

Dipartimento di Diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente
Università degli studi di Palermo

**LA SICUREZZA NELLA NAVIGAZIONE.
PROFILI DI DIRITTO INTERNO,
COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE**

a cura di

GIULIA MANCUSO E NICOLA ROMANA

Palermo – 2006

*Il presente volume viene pubblicato con i fondi per una ricerca cofinanziata dal MIUR
e dal Dipartimento di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente
dell'Università degli studi di Palermo
PRIN 2003*

Copyright © 2006
Dipartimento di Diritto dell'Economia,
dei Trasporti e dell'Ambiente
Università degli Studi di Palermo
Viale delle Scienze, ed. 13 – 90128 Palermo
dea@unipa.it
ISBN 978895587042

COLLANA DELLE PUBBLICAZIONI DEL
DIPARTIMENTO DI DIRITTO DELL'ECONOMIA, DEI TRASPORTI E DELL'AMBIENTE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

1. L. MICCICHÈ – C. MONTEBELLO (*a cura di*), *La sicurezza in mare. Interrogativi urgenti e proposte dopo il caso Prestige*
2. S. BEVILACQUA (*a cura di*), *Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità*
3. G. CAMARDA – S. GRADO – C. MONTEBELLO (*a cura di*), *Competenze amministrative e normative della Regione siciliana in tema di tutela e gestione del patrimonio archeologico sommerso*
4. G. MANCUSO – N. ROMANA (*a cura di*), *La sicurezza nella navigazione. Profili di diritto interno, comunitario ed internazionale*

Quadro di sintesi

Guido Camarda

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il mezzo nautico – 3. Il fattore umano – 4. I controlli: in particolare il *Port State Control* tra *safety* e *security* – 5. Le inchieste sui sinistri marittimi – 6. continua – 7. L'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima

1. Premessa

Il presente volume raccoglie gli scritti dei componenti dell'équipe di ricerca (unità operativa presso l'Università degli studi di Palermo) coordinata da chi scrive, che ha anche coordinato l'intera « ricerca di rilevante interesse nazionale » *La sicurezza nella navigazione marittima: profili di diritto interno, comunitario e internazionale* (PRIN 2003). L'unità di Palermo, in particolare, ha approfondito i profili riguardanti l'equipaggio e la nave.

Nello stesso volume una separata relazione di sintesi riguarda i risultati della ricerca compiuta dall'unità operativa presso l'Università degli studi di Bologna, che a sua volta ha esaminato il quadro normativo in tema di inquinamento marino.

2. Il mezzo nautico

Le problematiche correlate al tema della sicurezza marittima sono divenute di grande attualità a seguito dei gravissimi incidenti occorsi nelle acque dell'Unione Europea e causati soprattutto da navi petroliere (tra gli ultimi disastri, quello occorso alla nave *Prestige*), la cui conseguenza è stata lo sversamento in mare di grandissime quantità di idrocarburi, con le disastrose e note ripercussioni sull'ambiente marino e costiero circostante.

Nel quadro della necessità di dettare norme e regolamenti, anche direttamente disciplinanti aspetti tecnici del mezzo nautico, assume un ruolo paradigmatico l'imposta conversione delle navi petroliere monoscafo in navi a doppio scafo entro termini previsti in un articolato calendario.

Più in generale, si segnalano, tra i più significativi testi normativi ed altri documenti internazionali: *a)* con riferimento alla Convenzione SOLAS, la Risoluzione 1, emanata il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO ed entrata in vigore il 1° luglio 2004; *b)* con riferimento alla Convenzione MARPOL, la Risoluzione del M.E.P.C. 111(50) del 4 dicembre 2003.

Quest'ultima, le cui previsioni sono entrate in vigore il 5 aprile 2005, è rilevante sia per avere inciso sulla regola 13G, elaborando un nuovo calendario per accelerare il c.d. *phase-out of single-hull oil tankers* (detto calendario allinea le scadenze IMO a quelle stabilite dalla Comunità Europea con il noto Regolamento CE n. 417/2002 così come modificato dal regolamento CE n. 1726/2003), sia per l'introduzione della nuova regola 13H (che stabilisce l'obbligatorietà del trasferimento degli olii pesanti su navi a doppio scafo o di tecnologia equivalente).

In proposito, si osserva che, sulla base della consultazione di alcuni studi tecnici, la soluzione del *double hull* sia la migliore con riferimento allo stadio attuale dello sviluppo tecnologico e scientifico, ma che presenta limiti non indifferenti esprimibili, soprattutto, in termini di stabilità del mezzo e di ventilazione.

Quanto al diritto comunitario, si segnala – nello spirito di quadro di sintesi di questo scritto – il Regolamento CE n. 725/2004 relativo al miglioramento delle navi e degli impianti portuali e al regolamento per lo svolgimento di ispezioni della Commissione.

Si segnala, inoltre la Direttiva 2005/35/CE del 7 settembre 2005 riguardanti espressamente le sanzioni conseguenti all'inquinamento provocato dalle navi.

Sul piano del diritto interno, si fa riserva di approfondimenti nel prosieguo di questa relazione ed intanto ci si limita al c.d. diritto premiale, ossia alle leggi n. 51/2001 e n. 88/2001.

Sugli aspetti finora esposti si può conclusivamente osservare quanto segue. V'è un proliferare di norme che impegnano gli Stati in una continua attività di adeguamento della normativa interna alle disposizioni sovraordinate. In questo contesto si ritiene di particolare ausilio il ruolo svolto dalla Comunità Europea che, attraverso i noti provvedimenti normativi *self-executing*, consente l'immediata applicazione negli Stati membri di obblighi

che, diversamente, entrerebbero in vigore solo alla fine del lungo iter di ratifica previsto dal diritto internazionale.

In secondo luogo, appare evidente che le norme mirino a promuovere interventi atti a prevenire gli incidenti puntando, con riferimento al campo d'indagine di cui ci si occupa, all'imposizione di obblighi costruttivi e di dotazioni di bordo, la cui esistenza ed efficienza dovrebbe essere garantita dal rilascio di una serie di certificati a valenza internazionale.

È altrettanto palese, però, che l'incessante produzione normativa è il più delle volte ispirata da nuovi disastri marittimi la cui dinamica e le cui conseguenze mettono in luce i limiti degli strumenti giuridici in vigore; limiti che si tenta di superare con una solerte attività di revisione, di modifica e di integrazione delle norme stesse (un esempio è senz'altro rappresentato dalle variazioni apportate, sia in sede internazionale che comunitaria, al calendario per la dismissione delle petroliere monoscafo). Quanto esposto sottolinea la necessità di affiancare alla produzione normativa che privilegia il momento della prevenzione quella che consenta di migliorare alcuni aspetti relativi al regime di responsabilità in caso di incidente. Non si dubita che anche su questo fronte siano stati compiuti progressi (si citano esemplificativamente il Protocollo IMO istitutivo del c.d. *Supplementary Fund*, adottato nel 2003 ed entrato in vigore il 3 marzo 2005, la già richiamata la Direttiva 2005/35/CE del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi ed all'introduzione di sanzioni penali, e la Decisione quadro 2005/667/Gai sul rafforzamento della cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi) ma, com'è noto, restano ancora insoluti delicati problemi esprimibili in termini di individuazione di soggetti responsabili, di fissazione di adeguati livelli di risarcimento e di tipologie di danni risarcibili.

In materia di trasporto marittimo di persone si segnala l'applicazione, a livello comunitario, degli emendamenti alla convenzione di Atene del 1974 sul trasporto marittimo di persone, adottati con il Protocollo del 2002.

3. Il fattore umano

Una buona parte dei sinistri marittimi occorsi negli ultimi anni sono stati causati da un errore umano; in altri numerosi casi l'errore umano, pur

non essendo stato la causa determinante del sinistro ha comunque costituito una condizione necessaria al verificarsi dell'evento.

Solo a partire dagli anni '90 la valutazione del fattore umano è entrata a pieno titolo nello svolgimento delle inchieste marittime; per molto tempo, antecedentemente a questo periodo, le inchieste sono state incentrate prevalentemente sulla ricerca della causa tecnica, studiando l'elemento umano solo come accertamento di eventuali responsabilità, senza approfondire le cause che avevano determinato l'errore umano prima ancora del sinistro.

Questo metodo di indagine ed i risultati da esso raggiunti hanno portato, nel corso degli anni, ad una cospicua evoluzione delle norme tecniche, puntando allo sviluppo di tecnologie sempre più sofisticate per l'immediata rivelazione di potenziali pericoli e di automatismi tecnici in grado di eliminare alla fonte i possibili rischi di incidente.

In questo modo, l'industria marittima ha approfondito solo le questioni relative alla preparazione dell'equipaggio, che rappresenta, per così dire, l'aspetto statico dell'elemento umano, ma ha sottovalutato lo studio dell'errore umano, delle sue cause e delle tecniche per rilevare entrambi. Questo particolare aspetto dell'elemento umano, che possiamo definire dinamico, è stato preso in considerazione in modo determinate solo con l'emanazione della risoluzione A. 850 (20) che ha sancito i principi e gli obiettivi che l'IMO si propone di raggiungere in relazione all'importanza dell'elemento umano.

La stessa Assemblea dell'IMO con la risoluzione A. 849(20) in data 27 novembre 1997, successivamente modificata dalla risoluzione assembleare A. 884(21) in data 25 novembre 1999, ha adottato il codice di indagine sui sinistri marittimi che riconosce l'importanza dell'esame dell'elemento umano e richiede un'accurata indagine finalizzata anche alla determinazione della sua rilevanza. Sono svariati i fattori che hanno un impatto diretto sul benessere umano, vi sono fattori legati alla persona (la capacità professionale, l'idoneità all'impiego, la conoscenza ovvero fattori che derivano dalla formazione e dall'esperienza, la personalità con riferimento alle condizioni psichiche ed allo stato emotivo, le condizioni fisiche), all'organizzazione a bordo, alle condizioni di vita e di lavoro, alla nave, alla società di gestione a terra, ed infine fattori esterni e ambientali.

Per una valutazione dello stato di benessere del marittimo rileva, oltre al tempo impiegato nella prestazione lavorativa e quello del riposo, anche la durata dell'imbarco, sia in termini di periodo in navigazione che con riferimento alla sosta in porto ed alla durata delle operazioni portuali. Le norme sulla *security* hanno, recentemente, aggravato la posizione del lavoratore che trova delle limitazioni anche con riferimento alla qualità di impiego del tempo libero a disposizione.

Altro aspetto da considerare è quello legato alla composizione dell'equipaggio, che rileva non esclusivamente al fine della sicurezza della navigazione, ma anche sul livello di fatica del marittimo.

La necessità di una normativa speciale che disciplini il tempo dell'adempiimento della prestazione lavorativa muove dal fatto che le norme di carattere generale mal si adattano al rapporto di lavoro a bordo. Le condizioni di vita a bordo influiscono sia sul rendimento « economico » dei marittimi, che sulla sicurezza in generale. Non si tratta soltanto di diritti sindacali dei lavoratori, quanto di fattori che influenzano l'idoneità del lavoratore a svolgere le proprie funzioni.

Con particolare riferimento all'organizzazione del tempo di lavoro, ovvero a quel periodo durante il quale il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro nell'esercizio della sua attività lavorativa, norme internazionali pattizie e norme comunitarie hanno stabilito prescrizioni minime generali al fine di tutelare la salute e garantire la sicurezza dei lavoratori.

Sul piano internazionale sono da segnalare la Convenzione STCW del 1995 e la Convenzione ILO n. 180, adottata a Ginevra il 22 ottobre 1996, sull'orario del lavoro della gente di mare e la composizione dell'equipaggio.

Sul piano del diritto interno, la regolamentazione sull'orario di lavoro e sui periodi di riposo dei marittimi è disciplinata dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 108 che dà attuazione alla direttiva 1999/63/CE ed al contempo rende vincolante per il nostro Paese la convenzione ILO 180 sull'orario del lavoro, essendo stata quest'ultima « trasfusa » nella direttiva comunitaria.

4. I controlli: in particolare il Port State Control tra safety e security

A fronte dei limiti del *genuine link* e della carenza dei controlli dei maggiori Stati di bandiera (almeno in termini di tonnellaggio registrato), nonché

delle società di classificazione, è emersa l'esigenza di potenziare i controlli dello Stato del porto (il c.d. *Port State Control*, PSC), oltre che dello Stato costiero, per meglio garantire la tutela della sicurezza della navigazione e dell'ambiente marino.

A tal fine, si è diffuso il ricorso a strumenti internazionali di cooperazione regionale, sia per « comodità geografica » sia per meglio garantire lo scambio di informazioni attraverso appositi sistemi informativi. In tale contesto, l'esempio, forse, più significativo è dato dal c.d. Paris MoU, con cui un cospicuo numero di Stati (non solo europei) si impegna ad applicare le previsioni del Memorandum e dei suoi Annessi che ne costituiscono parte integrante e, in particolare, ad effettuare un numero annuale di ispezioni pari al 25% del numero medio annuo delle singole navi straniere approdate nei propri porti, calcolato in base agli ultimi tre anni civili per i quali sono disponibili statistiche. Ciò al fine di assicurare che, senza alcuna discriminazione riguardante la bandiera, le navi straniere che approdano nei porti di tali Stati, osservino gli standard dettati dai principali strumenti internazionali (*relevant instruments*) indicati dalla sezione 2 del MoU a tutela della sicurezza marittima.

È da rilevare che il PSC costituisce in ogni caso uno strumento supplementare che non trasferisce allo Stato del porto le responsabilità degli Stati di bandiera che restano gli attori principali nel garantire l'applicazione della normativa sulla sicurezza della navigazione, come previsto dalla stessa Convenzione di Montego Bay (art. 94).

L'Unione Europea ha inteso introdurre, nel più ampio quadro del Paris MoU, un'apposita normativa relativa a procedure uniformi di ispezione e di fermo per garantire un livello costante di efficienza in tutti i porti ed evitare, al contempo, effetti distorsivi della concorrenza, attraverso l'insorgere di « porti di comodo », in cui il controllo non venga effettuato o venga effettuato in maniera compiacente. Ci si riferisce alla direttiva 95/21/CE del Consiglio, più volte modificata per rendere sempre più efficace il PSC nei porti comunitari con un aumento complessivo degli impegni di ispezione, ma anche della complessità, soprattutto tecnica, delle relative procedure che rendono fondamentale l'aspetto della qualificazione professionale degli ispettori autorizzati (PSCO).

V'è l'esigenza di assicurare la sicurezza marittima anche nella sua più recente accezione di *security*, oltre che di *safety*, dinanzi alle gravi minacce di azioni illecite internazionali e, in particolare, di atti di terrorismo. Ciò si è tradotto, come ormai noto, in un complesso sistema di protezione basato su un sistema di gestione della sicurezza tra nave e impianto portuale (inteso come interfaccia nave/porto) e sulla previsione di apposite misure preventive. Mi riferisco ai recenti emendamenti alla Convenzione SOLAS adottati il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO e, in particolare, alla nuova normativa introdotta con il Capitolo XI.2 relativo alle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima e con l'allegato Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali (codice ISPS).

Anche in questo caso, l'Unione Europea con i suoi strumenti normativi ha svolto un ruolo anticipatore, in ordine ai tempi di entrata in vigore dei provvedimenti internazionali, rendendo tra l'altro obbligatori alcuni comportamenti che nella normativa internazionale risultano semplicemente raccomandati (v. regolamento CE n. 725 del 31 marzo 2004).

5. Le inchieste sui sinistri marittimi

Con la già citata risoluzione A. 849(20) è stato adottato dall'IMO il codice per l'investigazione sui sinistri ed incidenti marittimi. Scopo dichiarato del codice è garantire un comune approccio alla conduzione delle indagini e promuovere la cooperazione tra gli Stati.

Considerato lo scopo prettamente tecnico dell'inchiesta, essa deve essere condotta da personale appositamente addestrato e completamente indipendente da chi conduce le inchieste per fini penali, civili, assicurativi, etc.

L'obiettivo finale del codice è identificare le cause e le circostanze che hanno provocato un incidente al fine di evitarne il ripetersi. Si intendono per cause tutti gli elementi di una situazione in atto in cui l'uomo ha una capacità di controllo che si sostanzia in una azione o in una non-azione, e per circostanze tutti gli elementi di una situazione in atto in cui l'uomo non ha una capacità di controllo, come ad esempio lo stato del mare. Il tipo di inchiesta previsto dal codice IMO è, quindi, una inchiesta prettamente tecnico-amministrativa.

Le inchieste tecniche dovrebbero concludersi con delle « raccomandazioni » in materia di sicurezza della navigazione circa la migliore applicazione da dare ad alcune norme ovvero le possibili modifiche alle norme vigenti; per non invadere il campo di altri organi, la raccomandazione deve essere compilata in modo chiaro e conciso preferibilmente individuando le carenze piuttosto che le soluzioni.

Il codice di investigazione dovrebbe applicarsi, secondo le modalità previste da ogni Stato, ogni volta che si verifica un incidente che non sia di lieve entità e che coinvolge due Stati differenti.

L'analisi del fattore umano in un sinistro marittimo deve riguardare sia l'operato dell'equipaggio che del personale di terra, come ad esempio il personale degli enti di classe, dei lavoratori portuali o degli addetti del terminale e di qualsiasi altro soggetto che opera sulla nave; naturalmente, per ovvie ragioni, si concentra l'attenzione soprattutto sull'operato dell'equipaggio, dato che comunque la maggior parte degli errori umani sono riconducibili a componenti dello stesso.

Come si è accennato, l'elemento umano è multidimensionale; quindi per valutare se e quanto abbia inciso l'uomo ed il suo eventuale errore in un sinistro occorre valutare la persona coinvolta da diversi punti vista.

A bordo di una nave, infatti, l'uomo si trova al centro di diversi elementi che ne condizionano la vita ed il rendimento professionale. Tali elementi sono costituiti dalle caratteristiche della nave ed in particolare dalle condizioni di vita e di lavoro a bordo della stessa, dall'organizzazione del lavoro, dalle procedure di gestione della nave da parte della compagnia, dall'ambiente meteo-marino esterno e, ultimo non per importanza, dalle condizioni della persona comprese le relazioni sociali con gli altri componenti dell'equipaggio. Per tale ricostruzione e per chi deve investigare su un sinistro viene in aiuto il metodo SHELL.

6. continua

Sul piano del diritto interno si rivela particolarmente opportuno un inquadramento sistematico dell'istituto delle inchieste, anche alla luce del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 28.

Punto di partenza dell'analisi è stato il concetto stesso di sinistro marittimo, che costituisce il presupposto di esperibilità dell'inchiesta.

A tal fine, in mancanza di definizione legislativa, va esaminata, in chiave critica, la definizione di sinistro marittimo offerta dalla dottrina che si occupa dell'argomento, nonché dalla Circolare del Ministero della Marina Mercantile, n. 214753, dell'8 gennaio 1963.

Le dette definizioni devono ritenersi aggiornate tenuto conto dei fini di tutela dell'ambiente marino che, con il d.lgs. 28/2001, si sono voluti perseguire anche attraverso il sistema delle inchieste.

Alla luce delle considerazioni svolte si è tratta la conclusione, avvalorata dal sistema derivante dal d.lgs. 28/2001, secondo cui i procedimenti di inchiesta siano da considerarsi procedimenti di carattere amministrativo e non espressione di potere giurisdizionale.

Con riferimento agli aspetti più propriamente processualistici, l'analisi è condotta alla luce degli artt. 582 e 601 cod. nav., nonché del concetto di causa « su sinistro marittimo », di cui all'art. 589 cod. nav.

Uno dei punti centrali riguarda l'efficacia probatoria della relazione di inchiesta formale. Si è pervenuti ad una ricostruzione non coincidente con quella propugnata dalla dottrina maggioritaria, secondo la quale la relazione di inchiesta formale spiegherebbe la sua efficacia probatoria, nei limiti di cui all'art. 582 cod. nav., anche nelle cause che non possono essere considerate « su sinistri marittimi », secondo l'elencazione di cui all'art. 589 cod. nav.

Quanto ai rapporti tra gli atti conclusivi delle inchieste sui sinistri marittimi ed i giudizi di responsabilità penale derivanti dal sinistro (art. 582 cod. nav.), le tendenze restrittive in ordine all'efficacia probatoria meritano una ancora più attenta considerazione tenuto conto, anche, dell'attuale composizione delle commissioni di inchiesta nel vigente ordinamento italiano.

La dimostrazione che il regime nazionale richiede in tempi brevi delle modifiche, emerge dall'analisi della proposta di direttiva in tema di inchieste sui sinistri marittimi, che contiene l'istituzione, in ogni Stato membro, di un'agenzia autonoma deputata allo svolgimento delle dette inchieste.

La stessa proposta di direttiva specifica che le inchieste sui sinistri marittimi che saranno svolte dall'istituenda Agenzia hanno natura tecnica, perché volte all'accertamento delle sole cause del sinistro e non delle respon-

sabilità dei soggetti coinvolti in tale evento straordinario. La proposta di direttiva, dunque, risolverà il problema della natura giuridica delle inchieste e del loro inquadramento nel *genus* delle inchieste tecniche piuttosto che in quello di accertamento preventivo.

Nello spirito della direttiva c'è anche quello della collaborazione tra le varie istituende Agenzie Nazionali, anche al fine di fornire dati tecnici rilevanti, sui sinistri marittimi, all'Agenzia Europea. Quest'ultima avrà il compito di coordinare le attività di indagine quando vi siano coinvolte autorità di più Paesi membri dell'Unione.

Il ruolo dell'Agenzia Europea, dunque, si profila come quello di « collettore » di dati da fornire agli organi dell'Unione per l'emanazione di direttive o regolamenti concernenti i profili tecnici della sicurezza della navigazione marittima.

7. L'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima

L'Agenzia per la sicurezza marittima è stata istituita in un'ottica di miglioramento della sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento per mare. La stessa si occupa di offrire supporti di tipo tecnico e scientifico, affiancandosi alla Commissione nell'espletamento dei propri compiti di legiferazione e diffusione della normativa a livello europeo, nonché di controllo sull'adequatezza dell'applicazione delle norme, e di valutazione dell'attualità ed efficacia di quelle in vigore.

Le norme internazionali ed interne sulla sicurezza della navigazione marittima con particolare riferimento alle disposizioni relative al mezzo nautico

Lina Micciché

L'analisi della normativa internazionale sulla sicurezza della navigazione¹ – applicabile al mezzo nautico – rinvia a due fondamentali convenzioni: la Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare (c.d. SOLAS 1974 e successive modificazioni)² e la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino da navi (c.d. MARPOL 1973/78 e successive modificazioni)³.

I due Accordi vanno letti parallelamente incidendo, il primo, sugli aspetti concernenti la costruzione della nave, l'efficienza strutturale e funzionale, la galleggiabilità, le condizioni di stabilità, la resistenza agli incendi e l'idoneità alla navigazione e alla manovra e rilevando, il secondo, per l'introduzione di ulteriori obblighi nella costruzione di alcune categorie di navi e per la tenuta a bordo di specifiche strumentazioni e documenti. Entrambe le Convenzioni, peraltro, prevedono che ogni nave sia dotata di una serie di certificati attestanti il rispetto di tutte le prescrizioni tecniche in esse contenute⁴.

¹ Per una panoramica delle Convenzioni internazionali in tema di sicurezza della navigazione v. CAMARDA, *Evoluzione della normativa internazionale e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 699 ss. e ID., *Misure preventive e di soccorso in tema di inquinamento del mare e sicurezza della navigazione*, in (a cura di Zanelli) *Atti del convegno di Santa Severina*, 14-15 giugno 2002, Napoli, 2004, 99 ss.

² Ratificata in Italia con legge 23 maggio 1980, n. 313 ed il successivo protocollo del 17 febbraio 1978 con legge 4 giugno 1982, n. 488.

³ Ratificata in Italia con legge 29 settembre 1980, n. 662, ed entrata in vigore il 2 ottobre 1983.

⁴ Un dettagliato elenco di detti certificati è contenuto negli allegati 1 e 2 del Decreto Legislativo 3 agosto 1998, n. 314 di « Attuazione della direttiva 94/57/CE, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, e della direttiva 97/58/CE che modifica la direttiva 94/57/CE », come modificato dal d.lgs. 11 agosto

Sia con riferimento alla Convenzione SOLAS 1974/78⁵ che alla Convenzione MARPOL 1973/78 si soffermerà l'attenzione sulle novità recentemente introdotte⁶ che, nel loro complesso, rispondono all'esigenza, sempre più avvertita, di creare regole in grado di consentire l'applicazione del principio di prevenzione o, comunque, interventi tempestivi in caso di incidenti.

Le suddette finalità si riscontrano chiaramente nelle modifiche apportate alla Convenzione SOLAS dalla Risoluzione 1, emanata il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO ed entrata in vigore il 1 luglio 2004. I capitoli interessati dalle più rilevanti modifiche ed integrazioni sono stati il capitolo V e il capitolo XI. Nel primo, intitolato *Sicurezza della navigazione*, viene inserito, nella Regola 19, par. 2.4., un nuovo calendario per le navi di portata lorda pari o superiore a 300 tonnellate (ma inferiore alle 50.000 tonnellate) per l'installazione a bordo di un *Automatic Information System (AIS)*, quale strumento in grado di fornire automaticamente alle altre navi o alle autorità costiere informazioni riguardanti la nave stessa.

Le misure per migliorare la sicurezza marittima contenute nel capitolo XI sono state integrate attraverso la previsione di due nuovi capitoli. Per cui si distinguono il nuovo capitolo XI, il capitolo XI-1 (corrispondente al capitolo esistente ma rinumerato) e il capitolo XI-2. Infine, con la Risoluzione 2

2003, n. 275 di « Attuazione della direttiva 2001/105/CE, che modifica la direttiva 94/57/CE, relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime ». I certificati contenuti nell'allegato 1 (certificato sicurezza costruzioni navi da carico; certificato ICOF; certificato COF; certificato ICOF GC; certificato COF GC; certificato IOPP; certificato IPPC) sono rilasciati per conto dell'amministrazione dall'organismo riconosciuto ed autorizzato (American Bureau of shipping, Bureau Veritas e il RINA S.p.A.). Nell'allegato 2 sono elencati i certificati rilasciati dall'amministrazione (c.d. rilascio diretto) – per il tramite delle autorità marittime locali – per i quali l'amministrazione stessa affida i relativi compiti di ispezione e controllo ad un organismo riconosciuto (certificato sicurezza passeggeri; certificato sicurezza dotazioni; certificato sicurezza HSC; autorizzazione all'esercizio HSC; dichiarazione di conformità al Codice ISM per le società di navigazione; certificato ISM per la nave; certificato di sicurezza radiofonica per navi da carico).

⁵ Per una ricostruzione storica della Convenzione sulla salvaguardia della vita in mare 1974, con particolare riferimento alle norme di carattere tecnico, v. VALLARIO, *Sicurezza in mare, sviluppi della normativa tecnica e considerazioni giuridiche*, Padova, 1979.

⁶ Per una panoramica delle novità introdotte in tema di sicurezza marittima v. TELLARINI, *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. maritt.*, 2003, 1101 ss.

è stato elaborato l'*International Ship and Port facility Security Code* (ISPS). Il Codice è distinto in due sezioni che contengono rispettivamente disposizioni di natura cogente (Parte A) e raccomandazioni (Parte B). Il nuovo capitolo XI (*Misure speciali per intensificare la sicurezza marittima*) prevede due regole di particolare importanza. La prima (Regola 3) impone l'obbligo di marcare sulla nave, in modo permanente e in un luogo visibile ed accessibile, un numero d'identificazione. La seconda (Regola 5) stabilisce che tutte le navi cui si applica il Capitolo I (ossia le navi che effettuano viaggi internazionali) devono essere dotate di un *Continuos Synopsis Record* (CSR), che consente di fornire un archivio storico della nave con riferimento alle informazioni che vi sono registrate. Il CSR, redatto su un modello standard sviluppato dall'Organizzazione, deve essere tenuto a bordo della nave (anche quando la nave è trasferita ad una bandiera di un altro Stato o è venduta ad altro proprietario o un'altra compagnia si assume la responsabilità della gestione dell'esercizio della nave) e deve essere reso disponibile per l'ispezione in qualsiasi momento. La regola in oggetto non manca di elencare, al paragrafo 3, tutte le informazioni che il CSR deve contenere. Il Capitolo XI-2 e il Codice ISPS sono legati da una stretta relazione. In particolare nella Parte A del Codice sono individuati i requisiti obbligatori relativi alle disposizioni del capitolo XI-2 e nella Parte B gli orientamenti di cui occorre tener conto per una migliore applicazione delle norme stesse. Entrambi gli strumenti contengono una normativa molto articolata che si applica sia alle navi che effettuano viaggi internazionali – navi da passeggeri, da carico e piattaforme mobili di perforazione *offshore* – che agli impianti portuali. Il punto 1 del preambolo del Codice ISPS sottolinea che gli emendamenti alla Convenzione SOLAS e l'adozione del Codice *formano un quadro internazionale che consente di coordinare navi e impianti portuali nella prevenzione di atti che rappresentino una minaccia per la sicurezza nel settore dei trasporti marittimi*. L'insieme delle regole emanate, dunque, non riguarda il tema più ampio della sicurezza delle aree portuali – relativamente al quale si ritengono necessari autonomi provvedimenti normativi – ma è riferito esclusivamente all'interfaccia porto/nave⁷ o all'attività da nave a nave⁸.

⁷ Intendendosi con tale espressione « le interazioni che hanno luogo quando una nave

Le prescrizioni per migliorare la sicurezza devono attenersi ad una serie di « requisiti funzionali » (elencati nel par. 1.3 del capitolo 1 del Codice) tra i quali, con riferimento specifico alla nave, rilevano gli obblighi di dotarsi di strumenti per dare l'allarme in caso di minaccia o di incidente di sicurezza, di predisporre un piano di sicurezza e di richiedere, in specifici casi, una dichiarazione di sicurezza. Il primo dei suddetti requisiti consiste nel dotare le navi (di determinate tipologie e dimensioni) di un sistema di allarme di sicurezza attraverso il quale fornire ad un'autorità competente, designata dall'amministrazione, il nome della società, l'identificazione della nave, la sua posizione, precisando che la sicurezza della nave è in pericolo (Regola 6 del Cap. XI-2).

Il secondo requisito è rappresentato dal piano di sicurezza della nave definito come « un piano elaborato per assicurare l'applicazione a bordo della nave di misure finalizzate a proteggere le persone a bordo, il carico, le unità di trasporto del carico e le provviste della nave dal rischio che si verifichi un problema di sicurezza » (capitolo 2, art. 2.1, par. 4 del Codice ISPS). Il Piano, redatto da un organismo di sicurezza riconosciuto ed approvato dall'amministrazione, deve indicare tutte le misure richieste nei tre livelli di sicurezza. La distinzione tra i livelli di sicurezza si basa sulla qualificazione del grado di rischio che un incidente di sicurezza possa essere tentato o possa verificarsi. Pertanto, il livello 1 richiede che siano costantemente mantenute misure di sicurezza minime adeguate; il livello 2 prevede che vengano mantenute adeguate misure di sicurezza supplementari per un determinato periodo, in conseguenza di un incremento del rischio che si verifichi un problema di sicurezza; infine, il livello 3 impone che vengano mantenute adeguate misure di sicurezza specifiche per il periodo limitato in cui un problema di sicurezza è probabile ed imminente anche quando non sia possibile individuare l'obiettivo specifico. Il processo di elaborazione e di aggiornamento del Piano viene preceduto dalla valutazione di sicurezza della nave

è direttamente ed immediatamente interessata da azioni che comportano il movimento di persone, di merci o la fornitura di servizi portuali alla nave o dalla nave » (Capitolo XI-2, Regola 1 par. 1.8).

⁸ Con l'espressione « attività da nave a nave » s'intende ogni attività non connessa ad un impianto portuale che implichi il trasferimento di merci o persone da una nave all'altra (capitolo XI-2, Regola 1, punto 10).

affidata dall'agente di sicurezza della nave⁹ a persone ritenute competenti o ad un organismo di sicurezza riconosciuto. La valutazione comprende un'ispezione *in loco* e l'analisi di specifici elementi (indicati nel capitolo 8, par. 8.4). Le risultanze del procedimento di valutazione devono essere riesaminate, accettate e conservate dalla Società.

Infine, la dichiarazione di sicurezza (capitolo 5 del Codice ISPS), redatta dal comandante della nave o dall'ufficiale di sicurezza della nave¹⁰, deve contenere i requisiti di sicurezza che possono essere ripartiti tra gli impianti portuali e la nave (o tra le navi) con l'indicazione delle responsabilità di ognuno. Questo requisito non è obbligatorio dipendendo la sua elaborazione da una preliminare valutazione del rischio che l'interfaccia nave/porto o l'attività nave/nave rappresenta per le persone, i beni o l'ambiente.

Le disposizioni contenute nel capitolo XI-2 e nel Codice ISPS, in questa sede analizzate solo parzialmente e sinteticamente, rappresentano un nuovo approccio degli operatori marittimi internazionali con riferimento alla sicurezza nel trasporto marittimo. I risultati conseguibili dipenderanno in larga misura dalla capacità dei numerosi soggetti coinvolti (personale di bordo, personale portuale, passeggeri, proprietari del carico, soggetti che gestiscono le navi e i porti, autorità nazionali e locali competenti in materia di sicurezza) di armonizzare le proprie azioni in un clima di collaborazione e di costante scambio di informazioni.

Passando ad analizzare la convenzione MARPOL 73/78 e particolarmente le misure di prevenzione riferite al mezzo nautico, sono a tutti note le Regole dell'Annesso I – norme relative alla prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi – che contengono analitiche prescrizioni relativamente alle

⁹ L'*Ufficiale di sicurezza della nave* è la persona a bordo della nave che risponde al Comandante ed è designata dalla società come responsabile della sicurezza della nave e, in particolare, dell'attuazione e del rispetto del piano di sicurezza della nave e come collegamento con l'agente di sicurezza della società e con l'agente di sicurezza dell'impianto portuale (cap. 2, par. 2.1.6 Codice ISPS).

¹⁰ L'*Agente di sicurezza della società* è la persona designata dalla società per effettuare la valutazione della sicurezza della nave, per elaborare il piano di sicurezza della nave, provvedere alla sua presentazione per approvazione e curarne poi l'attuazione e l'osservanza ed, infine, per fungere da collegamento con gli agenti di sicurezza dell'impianto portuale e con l'ufficiale di sicurezza della nave (cap. 2, par. 2.1.7 Codice ISPS).

caratteristiche costruttive delle petroliere e delle navi superiori ad un certo tonnellaggio, prevedendo che le medesime abbiano l'obbligo di dotarsi di apposite strutture atte alla conservazione a bordo dei residui di idrocarburi. In particolare, per le petroliere di nuova costruzione sia la Convenzione del 1973 che la sua revisione del 1978 prevedevano la realizzazione di cisterne per zavorra segregata che consentivano un ridotto impatto ambientale per le diverse operazioni connesse a carico, scarico, lavaggio, zavorramento. Successivamente, a seguito di decisioni IMO (6 marzo 1992), sono state adottate modifiche alla MARPOL, entrate in vigore il 6 luglio 1993, che prevedono: per le petroliere consegnate a partire dal 6 luglio 1996, l'obbligo di doppio scafo o di tecnologia equivalente; per le navi monoscafo consegnate antecedentemente a tale data, un programma di progressiva eliminazione, secondo un preciso calendario. Ulteriori e più rigide misure sono state introdotte con modifiche alla MARPOL 73/78 entrate in vigore il 1° settembre 2002 e con la risoluzione del M.E.P.C. 111(50), del 4 dicembre 2003. Quest'ultima, le cui previsioni sono entrate in vigore il 5 aprile 2005, ha inciso sulla regola 13G, ma ha anche introdotto una nuova regola 13H. Gli emendamenti rispondono all'esigenza di accelerare l'eliminazione delle c.d. *carrette del mare* (ossia le navi a scafo singolo e prive di zavorra segregata che costituiscono un serio pericolo non solo per la vetustà e la conseguente maggiore esposizione al rischio di incidenti, ma anche perché annoverabili tra i principali « generatori » dei c.d. inquinamenti operazionali) ¹¹. La suddetta esigenza è

¹¹ L'Annesso I ha subito più recentemente un'ulteriore modifica (adottata il 15 Ottobre 2004 e che entrerà in vigore il 1 gennaio 2007) consistente, essenzialmente, nell'incorporazione in un unico testo dei « ...various amendments adopted since MARPOL entered into force in 1983, including the amended regulation 13G (regulation 20 in the revised annex) and regulation 13H (regulation 21 in the revised annex) on the phasing-in of double hull requirements for oil tankers. It also separates, in different chapters, the construction and equipment provisions from the operational requirements and makes clear the distinctions between the requirements for new ships and those for existing ships... ». Non si tratta, però, di una semplice operazione di razionalizzazione ed armonizzazione delle modifiche intervenute nel corso degli anni, ma sono state introdotte delle novità. Tra le più rilevanti si considera la formulazione delle Regole 22 e 23:

- Regulation 22 Pump-room bottom protection: on oil tankers of 5,000 tonnes deadweight and above constructed on or after 1 January 2007, the pump-room shall be provided with a double bottom.

stata particolarmente avvertita dopo l'ennesimo disastro marittimo, provocato dalla nave *Prestige*¹², che ha riaperto il dibattito internazionale e comunitario intorno al tema della sicurezza marittima, conducendo all'emanazione di nuovi strumenti normativi e/o alla revisione e all'aggiornamento di quelli già esistenti. In particolare, il contributo più rilevante è stato offerto dalla Comunità Europea anche attraverso la tempestiva modificazione di direttive e regolamenti già contenuti nei pacchetti Erika I e Erika II¹³. Si osserva, a questo proposito, che la Comunità Europea ha svolto e svolge un ruolo anticipatore rispetto alla Comunità Internazionale, agendo con la consapevolezza di disporre di strumenti giuridici *self-executing* in grado, cioè, di rendere immediatamente applicabili negli Stati membri le norme. Tuttavia, la Comunità è altrettanto consapevole che maggiori e migliori risultati, in

- Regulation 23 Accidental oil outflow performance - applicable to oil tankers delivered on or after [date of entry into force of revised Annex I plus 36 months] 1 January 2010; construction requirements to provide adequate protection against oil pollution in the event of stranding or collision.

Ulteriori informazioni sulle modifiche all'Annesso I sono reperibili sul sito dell'IMO <<http://www.imo.org>>.

¹² Con particolare riferimento al noto caso della nave *Prestige* e per la ricostruzione della dinamica dell'incidente v. CALIGIORE, *Misure per garantire la sicurezza ambientale dei traffici marittimi dopo il naufragio della m/c Prestige*, in (a cura di MICCICHÈ e MONTEBELLO) *Atti del Convegno su La sicurezza in mare, interrogativi urgenti e proposte dopo il caso Prestige*, Palermo 2004, 17 ss. Per un approfondimento degli aspetti giuridici più controversi legati al disastro marittimo v. RUIZ, *La catástrofe del Prestige: implicaciones internacionales*, in *Atti del convegno su La sicurezza in mare...* cit., 27 e ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso « Prestige »)*, in *Dir. maritt.*, 4-2003, 1193.

¹³ Il 23 novembre 2005, la Commissione ha elaborato una nuova serie di proposte normative, che, nel loro insieme, costituiscono il terzo pacchetto comunitario sulla sicurezza marittima (*Erika III*). Come precisato nel documento di lavoro della Commissione, *Les sept propositions contenues dans le paquet visent à compléter le dispositif européen de sécurité maritime en renforçant l'efficacité des mesures existantes, et en contribuant ainsi à la compétitivité de notre flotte européenne*. Si tratta, in particolare, di sei proposte di direttiva e di una proposta di regolamento. Alcuni provvedimenti hanno lo scopo di modificare strumenti giuridici vigenti (direttive sulle società di classificazione, sul controllo dello stato del porto e sul monitoraggio del traffico marittimo). Altri prevedono nuovi interventi in tema di responsabilità dello Stato del Porto, di inchieste sui sinistri marittimi, di risarcimento dei passeggeri in caso di incidente marittimo e di responsabilità civile dei proprietari delle navi.

Per un approfondimento del contenuto delle proposte menzionate, si rinvia ai documenti disponibili nella pagina web <http://www.europa.eu.int/comm/transport/maritime/safety/2005_package_3_fr.htm>.

tema di sicurezza della navigazione, siano raggiungibili attraverso interventi a carattere internazionale, per cui cerca di stimolare la formazione di regole internazionali dal contenuto coincidente con quello comunitario. Proprio gli emendamenti introdotti dal M.E.P.C. alla regola 13G sono un esempio di realizzazione del suesposto obiettivo. Infatti, viene elaborato un nuovo calendario per accelerare il c.d. *phase-out of single-hull oil tankers*¹⁴, allineando le scadenze IMO a quelle stabilite dalla Comunità Europea con il noto regolamento (CE) n. 417/2002, così come modificato dal regolamento (CE) n. 1726/2003¹⁵. Per cui, a partire dal 2010, gli Stati potranno impedire l'accesso ai loro porti alle unità a scafo singolo. Ma, già dal 5 marzo 2005, non è più consentito il trasporto di combustibili pesanti su navi monoscafo e da quella data, per poter accedere ai porti, le navi a scafo singolo devono rispondere ai requisiti del *Condition Assessment Scheme*¹⁶. Gli Stati avranno la facoltà di permettere alle navi non dotate di doppio scafo, appartenenti alle categorie 2 e 3, di operare fino al 2015 o fino al raggiungimento del 25° an-

¹⁴ Per ulteriori approfondimenti sull'argomento v. DAGNINO, *La nuova normativa applicabile alle navi cisterna esistenti qualora venissero approvate dall'IMO le modifiche alla regola 13G della MARPOL 73/78*, in *Dir. maritt.*, 2001, 853; BERLINGIERI, *Accelerazione del programma di « phasing out » delle navi cisterna a scafo singolo e limitazioni all'accesso*, in *Dir. maritt.*, 2004, 1183.

¹⁵ A seguito della risoluzione M.E.P.C. 111(50) il regolamento comunitario ha subito ulteriori modifiche con l'emanazione del Regolamento (CE) n. 2172/2004 che ha consentito di aggiornare i rinvii all'Allegato I della convenzione MARPOL 73/78.

¹⁶ Nella definizione datane da un operatore del settore, « CAS is a mandatory statutory survey scheme that Category 2 and Category 3 (non-double hull) oil tankers must satisfactorily complete (with no outstanding recommendations) by 15 years of age or by the first intermediate or renewal survey due after 5 April 2005, whichever ever occurs later, in order to trade to their respective phase out date as per MARPOL 13G, which was accelerated by resolution MEPC.111(50) which enters into force on 5 April 2005.

CAS is required to be conducted in conjunction with, the mandatory Enhanced Survey Program (ESP) and builds upon ESP by requiring additional thickness measurements and close-up surveys. Relative to ESP, CAS is unique in two respects:

- CAS contains very specific responsibilities and deadlines for planning the survey, which must begin 8 months in advance of the survey's commencement; and
- The flag Administration must review/monitor the survey and reporting process and issue the five-year full term CAS Statement of Compliance) »: <<http://www.iinspect.com/SpecializedServices/SpecializedServicesMarine/MarineCAS/tabid/81/Default.aspx>>.

Si ricorda che anche il CAS è stato oggetto recentemente di modifiche a seguito della risoluzione del MEPC 112(50) del 4 dicembre 2003.

no d'età. Le navi a doppio scafo o di doppio fondo o doppio fianco potranno invece operare fino al 25° anno d'età anche dopo il 2015.

Come anticipato, la risoluzione IMO ha anche introdotto la nuova regola 13H che rafforza il quadro normativo in materia di sicurezza marittima stabilendo l'obbligatorietà del trasferimento degli oli pesanti (che costituivano il carico trasportato a bordo dell'*Erika* e del *Prestige*) su navi a doppio scafo o di tecnologia equivalente ¹⁷.

¹⁷ MARPOL Annex I, new Regulation 13H:

Carriage requirements for heavy grade oil as cargo.

1. To apply from 5 March 2005 for tankers of 5,000 dwt and above. Exempted are double hull tankers of 5,000 dwt and above even if they do not fully meet the 13F minimum distance requirements. (13H (1)(b))

2. To apply to tankers of 600 dwt up to 5,000 dwt from their anniversary date of delivery in 2008. Exempted are those built with db (according to 13F (7)(a)) and ds (according to 13F (7)(b)), but not including the current 13F main option of db and tank size restriction of 13F (7)(b). (13H (1)(a), 13H (4)(b))

3. Heavy grades of oil are defined as:

crude oils with a density higher than 900 kg/cum

fuel oils with a density higher than 900 kg/cum, or with a kinematic viscosity at 50 C higher than 180 centistokes

bitumen, tar and their emulsions (13H (2)(a,b,c))

N.B. The definition of heavy grades oil in 13H together with the definition of fuel oil in 13G (2)(b) has the effect of including in the definition of heavy grades of oil all oil distillates with a density higher than 900 kg/cum. The subject of distillates may be raised by INTERTANKO at MEPC 51.

4. There is provision for a flag administration to allow oil tankers of 5,000 dwt and above fitted with db or ds to continue with the carriage of heavy grades of oil until the ship reaches the 25th anniversary of its delivery (even beyond 2015). (13H (5))

5. Subject to satisfactory CAS, there is provision for a flag administration to allow single hull tankers of 5,000 dwt and above to continue with the carriage of heavy grades of crude oil (of density of 900-945 kg/cum) until the ship reaches the 25th anniversary of its delivery (or 2015 according to 13G (7) whichever is earlier). (13H (6)(a))

6. Subject to non-specified criteria on size, age, operational area and structural condition, a flag administration may allow the continued operation with heavy grades of oil cargo on non double hull oil tankers of 600-5,000 dwt until the ship reaches the 25th anniversary of its delivery (or 2015 according to 13G (7) whichever is earlier). (13H (6)(b))

7. A flag administration may exempt an oil tanker of 600 dwt and above carrying heavy grades of oil from the provisions of 13H if either: (a) it is engaged in voyages exclusively within its jurisdiction or if it operates as a floating storage unit; or (b) it is engaged in voyages (or in operation as a floating storage unit) exclusively within an area under the jurisdiction of another consenting party.(13H (7) (a,b))

Il doppio scafo rappresenta, dunque, la soluzione tecnica¹⁸ ritenuta idonea a garantire che i traffici marittimi di sostanze pericolose si svolgano in condizioni di sicurezza¹⁹. Ciò non esclude che in futuro, considerati i prevedibili progressi della ricerca scientifica e tecnologica, si possano ideare nuove e migliori soluzioni.

È stato, infatti, osservato²⁰ che « *the history of ship structural design is one of evolution rather than revolution. Designers learn from past experience and each new ship tends to be a development of a previous successful design* ».

Un'analisi dei vantaggi e degli svantaggi ricollegabili al *double hull*, messi a confronto con quelli riferibili al *single hull*, ha costituito l'oggetto di uno studio condotto dall'*Australian Maritime Safety Authority* (A.M.S.A.), in occasione dell'incidente occorso alla nave *Prestige*²¹.

Dal citato *Discussion Paper* si evince che il doppio scafo rappresenta un rimedio efficace in quanto anche se per effetto della collisione o dell'incaglio

8. For non double hull oil tankers, and « subject to the provisions of international law », a port state shall be entitled to deny entry to such oil tankers carrying heavy grades of oil or deny ship-to-ship transfers involving heavy grades of oil in areas under its jurisdiction. (13H (8)(b))

N.B. At the closing session of MEPC 50, 15 European Union countries stated that they will deny entry to their ports of ships according to 13G (8)(b) and 13F (8)(b).

¹⁸ Com'è noto, il doppio scafo prevede che le cisterne siano circondate da due lamiere separate da un'intercapedine vuota. La lamiera interna dovrebbe trattenere gli idrocarburi nelle cisterne ove si dovessero aprire delle falle nella lamiera esterna. Per una dettagliata ricostruzione delle caratteristiche tecniche delle navi a doppio scafo v. RODRÍGUEZ VIDAL, *Los buques petroleros*, in *Revista Naval*, 2003. L'articolo è consultabile sul sito <<http://www.revista.naval.com>>.

¹⁹ Sebbene in dottrina sia stato sostenuto che, soprattutto per ragioni di ordine economico, è molto difficile trovare un reale accordo internazionale sull'adozione del doppio scafo. In questo senso COMENALE PINTO, *Contro il rischio da inquinamento ambientale da idrocarburi: il doppio scafo*, in *Giust. civ.*, 2005, 161 ss; CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento: sviluppi e prospettive*, in *Diritto marittimo*, 2001, 956 ss. È stato anche osservato che « ...nessuna innovazione normativa [...] ha sortito e sortisce effetti così drammaticamente visibili a livello economico quanto quella in atto sulla sicurezza della navigazione e del trasporto dei prodotti petroliferi », così SISTO, *La tendenza delle grandi imprese petrolifere alla dismissione delle flotte e le implicazioni dell'atomizzazione dell'armamento cisterniero*, in (a cura di Zanelli) *Atti del convegno*, cit., 49.

²⁰ In OCIMF, *Double Hull Tankers – Are they the answer?*, <http://www.ocimf.com/view_document.cfm?id=412>.

²¹ Il testo integrale del rapporto è disponibile alla pagina web <<http://www.amsa.gov.au/Publications/index.asp#mep>>.

la lamiera esterna dovesse subire una rottura, non si verificherebbe la fuoriuscita degli idrocarburi perché trattenuti dalla lamiera interna (v. esemplificativamente la dinamica degli incidenti occorsi alle navi *Olympic Sponsor*, *Icaro* e *Borga*). Il Rapporto non manca di rappresentare alcuni « svantaggi » del doppio scafo esprimibili in termini di stabilità (« ...for a given depth of ship, adding a double bottom raises the ship's centre of gravity and reduces the ship's reserves of stability ») e di « ventilazione ».

A supporto e completamento di quanto esposto si riporta testualmente un altro contributo ²² secondo il quale i vantaggi e gli svantaggi del *doppio scafo* possono essere così schematizzati:

« ... les autres avantages de la double coque:

– Dans un premier temps, cet espace est assez pratique pour permettre des inspections de structure, car lorsque ces ballast sont vides, le cheminement à l'intérieur quoique peu commode, est possible.

– Deuxièmement, dans le cas d'une collision ou d'un échouement, cette première coque peu faire office de protection et ainsi la cargaison serait contenue dans les citernes.

Cependant des bémols sont à apporter à cette solution:

– En cas de choc à allure de « croisière », 12/15 noeuds soit 24/28 Km/H , il est plus que probable que la double coque soit percée, son atmosphère se compose donc à ce moment d'un mélange d'air, de pétrole, d'eau et de gaz , rendant le navire très explosif et très délicat à remorquer.

– De plus le navire déjà chargé, la double coque se remplit d'eau , ce qui impose des efforts tranchants important à la structure, sans compte que le navire devient très peu manoeuvrant.

– Comme nous l'avons vu cette espace sert de ballast d'eau de mer lorsque le navire est non chargé et est vide lorsque le navire est chargé, l'atmosphère y est donc très corrosive et le revêtement intérieur (peinture) doit donc être soigné et entretenu afin de protéger les tôles de la corrosion, principal défaut déclaré des navires poubelles ».

²² PEANO, *La double coque*, in *Newsletter du Centre de Droit Maritime et des Transports*, n. 10, janvier 2003, <<http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr/actu/doublecoque.html>>; sull'argomento v. anche GRIFFIN, *MARPOL 73/78 and vessel pollution a glass half full or half empty?*, in *Ind. Global Leg. Stud.*, 1984, 489, 509.

Si può, dunque, concludere che il doppio scafo rappresenta una tecnica costruttiva più efficace di altre, ma a sua volta perfezionabile, per cui rimane essenziale l'esercizio di una costante attività di controllo, di verifica e di manutenzione del mezzo nautico per garantirne nel tempo l'integrità fisica ²³.

Prima di analizzare lo stato di attuazione in Italia delle disposizioni internazionali riferite al mezzo nautico, si ritiene opportuno premettere che il nostro Paese ha da sempre considerato la sicurezza della navigazione marittima come uno dei settori al quale rivolgere una particolare attenzione. Attenzione dimostrata, soprattutto, attraverso una significativa produzione normativa volta, in buona parte, ad adattare il nostro ordinamento alle Convenzioni internazionali e alle pertinenti direttive comunitarie. Questa sensibilità è riconducibile anche alla posizione geografica che vede la nostra penisola immersa nel Mediterraneo che, com'è noto, presenta una particolare vulnerabilità dovuta all'interagire di due fenomeni negativi: il lento ricambio delle acque e l'elevata intensità dei traffici marittimi.

I gravi disastri ambientali provocati da alcuni naufragi (esemplificativamente i casi *Patmos* e *Haven*); i problemi, di cui ancora oggi si discutono possibili e migliori soluzioni, relativi all'ingresso di navi cisterniere nella laguna Veneta o al loro transito nello stretto delle Bocche di Bonifacio; la ricchezza naturale, culturale, archeologica rinvenibile lungo gli 8000 km di costa e nelle acque territoriali, sono tutti esempi che spiegano la necessità, avvertita dallo Stato italiano, di proteggere l'ambiente marino sia attraverso l'adozione di misure preventive, che di un rigoroso apparato sanzionatorio in caso di sversamenti in mare di sostanze pericolose ²⁴.

²³ Sul punto si riportano le analoghe conclusioni espresse nel più volte citato *Discussion Paper*: « ... the structural integrity of an oil tanker, be it single or double hull, relies not only on the good quality of initial design, construction and continuing competent operation, but also on an effective program of inspection, maintenance and repair being conducted by the owner/operator [...] Any tanker, which is not properly designed, constructed, maintained or operated, regardless of its hull construction configuration, poses a greater risk than one that is of good quality design and construction, well maintained and diligently managed and operated throughout its working life... ».

²⁴ Un illuminante esempio è rappresentato dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, rubricata legge per la difesa del mare. La legge presenta un impianto molto articolato nel quale si distinguono tanto disposizioni a carattere preventivo (rafforzamento della vigilanza in mare – TITOLO II - e istituzione di riserve marine – TITOLO V) quanto rigorose norme pena-

Soffermandosi sullo stato di attuazione della Convenzione MARPOL e, specificatamente, della Regola 13G dell'Annesso I, la legislazione italiana ha compiuto significativi progressi attraverso la creazione di un sistema normativo incentivante (c.d. diritto premiale) che – sia sotto il profilo della demolizione che sotto quello della costruzione di nuove navi – cerca di ottenere una più accelerata applicazione delle norme internazionali e comunitarie.

Il riferimento è a due leggi del 2001: la l. 7 marzo 2001, n. 51, « Disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo »²⁵, e la l. 16 marzo 2001, n. 88 « Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime »²⁶. Entrambe prevedono, accanto ad altre disposizioni, incentivi volti a favorire la circolazione di navi cisterna « a basso impatto ambientale e dotate dei più elevati *standard* di sicurezza ».

In particolare, la prima prevede un contributo destinato agli armatori che demoliscono per proprio conto o fanno demolire navi cisterniere monoscafo con oltre vent'anni di età, aventi portata lorda superiore alle 1000 tonnellate. Sul piano dell'effettiva erogazione degli incentivi, si ricorda che la legge aveva subito una battuta di arresto a seguito del procedimento avviato dalla Commissione Europea, nel dicembre del 2001, teso a valutare se gli aiuti di Stato ivi previsti fossero compatibili con il sistema della libera concorrenza comunitariamente sancito (art. 88 trattato istitutivo). La decisione finale, emanata dalla Commissione il 17 luglio 2002, concludeva per l'ammissibilità dei contributi – fondando la deroga sull'art. 87, par. 3, lettera c) – sebbene ponesse alcune nuove condizioni per l'elargizione degli stessi²⁷.

li, applicabili ai casi di sversamenti in mare di sostanze pericolose incluse nell'elenco allegato alla legge (TITOLO IV).

²⁵ In G.U.R.L. n. 61, del 14 marzo 2001.

²⁶ In G.U.R.L. n. 78, del 3 aprile 2001.

²⁷ Le perplessità inizialmente espresse dalla Commissione, che avevano condotto all'avvio di un procedimento contro l'Italia nel dicembre del 2001, erano state riassunte in tre punti:

- l'aiuto aveva un carattere selettivo, in quanto limitato alle petroliere a scafo singolo di almeno 20 anni di età;
- la possibilità per i beneficiari di acquistare navi cisterna a scafo singolo sostitutive, ancorché di meno di vent'anni di età;
- la mancanza di chiarezza in ordine al tipo di investimento atteso dai beneficiari.

La seconda legge (l. n. 88/2001) contempla misure volte a favorire la costruzione di nuove navi. Gli incentivi sono duplici: la concessione di un credito d'imposta (il cui importo viene calcolato a norma dell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 1540/98/CE del Consiglio del 29 giugno 1998, in relazione al prezzo effettivamente pagato per la realizzazione dei lavori) e l'abbattimento del tasso d'interesse commerciale di riferimento (CIRR), per un importo massimo del 3,80%.

Accanto alle due leggi citate, merita un breve cenno anche l'Accordo volontario che il 1 giugno 2001 è stato siglato dal Ministro dell'ambiente, dal Ministro dei trasporti e della navigazione, dalla Confindustria, dalle Associazioni ambientaliste, dall'Assoporti e dalle Organizzazioni sindacali. L'accordo prevede « l'attuazione di una serie d'interventi finalizzati al conseguimento dei più elevati *standard* di sicurezza ambientale in tema di trasporti marittimi di sostanze pericolose » e suggella la volontà delle parti coinvolte di operare per assicurare, oltre che la circolazione di navi più sicure, la co-

Sul primo punto la Commissione, sulla base delle informazioni ricevute dall'Italia relativamente al numero e alle caratteristiche delle navi rottamabili e, fra queste, di quelle effettivamente demolite, aveva riconosciuto che, seppure attraverso un sistema selettivo (l'età della nave), il favorire la demolizione del naviglio sarebbe servito ad evitarne la vendita a terzi. Per cui, non solo le acque italiane sarebbero risultate più sicure, ma anche quelle comunitarie e mondiali.

Con riferimento agli altri due punti, la Commissione aveva indicato alcune condizioni aggiuntive perché si potesse ritenere accettabile il sistema di aiuti stabilito dall'Italia:

- in applicazione del principio di proporzionalità l'aiuto offerto avrebbe dovuto compensare la perdita di reddito effettivamente subita.
- in osservanza della politica marittima comunitaria il finanziamento ricevuto per effetto della demolizione di una cisterniera monoscafo non si sarebbe potuto utilizzare per l'acquisto di un altro natante con le stesse caratteristiche tecniche.

In ogni caso, la Commissione aveva notato come le norme sui contributi si inserissero in un impianto legislativo più complesso, che andava ben al di là degli interventi a favore delle imprese marittime. In definitiva, il comportamento dello Stato italiano era stato ritenuto in linea con l'esortazione della Comunità rivolta agli Paesi membri di provvedere all'attuazione delle norme dei pacchetti antinquinamento prima delle date previste per la loro entrata in vigore. Alla luce di queste considerazioni, la Commissione aveva concluso che l'Italia avesse sì illegittimamente attuato l'aiuto di stato per la demolizione ed il rinnovo della flotta cisterniera in violazione dell'art. 88, par. 3 del trattato, ma che lo stesso aiuto potesse essere dichiarato compatibile con l'art. 87, par. 3, lettera *c*) del trattato (*gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche possono considerarsi compatibili con il mercato comune, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*).

struzione ed attivazione delle *reception-facilities*, la creazione di un organismo volontario di categoria con il compito di promuovere gli standard ambientali presso gli operatori marittimi e gli equipaggi, attraverso programmi di formazione del personale sia comunitario che extracomunitario.

L'Accordo volontario non rappresenta, ovviamente, che un impegno formale bisognoso di una serie di misure di applicazione. Tuttavia, esso costituisce uno sforzo significativo sia con riferimento ai soggetti coinvolti nella sua redazione, in grado di rappresentare tutti gli interessi che convergono sul traffico marittimo, sia per il supporto che può garantire nella fase di verifica dello stato di attuazione dei citati interventi legislativi.

Il 20 gennaio 2003, infatti, si è riunito il comitato di monitoraggio (previsto dall'art. 8 dell'accordo volontario) per valutare l'adempimento degli impegni assunti. In particolare, la Confindustria e il Governo hanno concordato sull'avvenuta piena attuazione della legge n. 51/2001, sebbene abbiano ritenuto essenziale incidere, come del resto previsto ma non realizzato, sulle tariffe portuali, i canoni demaniali e le tasse portuali per favorire l'impiego di navi ecologicamente più avanzate. In particolare, con riferimento alla demolizione e sulla base dei dati prodotti dalla Confindustria, si è osservato che su 286 navi, che costituivano la flotta cisterniera italiana nel 2002, il 75% sono a doppio scafo, mentre il rimanente 25% rimane a scafo singolo perché formato da navi di piccole dimensioni (al di sotto delle 5000 dwt) che non hanno ricavato sufficienti incentivi dalla legge citata. Si è auspicata, pertanto, una modificazione del livello dei contributi e, quindi, l'emanazione di norme che potessero garantire la continuità a quanto inaugurato dalla legge n. 51/2001²⁸.

Con riferimento alla recente produzione normativa, rileva qui la legge 9 gennaio 2006, n. 13, « Disposizioni per la sicurezza della navigazione, per favorire l'uso di navi a doppio scafo e per l'ammodernamento della flotta »²⁹, che costituisce una concreta risposta alle suesposte esigenze. L'art. 1

²⁸ Sull'esito della verifica relativa all'accordo volontario v. DUCA, *Lo stato di attuazione dell'accordo volontario del 1 giugno 2001 in tema di sicurezza ambientale dei trasporti marittimi di sostanze pericolose a quasi due anni dalla sua firma*, in *Diritto marittimo*, 1-2003, 317 ss.

²⁹ La legge è stata pubblicata nella G.U.R.I. n. 16 del 20/01/2006.

(finalità) fa un esplicito riferimento non soltanto alla politica comunitaria in materia di sicurezza dei mari, ma anche a quella nazionale che presenta chiari obiettivi di politica ambientale ossia alla l. 7 marzo 2001, n. 51, prevedendo, peraltro, nel corpo del testo, alcune modifiche alla stessa legge.

La legge si prefigge lo scopo di garantire la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare promuovendo l'ammodernamento della flotta – anche delle unità navali destinate al servizio del trasporto pubblico locale – e sostenendo la ricerca scientifica in campo navale ³⁰.

Di particolare rilievo, tra gli altri, l'art. 2 che prevede sia divieti d'iscrizione nei registri (...non possono essere iscritte nei registri tenuti dalle autorità nazionali navi cisterna a scafo singolo, aventi portata lorda superiore alle 600 tonnellate, abilitate al trasporto di petrolio greggio o di prodotti petroliferi e chimici la cui età risalgà a oltre quindici anni) che divieti di navigazione. Con riferimento a questo secondo profilo si conferma il divieto di accesso ai porti, ai terminali off-shore e alle zone di ancoraggio delle navi cisterna a scafo singolo di qualsiasi nazionalità già stabilito con il d.m. 18 aprile 2003 ³¹, che, com'è noto, era stato emanato nelle more dell'entrata in vigore delle norme comunitarie « di analogo effetto » ³². Si esclude dal suesposto divieto la navigazione destinata ad

³⁰ Su questo secondo aspetto la legge prevede, all'art. 5, la concessione, da parte del competente Ministero e conformemente alla normativa nazionale e comunitaria sulla materia, di finanziamenti all'Istituto Nazionale per gli Studi e le Esperienze di Architettura Navale (INSEAN) di Roma e al Centro degli Studi di Tecnica Navale Spa (CETENA) di Genova su progetti di ricerca per il periodo 1 gennaio 2005 – 31 dicembre 2007.

³¹ Vale la pena di ricordare che il contenuto del decreto ministeriale citato, insieme a quello degli omologhi decreti spagnolo e francese, ha suscitato un interessante dibattito giuridico riguardo all'ammissibilità di interventi promananti da un singolo Stato rispetto agli obblighi previsti dalla Convenzione di Montego Bay del 1982, che, com'è noto e per ragioni legate al contesto storico in cui si inserisce, non prevede in capo allo Stato costiero poteri così ampi.

Sull'argomento v. COMENALE PINTO, *Contro il rischio da inquinamento...*, cit., 167. In particolare, per un commento al Real Decreto-Ley 9/2002, v. ALCANTARA, *El Real Decreto-Ley 9/2002: un paso poco meditado*, in *Dir. maritt.*, 2003, 646.

³² Il riferimento è al Regolamento n. 1726/2003/CE che, modificando il regolamento n. 417/2002/CE, ha introdotto, tra le altre novità, il divieto di trasportare - verso o da porti degli Stati membri - prodotti petroliferi pesanti in petroliere monoscafo. Il suddetto regolamento è entrato in vigore nell'ottobre del 2003.

offrire il servizio di bunkeraggio in ambito portuale a condizione che le navi presentino un tonnellaggio fra le 600 e le 5000 tonnellate.

Il provvedimento riprende, dunque, l'obiettivo della l. n. 51/2001 di favorire la circolazione di navi a basso impatto ambientale, ma con alcune rilevanti differenze. La prima è riferibile all'ambito di applicazione: le navi di stazza superiore alle 600 tonnellate con età pari a 15 anni, contro le navi di stazza superiore alle 1000 tonnellate con età pari a 20 anni previste dalla l. n. 51/2001.

Inoltre, i criteri di corresponsione del contributo (art. 3, c. 5) sono stati adeguati a quelli previsti dalla decisione 2002/868/CE della Commissione del 17 luglio 2002. In osservanza della decisione, in particolare, si afferma che l'ammontare degli stanziamenti non può essere superiore al mancato introito presunto derivante dall'anticipata demolizione dell'unità rispetto alla data di scadenza della vita commerciale dell'unità navale stessa.

Ancora, con riferimento all'erogazione dei contributi sono stati previsti due distinti fondi, la cui dotazione può essere integrata attraverso finanziamenti da iscrivere annualmente nella legge finanziaria.

Il primo (art. 3) è il fondo per la demolizione del naviglio obsoleto. Rientrano nella suddetta categoria le navi adibite al trasporto di petrolio greggio o di prodotti petroliferi e chimici aventi portata lorda superiore alle 600 tonnellate la cui entrata in esercizio, alla data del 31 dicembre 2004, risalgia ad oltre 15 anni. Il secondo fondo (art. 4) mira a favorire « il potenziamento, la sostituzione e l'ammodernamento delle unità navali destinate al servizio di trasporto pubblico locale effettuato per via marittima, fluviale e lacuale ». I beneficiari sono individuati nelle imprese le cui unità navali, destinate a svolgere servizi pubblici di trasporto regionale e locale, hanno una capacità di trasporto calcolata per passeggeri pari a 350 unità e operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari frequenze e tariffe prestabiliti ad accesso generalizzato nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale. La possibilità di accedere al finanziamento dipende dal rispetto di alcune condizioni, tra le quali rileva il lasso temporale entro cui devono avere inizio i lavori di demolizione ³³.

³³ La legge prevede due distinti lassi temporali a seconda che si tratti di navi cisterna o navi destinate al trasporto pubblico locale. Nel primo caso - per garantire continuità ai fi-

La determinazione dei criteri d'attribuzione dei finanziamenti è affidata al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il relativo decreto viene emanato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e, con riferimento al secondo fondo, previo parere della Conferenza Unificata.

L'analisi della normativa internazionale e nazionale sulla sicurezza della navigazione marittima riferita al mezzo nautico suggerisce qualche considerazione conclusiva.

Preliminarmente, si osserva un proliferare di norme che impegna gli Stati in una continua attività di adeguamento della normativa interna alle disposizioni sovraordinate. In questo contesto, come già osservato, si ritiene di particolare ausilio il ruolo svolto dalla Comunità Europea che, attraverso i noti provvedimenti normativi *self-executing*, consente l'immediata applicazione negli Stati membri di obblighi che, diversamente, entrerebbero in vigore solo alla fine del lungo iter di ratifica previsto dal diritto internazionale.

In secondo luogo, appare evidente che le norme mirino a promuovere interventi atti a prevenire gli incidenti puntando, con riferimento al campo d'indagine di cui ci si occupa, all'imposizione di obblighi di costruzione e di dotazioni di bordo, la cui esistenza ed efficienza dovrebbe essere garantita dal rilascio di una serie di certificati a valenza internazionale. È altrettanto palese, però, che l'incessante produzione normativa è il più delle volte ispirata da nuovi disastri marittimi la cui dinamica e le cui conseguenze mettono in luce i limiti degli strumenti giuridici in vigore; limiti che si tenta di superare con una solerte attività di revisione, di modifica e di integrazione delle norme stesse (un esempio è senz'altro rappresentato dalle variazioni apportate sia in sede internazionale che comunitaria al calendario per la dismissione delle petroliere monoscafo).

Quanto detto sottolinea la necessità di affiancare alla produzione normativa che privilegia il momento della prevenzione quella che consenta di migliorare alcuni aspetti relativi al regime di responsabilità in caso di inci-

nanziamenti previsti dalla precedente legge - si stabilisce che i lavori di demolizione devono aver avuto inizio « ...nel periodo successivo a quello di cui all'articolo 2, comma 2, della citata legge n. 51 del 2001, fino al 31 dicembre 2007 » (art. 3, comma 4). Nel secondo caso i lavori di demolizione devono avere avuto inizio nel periodo tra il 1° maggio 2005 e il 31 dicembre 2007 (art. 4, comma 4).

dente. Non si dubita che anche su questo fronte siano stati compiuti progressi (si citano, esemplificativamente, il Protocollo IMO istitutivo del c.d. *Supplementary Fund*, adottato nel 2003 ed entrato in vigore il 3 marzo 2005, la Direttiva 2005/35/CE del 7 settembre 2005 relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni penali e la Decisione quadro 2005/667/Gai sul rafforzamento della cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi) ma, com'è noto, restano ancora insoluti delicati problemi esprimibili in termini di individuazione di soggetti responsabili, di fissazione di adeguati livelli di risarcimento e di tipologie di danni risarcibili.

La necessità di incidere sulla vigente disciplina viene, peraltro, testimoniata dalle proposte di direttiva e di regolamento (contenute nel pacchetto Erika III, adottato dalla Commissione Europea il 23 novembre 2005) che riguardano, rispettivamente, la responsabilità civile dei proprietari delle navi e l'applicazione, a livello comunitario, degli emendamenti alla convenzione di Atene del 1974 sul trasporto marittimo di persone, adottati con il Protocollo del 2002.

Infine, non si può trascurare che l'osservanza degli obblighi contenuti nelle norme comporti la realizzazione di investimenti non indifferenti. È, pertanto, condivisibile la scelta compiuta dal legislatore italiano di puntare su disposizioni di diritto premiale che dovrebbero, però, prevedere, accanto ai contributi da destinare all'ammodernamento della flotta navale, interventi volti ad incidere sulle politiche tariffarie e sui noli.

La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria

Eva Faraci

Questo scritto ha lo scopo di fornire un quadro delle principali fonti che contengono norme in tema di sicurezza¹ del mezzo nautico, con riguardo ai temi ambientali², e più in particolare all'inquinamento marino causato dalla dispersione di idrocarburi. Le questioni più rilevanti in tema di tutela del mare dall'inquinamento vanno affrontate, in primo luogo, analizzando la normativa esistente ed individuando, laddove ciò risulti possibile, le prospettive di sviluppo del sistema, in una ottica che non sia semplicemente sanzionatoria ma più proficuamente di prevenzione.

In tal senso, l'obiettivo principale è quello di promuovere una più efficace cooperazione fra gli Stati membri e di sviluppare e diffondere nella Comunità Europea nuove tecniche e misure di prevenzione, contribuendo in tal modo a migliorare il sistema generale di sicurezza marittima nella Comunità ed a ridurre il rischio di incidenti marittimi, di inquinamento marino³ e, soprattutto, di perdita di vite umane in mare.

La materia della sicurezza marittima, sia pure in una accezione che privilegia l'aspetto ambientale, deve essere quindi affrontata in prima battuta

¹ Preliminarmente si osserva che il termine sicurezza va inteso nella duplice accezione di *safety*, ossia sicurezza della vita umana e dei beni giuridici (tra i quali può certamente annoverarsi l'ambiente e la sua tutela dal rischio inquinamento), e di *security*, termine che indica la sicurezza pubblica connessa alla prevenzione degli atti illeciti di qualsiasi natura, ivi inclusi quelli di natura terroristica.

² Per una ampia ricostruzione del problema della sicurezza marittima in una ottica ambientalista si veda in particolare: GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, Tomo I, Milano, 1989, 1 ss.

³ Invero come autorevolmente osservato «...appare ormai consolidato il principio secondo cui la preservazione dell'ambiente marino concerne un interesse collettivo della Comunità internazionale»: GRIGOLI, *Regime dei beni nautici ed esigenze di sicurezza della navigazione*, Bologna, 2002, 17 ss.

con una premessa che tenga conto delle numerose convenzioni internazionali esistenti, per poi passare all'esame della normativa comunitaria che si pone in stretta connessione con la normativa interna, stante la necessità, nel caso delle direttive, di un atto di recepimento.

Invero, tale approccio per gradi e per livelli successivi appare l'unica strada percorribile, come del resto già osservato dalla dottrina⁴, dopo aver tracciato il sistema costituito dalle norme interne, intendendosi per tali sia quelle statali che regionali, e dalle norme internazionali, l'ultimo livello è rappresentato dalla normativa comunitaria.

Le problematiche ambientali strettamente correlate al tema della sicurezza marittima, sono divenute di grande attualità a seguito dei gravissimi incidenti occorsi nelle acque della Unione Europea e causati da navi petroliere⁵ (da ultimo quello della nave *Prestige*⁶), la cui conseguenza è stata lo sversamento in mare di grandissime quantità di idrocarburi, con le disastrose e note conseguenze per l'ambiente marino e costiero circostante. Nel quadro della necessità di dettare norme e regolamenti, anche direttamente disciplinanti aspetti tecnici del mezzo nautico, assume un ruolo paradigmatico l'imposta conversione delle navi petroliere monoscafo in navi a doppio scafo⁷ entro tempi brevissimi, e ciò al fine di evitare, o ridurre al massimo le conseguenze nocive legate a simili incidenti.

L'Unione Europea, nell'ambito delle proprie competenze politiche ed istituzionali, ha assunto un ruolo attivo nella direzione sopra espressa; si

⁴ 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 ss.

⁵ Per una elencazione degli incidenti maggiormente significativi si veda ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, in *Dir. maritt.*, 2003, 1193 ss., il quale cita in ordine cronologico: «*Torrey Canyon*» (1967), «*Amoco Cádiz*» (1978), «*Exxon Valdez*» (1989), «*Haven*», «*Aegean Sea*» (1992), «*Braer*» (1993), «*Erika*» (1999) e «*Prestige*» (2002).

⁶ Sull'argomento ARROYO, *op. et loc. cit.*; v. anche *Atti del Seminario Internazionale, Palermo 15 marzo 2003, La sicurezza in mare interrogativi urgenti e proposte dopo il caso Prestige*, (a cura di MICCICHÉ e MONTEBELLO), Palermo 2004.

⁷ Sul punto sono stati emanati diversi regolamenti nell'ambito del cosiddetto pacchetto Erika I, e di cui *infra*, aventi il precipuo fine di mettere al bando le petroliere motoscafo secondo cadenze temporali esattamente determinate e relativamente brevi.

pensi, in tal senso, alla direttiva 95/21/CE in tema di attuazione di norme internazionali relative alla prevenzione dell'inquinamento ed alle condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi (controllo dello Stato di approdo), ai pacchetti Erika I e II, e da ultimo al terzo pacchetto sulla « Sicurezza marittima »⁸, all'adozione del Reg. CE n. 725/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, cui si affianca il Reg. CE n. 884/2005 della Commissione del 10 giugno 2005 che istituisce procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza marittima.

Tra gli altri e numerosi atti che si muovono nel senso sopra espresso possono ancora citarsi la istituzione di una Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (Reg. CE n. 1406/2002), o ancora la recentissima adozione delle direttive n. 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale⁹ e n. 2005/35/CE del 7 settembre 2005¹⁰ relativa all'inquinamento provocato dalle navi e l'introduzione di sanzioni per violazioni, direttiva quest'ultima

⁸ Esso contiene sette proposte legislative distribuite secondo due linee fondamentali: l'una diretta ad una migliore prevenzione degli incidenti e dell'inquinamento (rilascio delle bandiere europee, *Port State Control*, società di classificazione, monitoraggio del traffico marittimo) l'altra ad un più efficace trattamento delle conseguenze degli incidenti (inchieste sui sinistri, responsabilità e risarcimento dei danni in caso di incidente).

Particolare importanza, con riguardo al tema di questo scritto, sembrano assumere le due proposte legislative in materia di responsabilità civile, le quali intendono migliorare il sistema di norme in tema di responsabilità e risarcimento dei danni in caso di incidenti.

Le due proposte in materia di responsabilità e di risarcimento di danno in caso di incidenti « *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the civil liability of carriers of passengers by sea and inland waterway in the event of accidents* » e « *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the civil liability and financial securities of shipowners* », mirano, da un lato, a recepire nel diritto europeo la Convenzione di Atene del 1974, così come emendata nel 2002, in tal modo estendendo le tutele ivi previste a favore di tutti i cittadini UE e, dall'altro, ad una maggiore responsabilizzazione degli operatori marittimi, prendendo atto delle misure dissuasive già predisposte con la Direttiva 2005/35/CE, ed imponendo ai medesimi la stipulazione di polizze assicurative e/o di garanzie finanziarie, che siano adeguate ed accessibili da parte delle vittime cui spetti il risarcimento in caso di incidente. Il testo delle sette proposte di direttive è reperibile su <<http://www.europa.eu.int/comm/transport/maritime/safety/2005-package-3-en.htm>>.

⁹ In GUUE L96 del 27 aprile 2004.

¹⁰ In GUUE L255 del 30 settembre 2005.

collegata alla decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio del 12 luglio 2005¹¹, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

Proprio per l'estrema importanza che tali atti assumono, in una ottica di prevenzione dell'inquinamento marino che si fonda sul miglioramento delle condizioni della sicurezza della navigazione, sembra opportuno soffermarsi maggiormente sull'esame delle fonti comunitarie, limitandosi a semplici cenni e richiami normativi per quel che riguarda le fonti interne¹² ed internazionali¹³.

¹¹ Altre decisioni rilevanti, nella materia che ci occupa, assunte in sede comunitaria sono: Decisione 2004/575/CE, Conclusione del protocollo della convenzione di Barcellona per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento; Fondo per il risarcimento delle vittime dell'inquinamento da petroliere Decisione 2004/246/CE Convenzione internazionale CLC del 1992 - Protocollo integrativo del 2003; Decisione 2002/971/ce Firma e ratifica della convenzione « Hns » sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive; Decisione 2002/868/CE Italia legge 51/2001 regime di aiuti a favore della flotta cisterniera; Decisione 2002/762/CE Firma e ratifica della convenzione « Bunker oil » sulla responsabilità civile per i danni provocati dall'inquinamento provocato dal carburante delle navi; Decisione 20 dicembre 2000, n. 2850/2000/CE Quadro comunitario di cooperazione nel settore dell'inquinamento marino dovuto a cause accidentali Decisione 77/585/CEe Conclusione della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento e del Protocollo sulla prevenzione dall'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili.

¹² Nell'ambito del diritto interno la legge base e di riferimento rispetto al nostro tema d'indagine è certamente la legge sulla difesa del mare L. n. 979/1982, in particolare il fulcro della normativa ivi contenuta è rappresentato dal divieto posto a carico di tutte le navi di versare o causare lo sversamento, nell'ambito delle acque territoriali e delle acque marittime interne, inclusi i porti, di idrocarburi o sostanze nocive, di cui all'apposito elenco allegato, estendendo il divieto, per quel che riguarda le navi italiane, anche al di là del limite costituito dalle acque territoriali. Inoltre assumono rilevanza, con riguardo al tema specifico della sicurezza marittima, e vengono citate solo a titolo esemplificativo: la L. 5 giugno 1962, n. 616, recante norme in tema di sicurezza della navigazione e della vita umana in mare, la L. 4 giugno 1982 n. 438, emanata in adesione ai protocolli alla Convenzione Internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) adottati a Londra il 17 febbraio 1978; il D.P.R. 8 novembre 1991 n. 435, emanato in approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare; il D.lgs. 27 luglio 1999 n.271, in tema di sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali; la Ris. 12 dicembre 2002, in ordine alla adozione degli emendamenti alla Convenzione Internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS); il D.M. 18 aprile 2003 contenente alcune disposizioni recanti il divieto di accesso di alcune navi nei porti nazionali per

In particolare, riferendo l'indagine alle norme tecniche che sono dettate con riguardo al mezzo tecnico, le convenzioni internazionali che destano maggiore interesse sono la SOLAS 74 (Convenzione sulla salvaguardia della vita umana in mare adottata a Londra il 1 novembre 1974 e resa esecutiva in Italia con l. 23 maggio 1980 n. 213) e la MARPOL 73/78 (Conven-

la salvaguardia della sicurezza della navigazione; ed il D.M. 16 dicembre 2004 in recepimento della Direttiva 2001/96/CE in materia di Requisiti e procedure armonizzate per la sicurezza delle operazioni di carico e scarico delle navi portarinfuse.

¹³ In sede internazionale la prevenzione dell'inquinamento è regolata da diversi strumenti giuridici: (La suddivisione che segue è di FOGLIANI, *Aspetti giuridici della tutela del mare dall'inquinamento da idrocarburi*, Relazione al Convegno « Ambiente Mare Mediterraneo », Roma 11 marzo 1996, reperibile su <<http://www.fog.it/articoli/idrocarburi.htm>>):

Convenzioni che pongono il divieto di dispersione di idrocarburi o sue miscele dalle navi o anche da piattaforme, sia fisse che mobili, utilizzate per l'esplorazione e lo sfruttamento di idrocarburi nel fondo marino e per la cui infrazione stabiliscono la punibilità da parte della legislazione dello Stato di immatricolazione – Convenzione di Londra del 1954 e Convenzione per la prevenzione della polluzione da navi MARPOL 1973-1978;

Convenzioni che invece stabiliscono l'obbligo per lo stato costiero « di porre in essere tutte le misure appropriate per la protezione delle risorse viventi nel mare da agenti dannosi », sancendo la responsabilità internazionale degli stati per i danni causati da terzi in ambiti soggetti alla loro giurisdizione per l'inadempimento di tale obbligo, oppure soltanto consentono agli stati di adottare anche in alto mare le misure ritenute necessarie a prevenire, attenuare o eliminare gravi e imminenti rischi che possono derivare ai loro litorali a causa di inquinamento da idrocarburi in seguito a sinistro marittimo (CLC 1969 / ICF 1971 e Montego Bay sul diritto del mare del 1981);

Convenzioni che disciplinano lo scarico (o meglio l'immersione in mare) di rifiuti ed altre sostanze nocive da navi, aerei, barchine od altre strutture artificiali (c.d. dumping) e l'inquinamento da terra (Convenzione di Londra del 1972 e Convenzione di Parigi del 1974);

Convenzioni che trattano la materia della sicurezza sia in senso statico, ponendo norme di carattere tecnico-costruttivo riferite al mezzo nautico, sia in senso dinamico, prevedendo disposizioni atte a garantire la salvaguardia della vita umana e delle persone a bordo (–International Convention for the safety of life at sea- SOLAS -1974).

A fronte dell'acquisita consapevolezza della cooperazione interstatuale nel caso di inquinamenti marini transfrontalieri è stata adottata l'International Convention Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation datata 1990 dell'OMI (IMO International Maritime Organization), la quale predispone un complesso sistema di cooperazione tecnica tra gli Stati nella lotta all'inquinamento e altresì molteplici accordi regionali, tra i tanti può farsi cenno alla Convenzione per la salvaguardia del Mar Mediterraneo ed alla Convenzione per la protezione del Mar Baltico.

Il riferimento è rispettivamente alla Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale mediterraneo firmata a Barcellona nel 1976 e modificata nel 1995, ed alla Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino nella zona del mar baltico firmata ad Helsinki nel 1974 e modificata nel 1992.

zione per la protezione dell'inquinamento marino da navi adottata a Londra il 2 novembre 1973 e ratificata in Italia con l. 29 settembre 1980 n. 662).

La SOLAS, oltre a prevedere una serie di disposizioni dirette a garantire la salvaguardia della vita umana e delle persone a bordo, contiene anche – occorre riferirsi in particolare agli emendamenti approvati nel dicembre 2002 ed entrati in vigore il 1° luglio 2004 – una serie di norme generali che mirano ad intensificare e migliorare la sicurezza marittima, in una ottica diretta a prevenire l'escalation mondiale degli atti di terrorismo, favorire lo sviluppo e la crescita della catena degli scambi commerciali, senza dimenticare le problematiche ambientali ¹⁴.

In tal senso, può citarsi, nell'ambito delle misure speciali per intensificare la sicurezza marittima il nuovo capitolo XI-1 che dispone che le navi abbiano un numero di identificazione in un punto visibile dello scafo ed inoltre prevede l'obbligo per le medesime di dotarsi del sistema di *Continuous Synopsis Record* (CRS), istituito per fornire un archivio storico della nave, ed in cui vanno registrate le informazioni più rilevanti quali ad esempio i dati dell'armatore e quelli del gestore della nave.

Ancora con riguardo alla SOLAS occorre far riferimento al neo introdotto Capitolo XI-2 contenente *l'International Ship and Port-Facility Security Code (ISPS-Code)*, in sintesi si tratta di disposizioni che prevedono la redazione da parte delle navi e degli impianti portuali di appositi piani di sicurezza (*Ship Security Plan* e *Port Security Plan*), che tengano conto dei punti critici rispettivamente della nave e del porto.

Dal canto suo la MARPOL 73-78, il cui obiettivo è quello di eliminare, se intenzionale, e ridurre al minimo, se accidentale, l'inquinamento marino causato da sostanze nocive o idrocarburi, contiene tutta una serie di norme finalizzate alla individuazione di specifici requisiti tecnici che le navi devono possedere per giungere all'obiettivo summenzionato.

In tal senso, può farsi riferimento alla misura secondo cui il lavaggio delle cisterne di carico debba avvenire con prodotti non raffinati, e quindi

¹⁴ CAMARDA, *op. cit.*, 700, il quale osserva che le norme contenute nella SOLAS pur non avendo una finalità direttamente connessa con l'ambiente marino, tuttavia indirettamente svolgono o possono svolgere una funzione di prevenzione dall'inquinamento marino.

eliminando l'utilizzo a tal fine dell'acqua del mare, ovvero i sistemi di gas inerte nelle navi che trasportano petrolio grezzo al fine di evitare la combustione nello spazio di carico, ovvero ancora l'introduzione di navi a zavorra segregata¹⁵, o ancora la previsione di apparecchiature di monitoraggio a bordo o di registri di idrocarburi.

Nell'ambito di tali disposizioni tecniche un rilievo preminente va comunque assegnato all'imposta conversione delle petroliere monoscafo in doppio scafo¹⁶, secondo cadenze determinate ed entro tempi brevi, e ciò al fine di prevenire gli sversamenti in mare di idrocarburi, ed ancorché vi siano delle relazioni tecniche che, evidenziando possibili controindicazioni, hanno finito col sollevare dubbi e perplessità sulla reale portata ed efficacia di tale misura quale disposizione tecnica antinquinamento¹⁷.

Accanto alle norme tecniche vi sono poi le misure operative predisposte al fine di evitare l'incaglio o l'urto delle navi durante la navigazione, si pensi in tal senso agli schemi elaborati dall'IMO secondo cui nell'ambito delle zone ad alta densità di traffico marittimo devono istituirsi rotte di sicurezza, creando corsie a senso unico ed in tal modo evitando i rischi di collisione, ovvero ancora l'utilizzo della tecnologia via satellite (GNSS) cui consegue una diminuzione dei rischi di sinistri derivati dalla navigazione¹⁸.

¹⁵ ARROYO, *op. cit.*, 1198.

¹⁶ La maggioranza delle petroliere attualmente esistente è monoscafo nel senso che gli idrocarburi trasportati sono separati dall'acqua del mare soltanto attraverso una lamiera sul fondo e sul guscio laterale, con la conseguenza che un eventuale urto o incaglio, cui segua la rottura di tale lamiera, determina lo sversamento in mare degli idrocarburi trasportati. In tal senso è stata individuata quale misura tecnica antinquinamento il doppio scafo, ossia l'applicazione intorno alle cisterne di carico di una seconda lamiera interna ad un distanza sufficiente dalla lamiera esterna; in tal modo le cisterne di carico vengono protette dai rischi collegati agli urti o incagli, e si evita la dispersione, in caso di rottura, degli idrocarburi in mare. La risoluzione del M.E.P.C. del 4 dicembre 2003 ed entrata in vigore il 5 aprile 2005 ha in tal senso rielaborato il calendario per la dismissione delle petroliere monoscafo al fine di allineare le cadenze ivi previste a quelle fissate dalla UE nel Reg. CE n. 417/2002, così come modificato dai Regg. CE 1726/2003 e 2172/2004.

¹⁷ CAMARDA, *op. cit.*, 706, il quale cita quale esempio di tali possibili controindicazioni legate all'utilizzo del doppio scafo « ...i maggiori pericoli di sbandamento della nave una volta che a causa di un incidente il liquido si riversi sulle intercapedini di uno dei lati ».

¹⁸ ARROYO, *op. cit.*, 1199.

Anche l'UE, come osservato in premessa, non ha trascurato la materia dell'inquinamento e del danno ambientale in genere, forse in ossequio all'Atto Unico europeo del 1985, in cui la materia ambientale è posta tra quelle più rilevanti nell'ambito dell'azione della Comunità Europea.

Tale grande interesse è culminato nella emanazione di tutta una serie di regolamenti e direttive volte a completare il quadro, peraltro già complesso e variegato, costituito dalle numerose convenzioni internazionali che si occupano della materia.

Ci si riferisce in tal senso, per soffermarsi solo sulle più recenti, alla direttiva 2004/35/CE volta alla creazione di un sistema europeo di responsabilità per danni ambientali ed alla Direttiva 2005/35/CE che ha, in linea di continuità con la precedente, lo scopo di armonizzare il sistema sanzionatorio per danni all'ambiente.

Fra i regolamenti occorre segnalare il Reg. (CE) n. 725/2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, il Reg. CE n. 1406/2002 costituente la base giuridica per l'istituzione dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima già citati, ed il Reg. CE n. 417/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 febbraio 2002¹⁹, sulla introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia

¹⁹ Tale regolamento emanato nell'ambito dei cosiddetti pacchetti Erika I è stato successivamente modificato ad opera del Regolamento CE n.1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003, in *GUUE* L249 dell'1.10.2003, e del Regolamento CE n. 2172/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 dicembre 2004, in *GUUE* L371 del 18.12.2004.

Quest'ultimo è stato emanato a seguito degli emendamenti adottati dal Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) dell'Organizzazione marittima Internazionale (IMO) il 4 dicembre 2003 ed entrati in vigore il 5 aprile 2005, con cui sinteticamente viene ulteriormente accelerato il processo di eliminazione delle navi a scafo singolo, già citati *sub* nota 14.

L'obiettivo del regolamento n. 417/2002 è di addivenire ad una introduzione accelerata del doppio scafo, al fine di ridurre i rischi di inquinamento accidentale da idrocarburi nelle acque europee, esso si applica alle petroliere di portata lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate:

- che accedono ad un porto o ad un terminale offshore sotto la giurisdizione di uno stato membro, salpano da essi o gettano l'ancora in una zona sotto la giurisdizione di uno stato membro indipendentemente dalla bandiera che battono,
- che battono la bandiera di uno stato membro.

equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il Reg. CE n. 2978/94 del Consiglio; tali atti assumono una posizione rilevante nel cammino evolutivo compiuto dalla normativa comunitaria in tema di sicurezza marittima e tutela dell'ambiente marino.

La prima importante tappa di tale cammino è rappresentata dalla Direttiva 95/21/CE del 19 giugno 1995²⁰ relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi ed alla prevenzione dell'inquinamento per le navi che approdano nei porti comunitari, altra tappa è costituita dalle norme siglate dall'IMO nel luglio del 1991 che prevedono per le navi cisterna un *double hull* (doppio scafo)²¹ capace di proteggere il fianco o il fondo delle navi nei casi di collisione ed incaglio, previsioni che fanno parte del modificato primo annesso alla MARPOL.

Ancora può citarsi la Direttiva 2002/84/CE che ha modificato le direttive in materia di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi²² attuata in Italia con il d.lgs. 27 maggio 2005 n. 119, con l'obiettivo di migliorare l'attuazione della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima, protezione dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi.

²⁰ La direttiva 95/21CE è stata attuata in Italia con D.M. 19 aprile 2000, n. 432 - Regolamento di recepimento della direttiva 95/21/CE relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, come modificata dalle direttive 98/25/CE, 98/42/CE e 99/97/CE (in *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 25 gennaio 2001), ed è stata successivamente modificata dalla Direttiva 2001/106/CE e dalla Direttiva 2002/84/CE.

²¹ La previsione dell'obbligo di costruire le nuove navi destinate al trasporto di idrocarburi, ovvero di adeguare quelle già esistenti secondo determinate scadenze temporali, dotandole del *double hull* trova la sua prima fonte nell'*Oil Pollution Act* americano del 1990. Tali previsioni hanno poi trovato parziale accoglimento in sede di riforma del primo annesso della Convenzione MARPOL nel 1992.

Si veda sul punto, in particolare, SCHIANO DI PEPE, *La vicenda Sea Empress tra prevenzione e risarcimento dei danni all'ambiente marino*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 385 ss.

²² Le direttive europee concernenti la sicurezza marittima e l'inquinamento marino modificate dalla Direttiva 2002/84/CE sono: la direttiva 94/57/CE; la direttiva 95/21/CE; la direttiva 96/98/CE; la direttiva 97/70/CE; la direttiva 98/18/CE; la direttiva 98/41/CE, la direttiva 99/35/CE; la direttiva 2000/59/CE; la direttiva 2001/25/CE; e la direttiva 2001/96/CE.

Tale direttiva è stata emanata in connessione con il Reg. CE n. 2099 del 2002 che istituisce un comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (comitato COSS).

Ancora, sempre nell'ambito della legislazione europea in materia di sicurezza nel trasporto marittimo, va segnalata la direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale, attuata in Italia con il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196.

Da ultimo, con riguardo alla responsabilità per danni all'ambiente si è dato atto della necessità di procedere alla creazione di un sistema unico a livello europeo di responsabilità per i danni ambientali, con la previsione della risarcibilità del danno ambientale in sé.

Proprio per rispondere a tale necessità ed esigenza è stata emanata la direttiva 2004/35/CE²³ sulla responsabilità ambientale in materia di pre-

²³ Legge 18 aprile 2005, n. 62, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2004) (G.U. n. 96 del 27 aprile 2005).

Art. 1. Delega al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B.

2. I decreti legislativi sono adottati, nel rispetto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale prevalente per la materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva.

3. Gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive comprese nell'elenco di cui all'allegato B, nonché, qualora sia previsto il ricorso a sanzioni penali, quelli relativi all'attuazione delle direttive elencate nell'allegato A, sono trasmessi, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere dei competenti organi parlamentari. Decorso quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma, ovvero i diversi termini previsti dai commi 4 e 8, scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini previsti ai commi 1 o 5 o successivamente, questi ultimi sono prorogati di novanta giorni.

4. Gli schemi dei decreti legislativi recanti attuazione delle direttive 2003/10/CE, 2003/20/CE, 2003/35/CE, 2003/42/CE, 2003/59/CE, 2003/85/CE, 2003/87/CE, 2003/99/CE, 2003/122/Euratom, 2004/8/CE, 2004/12/CE, 2004/17/CE, 2004/18/CE, 2004/22/CE, 2004/25/CE, 2004/35/CE, 2004/38/CE, 2004/39/CE, 2004/67/CE e 2004/101/CE sono corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter, comma 2, della

venzione e riparazione del danno ambientale, provvedimento che istituisce un quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio « chi inquina paga »²⁴, ossia quel principio secondo cui coloro che causano danni ambientali devono sopportarne le conseguenze in termini di costi, e che nel diritto internazionale garantisce alle vittime di incidenti ambientali il diritto ad essere risarcite attraverso organi giurisdizionali o amministrativi dello Stato sul cui territorio si trova la fonte d'inquinamento, e ciò indipendentemente dalla loro cittadinanza; scopo ultimo di tale principio è quello di tutelare interessi individuali in quanto tali.

Il sistema introdotto con la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, da attuarsi entro il 30 aprile 2007, è un sistema integrato composto da: un regime generale di responsabilità oggettiva per le attività che presentano un rischio potenziale o reale per la salute umana e l'ambiente, di cui all'allegato III (es. scarichi ed immissioni nell'acqua o nell'aria di sostanze pericolose; produzione, recupero, riciclo, immagazzinamento, trasporto e messa in discarica di rifiuti pericolosi o di altro tipo; biotecnologie e trasporto di sostanze pericolose); ed un regime speciale di responsabilità fondato sulla colpa per le attività professionali diverse da quelle individuate nell'allegato III che provocano o potrebbero provocare danni alla biodiversità.

Il testo della direttiva assume estrema rilevanza nel quadro della politica ambientale dell'Unione Europea e rappresenta la tappa finale del cammino inaugurato negli anni novanta con la Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile per danno ambientale prodotto da attività perico-

legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Su di essi è richiesto anche il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, trasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti per i profili finanziari che devono essere espressi entro venti giorni.

5. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può emanare, con la procedura indicata nei commi 2, 3 e 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1 [omissis].

²⁴ Per una completa trattazione del principio « chi inquina paga » si veda PALOMBINO, *Il significato del « principio chi inquina paga » nel diritto internazionale*, in *Riv. giur. amb.*, Milano, 2003, 871.

lose²⁵, poi proseguito con il *Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente* del 1993²⁶ e con il *Libro Bianco sulla responsabilità per danno ambientale*²⁷ del 9 febbraio 2000.

Con riguardo al campo di applicazione della direttiva 2004/35 è bene precisare che essa riguarda i danni ambientali causati dallo svolgimento di attività professionali potenzialmente pericolose e dannose per l'uomo e/o l'ambiente e di cui all'elenco contenuto nell'allegato III, mentre non rientrano nel campo di applicazione della direttiva (art. 4 par.2,4) i danni ambientali causati da rischi nucleari, inquinamento da idrocarburi, e trasporto di sostanze pericolose che ricadano nella sfera di applicazione delle convenzioni internazionali elencate negli allegati IV e V della direttiva, a condizione che tali convenzioni internazionali siano in vigore nello Stato membro interessato dall'evento dannoso ed avuto riguardo al momento in cui quest'ultimo si è verificato.

Quanto alle convenzioni internazionali in materia di inquinamento da idrocarburi la direttiva richiama espressamente le Convenzioni del 1992 e del 2001²⁸, la Convenzione (H.N.S.) del 1996 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e la Convenzione (C.R.T.D.) del 1989 sulla responsabilità civile per i danni causati durante il trasporto di materiali pericolosi su strada, ferrovia o battello di navigazione interna.

Invero come si è correttamente osservato²⁹, sia pure con tale precisazione che varrebbe ad escludere una sovrapposizione di fonti (convenzioni internazionali e direttiva), fonti che peraltro presentano obiettivi ben

²⁵ Il testo della Convenzione di Lugano del 1993 sulla responsabilità civile per danno ambientale prodotto da attività pericolose è reperibile sul sito <<http://www.conventions.coe.int>>.

²⁶ Com (93) 47 def., del 14 maggio 1993, in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1993:0047:FIN:IT:PDF>>.

²⁷ Com (2000) 66 def, del 9 febbraio 2000, in <http://ec.europa.eu/eur-lex/it/com/wpr/2000/com2000_0066it01.pdf>.

²⁸ Il riferimento è alle convenzioni CLK e IOPC Fund del 1992, nonché alla *International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damages* del 2001.

²⁹ Cfr. FERRERI, *La direttiva n. 2004/35/CE sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2005, 337 ss.; l'A. auspica in tal senso un chiarimento da parte della Commissione nella relazione che dovrà essere redatta entro il 30 aprile 2014.

diversi, non appare lineare il rapporto intercorrente tra le stesse posto che « *le definizioni di misure di ripristino contenute in tali schemi, a differenza della direttiva, non prevedono né forme di riparazione sussidiarie..., né tanto meno contemplano il risarcimento delle perdite ad interim* ».

Il *pendant* sul piano sanzionatorio della direttiva 2004/35/CE è costituito dalla direttiva n. 2005/35/CE, mirata ad offrire una adeguata risposta a quanti osservano che la prevenzione può efficacemente attuarsi qualora l'adozione delle cautele ed il rispetto delle prescrizioni previste dalle leggi avvenga in modo generalizzato ed uniforme in tutto il territorio comunitario. Al contrario, si giungerebbe al paradosso di avvantaggiare le navi non conformi agli *standards* che beneficerebbero dei vantaggi economici conseguiti, in termini di risparmio di spesa, rispetto ai soggetti marittimi in linea con le medesime prescrizioni e *standards*.

Una chiara ed efficace sintesi delle preoccupazioni e delle misure che, in una ottica di prevenzione dell'inquinamento marino, la Comunità dovrebbe imporre agli Stati membri è rinvenibile nell'insieme dei *considerando* che precedono la posizione comune CE n. 3/2005 definita dal Consiglio il 7 ottobre 2004, in vista della adozione della Direttiva 2005/35/CE dal Parlamento Europeo.

In primo luogo, si sottolinea la esigenza di pervenire ad una armonizzazione a livello dei vari Stati membri delle norme pratiche in tema di scarico delle sostanze inquinanti effettuate da navi contenute nella MARPOL; in particolare si fa riferimento alle sanzioni applicabili allo scarico di sostanze inquinanti per mare che, attualmente, risultano essere diverse nei vari Stati membri.

In secondo luogo, si afferma la necessità di predisporre sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate giacché esse costituiscono parte integrante della politica comunitaria sulla sicurezza marittima, in quanto garantiscono un nesso tra la responsabilità dei soggetti coinvolti nel trasporto di sostanze inquinanti e la possibilità che ai medesimi si applichino delle sanzioni.

Con riguardo alle norme tecniche in tema di sicurezza del mezzo nautico, la posizione comune n. 3/2005, essendo unicamente finalizzata all'adozione di una direttiva atta a chiarire che gli scarichi di sostanze inquinanti sono da considerarsi violazioni del diritto comunitario, non si occupa di det-

tare direttamente disposizioni tecniche, o in genere, di individuare norme atte a garantire una osservazione costante del funzionamento della nave in linea con le procedure antinquinamento.

In tal senso si opera un rimando alle norme specifiche contenute sul punto nella MARPOL, cui si è fatto brevemente cenno. Del resto l'obiettivo principale della direttiva, come si evince dal testo della relativa motivazione³⁰, è quello di recepire nell'ordinamento comunitario la normativa internazionale contenuta nella MARPOL 73/78, al contempo prevedendo che le violazioni delle norme sugli scarichi siano considerate reati di inquinamento, e stabilendo norme armonizzate per la loro esecuzione.

Alla Direttiva 2005/35/CE si affianca, come osservato in premessa, la decisione quadro 2005/667/GAI del Consiglio del 12 luglio 2005, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

La valutazione delle motivazioni e dell'obiettivo di tale decisione può senz'altro condursi analizzando il testo dei considerando che la precedono da cui possono ricavarsi, sia pure sinteticamente, alcuni dei capisaldi che sembrano aver informato la recente azione della Unione Europea in materia di sicurezza marittima ed ambiente. Il primo importante dato è la riaffermazione della centralità per l'Unione Europea della lotta contro l'inquinamento provocato dalle navi, in modo intenzionale o per negligenza grave, al fine di adottare, specie a seguito del naufragio della petroliera *Prestige*, tutte le misure necessarie ad impedire che si riproducano danni ambientali di tale gravità. In secondo luogo si segnala l'opportunità di procedere ad un ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, obiettivo che l'Unione Europea ha inteso promuovere e favorire da un lato con l'emanazione della direttiva 2005/35/CE, e dall'altro con la decisione 2005/667/GAI, contenente norme particolareggiate in sede penale da introdursi in presenza di reati di inquinamento definiti tali ai sensi della prima.

Tale decisione, basata sull'art. 34 del Trattato sull'Unione Europea, rappresenta lo strumento attraverso cui imporre ai vari Stati membri l'intro-

³⁰ Il testo della posizione comune, con annessa motivazione, è stato pubblicato nella GUUE C 025E dell'1 febbraio 2005.

duzione di norme sanzionatorie adeguate in presenza di reati inquinanti ai sensi della direttiva 2005/35/CE, ed in particolare, stante la natura della condotta, invitando gli Stati a prevedere sanzioni applicabili alle persone giuridiche. In tal senso dapprima occorre definire i criteri di individuazione della responsabilità in capo alla persona giuridica e successivamente dettare le sanzioni, penali e non, applicabili ai reati di inquinamento.

L'esame della normativa internazionale, sia pure per brevissimi cenni, e comunitaria dimostra come in materia di sicurezza marittima il quadro legislativo sia tutt'altro che scarno; invero il problema non pare essere quello della redazione di ancora più specifiche e dettagliate norme tecniche, numerose sono le previsioni di tale tipo contenute nella SOLAS nella MARPOL e negli schemi predisposti dall'Imo, in realtà la questione centrale pare essere quella della esecuzione e concreta attuazione di tale quadro normativo.

In sintesi può rilevarsi da un lato la necessità di prevedere misure di stimolo ³¹, rivolte ai soggetti in linea con le prescrizioni dettate in materia di sicurezza marittima, che si affianchino alle misure sanzionatorie applicabili nei confronti di chi tali regole ha disatteso, ed inoltre l'esigenza che il complesso ed articolato quadro normativo esaminato raggiunga un sufficiente grado di uniformità nell'ambito dei vari Stati, al fine di assicurare una omogeneità di esecuzione, a livello di diritto interno, cui deve comunque seguire un rigido controllo in sede di concreta applicazione.

³¹ ARROYO, *op. cit.*, 1204. L'A. osserva la necessità « ...che venga meno la centralità del principio chi inquina paga, che comunque deve mantenersi, a favore del principio premio a chi non inquina ». A titolo di esempio si citano, quali misure premianti, «sovvenzioni per la costruzione, aiuti diretti ai casi di danneggiamenti alle navi, crediti indulgenti, avalli di finanziamento, concessione di marchi di qualità, finanziamento e patrocinio pubblico di corsi di formazione di equipaggi, etc. ».

La sicurezza della navigazione sotto il profilo dei soggetti che esercitano la prestazione lavorativa a bordo delle navi

Stefania Bevilacqua

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'organizzazione del lavoro, il tempo di riposo e di lavoro a bordo delle navi e la composizione dell'equipaggio; *a)* l'organizzazione del lavoro a bordo: profili di specialità; *b)* il tempo della prestazione lavorativa, la durata dell'imbarco e la consistenza numerica del personale imbarcato quali elementi della sicurezza della navigazione; *c)* (segue) e della sicurezza nella navigazione: dal d.lgs. 271 del 1999 al d.lgs. 108 del 2005 sull'orario di lavoro dei marittimi imbarcati; *d)* la disciplina giuridica del tempo dedicato al lavoro ed al riposo dei marittimi in un quadro pluriordinamentale – 3. Il regime linguistico – 4. La formazione della gente di mare

1. Premessa

Uno degli elementi che concorre alla sicurezza della navigazione marittima è certamente rappresentato dall'equipaggio, sia sotto il profilo della consistenza numerica che sotto quello della qualificazione, dell'esperienza professionale, delle condizioni a bordo, del livello di fatica.

Si stima infatti che una gran percentuale di sinistri marittimi sia da ricondursi ad errore umano. Il risalire all'individuazione dell'ulteriore nesso eziologico che ha generato l'errore non è compito agevole.

Sul piano internazionale numerosi sono stati gli interventi di *hard law* e di *soft law* che hanno avuto ad oggetto la tutela dell'equipaggio, muovendo dalla constatazione che il lavoro a bordo, insieme al mezzo nautico, sia un elemento che incide sulla sicurezza della navigazione.

Le principali fonti normative internazionali si rinvencono nella Convenzione di Londra del 7 luglio 1978, sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi (STCW 78/95), nella Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS 74 e successive modificazioni) e nelle convenzioni marittime dell'ILO che hanno riguardato diversi aspetti del rapporto di lavoro dei ma-

rittimi ¹. Sul piano dell'efficacia di tali disposizioni non si può affermare di aver raggiunto un livello di protezione soddisfacente, tanto più che recenti analisi hanno rilevato una sempre maggiore incidenza del fattore umano nei sinistri in mare.

La definizione dei criteri di identificazione dell'elemento umano sono stati oggetto di diverse risoluzioni dell'assemblea dell'IMO ² riguardanti l'analisi dei fattori di rischio sui sinistri marittimi. Muovendo dalla « patologia », accertata nel momento in cui si verifica un sinistro marittimo, si è elaborata, sul piano internazionale, una definizione di *elemento umano* considerato « *come un fattore complesso multidimensionale che riguarda sia la sicurezza marittima (safety), che la protezione dell'ambiente marino* » ³ e che coinvolge una molteplicità di soggetti (equipaggio, personale a terra, personale degli enti di classificazione, organismi regolatori, organizzazioni riconosciute, legislatore e altre parti rilevanti). Dall'esperienza di altri Paesi ⁴ – limitandoci ai soli marittimi imbarcati – sono stati considerati tra i fattori che possono causare sinistri marittimi la difficoltà di comunicazione, sia a bordo che a terra, l'organizzazione del lavoro e le condizioni di vita a bordo, la qualificazione professionale dell'equipaggio e le modificazioni del mercato del lavoro.

Molto opportunamente, la dottrina ⁵ ha ricondotto l'errore umano a tre categorie a seconda che l'errore sia commesso da: *a)* equipaggio incompetente; *b)* equipaggio insufficiente; *c)* equipaggio competente e sufficiente da un punto di vista numerico. La distinzione si basa fondamentalmente differenziando le ipotesi nelle quali la formazione dell'equipaggio sia avvenuta nel rispetto degli standard introdotti sul piano internazionale da quelle

¹ La recente convenzione di Ginevra del 23 febbraio 2006 sul lavoro marittimo (*Maritime Labour Convention*) costituisce la Convenzione quadro in materia.

² Nel novembre 1997, l'assemblea dell'IMO ha adottato la risoluzione A.850(20) che ha individuato i principi e gli obiettivi che la stessa organizzazione si propone di raggiungere con riferimento all'elemento umano. Nella precedente risoluzione A.772(18), l'IMO aveva individuato i fattori di fatica nelle operazioni marittime.

³ V. Risoluzione IMO A.850(20) cit.

⁴ Nel Regno Unito v. lo studio del MAIB (*marine accident investigation branch*), *Bridge watchkeeping safety study*, Luglio 2004; in Francia si rimanda a PERREUTY, *Les enquêtes sur les accidents maritimes dans l'expérience française*, pubblicato in questo scritto.

⁵ V. LEANZA, *Nuovi saggi di diritto del mare*, Torino, 1988, 282.

in cui, nell'applicazione e nel pieno rispetto delle norme, l'errore sia da ricondursi ad altri fattori. Vi sono fattori ⁶ legati alla persona in sé ⁷, all'organizzazione a bordo ⁸, alle condizioni di vita e di lavoro ⁹, alla nave ¹⁰, alla società di gestione a terra ¹¹, ed infine a fattori esterni e ambientali ¹².

Questa classificazione, almeno nelle prime due ipotesi, evidenzia un aspetto particolarmente sentito dalle istituzioni preposte alla sicurezza, che è quello della non uniformità di adeguati standard internazionali a bordo delle navi, sia sotto il profilo della preparazione professionale del personale imbarcato, che della composizione minima dell'equipaggio.

Sul piano dell'attuazione delle norme internazionali, è da rilevare il ruolo svolto dal legislatore comunitario che, come in altri settori, ha anticipato l'applicazione delle principali Convenzioni elaborate in sede internazionale, negli ordinamenti degli Stati membri.

Con particolare riferimento all'ordinamento interno della navigazione, l'intervento dello Stato nella disciplina del lavoro della gente di mare è stato sempre considerato, non esclusivamente nel senso di tutela sociale accordata al lavoratore, ma anche nel senso del perseguimento di un interesse pub-

⁶ V. risoluzione dell'assemblea dell'IMO A.884 (2.1) del 4 febbraio 2000, che contiene gli emendamenti al codice per l'investigazione sui sinistri ed incidenti marittimi.

⁷ Sono fattori legati alla persona del lavoratore: la capacità professionale, l'idoneità all'impiego, la conoscenza (fattori che derivano dalla formazione e dall'esperienza); la personalità (nel senso di condizioni psichiche e stato emotivo); le condizioni fisiche (idoneità all'impiego, uso di droga o di alcool e fattori di fatica).

⁸ Sono fattori legati all'organizzazione di bordo: la suddivisione di compiti e responsabilità; la composizione dell'equipaggio (con riferimento alla nazionalità e alla competenza); la complessità dei compiti assegnati; l'orario di lavoro e di riposo; le procedure e gli ordini; la comunicazione tra l'equipaggio e con l'esterno (lingua parlata); le gestioni a bordo, la programmazione (con riferimento al viaggio ed al carico).

⁹ Livello di automatizzazione, design ergonomico dei luoghi di lavoro, di vita e ricreativi e delle attrezzature; livello qualitativo delle condizioni di vita; opportunità di svago; qualità del cibo; livello dei movimenti della nave, delle vibrazioni e del rumore.

¹⁰ Design; stato di manutenzione, equipaggiamento; certificazioni di sicurezza.

¹¹ Politica di reclutamento; politica della sicurezza, gestione della nave, tabella dei periodi di riposo, condizioni contrattuali, comunicabilità con la compagnia di gestione a terra.

¹² Condizioni metereologiche e condizioni del mare; condizioni dei porti e servizi tecnico nautici; densità del traffico; organizzazioni sindacali, normative, sorveglianza e ispezioni.

blico ¹³. La sicurezza marittima in generale, e del lavoro sulle navi in particolare, è caratterizzata da una funzione preventiva piuttosto che repressiva ¹⁴.

Il controllo a bordo, connesso al settore, riguarda l'accertamento di fattori tecnici quali i requisiti di formazione ed i certificati abilitativi della gente di mare ¹⁵, le condizioni degli alloggi ¹⁶, dei locali di lavoro, l'igiene, gli arredi, la presenza di aree destinate allo svago a bordo, etc., che certamente, e come precisato, rappresentano utili indicatori per valutare il livello di benessere del lavoratore, ma che da soli non sono sufficienti, considerata la peculiarità del rapporto di lavoro marittimo anche con riferimento al luogo, ai tempi ed alle modalità di esecuzione.

2. L'organizzazione del lavoro, il tempo di riposo e di lavoro a bordo delle navi e la composizione dell'equipaggio ¹⁷

a) l'organizzazione del lavoro a bordo: profili di specialità

La crescente attenzione degli organismi comunitari ed internazionali sul tema, è dovuto anche al fatto che la modalità di organizzazione del tempo di lavoro a bordo influisce sul livello di fatica del marittimo e può costituire un utile indicatore dello stato di benessere del lavoratore sul luogo di adempimento della prestazione, rappresentato dalla nave.

Il legislatore comunitario con la direttiva 23 novembre 1993 n. 93/104/CE, recepita in Italia con d.lgs. 8 aprile 2003 n. 66 ¹⁸, ha dettato le

¹³ V. GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, tomo secondo, Milano, 1990, 167- 168; GRIGOLI, *Regime dei beni nautici ed esigenze di sicurezza della navigazione*, Bologna, 2002, 99; l'A. evidenzia che la specialità della materia navigazionista ha richiesto « anche la realizzazione di una adeguata tutela in ordine alle condizioni di sicurezza relative allo specifico substrato soggettivo dell'esercizio nautico ».

¹⁴ Anche con riferimento ad eventuali infortuni, le norme hanno una funzione preventiva; su quest'ultimo punto v. ANTONINI, *Relazione di sintesi* in AA.VV., *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 85.

¹⁵ Convenzione internazionale sugli standard per l'addestramento, i titoli professionali ed il servizio di guardia dei marittimi del 1978 (STCW 78) ratificata con legge 21 novembre 1985 n. 739, entrata in vigore in Italia il 26 novembre 1987.

¹⁶ Convenzione ILO 18 giugno 1949 n. 92 sugli alloggi degli equipaggi.

¹⁷ Questa parte del lavoro è stata pubblicata in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2005, <http://www.giureta.unipa.it/tempo_di_lavoro.htm>.

prescrizioni minime, stabilendo il tempo di lavoro (la durata normale dell'orario di lavoro, il lavoro straordinario, il lavoro notturno) e i periodi di riposo (le pause, i riposi compensativi, le ferie), escludendo dall'ambito di applicazione della direttiva, nella prima formulazione del testo normativo, alcuni settori, fra i quali i trasporti e le attività esercitate in mare, demandandone la regolamentazione ad una apposita direttiva. Quest'ultima, infatti, in virtù della specialità del rapporto di lavoro nautico¹⁹, è contenuta nella direttiva 21 giugno 1999, n. 99/63/CE²⁰, recepita nel nostro ordinamento con d.lgs. 27 maggio 2005, n. 108²¹. Al fine di estendere le disposizioni comunitarie sull'organizzazione dell'orario di lavoro a bordo anche alla navi non battenti bandiera degli Stati membri, è stata, inoltre, emanata la direttiva 13 dicembre 1999 n. 99/95/CE – attuata con D.M. 10 ottobre 2005 – concernente l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità²².

¹⁸ Il d.lgs. 66/2003 (modificato ed integrato dal d.lgs. 19 luglio 2004, n. 213) ha, in realtà, recepito la direttiva 93/104/CE del Consiglio del 23 novembre 1993, così come modificata dalla direttiva 2000/34/CE del Parlamento europeo e del consiglio del 22 giugno 2000. Sulla disciplina contenuta nel decreto legislativo si rinvia a DEL PUNTA, *La riforma dell'orario di lavoro*, in *Dir. Prat. Lav.*, 2003, 22; TARTAGLIONE, *L'organizzazione del tempo di lavoro (nel d.lgs. n. 66/2003 come modificato ed integrato dal d.lgs. n. 213/2004)*, in *Mass. Giur. Lav.*, n.11, 2004, 792.

¹⁹ Anche la disciplina sull'organizzazione del tempo di lavoro del personale di volo dell'aviazione civile è stata demandata ad un'apposita direttiva, la 2000/79 del 27 novembre 2000.

²⁰ Relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'unione Europea (FTS).

²¹ Pubblicato nella *GURI* n. 145 del 24 giugno 2005. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza del 16 dicembre 2004, nella causa C-313-03, aveva accertato l'inadempimento dell'Italia, essendo scaduto il termine (30 giugno 2002) per l'attuazione della direttiva.

²² Il mancato recepimento in Italia della direttiva era stato sanzionato dalla Corte di Giustizia UE (quarta sezione) con sentenza del 28 aprile 2005, nella causa C-410/03. La Corte di Giustizia – così come nel procedimento *ex art. 226 Trattato CE* per la mancata attuazione della direttiva 99/63 – aveva respinto le motivazioni addotte da parte italiana secondo le quali la direttiva era stata già recepita nel nostro ordinamento, quanto ai contenuti, con il d.lgs. n. 271/99.

Successivamente, con la modifica della direttiva 93/104²³, che rappresenta la norma di base, si è esteso l'ambito di applicazione della stessa, fino a comprendere i lavoratori mobili²⁴, le attività di lavoro *offshore*²⁵ e i lavoratori a bordo delle navi da pesca²⁶; si tratta di lavoratori che svolgono, come la gente di mare, la propria prestazione lavorativa a bordo. V'è da rilevare che non tutte le norme contenute nella direttiva sono applicabili a queste tipologie di lavoratori, riconoscendo ad essi delle peculiarità connesse al rapporto di lavoro ed al luogo in cui la prestazione viene eseguita²⁷. Il quadro normativo di riferimento che ne deriva è, peraltro ancora più complesso e frammentario se si tiene conto dell'enormità di regole tecniche e di annessi stabiliti sul piano internazionale. Tutto ciò genera spesso sovrapposizioni e compromette l'unitarietà delle disposizioni sull'organizzazione di lavoro destinate ai lavoratori che prestano la propria attività a bordo di una nave.

²³ Le direttive 93/104 e 2000/34, a far data dal 2 agosto 2004, sono state assorbite dalla direttiva di codificazione n. 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003. Quest'ultima direttiva si è limitata a razionalizzare il precedente testo normativo. Per un commento alla direttiva si veda RICCI, *La direttiva comunitaria di « codificazione » sull'organizzazione dell'orario di lavoro*, in *Guida lav.*, 2003, 48, 21.

²⁴ « *Lavoratori impiegati quali membri del personale viaggiante o di volo presso un'impresa che effettua servizi di trasporto passeggeri o merci su strada, per via aerea o per via navigabile* ».

²⁵ « *L'attività svolta prevalentemente su un'installazione offshore..., nonché le attività d'immersione collegate a tali attività, effettuate sia a partire da un'installazione offshore che da una nave* ».

²⁶ V. CAMARDA, *La prevenzione dei rischi professionali dei pescatori*, pubblicato in questo volume. L'A. rileva come i recenti provvedimenti normativi del nostro Paese seguono prevalentemente l'approccio comunitario rischiando di creare discrasie rilevanti tra la disciplina relativa all'esercizio della nave, con le connesse regolamentazioni di sicurezza, e la disciplina dell'attività produttiva (la pesca con i suoi fattori di produzione); attività che si svolge ovviamente nel medesimo contesto spaziale e temporale della navigazione stessa. Il diritto comunitario, contrariamente all'ordinamento italiano tradizionale – che comprende l'attività di pesca tra le navigazioni speciali (art. 219 cod. nav.) – ha, infatti, inquadrato i provvedimenti normativi sulla pesca nell'ambito del regime delle risorse alimentari.

²⁷ Le peculiarità si riconducono, per esempio, alle condizioni atmosferiche, al periodo trascorso in navigazione o, con riferimento all'attività di pesca, ai periodi di fermo, alle quote di cattura, etc. La direttiva, con riferimento a questi lavoratori, prescrive misure specifiche con riferimento alla durata massima di ore di lavoro o al numero minimo di ore di riposo, al lavoro straordinario, alle ferie ed ai criteri di computo.

b) il tempo della prestazione lavorativa, la durata dell'imbarco e la consistenza numerica del personale imbarcato quali elementi della sicurezza della navigazione

La necessità di una normativa speciale che disciplini il tempo dell'adempimento della prestazione lavorativa, giova ripeterlo, muove dal fatto che le norme di carattere generale mal si adattano al rapporto di lavoro a bordo. Le condizioni di vita a bordo influiscono sia sul rendimento « economico » dei marittimi, che sulla sicurezza in generale. Non si tratta soltanto di diritti dei lavoratori rivendicati a livello sindacale, quanto di fattori che influenzano l'idoneità del lavoratore a svolgere le proprie funzioni. In una nave, il tempo di lavoro si lega al tempo di non lavoro. *Il marittimo, terminato il suo turno di lavoro, non ritorna alla propria abitazione*²⁸.

Per una valutazione dello stato di benessere del marittimo, rileva, oltre al tempo impiegato nella prestazione lavorativa e quello del riposo, anche la durata dell'imbarco²⁹, sia in termini di periodo in navigazione che con riferimento alla sosta in porto ed alla durata delle operazioni portuali. Le norme sulla *security* hanno, recentemente, aggravato la posizione del lavoratore che trova delle limitazioni anche con riferimento alla qualità di impiego del tempo libero a disposizione; mi riferisco, per fare un esempio, alle disposizioni amministrative di alcuni Paesi che, generalizzando, impediscono ai marittimi di scendere a terra.

Altro aspetto da considerare è quello legato alla composizione dell'equipaggio, che rileva non esclusivamente al fine della sicurezza della navigazione, ma anche sul livello di fatica del marittimo.

Nel nostro ordinamento, il codice della navigazione (art. 317, primo comma) prevede che la determinazione quantitativa e qualitativa dei marittimi imbarcati sia dettata, appunto, da ragioni di sicurezza della navigazione.

²⁸ L'intensità della convivenza nell'ambiente di lavoro caratterizza il lavoro nautico e lo differenzia sia dal lavoro nell'impresa, che dallo stesso lavoro del personale di volo, v. GRAGNOLI, *La sicurezza del lavoro a bordo delle navi*, in AA.VV., *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 39.

²⁹ Secondo gli artt. 188 e 1251 n. 4 cod. nav. il marittimo non può scendere a terra senza l'autorizzazione del comandante della nave.

A tal fine si fissa nella tabella d'armamento³⁰, il numero minimo degli ufficiali di coperta e di macchina con i relativi gradi, nonché la composizione e la forza minima dell'intero equipaggio. Il codice della navigazione demanda alla legge o alla contrattazione collettiva la determinazione della tabella stessa. Nell'ipotesi in cui la tabella non sia predeterminata (art. 426, secondo comma, reg. nav. mar.) questa, predisposta dall'armatore, è sottoposta al controllo del comandante del porto, sentite le associazioni sindacali interessate e successivamente soggetta ad approvazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti³¹. Il comandante del porto dovrà vigilare sull'osservanza da parte dell'armatore delle tabelle d'armamento³² così stabilite, con facoltà di impedire la partenza delle navi il cui equipaggio sia composto in maniera difforme da quanto indicato nelle stesse (artt. 426, primo comma n. 3 e terzo comma, reg. nav. mar.).

Secondo la Convenzione SOLAS del 1974³³ (cap. V, regola 4.2), è lo Stato di bandiera a stabilire la composizione minima dell'equipaggio. Ciascuno Stato, pertanto, è libero di definire le regole³⁴ che determinino il numero di imbarcati con le relative suddivisioni delle mansioni attribuite a ciascun marittimo sulla base delle qualifiche possedute. Mancano delle convenzioni internazionali che dettano criteri standard.

Il controllo dello Stato del porto sulle navi e relativi equipaggi, di cui al Memorandum firmato a Parigi il 26 gennaio 1982 (*Paris MoU*), rappresenta uno strumento efficace al fine di estendere la sfera dei controlli delle amministrazioni marittime nazionali su navi straniere che approdano nei porti dello Stato, anche al fine di verificare le condizioni ed il tempo impiegato

³⁰ La tabella d'armamento minimo è poi approvata dal competente Ministro, per le navi impiegate nelle linee marittime sovvenzionate, mentre è rimesso alla contrattazione collettiva d'arruolamento nelle navi addette ai servizi c.d. liberi.

³¹ Circolare Ministero della Marina Mercantile, Gente di mare serie XII n. 11 del 9 marzo 1993.

³² Sulle tabelle d'armamento v. MENGHINI, *I contratti di lavoro nel diritto della navigazione*, in CICU-MESSINEO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, XXVII, t. 3, 208-212.

³³ Resa esecutiva in Italia con legge 23 marzo 1980 n. 313.

³⁴ V. STEVENSON, *Tanker crew fatigue: some new solutions to an old problem* in *Journal of maritime law and commerce*, fasc. 3/1996, 461 il quale afferma che « *the effectiveness of the measures will depend on the willingness and ability of countries to establish and enforce appropriate rules* ».

nell'attività lavorativa dell'equipaggio. La direttiva 95/21/CE³⁵ del Consiglio del 19 giugno 1995, che istituisce un regime armonizzato del *Port State Control*³⁶ nell'ambito del *Paris MoU*, contiene le procedure di ispezione e di fermo delle navi e dei relativi equipaggi che approdano nei porti comunitari. Con particolare riferimento ai lavoratori, la direttiva ha affidato agli ispettori che effettuano i controlli a bordo, il compito di accertare la validità dei certificati dei marittimi, in osservanza delle disposizioni contenute nella convenzione STCW 78 e le condizioni di vita e di lavoro dell'equipaggio, in osservanza delle disposizioni contenute nella convenzione ILO n. 147³⁷. Nel nostro ordinamento, le direttive comunitarie sul *Port State Control* sono state recepite con D. M. 19 aprile 2000 n. 432, abrogato e sostituito dal D.M. 13 ottobre 2003 n. 305³⁸. Quanto alla composizione dell'equipaggio, la norma contenuta nell'allegato IV al decreto ministeriale (di cui agli artt. 2, comma 1, e 5, comma 1), prevede che le procedure di controllo delle navi dovranno essere effettuate secondo i principi contenuti nella risoluzione IMO A.890(21) e relativi allegati³⁹, volti a stabilire la composizione minima degli equipaggi secondo criteri legati alla sicurezza.

Anche in relazione alla qualificazione dell'equipaggio, con d.p.r. n. 324 del 9 maggio 2001, in attuazione delle direttive 94/58/CE e 98/35/CE sui

³⁵ Riguardante l'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo. La direttiva è stata modificata dalle direttive 98/25/CE, 98/42/CE, 99/97/CE, 2001/106/CE, 2002/84/CE.

³⁶ V. BEISTEGUI, *El control de los buques por el Estado del puerto*, in *Anuario de Derecho marítimo*, vol. XIII, 1996, 167.

³⁷ Convenzione sulle norme minime da osservare sulle navi mercantili del 29 ottobre 1976, ratificata con legge 10 aprile 1981 n. 159. La convenzione prevede che uno stato contraente può ispezionare una nave che approda in un porto dello Stato al fine di verificare che le condizioni di vita, di lavoro e di sicurezza dell'equipaggio siano conformi a quanto previsto dalla convenzione stessa. Nel 1996 è stato poi approvato il Protocollo alla convenzione 147 che include nel suo annesso addizionale la convenzione ILO 180.

³⁸ Il regolamento recepisce la direttiva 2001/106/CE del 19 dicembre 2001, che rende obbligatorio il regime di ispezione delle navi potenzialmente pericolose.

³⁹ Adottata dall'Assemblea dell'IMO il 25 novembre 1999 (21^{esima} sessione) inerente a disposizioni per la composizione degli equipaggi delle navi ai fini della sicurezza della navigazione; v. PISCHEDDA, *L'elemento umano come fattore determinante della sicurezza della navigazione*, in *Atti del seminario internazionale « Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità »* (a cura di BEVILACQUA), cit., 99.

requisiti minimi di formazione della gente di mare⁴⁰, vengono attribuite allo Stato del porto delle competenze che vanno dall'accertamento del possesso delle abilitazioni dei marittimi (prescritte dalla convenzione STCW 78), a quelle riguardanti il numero dei marittimi imbarcati e le qualifiche possedute. L'ispezione si limita ad una verifica del rispetto delle norme in materia di sicurezza emanate dallo Stato di bandiera della nave. Sono contemplate, tuttavia, delle ipotesi che riguardano i lavoratori adibiti al servizio di guardia, per i quali gli ispettori possono verificare l'idoneità degli stessi a svolgere il servizio stesso; la verifica è rimessa ad una valutazione effettuata ai sensi dell'allegato A della convenzione STCW 78, che viene avviata soltanto qualora vi siano fondati motivi dell'inosservanza delle norme e ricorrano delle situazioni indicate espressamente all'art. 18, comma 2. Infatti, con particolare riferimento alle mansioni⁴¹ svolte a bordo, il personale adibito al servizio di guardia⁴² (soprattutto servizio di guardia in navigazione), insieme al comandante⁴³, è tra quelli esposti a maggiori carichi di lavoro.

⁴⁰ Occorre rilevare che successivamente è stata emanata la direttiva 2001/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare, la quale è stata recentemente modificata dalla direttiva 2005/23/CE della Commissione dell'8 marzo 2005. Quest'ultima contiene le modifiche alla convenzione internazionale sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti e ai servizi di guardia (convenzione STCW) ed al codice sulla formazione della gente di mare, sul rilascio dei brevetti e sui servizi di guardia (codice STCW) operate dalle risoluzioni del comitato di sicurezza IMO MSC.66(68) e MSC.67(68), dalla risoluzione MSC.78(70) e dalle circolari STCW.6/circ.3 e STCW.6/circ.5.

⁴¹ Sulla distinzione tra titoli professionali, qualifiche e mansioni si rinvia a MENGHINI, *op. ult. cit.*, 160, e bibliografia *ivi cit.*

⁴² In occasione del sinistro della petroliera Exxon Valdez, arenatasi nel 1989 in Alaska, l'inchiesta attribuì alla fatica dell'equipaggio l'elemento determinante del sinistro. Si accertò che il terzo ufficiale di coperta che era di guardia al momento del sinistro versava in uno stato di stanchezza determinata dal carico di lavoro del giorno precedente; v. EXXON VALDEZ OIL SPILL TRUSTEE COUNCIL, *Details about the accident*, Febbraio 1990.

⁴³ Il carico di lavoro affidato al comandante della nave è particolarmente gravoso se si tiene conto che nei casi in cui il comandante è inserito nei turni di guardia, esso non limita la sua attività al solo turno, bensì è tenuto a prestare la sua attività lavorativa ogni volta che le difficoltà di navigazione richiede la sua personale conduzione della nave o la sua presenza in plancia. Tale principio è contenuto nell'art. 298 cod. nav. Anche la Convenzione IMO STCW 78/95, che regola l'espletamento dei servizi di guardia di bordo, attribuisce al co-

In concreto, le norme che regolamentano l'orario di lavoro e di riposo potranno essere rispettate soltanto se i marittimi adibiti a tale servizio sono indicati, nella tabella d'armamento, in numero sufficiente per svolgere esclusivamente ciascun turno di lavoro.

c) (segue) e della sicurezza nella navigazione: dal d.lgs. 271 del 1999 al d.lgs. 108 del 2005 sull'orario di lavoro dei marittimi imbarcati

Come più volte rilevato in questo scritto, l'intero ordinamento della navigazione marittima è caratterizzato dalla sicurezza del lavoro come aspetto di una più generale tutela della sicurezza della navigazione. Prima di soffermarmi sulla recente disposizione in materia di orario di lavoro dei marittimi, merita un cenno fornire un quadro normativo, seppur sintetico, delle principali disposizioni emanate al fine di migliorare la qualità di vita e di lavoro a bordo.

La legge 16 giugno 1939 n. 1045, recante «condizioni per l'igiene e l'abitabilità degli equipaggi a bordo delle navi mercantili nazionali», ancora in vigore ⁴⁴, costituisce la prima norma – nell'ambito della normativa speciale – rivolta alla tutela delle condizioni di vita dell'equipaggio sulla nave e si basa su un sistema di controlli e di verifiche delle condizioni di sicurezza da parte della pubblica amministrazione ⁴⁵. La norma interna ha, peraltro, anticipato la regolamentazione sugli alloggi dell'equipaggio delle navi mercantili, adottata sul piano internazionale dalla Convenzione ILO 92 del 1949 ⁴⁶.

I principali interventi normativi che riguardano le condizioni di sicurezza dei marittimi imbarcati, si rinvencono nella legge 5 giugno 1962 n.

mandante il compito di garantire il mantenimento di una guardia sicura di navigazione; sulla convenzione v. GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica*, t. 2, cit., 389 ss.

⁴⁴ L'abrogazione della legge è subordinata all'entrata in vigore dei regolamenti di attuazione del d.lgs. 27 luglio 1999, n. 271, non ancora emanati.

⁴⁵ I controlli vengono svolti dalla Commissione locale per l'igiene degli equipaggi istituita nei maggiori porti; della Commissione fanno parte il comandante del porto, il medico del porto, un funzionario del RINA, un rappresentante degli armatori ed uno dei marittimi. Sul punto v. SICUREZZA, *Controlli per la sicurezza del lavoro nelle navi*, in *La sicurezza del lavoro sulle navi e nei porti*, Milano, 2001, 70-71.

⁴⁶ Le convenzioni internazionali ILO n. 92 e n. 133 sugli alloggi dell'equipaggio sono state ratificate con legge 10 aprile 1981 n. 158.

616, sulla sicurezza della navigazione e della vita umana in mare ed il relativo regolamento di sicurezza emanato con d.p.r. 14 novembre 1972 n. 1154, così come sostituito dal d.p.r. 8 novembre 1991 n. 435, emanato per consentire l'adeguamento con le disposizioni derivanti dall'entrata in vigore della convenzione SOLAS. Il regolamento basa la sua concreta applicazione su un sistema di visite, effettuate dalle capitanerie di porto sulle navi italiane, volte alla verifica del rispetto delle condizioni di sicurezza prescritte.

Con il d.lgs. 27 luglio 1999 n. 271 si passa dalla concezione di sicurezza della navigazione a quella di sicurezza nella navigazione⁴⁷, adattando le norme in materia di diritto del lavoro al rapporto di lavoro nautico, fortemente caratterizzato da principi pubblicistici. Com'è noto, il decreto legislativo che detta una disciplina specifica per la sicurezza del lavoro⁴⁸ a bordo (insieme al d.lgs. 272/1999 per il lavoro portuale e al d.lgs. 298/99 per il lavoro a bordo delle navi da pesca⁴⁹), è stato emanato per colmare una lacuna nel nostro ordinamento derivante dal fatto che il d.lgs. 626 del 1994 non poteva essere totalmente applicato al lavoro marittimo. L'intera disciplina sulla sicurezza del lavoro discende dall'obbligo di adempimento dell'Italia alle direttive comunitarie che concernono il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

d) la disciplina giuridica del tempo dedicato al lavoro ed al riposo dei marittimi in un quadro pluriordinamentale

Con particolare riferimento all'organizzazione del tempo di lavoro, ovvero a quel periodo durante il quale il lavoratore è a disposizione del datore di lavoro nell'esercizio della sua attività lavorativa, norme internazionali pattizie e norme comunitarie hanno stabilito prescrizioni minime generali al fine di tutelare la salute e garantire la sicurezza dei lavoratori. I recenti prov-

⁴⁷ V. GRAGNOLI, *La sicurezza del lavoro a bordo delle navi*, in AA.VV., *La sicurezza del lavoro nelle navi e nei porti*, Milano, 2001, 53-57; ENRICO, *Relazione introduttiva*, in *Atti del seminario internazionale « Il lavoro marittimo e portuale tra sicurezza ed economicità »* (a cura di BEVILACQUA), cit., 19.

⁴⁸ Sulla sicurezza del lavoro a bordo v. *amplius*, GRIGOLI, *La sicurezza del lavoro nautico nell'innovativo sistema regolamentare*, Trieste, 2000.

⁴⁹ Di attuazione della direttiva 93/103/CEE.

vedimenti contengono regole che, in via preventiva, garantiscono standard uniformi di sicurezza per tutti gli equipaggi, anche sotto il profilo dell'organizzazione del tempo del lavoro.

La Convenzione STCW del 1995, e precisamente il codice STCW sulla formazione della gente di mare, sul rilascio dei brevetti e sui servizi di guardia (codice STCW) nella parte A cap. VIII sezione A-VIII/1, avente carattere vincolante, stabilisce che per i marittimi adibiti al servizio di guardia il periodo minimo di riposo deve essere di dieci ore ogni ventiquattro ore (che potranno dividersi in due periodi, uno dei quali deve essere almeno di sei ore continuative) o comunque non meno di settanta ore nell'arco di una settimana. Il periodo di riposo può essere diminuito in caso di emergenza, di esercitazione o in occasione di « *overriding operational conditions* ».

Nella parte B, cap. VIII, sezione B-VIII/1, avente carattere non obbligatorio, il codice indica le linee guida ed introduce alcune disposizioni rivolte alla prevenzione della fatica del personale di guardia stemperando gli effetti delle prescrizioni contenute nella regola VIII/I della parte A. La norma contiene un collegamento tra tempo di lavoro e fatica. In particolare, al punto 3 si stabilisce che « le disposizioni emanate per prevenire la fatica dovranno garantire che il totale delle ore di lavoro non siano eccessive o irragionevoli. Il periodo minimo di riposo stabilito nella sezione A-VIII/1 non deve essere, inoltre, interpretato nel senso che in tutte le altre ore lavorative il personale deve essere impiegato in servizi di guardia ». Il codice dà rilevanza inoltre alla frequenza ed alla lunghezza dei periodi di riposo e invita le Autorità statali ad introdurre l'obbligo di registrare le ore di lavoro o di riposo dei marittimi e che gli Stati ispezionino con regolarità tale documentazione.

La convenzione ILO n. 180, adottata a Ginevra il 22 ottobre 1996⁵⁰, sull'orario del lavoro della gente di mare e la composizione dell'equipaggio

⁵⁰ La convenzione è entrata in vigore a livello internazionale l'8 agosto 2002 con la ratifica di otto Stati, e non è stata ancora ratificata dall'Italia. La Commissione europea con raccomandazione del 18 novembre 1998 (in *GUCE* L43 del 17 febbraio 1999) ha esortato gli Stati membri a ratificare la convenzione ILO 180 e il Protocollo alla convenzione ILO 147 del 1996. Al fine di rendere obbligatoriamente vincolante per gli stati membri la convenzione, la Comunità Europea ha emanato la direttiva 99/63/CE che consente di applica-

contiene due principali disposizioni: la determinazione della durata massima di lavoro ⁵¹ (stabilita in quattordici ore giornaliere e settantadue ore settimanali) e minima di riposo (dieci ore giornaliere e settantasette ore settimanali), nonché la creazione di un meccanismo che consente di applicare le norme convenzionali alle navi immatricolate in paesi terzi, attraverso il controllo dello Stato del porto.

Sul piano del diritto interno, la regolamentazione sull'orario di lavoro e sui periodi di riposo ⁵² dei marittimi non è disciplinato dal diritto del lavoro comune ed è demandata, nel rispetto dei principi costituzionali, alla contrattazione collettiva ⁵³.

Sino all'emanazione del d.lgs. 27 maggio 2005, n. 108 la disciplina normativa che stabiliva i limiti al tempo di lavoro a bordo non aveva una sistemazione organica, ma piuttosto frammentaria ⁵⁴. Le disposizioni sull'orario di lavoro a bordo si ritrovano, infatti, in diverse fonti normative: d.lgs. 271/99, d.lgs. 66/2003 e d.p.r. 324/2001.

Il primo provvedimento conteneva, all'art. 11 (l'efficacia della norma è cessata con l'emanazione del d.lgs. 108/2005), la regolamentazione dell'o-

re la convenzione 180 agli Stati che battono bandiera di Paesi terzi che approdano nei porti comunitari.

⁵¹ È stato affermato che la Convenzione conteneva una definizione ambigua del tempo di lavoro, interpretando tale periodo come quello in cui il marittimo è a disposizione dell'impresa senza però fornire alcuna prestazione lavorativa, v. BEISTEGUI, *El tempo de trabajo...*, cit., 241; POLITAKIS, *Updating the international seafarer's code: recent developments*, in *Int. Journal of maritime and coastal law*, vol. 12, n. 3, 1997, 359.

⁵² Per alcuni contributi v. INNOCENZI, *Il riposo settimanale dei marittimi nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Dir. trasp.*, 1991, 68 ss.; CATUDELLA, *Orario di lavoro e riposo dei marittimi*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, fasc. 3, 1085-1097, nota a sentenza Trib. di Genova 27 ottobre 2000; GENTILE, *Verso la ridefinizione a partire dai marittimi, del compenso per il lavoro festivo dei turnisti*, in *Foro. It.*, 1994, fasc. 3, 849-854, pt. 1, nota a Cass. Sez. lav. 23 gennaio 1993 n. 793.

⁵³ V. LEFEBVRE, PESCATORE, TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, X ed., Milano, 2004, 366.

⁵⁴ V. GRIGOLI, *Regime dei beni nautici ed esigenze di sicurezza della navigazione*, op. loc. cit. rileva, giustamente, come la frammentarietà – che caratterizza tutto il « substrato soggettivo » rappresentato dal lavoro nautico – sia dovuta anche al fatto che il legislatore nazionale, dopo una iniziale inerzia, pur di conformarsi al regime comunitario ha trascurato di contemperare l'esigenza derivante dal rispetto delle norme comunitarie con quella di dare organicità alla materia.

rario di lavoro sia per i lavoratori marittimi imbarcati a bordo delle navi mercantili, che da pesca. Per questi ultimi, come già evidenziato, anche il d.lgs. 66/2003 sull'organizzazione del lavoro, all'art. 18 delinea il tempo di durata del lavoro. Il d.p.r. 324/2001, richiamato dal recente d.lgs. 108/2005, infine, contiene, all'art. 12, la disciplina sull'organizzazione dell'orario di lavoro per i marittimi che prestano servizio a bordo di navi battenti bandiera italiana⁵⁵, adibiti ai servizi di guardia. In presenza di più norme applicabili alla medesima fattispecie spetta, pertanto, all'interprete il compito di comparare i provvedimenti per individuare la normativa applicabile. La rapida emanazione di norme comunitarie e di norme internazionali hanno reso più complesso il quadro normativo applicabile.

Il d.lgs. 108/2005 dà attuazione alla direttiva 1999/63/CE ed al contempo rende vincolante per il nostro Paese la convenzione ILO 180 sull'orario del lavoro, essendo stata quest'ultima « trasfusa » nella direttiva comunitaria. Tra le novità più importanti si segnalano: l'introduzione di strumenti che possano consentire la verifica del rispetto delle disposizioni e di criteri che stabiliscano di definire la tabella di armamento in relazione all'orario di lavoro. L'ambito di applicazione della norma è il rapporto di lavoro dei marittimi che prestano servizio a bordo di tutte le navi mercantili adibite alla navigazione marittima. Si esclude, pertanto, l'applicabilità al lavoro a bordo delle navi da pesca.

Con riferimento alla durata dell'orario di lavoro, la norma riproduce il contenuto nel d.lgs. 271/99. Per « durata del lavoro » a bordo della nave si intende il tempo durante il quale un lavoratore marittimo è tenuto ad effettuare l'attività lavorativa connessa all'esercizio della navigazione (art. 2 comma 1 lett. *b*). La norma fa rientrare nel concetto di durata (con riferimento alla prestazione concreta) anche attività che vanno al di là del mero esercizio della nave, inteso quale « attività organizzata, inerente all'impiego della nave, in base alla destinazione ad essa propria, rivolta al conseguimen-

⁵⁵ Ad eccezione delle navi da guerra, da pesca, delle imbarcazioni da diporto, delle imbarcazioni di legno di costruzione rudimentale.

to di un risultato economico proprio del gestore »⁵⁶, comprendendo le ore destinate alla formazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro a bordo, agli appelli, alle esercitazioni antincendio e di salvataggio⁵⁷. Alcuni di questi doveri, peraltro, si aggiungono agli obblighi che derivano dal contratto di arruolamento con l'armatore – sotto il profilo privatistico del rapporto di lavoro – e si annoverano tra gli obblighi dell'equipaggio di natura pubblicistica⁵⁸. In tal senso è infatti previsto all'art. 3, comma 11, che il comandante della nave ha il diritto di esigere dai lavoratori marittimi le necessarie prestazioni di lavoro, anche sospendendo il programma di ore di lavoro e di ore di riposo per le attività inerenti la sicurezza della navigazione in relazione a situazioni di emergenza e le operazioni di soccorso.

Relativamente ai limiti dell'orario di lavoro e di riposo, l'art. 3 che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 271/99, riproduce quanto era contenuto in quest'ultimo⁵⁹. Le ore di riposo, inoltre, non possono essere suddivise in più di due periodi distinti di cui uno almeno di sei ore consecutive, e l'intervallo tra due periodi non deve superare le quattordici ore. Questa disciplina non è, tuttavia, inderogabile. Il comma 7 prevede, infatti, che per le navi impiegate in viaggi di breve durata e per particolari tipologie di navi impiegate in servizi portuali, la contrattazione collettiva può derogare a quanto previsto in materia di orario massimo di lavoro e minimo di riposo, tenendo conto di periodi di riposo più frequenti o più lunghi oppure dalla concessione di riposi compensativi ai marittimi che operano a bordo. Giova rilevare che anche la recente norma, al pari della precedente, non dà una definizione di viaggi di breve durata, ed è stato sostenuto⁶⁰ che, spesso, è più stancante una nave che compie frequenti soste nei porti piuttosto di una nave che naviga per un lungo periodo, poiché le soste e le attività connesse alla sosta in porto causano spesso l'interruzione del periodo di riposo. Con

⁵⁶ V. LEFEBVRE, PESCATORE, TULLIO, *Manuale...*, cit., 303.

⁵⁷ L'art. 3, comma 4, prevede che le attività che vanno al di là delle normali attività di navigazione e di porto dovranno essere svolte in maniera tale da ridurre al minimo il disturbo nei periodi di riposo del lavoratore e non provocare affaticamento.

⁵⁸ V. MENGHINI, *I contratti di lavoro...*, op. cit., 214-215.

⁵⁹ Avendo recepito nel testo le disposizioni contenute nella convenzione ILO n. 180.

⁶⁰ V. PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, infra, § 5.

riferimento ai lavoratori marittimi che operano in tali tipologie di navi o in navi adibite a servizi portuali, le deroghe dovranno altresì consentire dei periodi di riposo compensativo ⁶¹. Rispetto al d.lgs. 271/99 il ricorso alle deroghe dovrà essere contenuto e subordinato ad autorizzazione ⁶² del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Con particolare riferimento, invece, ai marittimi impiegati nel servizio di guardia, la norma attua il coordinamento tra disciplina generale dell'orario di lavoro a bordo e disciplina speciale, rinviando espressamente all'art. 12 del d.p.r. 324/2001 ed escludendo per tale personale il ricorso alle deroghe. Su questo punto il testo vigente differisce dal precedente, laddove era espressa la derogabilità per tutti i marittimi; deroga, peraltro, contemplata sia nella convenzione internazionale ILO 180, che nella convenzione STCW ⁶³ del 1978, nella versione emendata nel 1995, che riguardava il personale di guardia. Queste disposizioni attribuiscono, tuttavia, una facoltà ⁶⁴ agli Stati, non un obbligo.

Altra disposizione contenuta nelle norme internazionali è la facoltà dello Stato di tenere un registro nel quale si annotino le ore di lavoro e le ore di riposo della gente di mare, in modo da potere consentire una verifica del rispetto delle regole relative prescritte. Tale facoltà è stata esercitata dall'Italia che, con il recente d.lgs. 108/2005, ha introdotto il registro dell'o-

⁶¹ Non appare, tuttavia, chiaro se la limitazione alle navi impiegate in viaggi di breve durata o adibite ai servizi portuali (tecnico-nautici) valga solo per i congedi compensativi.

⁶² La norma non specifica se l'autorizzazione ministeriale alla stipula sia preventiva, con la conseguenza di ridurre l'autonomia collettiva delle parti, o se invece sia successiva limitandosi ad una mera valutazione di congruità; su questo aspetto si veda il *parere* della XI Commissione permanente della Camera dei Deputati del 13 aprile 2005.

⁶³ *Seafarer's training, certification and watchkeeping code*. Sul tempo di lavoro nella STCW v. BEISTEGUI, *El tempo de trabajo como elemento constitutivo de la seguridad marittima: sus implicaciones en relacion con el control de los busques per el estedo del puerto*, in *Anuario de derecho marítimo*, vol. XX, 2003, 237.

⁶⁴ Il comitato di sicurezza marittima dell'IMO nel maggio 2002 ha incaricato il sottocomitato sulla formazione di esaminare prescrizioni obbligatorie sulla capacità e sulla formazione dei lavoratori con riferimento all'elemento della fatica; cfr. PALOMARES, *El factor humano y los accidentes maritimos*, in *ANAVE; Cuaderno Profesional Marítimo*, n. 224/2002, 7.

rario di lavoro a bordo delle navi mercantili redatto secondo un modello allegato al decreto stesso. Il registro andrà compilato (in lingua italiana ed in lingua inglese) dall'armatore, sottoposto alla verifica di conformità da parte dell'autorità marittima e tenuto a bordo. Copia del registro che riguarda il singolo lavoratore dovrà, inoltre, essere consegnato al marittimo.

La disposizione che, ad una prima lettura, racchiude il contemporaneo del principio di sicurezza del lavoro con quello di sicurezza della navigazione riguarda la « definizione delle tabelle d'armamento in relazione con l'orario di lavoro » (art. 6). Si prevede che nella definizione della tabella di armamento di sicurezza delle navi si dovrà tener conto dei seguenti criteri: *a)* evitare o ridurre al minimo orari eccessivi di lavoro in relazione alla tipologia di nave e di navigazione svolta e *b)* conformità alle prescrizioni minime di sicurezza di cui alla tabella minima d'equipaggio (di cui all'art. 317 cod. nav.). Con il decreto legislativo n. 108/2005 non si è voluto introdurre un secondo documento che si aggiunge alla tabella, bensì si tratta della identica tabella. L'attuale formulazione può generare dubbi per la diversità della terminologia usata nella normativa nazionale rispetto a quella comunitaria. Credo che la norma avrebbe avuto una più chiara formulazione se si fosse tenuto conto del parere della Commissione parlamentare⁶⁵, secondo il quale era auspicabile sostituire alla tabella di armamento *di sicurezza*, la tabella di armamento *di esercizio* che avrebbe reso applicabili le disposizioni sulla sicurezza a tutto il personale che opera a bordo⁶⁶ (compreso il personale di cucina, di camera, etc.), al fine di limitarne l'affaticamento. Inoltre, il riferimento alla *necessità di evitare o di ridurre al minimo, orari eccessivi di lavoro a bordo per il lavoratore marittimo, al fine di garantire adeguati periodi di riposo* ha un valore esclu-

⁶⁵ XI Commissione permanente della Camera dei deputati, seduta del 13 aprile 2005, allegato 5.

⁶⁶ Sulla definizione di equipaggio e sulla necessità di operare una distinzione tra equipaggio in senso stretto (iscritto nel ruolo di cui all'art.170 cod. nav con il quale l'armatore stipula il contratto d'arruolamento) e gli altri lavoratori che effettuano la propria prestazione lavorativa a bordo alle dipendenze dell'armatore e con i quali egli stipula un contratto di lavoro subordinato v. ENRICO voce *Equipaggio*, in *Digesto. disc. priv., Sez. comm.*, V, 259-261; MINALE COSTA, voce *Lavoro nella navigazione*, in *Digesto disc. priv., Sez. comm.*, VIII, 405.

sivamente ridondante, poiché la definizione ed i limiti dell'orario di lavoro sono stati stabiliti con legge.

Sotto il profilo sanzionatorio, la norma, oltre ad intimare sanzioni penali o amministrative, a seconda dei casi al comandante della nave o all'armatore, in caso di violazione delle disposizioni, prevede che l'autorità marittima possa obbligare l'armatore alla revisione della tabella di armamento e non concedere il rilascio delle spedizioni ex art. 181 cod. nav.

Per quanto riguarda le ferie, si è voluto stabilire con legge ordinaria una materia che il codice della navigazione demanda, in assenza di una disposizione specifica, ai contratti collettivi. Il decreto legislativo ha fissato (art. 8) il periodo minimo di ferie pari a trenta giorni su base annua, uniformandosi a quanto era stato determinato dall'art. 3 della Convenzione ILO n. 146 adottata il 13 ottobre 1976 e resa esecutiva in Italia con l. 10 aprile 1981 n. 159 e dal d.lgs. n. 66/2003⁶⁷ per i lavoratori a bordo delle navi da pesca.

Infine, la responsabilità sull'organizzazione e sul rispetto delle norme relative all'orario di lavoro, alle ferie ed ai periodi di riposo dei marittimi sono attribuiti al comandante della nave.

Un'ultima considerazione riguarda il profilo dei controlli delle disposizioni sull'organizzazione di lavoro. Al fine di rendere le norme sull'orario di lavoro applicabili anche alle navi (ad esclusione dei pescherecci) che fanno scalo nei porti comunitari, la Comunità Europea, come già scritto sopra, ha adottato la direttiva 1999/95/CE allo scopo di attuare un sistema di verifica e di controllo dell'osservanza delle disposizioni della direttiva 1999/63/CE da parte degli ispettori del *Port State Control*⁶⁸. L'ispezione riguarda la tabella dell'organizzazione del lavoro a bordo e del registro delle ore di lavoro o di riposo. È prevista un'ispezione dettagliata che viene affidata alla discrezionalità dell'ispettore o che è obbligatoria nel caso in cui sia stato presentato

⁶⁷ V. NODARI, *Il diritto alle ferie tra normativa internazionale e normativa europea*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n.5/2004, 458- 463.

⁶⁸ V. BEISTEGUI, *El control de los busques por el Estado del puerto*, in *Anuario de Derecho marítimo*, vol. XIII, 1996, 167.

un reclamo ⁶⁹. In presenza di irregolarità al termine delle procedure ispettive, lo Stato potrebbe adottare misure che comportino alla nave il divieto di lasciare il porto sino a quando non siano state eliminate le irregolarità o sino a quando i marittimi non si siano sufficientemente riposati.

Si auspica che, soprattutto a seguito dell'intervento della Corte di giustizia dell'Unione Europea, l'Italia adempia in tempi brevi all'obbligo comunitario e che tramite l'utile strumento del *Port State Control* si riesca a garantire il rispetto della normativa di sicurezza del lavoro anche per i lavoratori che prestano la propria attività lavorativa a bordo delle navi extracomunitarie ⁷⁰.

3. Il regime linguistico

La direttiva 2003/103/CE fa, inoltre, proprie le disposizioni contenute nella convenzione STCW con riferimento al regime linguistico applicabile ai certificati e alle convalide che attestano il rilascio di un certificato di abilitazione e quelle contenute nella convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS) con riferimento al regime linguistico applicabile alle comunicazioni di sicurezza tra la nave e le autorità di terra.

Nel primo caso, in conformità a quanto contenuto nella regola I/2 par. 1 e all'art. VI, par. 1 della convenzione STCW, i certificati e le convalide dei certificati di cui si chiede il riconoscimento dovranno essere tradotti in inglese.

Nel secondo caso, si inserisce un richiamo esplicito all'applicazione della regola 14, par. 4 del cap. V della convenzione SOLAS (regola già in vigore dal 1 luglio 2002), che stabilisce che la lingua inglese sia utilizzata come lingua di lavoro per le comunicazioni di sicurezza tra la nave e le autorità di terra, a meno che entrambi utilizzino una lingua comune diversa dall'inglese.

⁶⁹ Il reclamo può essere proposto da un membro dell'equipaggio, da un organismo professionale, da un'associazione, da un sindacato o da chiunque sia interessato alla sicurezza della nave e la persona che presenta il reclamo deve risultare anonima al comandante e all'armatore.

⁷⁰ Con riferimento alle navi di Stati terzi, la direttiva si applica a queste navi soltanto dopo l'entrata in vigore della Convenzione ILO 180 e del Protocollo della convenzione 147. Dopo l'entrata in vigore di questi strumenti internazionali, il trattamento riservato alle navi immatricolate o battenti bandiera di uno Stato non contraente non dovrà essere più favorevole di quello riservato ad una nave di uno Stato parte.

Giova rilevare che sebbene vi siano diverse norme che stabiliscono la lingua ufficiale a bordo, le differenze linguistiche rappresentano un aspetto che incide sul livello di benessere. Un equipaggio multietnico può soddisfare i requisiti previsti dalla legge con riferimento al solo linguaggio tecnico ma al contempo non potere comunicare con gli altri marittimi durante le ore destinate allo svago perché non si ha un'adeguata conoscenza della lingua parlata, con eventuali conseguenze sul suo stato psico-fisico.

4. La formazione della gente di mare

La disciplina riguardante la formazione della gente di mare è contenuta nella Convenzione di Londra del 7 luglio 1978, sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi (STCW 78), così come emendata in data successiva⁷¹. La Convenzione detta disposizioni in ordine al rilascio, al rinnovo ed al riconoscimento dei certificati che abilitano i marittimi all'esercizio dell'attività nautica, in base alle qualifiche professionali possedute.

Il legislatore comunitario ha reso obbligatoriamente applicabili le disposizioni internazionali sulla formazione dei marittimi, negli ordinamenti interni degli Stati membri, attribuendo ad esse notevole rilevanza nell'ambito delle misure atte a garantire la sicurezza in mare ed a proteggere l'ambiente marino⁷².

I principi stabiliti in sede internazionale in materia di formazione e abilitazione dei marittimi sono stati, infatti, recepiti nell'ordinamento comunitario con le direttive 94/58/CE e 98/35/CE relative ai requisiti minimi di formazione della gente di mare, sostituite poi nel testo consolidato della direttiva 2001/25/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001⁷³. Quest'ultima è stata modificata in più parti da diversi testi normativi.

La maggiore difficoltà riscontrata nell'attuazione delle norme, sotto il profilo della sicurezza della navigazione marittima, concerne la procedura di

⁷¹ L'ultimo emendamento del 1995 è entrato in vigore in Italia per accettazione tacita.

⁷² V. *Relazione* della Commissione Europea COM(2003) 1 del 13.1.2003.

⁷³ La direttiva che ha sostituito le due direttive precedenti, ovvero la direttiva 94/58/CE e la direttiva 8/35/CE, ha mantenuto lo stesso contenuto.

riconoscimento dei certificati rilasciati dai paesi terzi. Quest'ultimo aspetto riguarda anche il profilo dell'occupazione, infatti a causa della diminuzione dei marittimi dell'Unione Europea ⁷⁴, nelle navi battenti bandiera di uno Stato membro vengono arruolati in maniera sempre crescente marittimi provenienti da paesi extracomunitari, certamente meno costosi. Il riconoscimento del certificato che attesta l'abilitazione viene affidato all'autorità competente dello Stato membro e vincola soltanto lo Stato che ha effettuato il riconoscimento stesso.

In Italia la procedura è contenuta negli artt. 8 e 9 del d.p.r. 9 maggio 2001 n. 324, che ha attuato le direttive 94/58/CE e 98/35/CE.

Tale procedimento, oltre che avere come conseguenza quella di ripetere la stessa procedura per ogni Stato anche in riferimento allo stesso singolo certificato, non risolve il problema, molto diffuso, che è quello delle certificazioni fraudolente ⁷⁵. A ciò si aggiunge la qualificazione degli equipaggi imbarcati nelle navi battenti bandiere di comodo, i cui Stati se non sono parte della convenzione STCW non sono tenuti a rispettare gli stessi standard comunitari per i marittimi imbarcati.

Al fine di fronteggiare questa realtà sempre più dilagante, la Comunità ha emanato la direttiva 2003/103/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003 che modifica la direttiva 2001/25/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare.

La direttiva, che si applica alla gente di mare extracomunitaria che presta servizio a bordo di una nave battente bandiera di uno Stato membro, istituisce un sistema armonizzato che si basa sul riconoscimento non più del singolo certificato ma del Paese terzo che lo ha rilasciato ed affida alla Commissione, assistita dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima ⁷⁶, la

⁷⁴ Si stima che entro il 2006 il deficit di ufficiali comunitari possa diventare di circa 36.000 unità: v. *Parere* del Comitato economico e sociale in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulla formazione professionale e l'arruolamento della gente di mare (2002/C 80/03) in GUCE C 80/9 del 3 aprile 2002.

⁷⁵ V. *A study on fraudulent practices associated with certificates of competency and endorsements*, Seafarers International research centre (SIRC), 2001.

⁷⁶ L'agenzia istituita dal regolamento (CE) n. 1406/2002 (modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 724/2004) ha tra i suoi compiti quello di assistere la Commissione Eu-

valutazione dei sistemi di formazione e di abilitazione dei marittimi di quel Paese. La richiesta dovrà essere presentata alla Commissione da parte del Paese che vuole ottenere il riconoscimento. A tal fine esso dovrà soddisfare i criteri previsti nell'allegato II, dove si richiede, tra gli altri, che il Paese terzo sia parte della convenzione STCW. Sono previste nuove procedure per la proroga e per la revoca del riconoscimento.

La direttiva 2005/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005⁷⁷, riguardante il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare e recante modificazione della direttiva 2001/25/CE ha consentito di semplificare la procedura di riconoscimento dei titoli professionali dei marittimi. In assenza di questa disposizione la procedura era quella prevista nelle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE⁷⁸ sulla formazione professionale, notevolmente più complessa e sfavorevole rispetto alla procedura prevista dalla convenzione STCW.

Infine, con la direttiva 2005/23/CE della Commissione, dell'8 marzo 2005⁷⁹, si sono recepite le modifiche apportate alla convenzione STCW ed al codice sull'addestramento, la certificazione e la tenuta della guardia adottato dalla conferenza delle parti della convenzione STCW con la risoluzione n. 2 del 1995, e successivi aggiornamenti (codice STCW) dalle risoluzioni MSC.66(68) e MSC.67(68) del comitato per la sicurezza marittima dell'Organizzazione marittima internazionale, (entrate in vigore il 1° gennaio 1999), dalla risoluzione MSC.78(70), (entrata in vigore il 1° gennaio 2003) e dalle circolari STCW.6/Circ.3 e STCW.6/Circ.5, (con validità decorrente rispettivamente dal 20 maggio 1998 e dal 26 maggio 2000). La nuova regola V/3 della convenzione STCW, che è stata aggiunta dalla risoluzione MSC.66(68), stabilisce nuovi requisiti minimi obbligatori in materia di formazione e qualifiche di comandanti, ufficiali, marinai e altro personale, arruolati in navi passeggeri diverse da quelle *ro-ro*.

ropea nell'esecuzione dei compiti a questa affidati dalla legislazione comunitaria in materia di formazione, rilascio di certificati e servizi di guardia degli equipaggi delle navi.

⁷⁷ GUUE L 255 del 30/09/2005.

⁷⁸ Direttiva modificata dalla direttiva 2000/5/CE della Commissione.

⁷⁹ GUUE L 062 del 09/03/2005.

Alcune considerazioni sullo strumento del *Port State Control* tra *safety* e *security*

Caterina Montebello

SOMMARIO: 1. I limiti del concetto del *genuine link* e l'importanza del *Port State Control* – 2. Lo strumento internazionale del *Port State Control* nella normativa comunitaria – 3. *Port State Control* e controlli di *security*

1. I limiti del concetto del *genuine link* e l'importanza del *Port State Control*

L'incapacità di molti registri nazionali di rispondere alle esigenze armatoriali di abbattimento dei costi di gestione ha determinato l'ormai noto ricorso alla c.d. registrazione giuridica di comodo¹. Si tratta dell'iscrizione delle navi effettuata nei registri di alcuni Stati « ben individuati », per operare al di fuori di un completo ed efficace controllo pubblico² e sottrarsi, così, alla norme fiscali, previdenziali e di sicurezza poste a tutela degli equipaggi e alle norme valutarie in vigore nei loro Paesi. È un meccanismo che continua a caratterizzare fortemente la situazione attuale dei trasporti marittimi³ e che è favorito dagli stessi principi di diritto internazionale in materia, quale il

¹ In materia, v. tra gli altri LAURIA, *Bandiere ombra e situazioni giuridiche di comodo*, in *Trasp.*, 1977, 83; ZUNARELLI, *Le bandiere di convenienza e l'evolversi dei principi di libertà di navigazione e di commercio marittimo*, in *Dir. mar.* 1980, 457; MANFRINI, *Il traffico marittimo nel diritto comunitario*, Torino, 1994, 13; LI - WONHAM, *Registration of Vessels*, in *IJMC*, 1999, 139; LOFFREDA, *Il registro internazionale italiano: luci e ombre*, in *Dir. tras.*, 1999, 51.

² ZUNARELLI, *Le bandiere di convenienza*, cit., 457.

³ Sulla forza della posizione giuridica assunta dai registri di convenienza, si consideri il parere espresso dalla Corte Internazionale di Giustizia, su richiesta dell'Assemblea dell'IMCO (ora IMO), circa la conformità o meno all'art. 28 lett. a) della Convenzione istitutiva dell'IMCO, della mancata elezione di Panama e Liberia al Comitato per la sicurezza marittima. In base a tale articolo, tale Comitato doveva essere formato da « *the largest ship-owning nations* », tuttavia la Corte affermò la non praticabilità del criterio dell'effettiva proprietà del naviglio – proposto da molti Paesi – ed accolse come unico criterio discrezionale quello del *registered tonnage* e ritenne il Panama e la Liberia legittimate ad essere rappresentate nel Comitato per la sicurezza marittima. Per un esame della sentenza, v. MONACO, *Nota sulla composizione del Comitato della sicurezza marittima dell'IMCO*, in *Riv. dir. int.*, 1960, 679.

principio della c.d. libertà di immatricolazione⁴. L'ampia discrezionalità che ciascuno Stato ha nel determinare i criteri di attribuzione della nazionalità alle navi attraverso l'iscrizione nei propri registri finisce con il frustrare lo scopo dello stesso principio del *genuine link*⁵ – cioè il legame genuino tra la nave e lo Stato di bandiera, volto ad assicurare maggiormente l'implementazione dei doveri di controllo di quest'ultimo (spesso solo virtuali) – il cui contenuto resta appunto determinato da ciascuno Stato.

Per far fronte alle inevitabili ripercussioni negative che il massiccio ricorso alla registrazione giuridica di comodo produce sulla sicurezza della

⁴ Si tratta di una regola consolidata di diritto internazionale generale riconosciuta nel 1905 dalla Corte Permanente di Arbitrato e seguita, anche, dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, codificata poi nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958 (art. 5) e nella Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 (art. 91).

⁵ Una prima affermazione di tale principio, ma in una causa concernente problemi di cittadinanza di persone fisiche, venne dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso Liechtenstein c. Guatemala, sentenza del 6 aprile 1955, in *Reports*, 1955, 4 ss., codificato poi in modo espresso nella Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 (artt. 91 e 94) che segue l'impostazione della Convenzione di Ginevra. Sul *genuine link*, come « rapporto in virtù del quale lo Stato deve essere in grado di esercitare la propria autorità », v. CARBONE, *Legge della bandiera e ordinamento italiano*, Milano, 1970, 19 e bibliografia ivi richiamata. V., più di recente, Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare, 1° luglio 1999, sentenza nell'*affare della M/V « Saiga » (Saint Vincent e Grenadine c. Guinea)*, in *Riv. dir. int.*, 2/2000, p. 508 ss. che precisa, appunto, che nel richiedere un legame effettivo tra nave e Stato di bandiera si persegue il fine di assicurare un'attuazione più effettiva degli obblighi dello Stato di nazionalità della nave, non quello di stabilire criteri in base ai quali altri Stati possano contestare la validità di registrazione di una nave nello Stato di bandiera. Né ha avuto, fino a questo momento, successo il tentativo, peraltro relativo, di stringere i freni con la Convenzione di Ginevra sulle condizioni per l'iscrizione delle navi del 7 febbraio 1986 che non ha ottenuto il necessario successo di ratifiche per entrare in vigore e che lasciava in ogni caso agli Stati un ampio margine di discrezionalità; sul punto v. COMENALE PINTO, *Il diritto uniforme e comunitario per la sicurezza dei trasporti marittimi con riguardo all'allargamento dell'Unione Europea*, in *Riv. internaz. di diritto e storia*, 3/2004, <<http://www.dirittoestoria.it/3/index-contributi.htm>>, e in Aa.Vv., *La sicurezza marittima – un impegno comune*, Taranto 2005, 321 ss., con riferimento alla politica di ammissione nei propri registri di alcuni dei nuovi Stati membri dell'UE (per esempio, Malta e Cipro) caratterizzata da maglie alquanto larghe. In generale sulla Convenzione di Ginevra del 1986, v. MCCONNEL, *Business as Usual: An Evaluation of 1986 UN Convention on Conditions for Registration of Ships*, in *JMLC*, 1987, 435; EGIYAN, *The Principle of Genuine Link and the 1986 UN Convention of Registration of Ships*, in *Mar. Pol.*, 1988, 314 ss.; RIGHETTI, *Bandiere di convenienza: pregi e difetti del progetto UNCTAD sull'immatricolazione delle navi*, in *Dir. Mar.*, 1984, 46; MANFRINI, *Il traffico marittimo nel diritto comunitario*, cit., 18.

navigazione⁶ e sulla consistenza delle singole flotte nazionali, si è cercato di introdurre sistemi alternativi di registrazione di navi volti a ridurre i costi sopportati dall'armatore evitando, al contempo, gli aspetti negativi della registrazione di convenienza. Così, accanto ai registri nazionali, si rinvencono i registri delle navi locate a scafo nudo (c.d. *bareboat charter registries*)⁷, i c.d.

⁶ Su tale aspetto e senza alcuna pretesa di esaustività, si richiama, in dottrina, PESCATORE, *Problemi giuridici attuali della sicurezza della navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, 1963, I, 148; RIGHETTI, *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Noviss. dig. it.*, XVII/1967, 291; LEANZA, *Le Convenzioni internazionali in materia di sicurezza marittima*, in *Studi mar.*, 12/1981, 81; RIGHETTI, *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Noviss. dig. it.*, App. VII/1987, 208 ss.; TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.* XLII/1990, 461; GRIGOLI, *Il problema della sicurezza nella sfera nautica - La sicurezza dei beni prodromici dell'esercizio nautico*, I, Milano, 1989; ID., *Il problema della sicurezza nella sfera nautica - La sicurezza dell'esercizio nautico*, II, Milano, 1990; CORBINO, *Sicurezza della navigazione marittima*, in *Dig. comm.*, XIII/1996, 409; ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, in *Dir. mar.*, 2003, 1193.

⁷ Esistente fin dal periodo della prima guerra mondiale, la c.d. *bareboat charter registration* (detta anche registrazione parallela) è stata rivalutata dalla seconda metà degli anni '50, in uno sviluppo strettamente connesso con quello dei registri di comodo. La *bareboat charter registration* consente – almeno parzialmente – di frenare l'esodo delle flotte dei Paesi industrializzati dai registri d'origine e permette al proprietario del veicolo di gestire lo stesso sotto altra bandiera, pur mantenendo la proprietà nel Paese d'origine. È noto, infatti, che la proprietà della nave permane in capo al soggetto al quale è riferita l'iscrizione nel registro di base; tuttavia in seguito alla locazione a scafo nudo della nave stessa ad un soggetto straniero (*flagging out*), lo status derivante dall'iscrizione di base diviene provvisoriamente inefficace (quanto allo stesso diritto di usare la bandiera) e la nave viene temporaneamente iscritta nel registro speciale delle navi locate dello Stato straniero cui il conduttore appartiene, con il contestuale diritto di battere temporaneamente la bandiera di quello Stato (*flagging in*). In Italia, l'istituto giuridico della *bareboat charter registration* è stato introdotto con la legge n. 234 del 14 giugno 1989, producendo effetti ritenuti per lo più positivi, anche se la coesistenza della registrazione parallela durante il periodo di *flagging-in* o *flagging out* può far sorgere problemi di diritto internazionale privato, in ordine alla legge da applicare alla nave. Cfr. CALIENDO, *Osservazioni in tema di « bareboat charter registration », nazionalità e bandiera della nave nella l. 14 giugno 1989 n. 234*, in *Dir. mar.*, 1989, 379; BERLINGIERI, *The New Italian Law on Temporary Registration of Bareboat Chartered Vessels*, in *JMLC*, 1990, 199; PESCATORE, *Locazione di nave a scafo nudo e iscrizione nei registri « speciali »*, in *Foro it.*, 1992, V, 185; v., anche, POLIC CURLIC, *Registration of ships under bareboat charter with particular reference to dual registration*, in *Dir. mar.*, 1989, 415; EMERY, *Provisional registration as an end in itself*, in *Lloyd's List*, 4 gennaio 1995; WARD, *World Ship Register*, (Lloyd's List Special Report), in *Lloyd's List*, 27 marzo, 1996. Per un'attenta disamina, v. SISTO-VALENTI, *L'internazionalizzazione della flotta mercantile italiana*, cit., 925 ss.

registri *offshore*⁸ ed, ancora, i registri internazionali (c.d. registri *bis*) che non hanno costituito quella soluzione sperata al problema dell'esodo verso le bandiere di convenienza. Non è mancata poi la proposta di un registro comunitario, meglio conosciuto come Euros. In particolare, i registri *bis* (diffusi ormai in molti Paesi europei) sono caratterizzati, come ormai di comune cognizione, da un abbattimento dei costi di gestione (più o meno incisivo a seconda del registro di riferimento⁹) per mantenere e recuperare la consistenza della propria flotta e di tutta l'economia che gravita intorno ad essa (assicurazioni, *brokers*, banche, cantieri navali, etc.), garantendo, al tempo stesso, il rispetto degli standard internazionali di sicurezza. L'Italia è stata uno degli ultimi paesi ad istituire il Registro internazionale per la registrazione delle navi adibite, appunto, ai traffici commerciali internazionali¹⁰. Invero, gli strumenti introdotti in materia fiscale e finanziaria non si sono dimostrati sufficientemente incisivi per rendere la flotta italiana veramente competitiva¹¹. Ed inoltre, l'esclusione dall'ambito di applicazione del registro internazionale delle navi adibite al cabotaggio, consentita negli altri registri *bis*, ha creato notevoli sperequazioni di trattamento tra armatori italiani e altri armatori comunitari (soprattutto nell'ottica di sviluppo delle autostrade del mare, nel quadro delle politiche comunitarie dei trasporti e della rete

⁸ Si tratta di registri detti anche secondari, caratterizzati da un elevato grado di flessibilità per quanto riguarda le condizioni occupazionali dell'equipaggio. Esempi di questo tipo di registro navale sono quelli delle Isole Bermuda, delle Isole Cayman e dell'Isola di Man per il Regno Unito, delle Isole Kerguelen per la Francia, delle Antille olandesi per i Paesi Bassi, del Lussemburgo per il Belgio e delle Isole Faer Øer per la Danimarca.

⁹ Tra i registri *bis* più competitivi si segnalano il Registro Internazionale di Madeira (MAR), istituito in Portogallo con d.l. n. 96/89 del 28 marzo 1989 e, ancora, il Registro Especial delle Canarie. Su quest'ultimo registro v. MORRAL, *Creación de un Registro de buques en Canarias*, in *Anuario de Derecho marítimo*, 1993, 970; ARROYO, *Compendio de Derecho Marítimo*, Madrid, 2002, 120. Si consenta, altresì, un rinvio a MONTEBELLO, *Bandiere di convenienza, sistemi di registrazione alternativi e Port State Control*, in *Trasp.*, n. 85/2001, 165 ss. V., anche, MONZANI, *Proposte per l'istituzione di un registro internazionale in Francia*, in *Dir. mar.*, 2004, 318 ss.

¹⁰ V. d.lgs. 30 dicembre 1997 n. 457 convertito in legge 27 febbraio 1998 n. 30. Per un ampio esame dell'intera materia trattata nella legge, v. BERLINGIERI, *Istituzione del registro internazionale e nuove norme in tema di requisiti di nazionalità e dismissione della bandiera*, in *Dir. mar.*, 1998, 529.

¹¹ LOFFREDA, *Il registro internazionale italiano*, cit., 1999, 52 ss.

transeuropea dei trasporti¹²). La recente introduzione della c.d. *tonnage tax*¹³ ed i recenti correttivi apportati alla legge istitutiva del registro *bis*, che hanno esteso a determinate condizioni i benefici riconosciuti da tale normativa ad alcune navi operanti nell'ambito del cabotaggio¹⁴, contribuiranno sicuramente a rafforzare la competitività della flotta italiana. In dottrina, si auspica l'estensione a tutte le navi cabotiere della possibilità di iscriversi nel registro *bis*¹⁵, restando in tal caso da interrogarsi sugli eventuali margini residuali di applicazione dei registri nazionali.

Al di là di questi aspetti, che richiederebbero ben più approfondita disamina, si vuole qui sottolineare come tali sistemi alternativi di registrazione non abbiano risolto il problema delle navi sub-standard battenti bandiera di

¹² In tal senso, v. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. mar.*, 2004, 1593 ss.

¹³ Si tratta di un regime impositivo forfetario basato sul tonnellaggio, già adottato da molti paesi europei, introdotto in Italia con d.lgs. n. 344 del 27 novembre 2003 e caldeggiato in sede comunitaria. Su tali aspetti, v. BOI, *Armamento italiano e tonnage tax*, in *Dir. mar.*, 2004, 659 ss.

¹⁴ Parziali deroghe al divieto di cabotaggio sono state introdotte, attraverso una serie di interventi normativi, piuttosto frammentari, susseguitesisi nel tempo (v. art. 9, co. 5, l. n. 522/1999; art. 80, co. 44, l. n. 289/2002 e art. 39, co. 14 bis, l. n. 326/2003), con riferimento, in particolare, alle navi da carico di oltre 650 tonnellate di stazza lorda e nei limiti di un viaggio di cabotaggio mensile quando il viaggio di cabotaggio segua o preceda un viaggio in provenienza o diretto verso un altro Stato, qualora si tratti di navi provenienti da registri esteri o di nuova costruzione (la norma fa riferimento ai criteri di cui all'art. 2, comma 1, lettere b e c); ancora, il servizio di cabotaggio è consentito nel limite massimo di sei viaggi mensili o viaggi ciascuno con percorrenza superiore alle cento miglia marine, qualora tali unità derivino dalle matricole (il riferimento è ai criteri all'art. 2, comma 1, lettera a), e comma 1-bis). Si segnala, altresì, la l. n. 172/2003 recante « Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico » che all'art. 3, co. 1, prevede che « possono essere iscritte nel Registro internazionale di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, e successive modificazioni, ed essere assoggettate alla relativa disciplina, le navi con scafo di lunghezza superiore a 24 metri e comunque di stazza lorda non superiore alle 1.000 tonnellate, adibite in navigazione internazionale esclusivamente al noleggio per finalità turistiche ». Ancora, il comma 5 della stessa norma precisa che « alle navi di cui al comma 1 non si applica la limitazione concernente i servizi di cabotaggio disposta dall'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, e successive modificazioni ». Su tale ultimo aspetto e sui dubbi applicativi che la norma da ultimo richiamata solleva, v. ABBATE, *Alcune osservazioni sulla legge 8 luglio 2003, N. 172, « Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico »*, in *Dir. mar.*, 2004, 1144 ss.

¹⁵ Così, BOI, *Autostrade del mare*, cit., 1593.

convenienza. Così – a fronte dei limiti del *genuine link* e della carenza dei controlli dei maggiori Stati di bandiera (almeno in termini di tonnellaggio registrato), nonché delle società di classificazione¹⁶ – è emersa l'esigenza di potenziare i controlli dello Stato del porto (il c.d. *Port State Control*, PSC), oltre che dello Stato costiero, per meglio garantire la tutela della sicurezza della navigazione e dell'ambiente marino¹⁷. A tal fine, si è diffuso il ricorso a strumenti internazionali di cooperazione regionale, sia per « comodità geografica » sia per meglio garantire lo scambio di informazioni attraverso appositi sistemi informativi. In tale contesto, l'esempio, forse, più significativo è dato dal c.d. Paris MoU¹⁸, con cui un cospicuo numero di Stati (non solo europei) si impegna ad applicare le previsioni del Memorandum e dei suoi Annessi che ne costituiscono parte integrante e, in particolare, ad effettuare un numero annuale di ispezioni pari al 25% del numero medio annuo delle singole navi straniere approdate nei propri porti, calcolato in base agli ultimi tre anni civili per i quali sono disponibili statistiche. Ciò al fine di assicurare che, senza alcuna discriminazione riguardante la bandiera, le navi straniere che approdano nei porti di tali Stati, osservino gli standard dettati dai principali strumenti internazionali (*relevant instruments*) indicati dalla sezione 2 del MoU a tutela della sicurezza marittima¹⁹.

¹⁶ Sul tema, v., tra gli altri, CAMARDA, *Natura e responsabilità delle società di classificazione*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti* (Atti del Convegno CUST – Acireale, 27/31 agosto 2001), Messina, 2002, 339 ss.; COMENALE PINTO, *La responsabilità delle società di classificazione di navi*, in *Dir. mar.*, 2003, 3 ss.; COSSU, *Competenza giurisdizionale e responsabilità delle società di classificazione di navi*, in *Dir. trasp.*, 2004, 838 ss.

¹⁷ Sul punto v. HARE, *Flag, Coastal & Port State Control*, in *Sea Changes*, 16/1994, 57; CLARKE, *Port State Control or Sub-Standard Ships: Who is to Blame? What is to Cure?*, in *LMLCQ*, 1994, 202. V. anche, GRIGOLI, *Profili attuativi della politica di sicurezza marittima della Comunità europea*, in *Dir. mar.*, 1997, 717 ss.

¹⁸ Si tratta del *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control* firmato nel 1982 da quattordici Stati europei ed esteso adesso a venti Amministrazioni marittime. Si segnalano ancora il *Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asian Pacific Region* (c.d. Tokyo-MoU), in cui il Paris MoU ha lo status di Osservatore, così come l'*Indian Ocean MoU* e, ancora, il *Black Sea MoU*. Più recente è il *Regional Memorandum of Understanding on Port State Control for the Mediterranean Countries* firmato a Malta nel 1997.

¹⁹ Si richiamano, in particolare la Convenzione internazionale sulla linea di carico del 1966 (Load Lines 1966) e il relativo Protocollo del 1988 (LL PROT 88); la Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS 74) e il relativo Protocollo del 1978 (SOLAS PROT 78); la Convenzione internazionale sulla prevenzione

Il controllo comporta l'espletamento di determinate procedure di ispezione che si distinguono in: *a)* un'ispezione iniziale (che comporta la visione dei documenti e certificati elencati nella sez. II dell'Annesso I); *b)* un'ispezione dettagliata cui si procede qualora ricorrano « fondati motivi » elencati a titolo esemplificativo dalla sez. IV dell'Annesso I e che comporta complesse verifiche tecniche; *c)* un'ispezione estesa per determinate tipologie di navi. Si tratta di misure che non solo si applicano nei confronti di tutte le navi, indipendentemente dalla bandiera, ma che anzi riguardano maggiormente proprio quelle navi che debbano ritenersi più a rischio, sia per tipologia che per performance di bandiera. Peraltro, questo sistema di controlli dello Stato di approdo ha determinato l'elaborazione di tre liste (*black, grey and white lists*) in cui vengono inseriti gli Stati di bandiera, a seconda delle ispezioni cui sono state sottoposte le loro navi e le detenzioni subite²⁰. Si vuole, comunque, precisare che il complesso sistema del PSC, che si cercherà di delineare meglio attraverso l'esame della normativa comunitaria, costituisce in ogni caso uno strumento supplementare che non trasferisce allo Stato del porto le responsabilità degli Stati di bandiera che restano gli attori principali nel garantire l'applicazione della normativa sulla sicurezza della navigazione, come previsto dalla stessa Convenzione di Montego Bay (art. 94).

2. Lo strumento internazionale del Port State Control nella normativa comunitaria

L'applicazione del PSC ha sicuramente sortito effetti positivi e l'esperienza acquisita nel tempo ha indotto la Comunità Europea ad introdurre, nel più ampio quadro del Paris MoU, un'apposita normativa volta ad introdurre procedure uniformi di ispezione e di fermo per garantire un livel-

dall'inquinamento da navi del 1973, come modificata con il Protocollo del 1978 (MARPOL 73/78); la Convenzione internazionale sugli standard di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi del 1978 (STCW 78); la Convenzione sulle regole internazionali per prevenire gli abbordi in mare del 1972 (COLREG 72); la Convenzione internazionale sulla stazzatura delle navi del 1969 (TONNAGE 69); la Convenzione ILO n. 147 del 1976 sulle norme minime da osservare sulle navi mercantili del 1976 (ILO 147) ed il relativo Protocollo del 1996 (ILO 147 PROT 96); la Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi, 1992 (CLC 92).

²⁰ V. POLLASTRINI, *Le bandiere ombra come minaccia alla « security »*, in AA.VV., *Sicurezza marittima – un impegno comune*, cit., 142 ss.

lo costante di efficienza in tutti i porti ed evitare, al contempo, effetti distortivi della concorrenza, attraverso l'insorgere di « porti di comodo », in cui il controllo non venga effettuato o venga effettuato in maniera compiacente²¹. Si tratta della direttiva 95/21/CE del Consiglio del 19 giugno relativa al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo (nel suo nuovo titolo²²), più volte modificata per rendere sempre più efficace il PSC nei porti comunitari²³. Più recentemente, significative modifiche sono state apportate dalla direttiva 2001/106/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001²⁴ (oltre che dalla direttiva 2002/84/CE), tanto da comportare

²¹ In tal senso sono le indicazioni del Libro Bianco della Commissione *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* COM(2001)370, 93. V. COMENALE PINTO, *Il diritto uniforme e comunitario per la sicurezza dei trasporti marittimi*, cit., 4.

²² Nella sua formulazione originaria il titolo della direttiva, poi modificato dall'art. 1 della direttiva 2001/106/CE, riguardava *l'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo)*.

²³ Con la direttiva 98/25/CE del Consiglio, del 27 aprile 1998, si è inteso adeguare la normativa agli emendamenti alle Convenzione SOLAS 74, MARPOL 73/78, STCW 78 ed al MoU di Parigi, entrati in vigore nel frattempo. Si è poi evidenziato il preminente rilievo che assume il Codice internazionale di gestione della sicurezza e della prevenzione dell'inquinamento (codice ISM), adottato dall'IMO il 4 novembre 1993 ed entrato in vigore a livello internazionale il 1° luglio 1998 per tutte le navi passeggeri, petroliere, chimichiere, gasiere, portarinfuse e imbarcazioni ultrarapide di stazza lorda pari o superiore a 500 tonnellate. Successivamente, con la direttiva 98/42/CE della Commissione, del 19 giugno 1998, si è adeguata la disciplina comunitaria agli emendamenti entrati in vigore delle convenzioni, protocolli, codici e risoluzioni dell'IMO ed agli sviluppi nell'ambito del MoU. Si introduce il concetto di priorità assoluta per le navi indicate nell'Allegato I, sez. 1 (sono infatti modificati l'art. 5, par. 2. e l'All. I) rispetto al fattore di priorità ordinaria per le navi di cui all'All. I, sez. 2. Con la direttiva 1999/97/CE della Commissione, del 13 novembre 1999, si è inteso migliorare il fattore di priorità ordinaria ed il sistema informativo e di circolazione di dati.

²⁴ Le carenze del regime di controllo dello Stato di approdo - emerse, soprattutto, in seguito al naufragio della m/c Erika del dicembre del 1999 - hanno appunto determinato l'introduzione di misure più restrittive con la direttiva 2001/106/CE che si inserisce nei c.d. Pacchetti Erika I e Erika II e, segnatamente, nel primo pacchetto. Sul punto, v., tra gli altri, CALIGIORE, *Misure per garantire la sicurezza ambientale dei traffici marittimi dopo il naufragio della m/c Prestige*, in *La sicurezza in mare - Interrogativi urgenti e proposte dopo il caso Prestige* (Atti Seminario Internazionale - Palermo, 15 marzo 2003), Palermo 2004, 20 ss. Per rafforzare ulteriormente la sicurezza marittima, la Commissione europea ha presentato il *terzo pacchetto* di misure legislative per la sicurezza marittima dell'Unione europea, che include una proposta di regolamento e sei proposte di direttiva, di cui una relativa al controllo da parte dello Sta-

nel nostro Paese l'adozione di un nuovo regolamento di recepimento (D.M. 13 ottobre n. 305) che abroga il precedente decreto n. 432 del 19 aprile 2000 di recepimento della direttiva 95/21/CE²⁵.

Nel cercare di delineare, seppure nei tratti principali, le procedure di PSC, così come disciplinate dalla direttiva 95/21/CE come da ultimo modificata, vorrei procedere rilevando, dapprima, l'ampia portata dell'obiettivo che tale normativa si prefigge nell'art. 1: « *contribuire a ridurre drasticamente il trasporto marittimo al di sotto delle norme nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri: – migliorando l'osservanza della legislazione internazionale e comunitaria pertinente in materia di sicurezza marittima, tutela dell'ambiente marino e condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi battenti tutte le bandiere; – definendo criteri comuni per il controllo delle navi da parte degli Stati di approdo e armonizzando le procedure di ispezione e fermo, tenendo in debito conto gli impegni assunti dalle autorità marittime degli Stati membri firmatari del protocollo di intesa di Parigi sul controllo da parte dello Stato di approdo (MoU)* ».

La legislazione internazionale cui la norma fa riferimento e di cui si vuole migliorare l'osservanza da parte delle navi e dei relativi equipaggi è data, com'è noto, da un corposo numero di convenzioni richiamate nell'art. 2²⁶ (e relativi protocolli, successivi emendamenti e codici obbligatori « di volta in volta in vigore »²⁷) volte a garantire la sicurezza della navigazione

to di approdo – COM(2005) 588 def. – per rafforzare e migliorare l'efficacia di tale regime di controllo. Sul « terzo pacchetto Erika » v. anche ROMANA, *Il « pacchetto Erika III » e la proposta di direttiva sulle inchieste sui sinistri marittimi*, *infra*.

²⁵ Invero, con sentenza dell'11 novembre 1999, nella causa C-315/98 tra *Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica italiana*, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee (V sezione) aveva dichiarato lo Stato italiano inadempiente per non aver adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 95/21/CE, non potendo costituire valido adempimento le diverse circolari prodotte dal Governo italiano per conformarsi agli obblighi imposti dal MoU e dalle diverse risoluzioni dell'IMO. Infatti, per giurisprudenza costante, tali circolari costituiscono semplice prassi amministrativa per natura modificabili con piena discrezione dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità né, ha rilevato la Corte, l'inadempimento viene meno per il fatto che il regolamento ministeriale di attuazione si trova in avanzata fase di approvazione.

²⁶ Si aggiunge ora, a seguito delle modifiche introdotte con la direttiva 2001/106/CE, la Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni provocati da inquinamento da idrocarburi del 1969, modificata dal Protocollo del 1992.

²⁷ Il riferimento alle norme internazionali « di volta in volta in vigore » - introdotto con l'art. 4 della direttiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica le

(nella sua tradizionale e consolidata accezione di *safety*) e che si traduce in un altrettanto cospicuo numero di certificati e documenti²⁸ da controllare nel corso dell'ispezione « iniziale » di cui all'art. 6, par. 1, della direttiva. La normativa comunitaria, in conformità al Paris MoU, prevede poi un'ispezione più dettagliata (secondo le procedure e gli orientamenti di cui all'Allegato IV) quando, a seguito della prima ispezione, l'ispettore consideri la sussistenza di « fondati motivi »²⁹ per ritenere che per le condizioni della nave, delle relative dotazioni o dell'equipaggio non ricorrano sostanzialmente i pertinenti requisiti di una Convenzione (art. 6, par. 2-3). Ancora è prevista un'ispezione estesa per determinate categorie di navi indicate dall'Allegato V sez. A della direttiva comunitaria, come da ultimo modificata, e secondo le procedure indicate dalla sez. C dello stesso Allegato (art. 7). Complessivamente, l'art. 5 della direttiva 95/21/CE prevede un impegno di ispezioni, incluse adesso anche quelle estese, pari ad almeno il 25% del numero medio annuo delle singole navi approdate nei suoi porti calcolato in base agli ultimi tre anni civili per i quali sono disponibili statistiche. La selezione delle navi da sottoporre ad ispezione è basata su un ordine di priorità determinato sull'indice di rischio che la nave presenta nel sistema informativo Sirenac³⁰ (art. 5, par. 2, lett. b). La Commissione, constatando come la soglia del 25% di ispezioni non sempre risulti rispettata da numerosi Stati membri, nonché un'applicazione non soddisfacente del sistema di priorità indicato nella normativa, ha proposto le modifiche (poi introdotte, come già detto, con la direttiva 2001/106/CE) volte a rendere obbligatorie le ispezioni su qualsiasi nave con un indice di rischio indicato dal SIRENAC superiore a 50 che non sia stata ispezionata nel corso del mese precedente (art. 5,

direttive in materia di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in particolare, l'art. 2 della direttiva 95/21/CE - evita di dover procedere a frequenti modifiche della direttiva base, come avvenuto in passato (v. nota 17) necessarie per l'adeguamento agli aggiornamenti della normativa internazionale.

²⁸ Elencati, non in modo tassativo, dall'Allegato II della direttiva e che include adesso l'assicurazione o altra garanzia finanziaria che copra i danni da inquinamento da idrocarburi di cui alla CLC.

²⁹ Elencati a titolo esemplificativo nell'Allegato III della direttiva.

³⁰ Sistema informativo sulle navi sottoposte a controllo dello Stato di approdo costituito nell'ambito del MoU.

par. 2, lett. *a*). Sono state rese, altresì, obbligatorie le ispezioni estese (prima facoltative sulla base dei « fondati motivi ») per le navi indicate nell'Allegato V sez. A (navi passeggeri, petroliere, portarinfusa, chimichiere e gasiere i cui requisiti costruttivi e di età siano quelli indicati dallo stesso Allegato V sez. A), qualora non siano state sottoposte a visita estesa da oltre un anno ed abbiano un fattore di priorità pari o superiore a 7 (art. 7, par. 4).

Quanto alle misure da prendere nel caso in cui un'ispezione estesa o dettagliata rilevi o confermi delle carenze – ed al di là del mero accertamento che tali carenze siano corrette secondo le convenzioni – è previsto il fermo della nave o l'interruzione dell'operazione per le quali sono emerse determinate carenze, secondo una valutazione discrezionale da effettuarsi applicando i criteri di cui all'Allegato VI, fino all'eliminazione del pericolo. È, tuttavia, previsto il fermo obbligatorio qualora la nave non sia equipaggiata con dispositivi di registrazione dei dati di navigazione (Vdr), quando il loro uso è prescritto dall'Allegato XII, a meno che questa carenza non possa essere prontamente corretta presso il porto dove è stato disposto il fermo (art. 9, par. 3). Altra ipotesi di fermo è quella di cui all'art. 9 *bis* in caso di assenza dei certificati ISM, che può però essere revocato dall'autorità competente, per evitare la congestione del porto solo qualora dall'ispezione non risultino altre carenze che giustifichino un fermo ed informandone immediatamente le autorità competenti degli altri Stati membri (art. 9 *bis*, par. 2).

Ancora, la novella del 2001 – nell'intento di rafforzare l'azione nei confronti di quegli Stati di bandiera e società di classificazione che contribuiscono a mettere in pericolo la sicurezza della navigazione e l'ambiente marino – ha introdotto un apposito articolo (art. 7 *ter*) dedicato al rifiuto di accesso ai suoi porti da parte di uno Stato membro delle navi sottoposte a detenzioni multiple (navi oggetto di un provvedimento di fermo più di due volte nei 24 mesi precedenti in un porto di uno Stato firmatario del MoU e che battono bandiera di uno Stato che figura nella lista nera pubblicata nel rapporto annuale del MoU; navi oggetto di fermo più di una volta nei 36 mesi precedenti in un porto di uno Stato firmatario del MoU e battono bandiera di uno Stato designato « ad altissimo rischio » o « ad alto rischio » nella lista nera pubblicata nel rapporto annuale previsto dal MoU). Altri casi di rifiuto di accesso erano già previsti dagli artt. 9 *bis* e 11, par. 4, della direttiva

95/21/CE, cioè per le navi che eludono il fermo o che non raggiungono il cantiere navale per le riparazioni e per le navi non provviste di certificato ISM autorizzate a lasciare il precedente porto di approdo nel caso di cui all'art. 9 *bis*, par. 2 sopra citato.

Da questa breve disamina emerge, evidentemente, un aumento complessivo degli impegni di ispezione, ma anche la complessità, soprattutto tecnica, delle relative procedure che rendono fondamentale l'aspetto della qualificazione professionale degli ispettori autorizzati (PSCO). Il nuovo art. 4 della direttiva specifica, in tal senso, che le autorità marittime nazionali (cioè gli organismi di ispezione) devono essere dotate di « un organico adeguato e di ispettori qualificati », i cui profili professionali sono individuati dall'art. 12 secondo i requisiti di cui all'Allegato VII. Ancora, per un'efficace applicazione delle misure di controllo, la normativa comunitaria pone l'accento sulla necessità di rafforzare sia la cooperazione tra le autorità competenti nello scambio delle informazioni sia il collegamento operativo tra queste e il sistema informativo *Sirenac*, la Commissione europea e il sistema *Equasis* (*Sistema europeo di informazioni sulle condizioni delle navi*: art. 14), oltre a garantire la pubblicazione delle notizie di cui all'Allegato VIII, parte I, relative alle navi fermate alle quali sia stato rifiutato l'accesso in un porto, con cadenza quanto meno mensile (art. 15, par. 1). Pare rilevante notare che il novellato paragrafo 2 di tale ultima norma preveda in ogni caso la pubblicazione, tramite i sistemi *Sirenac* ed *Equasis*, non solo delle informazioni dell'Allegato VIII, I e II ma anche di quelle sulle modifiche, sospensioni o revoca della classe di cui all'art. 15, par. 3 della direttiva 94/57/CE relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo sulle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni ³¹.

³¹ Tale direttiva è stata poi modificata dalla direttiva 2001/105/CE ed attuata in Italia con d.lgs. n. 275 dell'11 agosto 2003. V. anche Circolare della Direzione generale della navigazione e del trasporto marittimo e interno, n. 06/OR/2004 del 21 aprile 2004.

3. Port State Control e controlli di security

L'esigenza di assicurare la sicurezza marittima (nella sua più recente accezione di *security*) dinanzi alle gravi minacce di azioni illecite internazionali e, in particolare, di atti di terrorismo si è tradotta, come ormai noto, in un complesso sistema di protezione basato su un sistema di gestione della sicurezza tra nave e impianto portuale (inteso come interfaccia nave/porto) e sulla previsione di apposite misure preventive. Mi riferisco ai recenti emendamenti alla Convenzione SOLAS adottati il 12 dicembre 2002 dalla Conferenza diplomatica dell'IMO e, in particolare, alla nuova normativa introdotta con il Capitolo XI.2 relativo alle *misure speciali per migliorare la sicurezza marittima* e con l'allegato Codice internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali (codice ISPS) ³².

Non si intende in questa sede esaminare la complessa normativa sulla *security* marittima, se non per richiamare gli aspetti riguardanti il controllo sull'osservanza delle norme di *security* (di cui alla regola 9, Cap. XI-2 SOLAS) e, in particolare, il controllo delle navi nel porto (regola 9, par. 1 e 2), rilevando fin da adesso come tale controllo non rientri in un unico e più ampio concetto di PSC di cui alla regola n. 19 del Cap. I, che resta invece riferito esclusivamente alla *safety* (come di recente precisato sia in sede IMO che in sede MoU).

Emerge, dunque, una seconda tipologia di competenza riguardante la *security* e facente capo ad un'apposita autorità competente che può anche coincidere con l'autorità marittima competente per il PSC, come accade in molti Paesi, tra cui l'Italia. L'autorità designata è, infatti, il capo del compartimento che esercita tali poteri attraverso funzionari qualificati, i c.d. *duly authorised officers* – DAO, appositamente autorizzati Comando Generale delle C.P. ³³.

³² Sul punto v., tra gli altri, ZUNARELLI – TRANCHIDA, *Evoluzione della normativa internazionale in materia di sicurezza marittima*, in *Sicurezza marittima – un impegno comune*, cit., 41 ss.; MELLEA-PUCCI, *L'adozione del codice internazionale « ISPS » per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali*, *ivi*, 195 ss.; TELLARINI, *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, 1102; TURCO BULGHERINI, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca* (a cura di A. Xerri), Cagliari, 2004, 106; VIGLIETTA – PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, in *Dir. trasp.*, 2005, 117 ss.

³³ V. D.M. 19 dicembre 2003 relativo all'adozione del documento di identificazione degli ispettori (*Duly authorized officers*) ai sensi della SOLAS 74 e del Codice ISPS che prevede

Il sistema di controllo di *security* delle navi nel porto è anch'esso basato su « fondati motivi ». In sintesi, è prevista un'ispezione iniziale limitata alla verifica che a bordo della nave vi sia un certificato internazionale di sicurezza della nave (ISSC) o un certificato provvisorio di sicurezza della nave (IISSC) in corso di validità rilasciato a norma delle disposizioni della Parte A del Codice ISPS. Tale ispezione iniziale può essere svolta dagli stessi funzionari che effettuano il PSC di cui alla regola 19 Cap. I SOLAS (in tal senso, il Paris MoU, come da ultimo modificato nel maggio 2004, include tra i certificati da esaminare nell'ispezione iniziale anche l'IISSC).

Qualora esistano fondati motivi ³⁴ per ritenere che la nave non soddisfi i requisiti prescritti dallo stesso Capitolo XI.2 o della parte A del Codice ISPS, è prevista l'adozione da parte dei funzionari DAO di ulteriori misure di controllo quali l'ispezione, il ritardo o la detenzione della nave, le restrizioni di operazioni, ivi compreso il movimento della nave nel porto, ovvero la sua espulsione, oltre, in aggiunta o in alternativa, altre misure correttive o di minore impatto. Anche il recente regolamento n. 725/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 ³⁵ richiama quanto disposto

che gli ispettori incaricati di salire a bordo delle navi o di accedere negli impianti portuali per effettuare i controlli in questione (ispettori debitamente qualificati tra quelli che già effettuano anche l'attività di PSC) sono muniti di apposito documento di identificazione rilasciato dal Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto che, tra l'altro, deve contenere l'espressa dichiarazione che il titolare del documento di identificazione è autorizzato ad effettuare ispezioni ai sensi del Capitolo XI (XI-1 e XI-2) della SOLAS 74.

³⁴ Tali fondati motivi ricorrono, ad esempio, quando: il certificato ISSC sia scaduto o invalido; il rilascio di un ISSC provvisorio avvenga al di fuori dei casi previsti; la nave operi ad un livello di *security* più basso del porto; si riscontri l'incapacità di comunicazione tra i componenti chiave dell'equipaggio; vi sia la prova di gravi carenze nel sistema di *security* (ad esempio mancanza di controllo degli accessi alla nave).

³⁵ Il regolamento, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, intende costituire una base per l'interpretazione e l'applicazione armonizzate e per il controllo comunitario delle misure adottate in sede IMO nel 2002 sopra richiamate e che estende le misure previste dalla SOLAS per la sola navigazione internazionale anche alla navigazione nazionale prevedendo determinate scadenze temporali. Si segnala, altresì, tra le azioni comunitarie in materia, il regolamento (CE) n. 724/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima e che aggiunge tra i compiti dell'Agenzia (oltre al controllo nel suo insieme del funzionamento del regime comunitario di PSC e all'assistenza tecnica alla Commissione per partecipare ai lavori degli organismi tecnici del MoU) quello di fornire assistenza tecnica alla Commissione nello svolgimento delle fun-

dalla regola 9 Cap. XI-2 SOLAS nel prevedere che il controllo del certificato ISSC può anche essere compiuto dagli ispettori di *safety* di cui alla direttiva 95/21/CE come da ultimo modificata, precisando che « *quando il funzionario che effettua il controllo del certificato di cui al paragrafo 1 abbia seri motivi per ritenere che la nave non possiede i requisiti prescritti dalle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e del Codice ISPS, ma non faccia capo ad un'autorità che in detto Stato membro è responsabile per l'esecuzione delle misure di cui ai paragrafi 1.2 e 1.3 della Regola 9 delle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS, ne fa immediatamente rapporto alla suddetta autorità di sicurezza* ». Esigenze di chiarezza hanno poi determinato l'adozione da parte del Segretariato del MoU di un'apposita istruzione (37/2004/10) volta appunto a chiarire in tal senso il rapporto tra PSC e *security*. Emerge, in conclusione, un intersecarsi di controlli che rende fondamentale il coordinamento dei controlli di *safety* e *security* ed un'effettiva collaborazione tra gli ispettori che li eseguono, soprattutto laddove le autorità competenti siano diverse. Ciò sia per evitare decisioni contrastanti che vanifichino gli stessi obiettivi di tutela della sicurezza che esse perseguono ³⁶ – considerando peraltro che le esigenze di *safety* tendono a prevalere – sia per evitare duplicazioni nei provvedimenti ed assicurare così la basilare esigenza di celerità dei traffici.

zioni ispettive assegnate dal regolamento (CE) 725/2004. Ancora più di recente, la Commissione ha adottato il reg. CE n. 884/2005 del 10 giugno 2005 che istituisce procedure per lo svolgimento di ispezioni della Commissione intese a controllare l'applicazione del reg. 725/2004 a livello degli Stati membri, dei singoli impianti portuali e delle società interessate.

³⁶ Si pensi, ad esempio, ad un'eventuale espulsione della nave dal porto che non tenga conto degli eventuali rischi di *safety*.

L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano

Luciano Pischedda

SOMMARIO: 1. Introduzione: la rilevanza dell'errore umano nei sinistri marittimi – 2. Il codice IMO di investigazione sui sinistri marittimi – 3. Rapporto tra inchiesta tecnico-amministrativa ed inchiesta penale: *a)* finalità delle inchieste; *b)* cenni sulle inchieste marittime in Italia; *c)* l'indipendenza degli ispettori; *d)* il nesso causale; *e)* utilizzabilità dell'inchiesta tecnica in sede penale – 4. La valutazione del fattore umano nei sinistri marittimi: il metodo SHELL – 5. Tipologie di errore umano e cause determinanti: *a)* classificazione dell'errore; *b)* cause dell'errore; *c)* la fatica a bordo delle navi ed il *minimum safe manning*; *d)* i problemi della comunicazione in equipaggi multi-etnici – 6. Valutazione giuridica dell'errore secondo le norme italiane – 7. Tecnologia e preparazione professionale: un binomio inscindibile – 8. Conclusioni

1. Introduzione: la rilevanza dell'errore umano nei sinistri marittimi

Una buona parte dei sinistri marittimi occorsi negli ultimi anni sono stati causati da un errore umano; in altri numerosi casi l'errore umano, pur non essendo stato la causa efficiente del sinistro ha comunque costituito una condizione necessaria al verificarsi dell'evento ¹.

Solo a partire dagli anni '90 la valutazione del *fattore umano* è entrata a pieno titolo nello svolgimento delle inchieste marittime; per molto tempo, antecedentemente a questo periodo, le inchieste sono state incentrate prevalentemente sulla ricerca della causa tecnica, studiando l'elemento umano solo come accertamento di eventuali responsabilità, senza approfondire le cause che avevano determinato l'errore umano prima ancora del sinistro.

Questo metodo di indagine ed i risultati da esso raggiunti hanno portato, nel corso degli anni, ad una cospicua evoluzione della norme tecniche, puntando allo sviluppo di tecnologie sempre più sofisticate per l'immediata rivelazione di potenziali pericoli e di automatismi tecnici in grado di eliminare alla fonte i possibili rischi di incidente.

¹ Per una visione generale della rilevanza del fattore umano nei sinistri marittimi degli ultimi anni si veda la *FSI Circular* n.12 dell'IMO.

In questo modo, l'industria marittima ha approfondito solo le questioni relative alla preparazione dell'equipaggio, che rappresenta, per così dire, l'aspetto statico dell'elemento umano, ma ha sottovalutato lo studio dell'errore umano, delle sue cause e delle tecniche per rilevare entrambi. Questo particolare aspetto dell'elemento umano, che possiamo definire dinamico, è stato preso in considerazione in modo determinate solo con l'emanazione della risoluzione A. 850(20) che ha sancito i principi e gli obiettivi che l'IMO si propone di raggiungere in relazione all'importanza dell'elemento umano.²

La stessa assemblea con la risoluzione A. 849(20) in data 27 novembre 1997, successivamente modificata dalla risoluzione assembleare A. 884(21) in data 25 novembre 1999, ha quindi adottato il codice di indagine sui sinistri marittimi che riconosce l'importanza dell'esame dell'elemento umano e richiede un'accurata indagine finalizzata anche alla determinazione della sua rilevanza.

2. *Il codice IMO di investigazione sui sinistri marittimi*

Con la risoluzione A. 849(20)³ è stato adottato dall'IMO il codice per l'investigazione sui sinistri ed incidenti marittimi⁴. Scopo dichiarato del co-

² È estremamente difficile fornire una definizione di *elemento umano*. La risoluzione A. 850 (20) considera l'elemento umano come un elemento complesso e multi- dimensionale, rilevante sia per la sicurezza della navigazione che per la prevenzione dell'inquinamento, riguardante sia l'operato degli equipaggi marittimi che il personale di terra, gli organismi riconosciuti e le istituzioni. Esso può essere anche considerato come l'apporto dato dall'attività umana all'industria marittima, in particolare dall'attività dell'equipaggio, determinata dalla capacità individuale, dal sistema di gestione, dalla cultura, dall'esperienza, e dall'addestramento ricevuto da ciascun marittimo.

³ La *risoluzione* è un atto tipico dell'Assemblea dell'IMO che viene adottato a maggioranza, il cui contenuto non è vincolante. L'Amministrazione italiana ha disciplinato la rilevanza delle risoluzioni assembleari e delle circolari dei comitati e sottocomitati dell'IMO con la circolare del MTN titolo « Polizia della Navigazione » serie IV n. 17. Con questa circolare viene chiarito che sono direttamente obbligatori gli atti dell'IMO richiamati nel testo di Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, mentre necessita una esplicita approvazione degli altri atti non richiamati nel testo delle convenzioni.

⁴ Per *sinistro marittimo*, secondo il codice IMO, si intende qualsiasi evento che si sia concluso con la perdita di una vita umana o il grave ferimento di una persona, la perdita della nave o un grave danno che comprenda l'incendio, l'incaglio e la collisione, ovvero il danno all'ambiente. Inoltre, per *sinistro molto serio* si intende un sinistro che abbia causato la perdita

dice è garantire un comune approccio alla conduzione delle indagini e promuovere la cooperazione tra gli Stati ⁵.

Il risultato dell'adozione di un approccio comune e della cooperazione è l'individuazione di eventuali miglioramenti da apportare alle norme in materia di sicurezza della navigazione; idealmente, questo tipo di indagine dovrebbe essere totalmente separata ed indipendente da ogni altra, fermo restando che ciascuno Stato ha il pieno diritto di condurre le indagini necessarie ad individuare eventuali responsabilità civili e/o penali e comunque finalizzate ad altri scopi.

Considerato lo scopo prettamente tecnico dell'inchiesta oggetto del codice di investigazione, essa dovrebbe essere condotta da personale appositamente addestrato e completamente indipendente da chi conduce le inchieste per fini penali, civili, assicurativi, etc.

L'obiettivo finale del codice è identificare le *cause* e le *circostanze* che hanno provocato un incidente al fine di evitarne il ripetersi; si intendono per *cause* tutti gli elementi di una situazione in atto in cui l'uomo ha una capacità di controllo che si sostanzia in una azione o in una non-azione, e per *circostanze* tutti gli elementi di una situazione in atto in cui l'uomo non ha una capacità di controllo, come ad esempio lo stato del mare. Il tipo di inchiesta

della nave, la perdita di una vita umana o un grave inquinamento. Per *sinistro serio* si intende un sinistro che non sia classificato molto serio ma che causi un danno tale da immobilizzare la nave, causare il ferimento di una persona, inquinare il mare. Per *incidente marittimo* si intende un evento in cui la nave o una persona corra il pericolo di perdersi o subire un grave danno. Nel codice della navigazione e nel relativo regolamento manca una definizione di sinistro marittimo; tuttavia, la definizione che si evince dalle cause di esclusione di alcune categorie di eventi, classificati dalla circolare MMM, titolo sinistri marittimi serie II n. 1, come semplici incidenti, lascia percepire che anche per le norme italiane la definizione di sinistro sia sostanzialmente simile a quella prevista dal codice IMO. La normativa italiana non prevede una specifica definizione di *incidente marittimo*, anche se è prevista quella di *evento straordinario* che, tuttavia, non soddisfa i requisiti previsti dal codice di investigazione IMO. Esempi di incidenti marittimi possono essere considerati la violazione degli schemi di separazione del traffico, di norme sulle precedenza o di prevenzione dall'inquinamento senza che dall'evento derivi un danno o un sinistro propriamente detto.

⁵ Il sistema normativo che introduce l'obbligo delle inchieste a fini migliorativi delle norme in materia di sicurezza della navigazione è composto dalle seguenti norme: Regola I/21 SOLAS; articoli 8 e 12 MARPOL; articolo 23 LL; articolo 2(g) ILO 147.

previsto dal codice IMO è, quindi, una inchiesta prettamente tecnico-amministrativa.

Le inchieste tecniche dovrebbero concludersi con delle *raccomandazioni* in materia di sicurezza della navigazione circa la migliore applicazione da dare ad alcune norme ovvero le possibili modifiche alle norme vigenti; per non invadere il campo di altri organi, la raccomandazione deve essere compilata in modo chiaro e conciso preferibilmente individuando le carenze piuttosto che le soluzioni.

Il codice di investigazione dovrebbe applicarsi, secondo le modalità previste da ogni Stato, ogni volta che si verifica un incidente che non sia di lieve entità e che coinvolge due Stati differenti.

La conduzione dell'inchiesta tecnica dovrebbe essere iniziata immediatamente dopo il sinistro con la stessa priorità delle altre indagini; la legislazione di ogni Stato dovrebbe garantire all'ispettore qualificato il pronto accesso a tutti i documenti e le informazioni ritenute necessarie, compresi i tracciati radar del VTS, i documenti relativi alla eventuale operazione di soccorso, e i dati del VDR. Se la nave è in condizione di continuare il suo servizio, essa non dovrebbe subire alcun indebito ritardo a causa dell'inchiesta ⁶.

Nel caso in cui vi siano due o più Stati interessati alla conduzione di una medesima inchiesta, lo Stato che assume il compito di condurla dovrebbe garantire agli ispettori qualificati dell'altro Stato la partecipazione alle indagini e garantire loro gli stessi poteri attribuiti ai propri ispettori. In particolare quando un incidente avviene nelle acque territoriali di uno Stato diverso da quello di bandiera della nave, questo ultimo dovrebbe essere sempre informato ed invitato a partecipare ed a cooperare, in considerazione della sua responsabilità in forza della regola 94 della Convenzione di Montego Bay ⁷.

⁶ Fermo restando il tempo necessario all'acquisizione di dati ed elementi di indagine che non possono essere più raccolti dopo la partenza della nave.

⁷ Convenzione UNCLOS, art 94: *Doveri dello stato di bandiera (omissis)* – Ciascuno Stato deve promuovere un'inchiesta da parte di persona/e qualificata/e per ogni sinistro o incidente marittimo della navigazione in alto mare che abbia coinvolto una delle sue navi e che abbia causato la perdita di vite o lesioni gravi a persone di altro Stato, o seri danni alle navi od installazioni di altri Stati od all'ambiente marino. Lo Stato di bandiera e l'altro Stato do-

Se l'incidente avviene in alto mare lo Stato di bandiera deve essere considerato come lo Stato titolare dell'inchiesta, fermo restando il diritto-dovere di cooperazione di altri Stati interessati, ad esempio gli Stati costieri interessati dall'inquinamento ovvero lo Stato di cittadinanza dell'equipaggio o dei passeggeri.

Gli Stati interessati che non siano titolari dell'inchiesta ma che abbiano un interesse sostanziale rispetto al sinistro, devono avere la possibilità di partecipare ai sopralluoghi ed agli interrogatori e dovrebbero essere posti nelle condizioni di produrre essi stessi prove e testimonianze.

La conclusione dell'inchiesta dovrebbe essere resa pubblica e messa a disposizione delle altre parti interessate; a tal fine la trasmissione del *report* finale all'IMO, può essere di grande aiuto per adempiere a tale principio.

L'appendice alla risoluzione 849 (20) contiene anche una linea guida per l'ispettore incaricato di condurre l'inchiesta che, fermo restando le necessità particolari legate al tipo di incidente (incendio, incaglio, collisione, etc.) dovrebbe condurre l'inchiesta esaminando e valutando, come minimo, i seguenti punti:

- a. dettagli e particolarità della nave;
- b. certificati e documenti della nave e dell'equipaggio;
- c. particolari del viaggio, compreso il tipo di carico a bordo e se possibile i dati forniti dal VDR;
- d. dettagli delle condizioni meteo – marine;
- e. ogni particolare dell'incidente, con particolare riguardo alle comunicazioni eseguite alle autorità ed ai centri SAR;
- f. il comportamento tenuto dall'equipaggio e gli eventi occorsi dopo l'incidente;
- g. dettagli e particolarità dei membri dell'equipaggio coinvolto.

Già in questa fase dell'attività l'ispettore deve prestare particolare attenzione all'elemento umano; su questo particolare aspetto si tornerà nel successivo punto 4.

vranno cooperare nella condotta di qualsiasi inchiesta disposta da questo ultimo in qualsiasi sinistro od incidente marittimo della navigazione.

Nel caso in cui il sinistro sia causato da un incendio assume fondamentale importanza la determinazione del punto di origine (*point of origin*) dell'incendio. Qualora l'individuazione precisa non sia possibile è comunque necessario determinare se l'incendio si è sviluppato a causa di un malfunzionamento degli impianti della nave ovvero se per cause legate alle caratteristiche del carico trasportato; in tale ultimo caso si deve accertare se le procedure sono state correttamente seguite.

In caso di incaglio assume particolare rilievo il corretto aggiornamento delle carte nautiche impiegate per la pianificazione del viaggio, nonché lo stato del mare, la forza del vento e la presenza di eventuali correnti che, benché riportate nelle pubblicazioni nautiche, non sono state tenute in considerazione dall'equipaggio. Successivamente bisogna porre l'attenzione sul corretto funzionamento degli strumenti per l'esatta determinazione della posizione e della profondità.

In caso di collisione, invece, il punto focale dell'indagine è costituito dalla verifica del funzionamento degli strumenti anti-collisione, in particolare del RADAR, e dell'esatta osservanza delle norme per la prevenzione degli abbordi in mare (COLREG) da parte degli ufficiali di guardia.

3. Rapporto tra inchiesta tecnico-amministrativa ed inchiesta penale

a) finalità delle inchieste.

Come si è precedentemente illustrato, secondo la risoluzione IMO A. 849 (20) vi dovrebbe essere una separazione sostanziale tra l'inchiesta tecnica e le inchieste condotte per altri fini; in particolare una assoluta distinzione dovrebbe esistere tra l'inchiesta penale e l'inchiesta tecnico-amministrativa prevista dalla SOLAS.

La distinzione è necessaria per garantire che venga pienamente rispettata la finalità di ciascuna inchiesta, cioè l'identificazione della causa tecnica da un lato, la responsabilità penalmente rilevante dall'altra. Per tali scopi è necessaria una differente conduzione investigativa e, ad esempio, sarà diverso il modo di interrogare il personale interessato; la stessa ricostruzione dei fatti e la determinazione del nesso causale tra i diversi eventi muta sensibilmente a seconda della condotta investigativa posta in essere e delle finalità perseguite.

Quindi, non solo tra le finalità delle inchieste ma anche tra le tecniche da impiegare esiste una differenza tale che ne rende, talvolta, sconsigliabile l'unificazione.

b) cenni sulle inchieste marittime in Italia.

L'attuale sistema italiano delle inchieste è basato sugli articoli 578 e 579 del codice della navigazione.

L'articolo 578 del codice della navigazione prevede che l'autorità marittima (all'estero l'autorità consolare) quando riceve notizia di un sinistro provvede a condurre sommarie indagini sulle cause e sulle circostanze del sinistro e prende i provvedimenti necessari per impedire la dispersione delle cose e degli elementi utili per gli ulteriori accertamenti. Secondo il regolamento per la navigazione marittima l'autorità che conduce l'inchiesta sommaria deve compilare l'apposito questionario predisposto dal Ministero, il rapporto riassuntivo corredato, ove possibile, da un parere sulle cause e circostanze, l'elenco dei componenti dell'equipaggio, l'elenco delle persone presenti al sinistro e la copia di ogni altro documento utile raccolto durante le indagini.

In altre parole, l'autorità marittima che conduce l'inchiesta sommaria dovrebbe limitarsi ad una prima ricostruzione dell'evento, al fine di consentire la valutazione circa la necessità o meno della successiva inchiesta formale, nonché a preservare gli elementi utili per la sua conduzione, fornendo un parere sulle cause e le circostanze solo se ciò sia possibile in base agli elementi raccolti.

Naturalmente ciò non esclude che, nella pratica, l'inchiesta sommaria sia il principale momento investigativo e che essa costituisca di fatto il nucleo fondamentale della successiva inchiesta formale.

Ai sensi dell'articolo 579, l'inchiesta formale viene disposta dal Direttore Marittimo per accertare cause e responsabilità del sinistro. La formulazione codicistica non lascia spazio a dubbi sul fatto che l'inchiesta formale non è finalizzata al mero accertamento delle cause ma anche all'identificazione dei responsabili; anche la modifica introdotta dal decreto legislativo 2 febbraio 2001 n. 28 ha semplicemente reso esplicito il principio già noto che nella ricerca delle cause deve essere tenuto fermo l'obiettivo fon-

damentale del miglioramento delle condizioni di sicurezza, senza però attenuare il principio della ricerca dei responsabili.

La creazione della Commissione Centrale per i Sinistri marittimi non ha cambiato sostanzialmente l'impostazione originariamente prevista dal codice della navigazione, dato che non le sono stati affidati compiti attivi di indagine.

L'attuale sistema previsto dalle norme del codice della navigazione non è, quindi, pienamente aderente con quanto richiesto dalla risoluzione IMO A. 849(20); infatti, la ricerca delle responsabilità potenzialmente interferisce con la ricerca delle cause tecniche. Tuttavia, l'attuale sistema normativo previsto dal codice della navigazione deve essere coordinato con l'art. 11 del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196.

c) l'indipendenza degli ispettori.

Ma a rendere l'attuale dato normativo incoerente con il principio voluto dalla risoluzione IMO A. 849(20) è la constatazione che, sia durante l'inchiesta sommaria che durante l'inchiesta formale, gli ufficiali delle Capitanerie non perdono la qualifica di Ufficiali di Polizia Giudiziaria loro attribuita dall'articolo 1235 del codice della navigazione; essi devono, quindi, rispettare tutti gli obblighi connessi a questa qualifica. In particolare ogni qualvolta l'Ufficiale si imbatte in una ipotesi di reato è tenuto a darne notizia all'autorità giudiziaria senza ritardo e ciò comporta una irrimediabile distorsione nella conduzione dell'inchiesta tecnica che da indagine meramente amministrativa diviene anche inchiesta dagli aspetti penali.

Con l'attuale regime normativo non è, talvolta, possibile esperire un'indagine sulla rilevanza dell'elemento umano per le finalità richieste dal codice IMO, anche perché i marittimi, durante gli interrogatori, avendo di fronte un Ufficiale di Polizia Giudiziaria, tenderanno a discolarsi spostando l'attenzione sulle « problematiche tecniche » afferenti agli impianti di bordo. Conseguentemente l'analisi dell'*elemento umano* in tutte le sue diverse sfaccettature cede il passo ad una maggiore attenzione e sopravvalutazione dell'elemento tecnico.

Si pensi al caso emblematico delle collisioni; davanti ad un Ufficiale di Polizia giudiziaria appare molto difficile che il marittimo coinvolto ammetta un proprio errore di valutazione, consapevole delle conseguenze penali cui

andrebbe incontro, preferendo attribuire il sinistro ad inefficienze di apparati difficilmente riscontrabili.

Non è un caso che molte « avarie improvvise » denunciate dai marittimi come cause del sinistro non siano ricostruibili e nel corso dell'inchiesta non si trovi alcun altro elemento a supporto della « improvvisa avaria ». Lo stesso Ministero dei Trasporti e della Navigazione nel 1994 dovette sollecitare le autorità marittime periferiche a procedere ad analisi molto tempestive per verificare tali « improvvise avarie » al fine di non vanificare lo scopo delle inchieste.

La constatazione che gli Ufficiali incaricati delle indagini sui sinistri appartengono spesso alla stessa Capitaneria che ha emesso la certificazione di sicurezza dell'unità coinvolta nel sinistro non fa venire meno il requisito dell'indipendenza se si persegue realmente lo scopo ultimo dell'inchiesta, cioè la ricerca delle cause del sinistro a fini migliorativi, e non a fini di accertamento della responsabilità.

d) il nesso causale.

La necessaria distinzione dell'inchiesta tecnico-amministrativa, finalizzata all'accertamento delle cause, dall'inchiesta penale ai fini dell'individuazione delle responsabilità, discende anche dalla diversa ricostruzione della catena degli eventi che si segue in un caso e nell'altro.

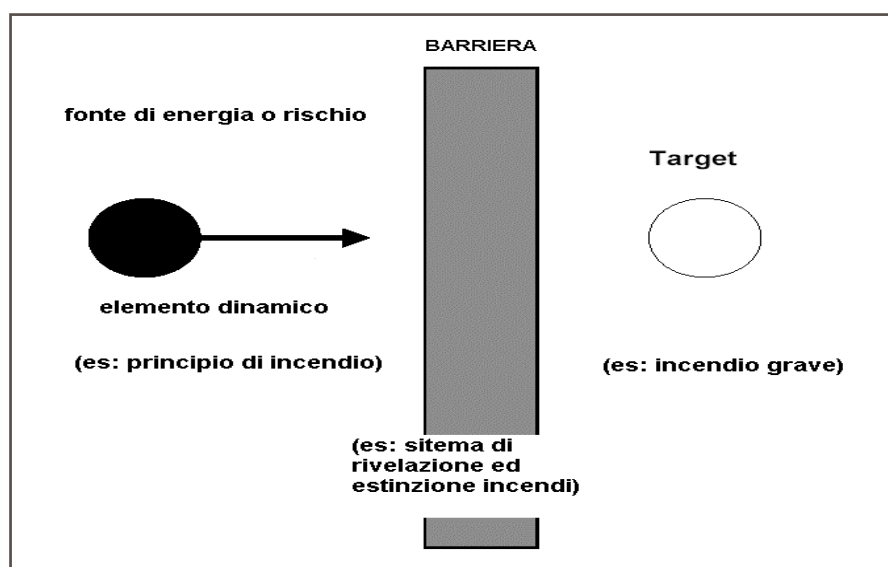
Infatti, nell'inchiesta tecnico-amministrativa la ricostruzione del nesso causale prende in considerazione l'intera catena degli eventi e tutte le circostanze che hanno contribuito al verificarsi del sinistro secondo il principio naturalistico (*condicio sine qua non*). Il nesso causale tecnico è molto ampio e risale fino alle *cause di fondo o fattori determinanti*, che possono essere anche molto distanti, nello spazio e nel tempo, dall'evento ultimo⁸. Non si può, infatti, escludere che il fattore determinante di un sinistro possa consistere in un elemento che pur non avendo contribuito a causare direttamente il

⁸ Il codice IMO è molto preciso sul punto. Non si ritiene che la normativa italiana abbia pertanto bisogno di uno specifico adattamento a questo principio, purché gli investigatori siano addestrati per potere eseguire la tecnica di ricostruzione degli eventi richiesta dal codice IMO.

sinistro, tuttavia ha reso possibile una circostanza che si rivela concausa del sinistro.

Per ricostruire il nesso causale tecnico si fa riferimento ad un sistema di analisi che impiega tecniche non sempre utilizzabili in sede di accertamento delle responsabilità. A tale scopo è utile esporre le principali modalità investigative sulla determinazione della causa di un sinistro, cioè la tecnica delle barriere e la tecnica dei cambiamenti.

Figura 1: La tecnica delle « barriere »



(Fig. 1) Tecnica delle barriere: il verificarsi di un sinistro può essere idealmente rappresentato come il raggiungimento di un *target* da parte di un *elemento dinamico* che costituisce la *fonte del rischio*.

Per evitare che ciò accada gli accorgimenti in materia di sicurezza della navigazione possono essere rappresentati come delle *barriere* a tutela del *target* (la figura 1 consente di intuire meglio il concetto che si sta esponendo). Pertanto il verificarsi del sinistro deve essere idealmente visto come il venir meno della « barriera difensiva ».

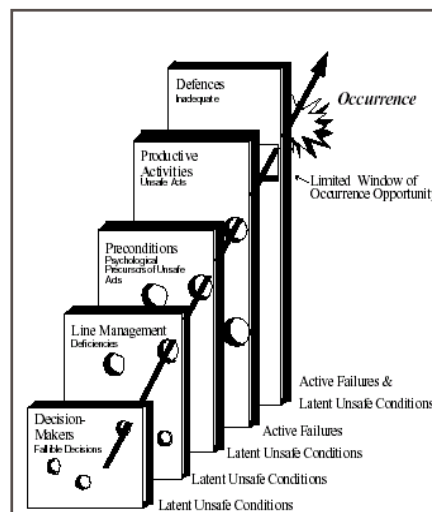
Poiché le moderne norme in materia di sicurezza della navigazione prevedono che il *target* sia difeso da una *pluralità di barriere* (fisiche, amministrative e di gestione della sicurezza) è difficile che il verificarsi di un sinistro sia dovuto esclusivamente al venir meno di una singola barriera; piuttosto, le diverse cause possono essere rappresentate come l'aprirsi di *buchi* in tutte le barriere predisposte che consentono all'*elemento dinamico* di raggiungere il *target* (figura 2).

L'apertura di un *buco* in una *barriera* può essere causata da un determinato *evento* ovvero da una *circostanza*⁹.

Il metodo in questione consente un'analisi molto dettagliata spingendosi fino all'esame di eventi e circostanze che possono essere irrilevanti per la valutazione delle responsabilità.

Figura 2: Pluralità di « barriere »

(Fig. 2) Tecnica dei cambiamenti: per analizzare perché si sia verificato un sinistro nel corso di operazioni di *routine* a bordo di una nave è utile confrontare le operazioni eseguite durante il giorno del sinistro con quanto è accaduto durante la medesima operazione a breve distanza di tempo, ad esempio il giorno prima, la settimana prima, ovvero durante una medesima operazione, etc., al fine di capire quali cambiamenti siano intercorsi tra le due operazioni confrontate.



I cambiamenti riscontrati offrono uno spunto di riflessione per le successive indagini fino a rintracciare il fattore determinante del sinistro. Naturalmente, anche in questo caso può capitare che il cambiamento riscontrato sia influente per l'accertamento delle responsabilità, ma possa fare luce sulle cause tecniche.

⁹ Vedi *supra*.

Il nesso causale per l'accertamento delle responsabilità come delineato dagli articoli 40 e ss. del codice penale è invece basato sul concetto chiave della *causalità umana*¹⁰. Affinché un determinato evento sia attribuibile alla sfera del soggetto è indispensabile la previsione dell'evento incriminato come conseguenza della propria azione od omissione. La possibilità di incriminare un soggetto per il verificarsi di un fatto non voluto ma prevedibile è limitato ai casi di responsabilità colposa solo se il comportamento dell'agente è qualificabile come un comportamento negligente.

La diversa finalità delle inchieste fa sì che l'analisi del nesso causale sia sostanzialmente diverso poiché l'inchiesta penale deve accertare responsabilità e pertanto in essa si può limitare l'indagine alla verifica che eventuali comportamenti sanzionabili siano causa dell'accaduto; accertato questo punto l'indagine penale può fermarsi né tralasciare le eventuali concause.

Un esempio concreto può ulteriormente contribuire a chiarire i concetti fin qui esposti.

Un traghetto *ro-ro* con un certo numero di passeggeri a bordo si ferma in balia del mare tempestoso per un inspiegabile *black-out*. L'inchiesta tecnica ha fatto risalire il fattore determinante del *black-out* alla modifica, da parte dei tecnici della società armatrice, del pannello degli arresti a distanza delle pompe di alimentazione del combustibile. Tale pannello, il giorno del sinistro, è stato accidentalmente lasciato aperto da un componente dell'equipaggio durante ordinarie operazioni di *routine* eseguite prima della partenza; le ampie rollate determinate dal mare tempestoso hanno poi contribuito a causare il distacco di un filo del pannello con il conseguente *black-out*. In tale vicenda emerge pienamente la differenza tra il nesso causale tecnico e quello giuridico. Infatti, è evidente che dal punto di vista tecnico il fattore determinante risiede nella modifica dell'impianto degli arresti a distanza, ma la questione non rileva ai fini della responsabilità giuridica se la modifica in parola è stata comunque eseguita nel rispetto delle norme vigenti. Inoltre, nessuna

¹⁰ In diritto penale esistono molte teorie sul nesso causale e non è difficile imbattersi in Autori che dissentono sul principio della *causalità umana* e preferiscono altre tesi. Tuttavia la teoria della *causalità umana* è, a giudizio di chi scrive, quella che si presta meglio a far capire la differenza tra la finalità delle inchieste tecniche e dell'inchiesta penale. Si veda sul punto ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2003, 236 ss.

responsabilità potrà essere attribuita al componente dell'equipaggio che ha lasciato aperto il pannello dell'impianto, essendo totalmente all'oscuro della modifica apportata e non potendo minimamente prevedere quali conseguenze avrebbe potuto causare il suo comportamento, di per sé inidoneo a determinare un danno così grave, fermo restando che l'errata chiusura è una delle cause del sinistro che diviene tecnicamente importante per evitare il ripetersi di episodi simili.

La ricostruzione di un sinistro per essere rispondente alla finalità espressa dal codice IMO di investigazione dovrebbe seguire le seguenti fasi:

1. raccolta dei dati, da iniziare fin da subito, non appena si ha notizia del sinistro;
2. determinazione della sequenza degli avvenimenti e ricostruzione del nesso causale;
3. identificazione delle azioni, condizioni, decisioni non sicure; per ciascuna di esse si procede ad ulteriore esame per identificare i seguenti ulteriori aspetti:
4. identificazione della rilevanza del fattore umano ed individuazione del tipo di errore o di violazione eventualmente commesso;
5. fattori subordinati e causa remota;
6. problemi potenziali di sicurezza e sviluppo delle proposte per le azioni correttive, confluenti nelle raccomandazioni finali.

e) utilizzabilità dell'inchiesta tecnica in sede penale.

Come si è visto, il codice IMO è abbastanza chiaro sul punto: l'inchiesta tecnica deve rimanere distinta da quella penale ed i fatti accertati devono essere impiegati esclusivamente per perseguire il miglioramento delle condizioni di sicurezza a bordo delle navi.

Il sistema normativo attuale, invece, prevede che gli atti dell'inchiesta sommaria, quella cioè a maggiore contenuto tecnico, sono impiegati nel corso dell'inchiesta formale anche con scopo di accertare le responsabilità. Inoltre gli atti dell'inchiesta formale, qualora si ravvisi un'ipotesi di reato, vengono trasmessi alla Autorità giudiziaria per la quale costituiscono spesso il fondamento dell'inchiesta penale: i fatti risultanti dalla relazione dell'in-

chiesta si hanno per accertati, salvo prova contraria (articolo 1241 cod. nav.).

Se si decidesse di dare piena attuazione alle norme IMO si dovrebbe inevitabilmente cambiare il sistema attuale delle inchieste marittime ovvero porre in essere i necessari correttivi per evitare o diminuire al minimo le interferenze tra inchieste tecniche e penali.

Si deve anche notare che la stretta relazione tra l'inchiesta penale e l'inchiesta formale è stata implicitamente messa in luce dalla legge 172/2003 sul diporto nautico, dove stabilisce che le inchieste formali relative a sinistri in cui sono rimaste coinvolte unicamente unità da diporto hanno luogo solo ad istanza di parte ovvero a seguito di avvio di un procedimento penale.

4. *La valutazione del fattore umano nei sinistri marittimi: il metodo SHELL*

L'analisi di molti sinistri marittimi effettuata nel corso degli ultimi 10-15 anni ha evidenziato con sempre maggiore chiarezza come all'interno di ogni sinistro marittimo sia sempre presente una componente umana che da sola, ovvero aggravando le conseguenze di un guasto tecnico o di un caso fortuito, contribuisce al verificarsi del sinistro.

Non a caso l'IMO a partire dagli anni '90 ha concentrato la sua attenzione non solo sulla evoluzione tecnica degli impianti di sicurezza da installare a bordo delle navi ma anche sulla competenza degli equipaggi ed in particolare sulla necessità di addestramento specifico a bordo ¹¹.

Inoltre, è stato aumentato il numero delle norme di sicurezza « operative », connesse cioè alla corretta gestione della sicurezza a bordo ed al consapevole uso degli impianti di bordo ¹², attraverso strumenti di infor-

¹¹ La regola della I/14.4 della Convenzione STCW 78/95 prevede espressamente che ciascuna amministrazione contraente ritiene le compagnie di gestione responsabili per assicurare che [...] prima di assegnare un marittimo ad una specifica mansione a bordo di una sua nave, questi abbia familiarizzato con i suoi compiti e con gli apprestamenti della nave il suo equipaggiamento, le sue installazioni ed abbia anche familiarizzato con le procedure in uso sulla nave e le sue caratteristiche rilevanti per effettuare i compiti di *routine* e di emergenza.

¹² Non è un caso che le ispezioni di *Port State Control* effettuate in ambito del *Paris MoU* così come quelle effettuate dalla USCG e in ambito *Tokyo MoU* sono svolte dagli ispettori incaricati delle verifiche con molta attenzione ai « controlli operativi » finalizzati proprio a

mazione (manuali operativi e di istruzione) e di formazione (addestramento ed esercitazioni a bordo).

L'analisi del fattore umano in un sinistro marittimo deve riguardare sia l'operato dell'equipaggio che del personale di terra, come ad esempio il personale degli enti di classe¹³, dei lavoratori portuali o degli addetti del terminale e di qualsiasi altro soggetto che opera sulla nave¹⁴; naturalmente, per ovvie ragioni, si concentra l'attenzione soprattutto sull'operato dell'equipaggio, dato che comunque la maggior parte degli errori umani sono riconducibili a componenti dello stesso.

Come si è accennato, l'elemento umano è multidimensionale; quindi per valutare se e quanto abbia inciso l'uomo ed il suo eventuale errore in un sinistro occorre valutare la persona coinvolta da diversi punti vista.

A bordo di una nave, infatti, l'uomo si trova al centro di diversi elementi che ne condizionano la vita ed il rendimento professionale. Tali elementi sono costituiti dalle caratteristiche della nave ed in particolare dalle condizioni di vita e di lavoro a bordo della stessa, dall'organizzazione del lavoro, dalle procedure di gestione della nave da parte della compagnia, dall'ambiente meteo-marino esterno e, ultimo non per importanza, dalle condizioni della persona, comprese le relazioni sociali con gli altri componenti dell'equipaggio; questa particolare situazione è rappresentata graficamente nella figura 3 attraverso il collegamento dei componenti di *Liveware*. È ov-

verificare non solo il funzionamento dell'impianto ma anche la capacità dell'equipaggio di farlo funzionare correttamente.

¹³ Ad esempio nel corso degli anni '80 un cospicuo numero di sinistri gravi a bordo delle navi porta rinfusa furono determinati dal fatto che i periti degli enti di classe erano poco attenti circa la valutazione dell'effettivo stato di corrosione delle strutture portanti delle navi. Per eliminare questa situazione sono state adottate norme specifiche che disciplinano in modo molto stringente non solo quali requisiti deve avere la struttura portante delle navi ma anche come deve essere condotta l'ispezione per tale verifica (risoluzione IMO A 744 (18), resa obbligatoria dalla regola 2 del capitolo XI-1 SOLAS). Tutti gli enti di classe, inoltre, hanno emanato specifiche procedure al riguardo.

¹⁴ Il 17 gennaio 2001 a bordo di una petroliera inglese (Isola di Man) carica di benzene si sviluppò un serio incendio a seguito di una violenta esplosione in una cisterna prodiera. L'inchiesta ha appurato che a bordo operava un cargo *surveyor* che prendeva i campioni di carico con un contenitore di metallo; questa circostanza ha determinato l'insorgere di cariche elettrostatiche che hanno causato l'esplosione e l'incendio. Il caso è documentato dalla Circolare IMO/FSI n.12.

viamente intuibile che la comprensione di tutti gli elementi che possono influenzare il rendimento di una persona può essere molto complesso e non si esclude che sia anche necessario l'intervento di esperti con specifiche competenze nel campo della valutazione della persona e della psicologia.

Per tale ricostruzione e per chi deve investigare su un sinistro viene in aiuto il metodo SHELL, sintetizzato nella figura 3; il metodo è utile tanto nel caso che si disponga di persone specificamente competenti quanto in caso contrario. Il predetto metodo è fondato sull'esame di quattro fondamentali aspetti dell'elemento umano e pone l'accento sulla interrelazione dei diversi elementi.

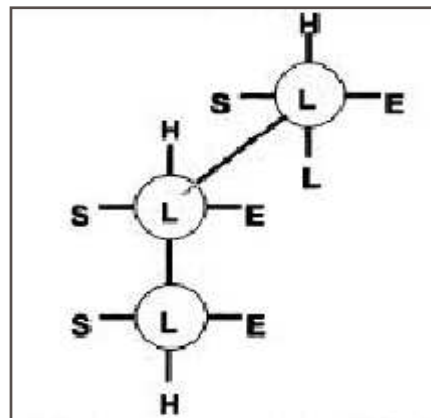


Figura 3: il metodo SHELL

Gli aspetti fondamentali presi in considerazione dal metodo SHELL sono:

S = *Software* : Componenti di programmazione.

H = *Hardware* : Componenti fisici.

E = *Environment* : Ambiente.

L = *Liveware* : Componente Umana Centrale.

L = *Liveware* : Componente Umana Periferica.

Con la componente *Software* si prende in considerazione l'organizzazione del lavoro a bordo, in particolare si considera tutto ciò che è collegato alla gestione ISM: politica della compagnia, procedure, organizzazione, ordini permanenti. Tutti questi aspetti sono una componente essenziale dell'elemento umano che non può essere compreso pienamente se non si

indaga sulla componente organizzativa in cui viene inserito il marittimo, cioè sul sistema di gestione della sicurezza (SMS).

La componente *Hardware* è riferita a tutti gli aspetti tecnici; si fa riferimento, cioè, al grado ed al tipo di tecnologia disponibile a bordo ed in genere a tutti gli impianti tecnici di ausilio alla navigazione ed alla sicurezza nonché alla loro efficienza. In particolare bisogna analizzare il grado di conoscenza che l'equipaggio ha dei predetti impianti ¹⁵.

La componente *Environment* si riferisce a tutte le condizioni ambientali in grado di condizionare il rendimento professionale e la serenità di giudizio del marittimo. Si fa riferimento non solo allo stato del mare ed alle altre condizioni ambientali esterne, ma anche a tutte quelle condizioni ambientali interne alle navi come la temperatura interna, la rumorosità degli spazi destinati al riposo, le vibrazioni ed il *lay-out* delle postazioni di lavoro.

La componente *Liveware* centrale è rappresentata da tutti gli elementi interni alla persona che contribuiscono alla determinazione del comportamento umano; esso è rappresentato dal tempo libero a disposizione per il riposo e per lo svago, dagli aspetti caratteriali individuali e dalle inabilità temporanee o permanenti come una malattia o gli effetti collaterali prodotti dall'abuso di alcool o droghe. Nell'analizzare questa componente bisogna prestare particolare attenzione agli effetti causati dalla stanchezza.

La componente *Liveware* periferica è rappresentata da tutti gli elementi esterni alla persona, in cui ha un particolare peso il livello di socialità raggiunto a bordo della nave e comprende il problema della comunicazione tra i componenti dell'equipaggio.

L'indagine sull'elemento umano deve quindi essere condotta tenendo presente quanto sia influenzabile il giudizio ed il comportamento delle persone, senza trascurare nessuno degli aspetti rilevanti sopra citati. Tuttavia, non si deve considerare l'analisi del fattore umano come una indagine separata ovvero come l'analisi di un particolare aspetto del sinistro, ma l'intera indagine deve essere condotta non perdendo mai di vista l'elemento umano.

¹⁵ Ciò può essere ottenuto interrogando il personale di bordo circa le caratteristiche, le potenzialità ed il funzionamento degli impianti e confrontando le risposte con le monografie degli impianti.

5. Tipologie di errore umano e cause determinanti

a) classificazione dell'errore.

Nel condurre le indagini per la ricostruzione di un sinistro, dopo avere identificato le cause remote del sinistro ed i comportamenti insicuri, bisogna verificare se chi li ha realizzati lo ha fatto volontariamente o involontariamente; come suggerisce il codice IMO bisogna chiedersi se « *la persona voleva fare ciò che ha fatto* »¹⁶. Se la risposta è affermativa si rientra nel campo delle azioni consapevoli che possono essere classificate in *violazioni* ed in *errori propriamente detti*. Se invece la risposta è negativa, cioè la persona *non voleva* fare ciò che ha fatto, si rientra nel campo delle azioni involontarie da distinguere in *disattenzioni* e *dimenticanze*.

A questo punto, seguendo sempre il codice IMO per le investigazioni sui sinistri marittimi, si può riassumere l'ampia categoria dell'errore umano distinguendone i seguenti tipi:

- i. *violazioni*: si tratta di errori di pianificazione consistenti in una deliberata inosservanza di specifiche norme e procedure in materia di sicurezza (esempio: non viene intenzionalmente posto in essere un adeguato servizio di vedette in caso di scarsa visibilità);
- ii. *errore propriamente detto*: si tratta di un errore determinato da un comportamento volontario ma deliberato su presupposti errati che coinvolgono per lo più una inesatta percezione della situazione (esempio: non viene compiuta una manovra elusiva per evitare una collisione perché l'ufficiale di guardia pur essendosi avveduto del pericolo giudica male la distanza);
- iii. *disattenzione*: consiste in una azione correttamente pianificata ma non eseguita correttamente per un perdita di attenzione dell'autore (esempio: durante l'attivazione di un impianto viene involontariamente pigiato un tasto invece di un altro);

¹⁶ Resta inteso che la persona comunque non voleva causare il sinistro. In caso contrario non vi sarebbe spazio per l'indagine tecnica, ma solo per quella penale finalizzata a punire il reo di un comportamento doloso. La prevenzione di tali eventi dolosi non rientra nel campo delle norme di *safety* ma in quelle di *security*.

iv. *dimenticanza*: consiste in una azione correttamente pianificata ma non eseguita correttamente per una dimenticanza dell'autore (esempio: viene dimenticato un passaggio fondamentale di una procedura di sicurezza).

Spesso nei sinistri, come già anticipato nel paragrafo 3, si assiste al sommarsi di diversi tipi di errore commessi da più persone. Ciò avviene soprattutto nel caso delle collisioni che, coinvolgendo due navi, sono state spesso causate dall'errore di almeno due persone. Così è stato nel caso della collisione tra due traghetti spagnoli poco fuori dalla *Babà de Algeciras*, in cui vi furono evidenti errori da parte di entrambi gli ufficiali di guardia¹⁷.

b) cause dell'errore.

Dopo avere classificato i diversi tipi di errore umano, si pone l'esigenza di determinarne le cause al fine di evitare il possibile ripetersi del sinistro e contribuire così al progredire della tecnica navale.

In linea di massima è possibile distinguere errori che sono basati sull'*ignoranza* o sull'*incapacità* dell'autore. L'incapacità a svolgere determinate mansioni, a sua volta, può essere determinata da molteplici cause: ad esempio, l'incapacità permanente dovuta ad un particolare stato fisico del soggetto, ovvero l'incapacità temporanea determinata da abuso di alcool o altre droghe ovvero da stanchezza, o da incapacità dovute a particolari condizioni psicologiche, etc.

L'ignoranza può essere determinata da una formazione professionale incompleta del marittimo ovvero dal non avere acquisito determinati dati, ad esempio per l'imperfetta conoscenza circa l'uso della strumentazione di bordo.

¹⁷ Il 16 luglio 2000 a sud est della *Punta del Carnero*, nei pressi del golfo di Algeciras avvenne la collisione tra due traghetti spagnoli: il primo viaggiava a 15.6 nodi da Tangeri ad Algeciras, mentre il secondo viaggiava a 14.9 nodi per entrare nello schema di separazione del traffico dello stretto di Gibilterra, dopo avere lasciato il porto di Algeciras. La collisione è avvenuta all'interno di un banco di nebbia. L'inchiesta della Autorità ha evidenziato che, benché entrambi gli ufficiali di guardia avessero appreso la posizione dell'altra nave attraverso il radar, nessuno dei due aveva seguito la rotta dell'altra unità, né aveva posto in essere una tempestiva manovra per eludere la collisione né vi era sul ponte di entrambe le navi un adeguato servizio di vedetta in considerazione della scarsa visibilità, né vi era stato un tentativo di comunicazione con il VHF. Il caso è documentato dalla Circolare IMO/FSI n. 12.

Identificare le cause di un errore è, ovviamente, molto difficile proprio per la complessità dell'elemento umano. Infatti è possibile che un errore umano si verifichi per causa di un malessere interiore che difficilmente potrà essere compreso da altri né tanto meno spiegato o analizzato: si pensi, a tal fine, all'incidente causato dalla disattenzione di chi è in pena per un familiare malato. Tante altre volte però la causa dell'errore è strettamente connessa all'ambiente di bordo e alla sua influenza sul marittimo.

Per economia di spazio si tratteranno solo le due cause maggiormente ricorrenti negli ultimi anni che, considerato il loro ripetersi, dovrebbero sempre essere considerate in ogni inchiesta.

c) la fatica a bordo delle navi ed il minimum safe manning.

La causa più rilevante che determina gli errori umani sulle navi è la fatica¹⁸ del personale imbarcato. L'ambiente di bordo è, infatti, per sua stessa natura, un ambiente stressante che *stanca* il marittimo sia in senso fisico che mentale: ciò dipende da molteplici fattori che vanno dalla stessa configurazione del posto di lavoro alla rumorosità della nave. Sempre più spesso a determinare la fatica è l'eccessivo carico di lavoro che grava sui singoli marittimi, dovuta ad una riduzione del numero dei componenti dell'equipaggio avvenuta nel corso degli ultimi anni, a fronte del maggior grado di tecnologia ed automazione presente a bordo¹⁹. Purtroppo, per molti anni la fatica nel lavoro marittimo è stata considerata come una incapacità del singolo marittimo a sostenere situazioni di stress; solo a seguito del disastroso sinistro della petroliera *Exxon Valdez*²⁰, in cui la fatica dell'equipaggio è stata

¹⁸ Non esiste una definizione unica di *fatica*. Secondo la MSC *Circular* n. 1014 la *fatica* può essere definita come uno stato fisico di stanchezza, consistente anche nel sentire la necessità di dormire a seguito di un prolungato periodo di lavoro fisico o mentale o a seguito di perdita di sonno o a seguito di una prolungata esposizione ad un ambiente avverso.

¹⁹ Quasi tutte le navi sono ormai provviste della qualifica UMS (*unattended machinery space*). La nave ha, cioè, un sistema di automazione tale che consente di lasciare la sala macchina senza presidio umano per un certo arco di tempo. Le eventuali anomalie nel funzionamento delle macchine fanno suonare un allarme che sveglia il personale di macchina e, nei casi più gravi, fanno scattare un allarme in plancia ovvero producono l'arresto dei motori per sicurezza.

²⁰ La petroliera *Exxon Valdez* si è arenata in Alaska nel 1989, causando un disastroso danno ambientale.

riconosciuta come un elemento determinante del sinistro ²¹, si è cominciato a considerare la fatica come un problema oggettivo ed è iniziato il processo di formulazione delle norme sulle ore minime di riposo, che sono ora trasfuse nella convenzione STCW 78/95 e nella convenzione ILO 180 ²².

L'aspetto particolare della fatica trova il suo fondamento nella peculiarità del lavoro marittimo consistente nel fatto che il lavoratore marittimo vive per un lungo periodo (normalmente 4-6 mesi) a bordo della nave, 24 ore su 24, senza che vi sia una chiara distinzione tra il luogo di lavoro ed il luogo di vita e tra il lavoro ed il tempo libero.

Inoltre, bisogna anche considerare l'impatto psicologico della lontananza da casa per tutto il periodo di imbarco nonché l'influenza determinante dell'ambiente marino ed in particolare delle avverse condizioni meteo-marine che coinvolgono il marittimo anche quando riposa.

Contrariamente a quanto si pensa comunemente, spesso è più stancante una nave che compie frequenti soste nei porti piuttosto di una che naviga in mare aperto per un lungo periodo, poiché le soste in porto e le attività connesse causano spesso l'interruzione del riposo in atto, costringendo i marittimi ad una lunga veglia e ad una costante attività per tutto il periodo della sosta in porto.

Dunque, la fatica ha spesso un ruolo determinante negli incidenti e pertanto tutte le investigazioni sui sinistri devono prendere in considerazione l'ipotesi della fatica per valutare se essa sia una concausa del sinistro oppure se nel sinistro in questione non abbia avuto alcuna influenza.

L'analisi della fatica deve essere condotta analizzando con particolare attenzione come sono state trascorse le ultime 96 ore dei marittimi coinvolti nel sinistro. Inoltre, si deve verificare se la composizione numerica e professionale dell'equipaggio sia sufficiente per la gestione della nave; questo fon-

²¹ L'inchiesta determinò che il terzo ufficiale di coperta, di guardia al momento del sinistro, versava in uno stato di stanchezza determinata dal carico di lavoro del giorno precedente che ne aveva offuscato i riflessi ed abbassato la soglia dell'attenzione.

²² La regola A/VIII-1 della STCW 78/95 prevede che al personale di guardia deve essere assicurato nell'arco delle 24 ore un periodo di riposo di almeno 10 ore di cui almeno 6 continuative, e di almeno 70 ore nei 7 giorni. Lo stesso principio è ripreso dalla convenzione ILO 180 e dal Decreto legislativo 271/99 che anzi prevede un periodo di riposo di 77 ore nei 7 giorni.

damentale accertamento non deve essere condotto sulla semplice verifica del documento previsto dalla regola V/14.2 SOLAS, ma determinando *ex novo* la composizione dell'equipaggio con i criteri previsti dalla Risoluzione IMO A. 890(21). In seguito all'accertamento occorre valutare attentamente se la società di gestione aveva già verificato l'insufficiente composizione dell'equipaggio ancorché rispondente al certificato; in tal caso non si può escluderne la responsabilità poiché la predetta società di gestione deve verificare continuamente il grado di sicurezza della nave gestita secondo quanto previsto dal codice ISM. Con una interpretazione estensiva del codice ISM si potrebbe anche affermare che se il sistema di gestione della nave è realmente rispondente alla *ratio* del codice ISM prima ancora che alla sua lettera, sicuramente l'insufficienza dell'equipaggio verrà identificata per tempo e verrà imbarcato personale in più rispetto a quanto previsto dal documento di *minimum safe manning*.

d) i problemi della comunicazione in equipaggi multi-etnici.

Com'è noto, la maggior parte degli equipaggi sono ormai composti da persone appartenenti a diverse nazionalità e a diverse culture, che lavorano e vivono insieme per molto tempo a bordo della stessa nave. Tale fenomeno pone un rischio nell'elemento umano, perché fa nascere il problema della comunicazione tra i vari membri dell'equipaggio.

A tal proposito si rammenta che le uniche norme in materia sono costituite dalla regola V/14 SOLAS, che impone l'adozione di una lingua di lavoro comune a bordo della nave e l'uso obbligatorio della lingua inglese nelle comunicazioni tra navi; le regole A-II/1 e A-III/1 STCW, inoltre, impongono la conoscenza dell'inglese marittimo per la qualificazione di un Ufficiale di guardia di coperta o di macchina ²³.

Tuttavia, la comunicazione tra persone non si limita al parlare la stessa lingua; questo aspetto, anche se importante, è solo la parte più su-

²³ Sia la norma della SOLAS che le norme della STCW fanno riferimento (non obbligatorio) ad alcune frasi standard di comunicazione marittima in lingua inglese denominate *IMO standard marine communication phrases* e codificate nella risoluzione assembleare IMO A. 918 (22) adottata il 25 gennaio 2002.

perficiale del problema. Non si può negare che stabilire una comune lingua di lavoro sia un passo importante, ma si deve anche osservare che la comunicazione tra due persone non si limita al dialogo per scambiare informazioni e dati attinenti alla mansione di lavoro. Come si è visto, nel lavoro marittimo il luogo di lavoro è lo stesso luogo dove si trascorre il tempo libero e si riposa; è impensabile sostenere che delle persone che condividono lo stesso spazio per 6 mesi non risentano di difficoltà di comunicazione più profonde della semplice lingua parlata durante il lavoro. In altre parole, la comunicazione tra due persone è costituita anche da una componente non verbale che a sua volta risente moltissimo dei rapporti interpersonali e delle diversità culturali. Non a caso, anche sotto il profilo normativo, la nave è spesso considerata come una vera e propria *comunità viaggiante* e non come un mero luogo di lavoro.

Un esempio riesce a spiegare meglio il problema di quanto non riescano a fare molte teorie. Il 3 giugno 2004 una chimichiera italiana si arena in un basso fondale nel sud dell'Inghilterra all'uscita dal Porto di Southampton. A seguito della ricostruzione del sinistro da parte delle Autorità Ingresi, che presero molto in considerazione l'incidenza dell'elemento umano, è stato verificato che il secondo ufficiale di coperta, di nazionalità rumena, aveva avvisato per tempo il comandante del fatto che la nave era fuori dalla rotta pianificata. Tuttavia, egli non aveva avuto alcuna risposta dal comandante (peraltro impegnato in una conversazione al telefono cellulare di bordo) ed aveva così interpretato il silenzio alla sua affermazione come una smentita e non come una semplice disattenzione, non riproponendo più la sua osservazione al comandante. Inoltre, i rapporti interpersonali tra il rumeno e gli altri ufficiali italiani erano stati alquanto negativi e caratterizzati dalla reciproca diffidenza, cosicché il rumeno era ormai convinto di non godere della stima degli italiani ed in particolare del comandante. Tale convinzione lo aveva fatto desistere dal riproporre al comandante la sua osservazione circa la deviazione della nave dalla rotta pianificata, di fatto non impedendo il verificarsi dell'evento.

Questo episodio mostra chiaramente come i rapporti interpersonali possano avere una influenza negativa sulla comunicazione tra due persone e come essa non si esaurisca nell'uso della lingua comune.

In molti altri casi, la stessa esperienza di chi scrive ha permesso di verificare incomprensioni tra componenti dell'equipaggio basate sulla semplice comunicazione non verbale (ad esempio il diverso modo di annuire con il capo tra asiatici ed europei) o diffidenze basate sulla differenza culturale.

Infine, anche tra i marittimi esiste un problema di comunicazioni connesso al fenomeno del *power distance*; in linea di massima gli occidentali hanno una concezione diversa della *gestione del potere* rispetto alle culture dei paesi emergenti, cosicché l'equipaggio non occidentale si aspetta che il comandante della nave o gli ufficiali mantengano un atteggiamento piuttosto distaccato rispetto alla « bassa forza ». Per tale ragione gli appartenenti alla bassa forza sono piuttosto restii a comunicare con i superiori gerarchici per paura di essere rimproverati in caso di errore, aspettandosi sempre un atteggiamento distaccato. Qualora ciò non avvenga perché il comandante (o l'ufficiale) si manifesta « alla mano » può anche accadere che questi venga giudicato poco affidabile come capo (o superiore) perché troppo « vicino » ai subalterni, con una conseguente perdita della disciplina e spesso una inesatta esecuzione degli ordini. È intuibile, quindi, quanto tale fenomeno possa pregiudicare la sicurezza della navigazione, soprattutto quando viene gestita una situazione di emergenza.

6. *Valutazione giuridica dell'errore secondo le norme italiane*

Si è visto nel paragrafo 3 che ai fini della ricostruzione dei sinistri marittimi l'ampia categoria dell'errore umano può essere diviso in quattro sotto categorie; si è anche visto che idealmente l'indagine sui sinistri marittimi deve essere distinta dalle altre indagini, soprattutto dall'indagine a fini penali. Tuttavia, allo stato attuale, le due indagini sono spesso congiunte per cui è necessario esaminare come le quattro categorie di errore umano, finora esaminate, possono essere valutate dal punto di vista giuridico; se cioè la valutazione dell'errore precedentemente esposta può essere utile anche ai fini delle inchieste penali.

Essenzialmente la responsabilità penale è fondata sulla *dominabilità* dell'evento con il comportamento umano alla quale si aggiunge la qualificazione di negligenza del comportamento per i reati colposi.

Naturalmente, l'autore dei comportamenti erronei non vuole anche la loro conseguenza, cioè il sinistro; per l'aspetto penale si rimane quindi nel campo della responsabilità colposa.

La categoria di *errore umano* che è stata antecedentemente definita come *violazione* ha quasi sempre anche una conseguenza giuridica sul soggetto, perché è un errore basato sulla volontaria inosservanza di norme o procedure di sicurezza già stabilite. Escludendo il dolo, la *violazione* rientra per lo più nel campo della colpa grave, poiché il comportamento tenuto è qualificabile come negligenza o imperizia rispetto ad una norma codificata e conosciuta (o per lo meno conoscibile) dal soggetto.

La categoria definita *errore in senso proprio*, cioè un errore di pianificazione per una inesatta valutazione della situazione reale, può essere qualificata come imperizia o negligenza a seconda delle ragioni che hanno determinato l'errore. Ogni singolo caso deve essere valutato per stabilire se il comportamento negligente sia stato posto in essere in condizioni tali da considerare il soggetto pienamente capace di intendere e di volere; è possibile quindi l'esclusione della colpa, qualora il comportamento errato sia determinato da circostanze come l'eccessiva stanchezza o un'altra causa che esclude la coscienza e la volontà dell'errore.

Per la *disattenzione* e la *dimenticanza*, poiché il loro riferimento al soggetto a titolo di colpa dipende esclusivamente dall'analisi delle circostanze che hanno determinato il sorgere dell'errore, non si può escludere *a priori* che si tratti di semplice imperizia. Naturalmente, si prescinde dalla coscienza e volontà dell'azione od omissione in sé considerate, ma si deve verificare se la dimenticanza, la disattenzione od il movimento maldestro siano qualificabili come negligenza o imperizia perché evitabili con la comune prudenza o dominabilità dei movimenti, ovvero se siano avvenuti in un contesto al di fuori di ogni possibile volere, anche in considerazione delle circostanze di luogo e di tempo tipiche dell'ambiente marino ²⁴.

In definitiva, per una corretta valutazione giuridica bisogna distinguere gli errori basati sull'*ignoranza* da quelli basati sull'*incapacità*.

²⁴ Sul punto si veda ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, cit., 366 ss.

Gli errori basati sull'ignoranza sono frutto della mancata conoscenza di una determinata regola o procedura oppure sono causati dalla mancata conoscenza di alcuni dati essenziali per valutare correttamente la situazione in atto: se l'ignoranza non è imputabile al soggetto non lo sarà neanche il comportamento risultante. Si pensi al caso di una avaria al radar che, non visualizzando un dato bersaglio in rotta di collisione, induce il comandante di una nave a compiere una certa manovra che causa la collisione con la predetta unità di cui si ignorava l'esatta posizione. Pertanto, gli errori di ignoranza possono essere addebitati a titolo di colpa al marittimo solo se questi, usando la normale diligenza e professionalità, avrebbe potuto superare l'ignoranza. Nel precedente esempio l'errore di valutazione basato sull'ignoranza dell'esatta posizione del bersaglio sarà imputabile al comandante a titolo di colpa solo se questi aveva a disposizione un'altra possibilità (strumentale od ottica) per conoscere l'esatta posizione del bersaglio e, negligenzemente, non se ne è avvalso.

Gli errori basati sulla incapacità vanno ulteriormente distinti in *incapacità fisica* ed *incapacità professionale*. L'incapacità fisica può essere addebitata al soggetto solo se questi l'ha volontariamente causata: ad esempio, può essere esclusa la colpa se l'incapacità fisica dipende da condizioni meteo-marine particolarmente avverse che annebbiano la ragione, ma non si può escludere la colpa di chi si sia ubriacato volontariamente durante il servizio. L'incapacità professionale deve essere valutata volta per volta al fine di stabilire se possa essere addebitabile al soggetto, tenendo in considerazione ogni elemento utile come ad esempio, la giovane età, le esperienze precedenti nella stessa nave o in navi di diversa tipologia.

Naturalmente, trattandosi di soggetti in possesso di specifiche abilitazioni a svolgere determinate funzioni, si deve sempre presumere che essi abbiano le capacità professionali minime necessarie per ottenere l'abilitazione; sarà il soggetto a dovere dimostrare di avere ottenuto l'abilitazione senza essere in possesso delle predette capacità professionali minime, ma in tal caso l'oggetto dell'indagine esula dal presente studio.

Il grado della colpa dipenderà da una serie di valutazioni che non si possono ricondurre ad unità in questa sede ma è molto importante l'analisi delle circostanze nonché il comportamento tenuto immediatamente prima il com-

portamento errato e quello posto in essere immediatamente dopo il sinistro; particolare attenzione deve essere posta agli anni di esperienza in mare, poiché alcuni comportamenti errati sono meno gravi se posti in essere da giovani che spesso non comprendono a fondo l'importanza delle regole di sicurezza.

In conclusione, la valutazione giuridica dell'errore non può prescindere dalla valutazione tecnica dell'errore umano e dall'esame complessivo di tutte le cause e le circostanze del sinistro.

7. Tecnologia e preparazione professionale: un binomio inscindibile

L'evoluzione tecnologica a bordo delle navi che si è verificata negli ultimi anni non è stata purtroppo seguita da un sostanziale adeguamento della preparazione professionale degli equipaggi; mentre si richiedeva una sempre maggiore quantità di impianti tecnologici a bordo sia per l'ordinario funzionamento sia per le situazioni di emergenza, il grado di preparazione professionale non si è evoluto in modo analogo, benché siano stati emanati dall'IMO gli emendamenti '95 alla convenzione STCW, che hanno aggiornato gli *standards* di preparazione richiesti all'equipaggio. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che affinché le novità, introdotte dalla citata convenzione, raggiungano il loro scopo ed innalzino realmente il grado di preparazione degli equipaggi, si dovrà aspettare un certo arco di tempo, necessario affinché tutti i marittimi vengano effettivamente addestrati secondo i canoni della STCW 78/95. Spesso è la competenza del livello manageriale dell'equipaggio ed in particolare del comandante che si dimostra carente, ma altrettanto spesso le inchieste hanno dimostrato che è la composizione numerica dell'equipaggio a non consentire al comandante di svolgere il suo principale compito di *supervisore*, essendo impegnato in prima persona nella tenuta della guardia e nei compiti di livello inferiore. Questa situazione è stata riscontrata in particolar modo nei sinistri che coinvolgono le navi di tonnellaggio lordo inferiore a 3000 GT.

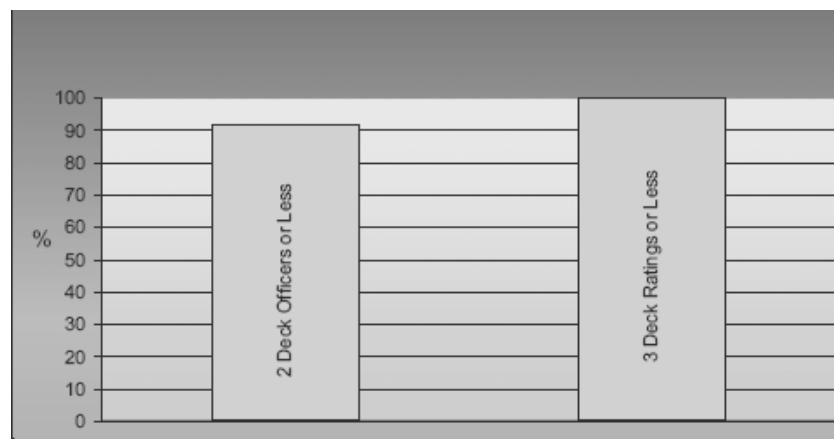
8. Conclusioni

Riepilogando quanto esposto si può dire che è sempre più importante consentire l'effettuazione di inchieste amministrative finalizzate a scoprire la rilevanza dell'errore umano la cui incidenza è ancora molto alta come dimostra la statistica sulle collisioni e sugli incagli. Inoltre è di fondamentale rilevanza che

anche in Italia alla fine di ogni inchiesta venga formulata una raccomandazione per evitare il ripetersi del sinistro. Infine, in linea di massima le conclusioni dello studio effettuato dal MAIB britannico, con le quali si concorda ampiamente, consentono di individuare come principali cause dei sinistri, occorsi negli ultimi anni, la fatica, la mancanza di un adeguato servizio di vedetta e l'incapacità del comandante a svolgere i suoi compiti. A sua volta tutte queste cause possono farsi risalire ad una unica causa di fondo consistente nell'inadeguata composizione dell'equipaggio. Si deve rilevare, infatti, che sono gli uomini a rendere sicura la nave con la loro professionalità, capacità e serenità di giudizio e non il cospicuo numero di apparati tecnici installati a bordo, che rimangono degli ausili per l'uomo ma non possono certo sostituirlo.

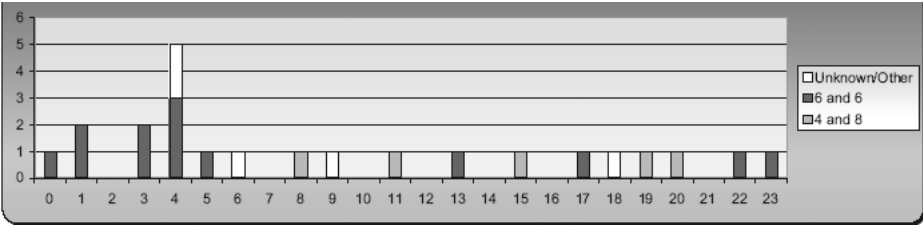
A sostegno di queste conclusioni si allegano alcuni grafici che riportano importanti analisi statistiche.

Il grafico n. 4 dimostra l'incidenza statistica sul campione selezionato di incidenti accaduti in acque inglesi in cui il sinistro ha riguardato navi con non più di 2 ufficiali di coperta e non più di 3 marinai abilitati alla guardia.



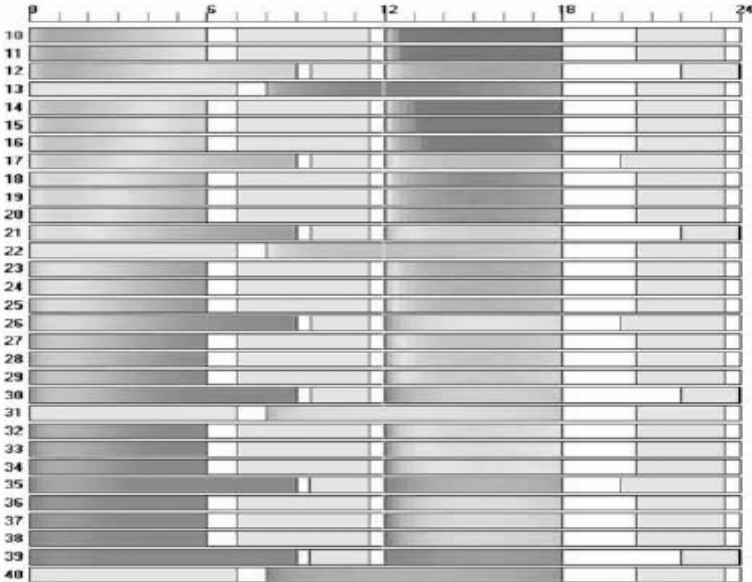
Il grafico n. 5 mostra come, nel campione selezionato, sia maggiore l'incidenza degli incagli nella fascia oraria compresa tra mezzanotte e le 6 su navi in

cui viene adottato un turno di lavoro su sei ore di lavoro e sei ore di riposo rispetto alle navi che adottano il turno su quattro ore di lavoro e otto di riposo ²⁵.



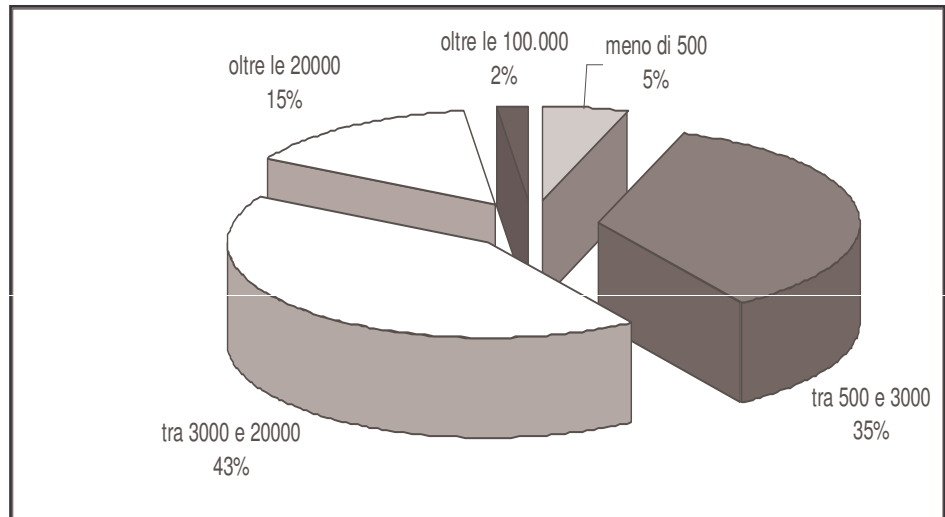
Nel grafico n. 6 è mostrato con diverse gradazioni di grigio come il turno di lavoro basato su sei ore di lavoro e sei ore di riposo produca un affaticamento pericoloso del primo ufficiale di coperta già dopo solo 20 giorni di imbarco e come il grado di fatica divenga altamente pericoloso al 40° giorno.

6on/6off Chief Officer – Rest days Revised



²⁵ I due grafici nn. 4 e 5 sono tratti dal MAIB *Bridge Watchkeeping safety study*.

Infine, la figura 7 mostra come, prendendo in esame il tonnellaggio lordo delle navi coinvolte in sinistri marittimi nel corso del 2001, (in possesso dell'IMO e pubblicati con la circolare n. 4 del sottocomitato FSI3 del 10 febbraio 2004) la percentuale delle navi di piccolo tonnellaggio cioè inferiore a 3000 GT, sia particolarmente rilevante.



L'esame del grafico mostra che ben il 35% degli incidenti si verifica su navi di stazza inferiore a 3.000 GT. La scarsa rilevanza del dato relativo alle navi di stazza inferiori a 500 GT deve essere spiegato con la non obbligatorietà del rapporto all'IMO in caso di sinistro su navi così piccole, mentre la scarsa rilevanza delle navi superiori a 100.000 GT si giustifica anche con l'esiguo numero di tali navi rapportato alla flotta mondiale. Il 43% degli incidenti su navi di stazza compresa tra 3.000 e 20.000 GT si spiega anche con il maggior numero di tali navi attualmente in esercizio.

Le inchieste sui sinistri marittimi

Donato Di Bona

SOMMARIO: 1. Inquadramento sistematico e natura giuridica dei procedimenti di inchiesta – 2. Profili di diritto processuale: *a)* le inchieste sui sinistri marittimi ed il processo civile; *b)* le inchieste ed il giudizio penale; *c)* considerazioni critiche

1. Inquadramento sistematico e natura giuridica dei procedimenti di inchiesta

L'autonomia del diritto della navigazione trova il suo fondamento nell'unitarietà del fatto tecnico che il diritto stesso mira a regolare.

La regolamentazione del fatto tecnico della navigazione nei suoi profili sostanziali, però, sarebbe stata insufficiente a garantire l'autonomia del sistema, atteso che i momenti di crisi di un ordinamento giuridico autonomo devono trovare la propria soluzione in una sede e secondo procedimenti che tengano conto delle sue specificità.

Si spiega, così, il motivo per cui il legislatore abbia inserito nel codice della navigazione, due interi libri (IV, p. I e IV p. II) dedicati alla normazione degli aspetti processuali di tale branca del diritto: il processo è, infatti, il luogo di attuazione dei diritti, nel quale si compone la crisi dell'ordinamento giuridico, concetto quest'ultimo, che sarebbe riduttivo esaurire in quello di « lite »¹.

Nella relazione del Guardasigilli al Re, l'inserimento delle disposizioni processuali è apparso addirittura indispensabile in un codice che, per trovare la ragione della sua unità in un fatto tecnico, considera il fenomeno giuridico sotto molti dei profili di cui è suscettibile: dalla regola sostanziale al processo ed alle sanzioni penali e disciplinari.

L'istituto delle inchieste sui sinistri marittimi, che costituisce l'oggetto della presente indagine è stato considerato, salvo quanto si dirà, uno degli istituti processuali tipo del diritto della navigazione, tanto che la sua re-

¹ MONTELEONE, *Diritto processuale civile*, II ed., Padova, 2000, pp. 13-16 e 1228-1229.

golamentazione si trova inserita nelle disposizioni del Titolo I, libro IV, p. I, cod. nav., dedicato alla « istruzione preventiva ». Differente è stata la sorte delle inchieste sui sinistri aeronautici che hanno trovato la loro collocazione non nel libro IV, p. II, dedicato alle disposizioni processuali del diritto aeronautico, bensì, nel libro I, p. II, dedicato all'ordinamento amministrativo della navigazione aerea (artt. 826 – 833).

Il quadro di riferimento normativo sull'istituto in questione è stato arricchito dal d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 28 ², e dal d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196. Il primo testo, al suo Capo II, artt. 14 – 16, detta la disciplina della Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi (art. 466 *bis*, Reg. nav. mar.), modifica sensibilmente alcune delle norme del Titolo I, libro IV, cod. nav. (primo fra tutti l'art. 579) e novella alcuni articoli del Regolamento sulla navigazione marittima (ad es., art. 468).

Il secondo, in attuazione della dir. CEE 2002/59, istituisce un sistema di monitoraggio del, ed informazione sul, traffico navale ai fini di una migliore sicurezza del traffico stesso, attraverso un sistema di rapportazione, la cui disciplina si rinviene agli artt. 4 e seg.

Come si diceva, il titolo I, libro IV, p. I, cod. nav. sotto la rubrica « Dell'istruzione preventiva », detta la disciplina delle inchieste sui sinistri marittimi, nelle due specie, dell'inchiesta sommaria (art. 578) e dell'inchiesta formale (art. 579).

A dispetto dell'esplicita dizione della rubrica del titolo I, libro IV, a seguito dell'analisi sistematica delle disposizioni ivi contenute, specie in combinato disposto con quelle contenute nel titolo III e segnatamente con quella di cui all'art. 601, la dottrina si è lungamente interrogata sulle funzioni e sulla natura giuridica, amministrativa ovvero processuale, dei procedimenti dell'inchiesta sommaria e di quella formale. E ciò soprattutto in ragione delle finalità per le quali il legislatore ha apprestato tali strumenti di indagine.

² Recante, in attuazione della dir. CE 1999/35, la disciplina « relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti roll-on/roll-off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, nonché disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi », in *Gazz. Uff.*, 1° marzo n. 50.

Il punto di partenza dell'analisi sulla natura delle inchieste marittime deve essere costituito necessariamente dal loro oggetto, e cioè dal sinistro marittimo, in quanto il suo verificarsi ne costituisce il presupposto.

Prima della riforma del sistema originario, operata dai decreti legislativi sopra menzionati, ed a differenza di quanto già accadeva nel diritto aeronautico³, non si rinveniva nel nostro ordinamento, la definizione di sinistro marittimo.

Ciò nonostante, la più consapevole dottrina sull'argomento⁴ era arrivata ad offrirne una, secondo cui rientrava nel novero dei sinistri qualsiasi evento produttivo di danno alla nave, al galleggiante, oppure alle persone o cose che si trovano a bordo, che « puntualizzandosi sull'unità, ha in sé l'in-

³ Nell'ambito del diritto aeronautico il sistema delle inchieste sugli « incidenti » è stato rivoluzionato dal d.lgs. 25 febbraio 1999 n. 66, adottato su impulso della Dir. CE del Consiglio, del 21 novembre 1994, n. 94/56, che ha istituito l'Agenzia Nazionale sulla Sicurezza del volo (ANSV). Anzitutto, per effetto del detto decreto legislativo, in ambito aeronautico non si parla più di sinistro, ma di « incidente », oltre che di « inconveniente » ed « inconveniente grave », definizioni queste corrispondenti a quelle di « accident » a « incident », di cui all'annesso XIII, ICAO). Con « incidente » si intende: un evento, associato all'impiego di un aeromobile, che si verifica fra il momento in cui una persona si imbarca con l'intento di compiere un volo e il momento in cui tutte le persone che si sono imbarcate con la stessa intenzione sbarcano e nel quale:

1) una persona riporti lesioni gravi o mortali, per il fatto di essere dentro l'aeromobile, o venire in contatto diretto con una parte qualsiasi dell'aeromobile, comprese parti staccatesi dall'aeromobile stesso, oppure essere direttamente esposta al getto dei reattori, fatta eccezione per i casi in cui le lesioni siano dovute a cause naturali, o siano procurate alla persona da sé medesima o da altre persone, oppure siano riportate da passeggeri clandestini nascosti fuori delle zone normalmente accessibili ai passeggeri e all'equipaggio; oppure

2) l'aeromobile riporti un danno o un'avaria strutturale che comprometta la resistenza strutturale, le prestazioni o le caratteristiche di volo dell'aeromobile, e richieda generalmente una riparazione importante o la sostituzione dell'elemento danneggiato, fatta eccezione per i guasti o avarie al motore, quando il danno sia limitato al motore stesso, alla capottatura o agli accessori, oppure per i danni limitati alle eliche, alle estremità alari, alle antenne, ai pneumatici, ai dispositivi di frenatura, alla carenatura, a piccole ammaccature o fori nel rivestimento dell'aeromobile; oppure

3) l'aeromobile sia scomparso o completamente inaccessibile.

Con « inconveniente » si intende: un evento, diverso dall'incidente, associato all'impiego di un aeromobile, che pregiudichi o possa pregiudicare la sicurezza delle operazioni; con « inconveniente grave »: un inconveniente le cui circostanze rivelino che è stato sfiorato l'incidente.

⁴ TESTA, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano, 1958, 14 ss.

trinseca attitudine a creare una situazione contrastante con il sicuro impiego del mezzo adibito al trasporto per acqua... » ⁵.

Ne derivava che non ogni evento produttivo di danno, nell'ambito della navigazione potesse essere considerato un sinistro, ma soltanto quelli che avessero ad oggetto il mezzo nautico e che fossero in grado di pregiudicare l'incolumità della spedizione ⁶.

Affinché potesse parlarsi di sinistro della navigazione, dunque, se era necessario che il danno coinvolgesse il mezzo nautico; non era altresì necessario, che coinvolgesse le persone che vi si trovano a bordo, potendo esso riguardare soltanto le merci imbarcate. L'opinione non era unanime, tant'è che vi era chi, orientando teleologicamente l'istituto delle inchieste alla salvaguardia dell'unico bene giuridico dell'incolumità e della sicurezza della navigazione, esauriva tale ultimo concetto, in quello di salvaguardia della vita umana in mare ⁷.

La definizione di sinistro marittimo accolta nella circolare 8 gennaio 1963, n. 214753, dell'allora Ministero della Marina Mercantile, definiva il « sinistro marittimo », ai fini delle inchieste amministrative di competenza dell'Amministrazione marittima, e nella « impossibilità di dare una definizione precisa e completa », ogni evento straordinario e dannoso occorso a bordo di qualsiasi natante, la cui entità fosse tale da mettere in pericolo l'efficienza del natante ai fini della navigazione o da influire sulla sicurezza della vita umana o sulla sorte del natante o del carico o sulla integrità delle opere portuali ovvero di altro natante.

Se ne deduce che la definizione della circolare offriva una nozione di sinistro più ampia di quella offerta dalla dottrina navigazionistica, in quanto faceva rientrare nel novero dei sinistri anche quegli eventi straordinari e

⁵ TESTA, *op. cit.*, 17.

⁶ QUERCI, *Le inchieste marittime e aeronautiche*, in *Enc. Dir.*, XX, Milano, 1970.

⁷ QUERCI, *op. cit.*: l'A. ritiene che i tratti qualificanti del vero e proprio sinistro della navigazione vadano individuati « sia nella ripercussione materiale dell'evento sulle parti strutturali e tecnicamente funzionali della nave, del galleggiante o dell'aeromobile, sia nel correlativo riflesso che si riverbera negativamente sull'incolumità delle persone ». Tuttavia, conclude con l'accoglimento della definizione di sinistro fornita da TESTA, *op. cit.*, che, invece estende la nozione a quegli eventi che creino danni anche al carico (unitamente, si intende al mezzo nautico).

dannosi occorsi a bordo di « qualsiasi natante », che pur non pregiudicando la funzionalità del mezzo nautico, fossero tali da influire sull'integrità delle opere portuali o di altro natante.

A seguito dell'emanazione del d.lgs. 196/2005, sembra che le dispute circa il contenuto della nozione di sinistro marittimo saranno destinate, in buona parte, ad esaurirsi, atteso che l'art. 2 del decreto ha recepito le corrispondenti definizioni contenute nel codice I.M.O., in materia di inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi.

Pertanto, a legislazione vigente, i sinistri marittimi si distinguono in:

1) Sinistri molto gravi (*very serious casualties*), che comportano la perdita totale della nave, di vite umane o un inquinamento grave ⁸;

2) Sinistri gravi (*serious casualties*): che sono quelli che non possono qualificarsi come « sinistri molto gravi » ⁹, e che risultino in: *a*) stallo dei motori principali, gravi danni agli alloggi, severi danni strutturali, che rendano la nave inidonea alla navigazione; *b*) inquinamento (indipendentemente dalla quantità); *c*) e/o avarie che rendano necessario il rimorchio della nave o assistenza da terra;

3) Sinistri meno gravi (*less serious casualties*), che non rientrano nelle categorie sopramenzionate.

Dai sinistri devono distinguersi gli incidenti marittimi, che consistono in ogni evento causato dal, o in occasione del, esercizio della nave, che metta in pericolo le persone e dal quale sarebbe potuto derivare un danno alla nave o ad altre strutture della navigazione.

Bisogna precisare che il d.lgs. 196/2005, nel recepire le definizioni, di cui ora si è dato conto, limita la recezione alle finalità del decreto stesso, ossia al monitoraggio del traffico navale (art. 2).

Ciò, però, non può indurre a ritenere che il concetto di sinistro marittimo, vari a seconda che l'evento venga preso in considerazione per le fina-

⁸ La circolare I.M.O. MEPC 37/22, par. 5.8, definisce l'inquinamento grave come « a case of pollution which as evaluated by coastal State (s) affected or the flag State, as appropriate, produces a major deleterious effect upon the environment, or which would have produced such an affect without preventive action ».

⁹ Possono consistere in: incendio, esplosione, collisione, contatti, danni creati dal maltempo, dal ghiaccio, danni allo scafo, etc.

lità della circolazione delle informazioni, tra i vari organi delle amministrazioni nazionali e internazionali preposti alle inchieste, ovvero per verificare, ad esempio, se e quando debbano essere disposte, obbligatoriamente, le inchieste di cui agli art. 578 e 579 cod. nav.

Pertanto, armonizzando le definizioni di sinistro marittimo di cui sopra, con gli artt. 578 e 579 cod. nav., per come novellato dall'art. 14 del d.lgs. 28/2001, si dovrà concludere che l'inchiesta sommaria dovrà essere disposta dall'autorità marittima o consolare, ogniquale volta la stessa abbia notizia di una delle specie di sinistro (molto grave, grave e meno grave). Del pari, nella stessa ipotesi, dovrà essere disposta l'inchiesta formale, alle condizioni di cui al comma IV.

L'autorità non sarà, invece, obbligata a disporre alcuna inchiesta, quando le giunga notizia di un incidente, nel qual caso potrà, comunque, effettuarla se dall'analisi dello stesso possano trarsi informazioni utili ai fini del miglioramento degli standard di sicurezza.

Uguale mente, la circolare n. 8 S.M., del 9 gennaio 2006, dell'allora Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, innovando la circ. n. 23 S.M. dell'8 agosto 2001, adottata a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 28/2001, nell'impartire istruzioni alle Direzioni Marittime, in merito allo svolgimento delle inchieste ed alla comunicazione dei dati, considera sinistro, ai fini dell'obbligo di inchiesta, sia quello molto grave, sia quello grave, che quello meno grave, escludendo la sussistenza di tale obbligo, in caso di incidente di scarsa rilevanza.

Tuttavia, la circolare assimila alla fattispecie del sinistro l'ipotesi in cui si verifichi « un pericolo per la stessa nave, per le persone a bordo, o un rischio di danneggiamento per l'ambiente marino ».

Si crede che, con tale assimilazione, la circolare non contribuisca a chiarire il quadro normativo: l'ipotesi di pericolo di danno, infatti, stando alle definizioni elaborate in sede I.M.O., sono da inquadrarsi nella fattispecie degli incidenti e non in quella dei sinistri. Inoltre, in sede I.M.O., la graduazione della gravità dell'evento si ha solo riguardo ai sinistri e non agli incidenti. Arbitraria è, pertanto, la figura dell'« incidente di scarsa rilevanza », in quanto, rifacendosi alla circolare n. 214753/63, oramai, sul punto, totalmente superata: a) ricrea, a contrario, la categoria dell'*incidente di non scar-*

sa rilevanza; b) perché né l'una, né l'altra categoria sono contemplate in sede I.M.O. e, visto l'art. 2, lett. *t*, del d.lgs. 196/2005, nella nostra legislazione.

Sembra, pertanto, preferibile, interpretare letteralmente il termine sinistro di cui agli artt. 578 e 579 cod. nav., in combinato disposto con l'art. 2, lett. *t*, d.lgs. 196/2005, e considerare sinistro marittimo, ai fini degli obblighi di inchiesta, soltanto uno degli eventi di danno più sopra indicati.

Si conclude sul punto sottolineando l'importanza sistematica che deve riconoscersi all'art. 2 del d.lgs. 196/2005: recependo le definizioni di sinistro, elaborate in sede I.M.O., ha, infatti, introdotto nel nostro ordinamento il principio secondo cui è sinistro ogni evento che rechi danno all'ambiente, anche se non alle persone. Si è avuta, così, la perfetta equiparazione tra il bene giuridico della salvaguardia della vita umana in mare e quello della salvaguardia dell'ambiente marino.

In realtà, l'equiparazione in discorso era già desumibile a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 28/2001 – che ha reso obbligatoria l'inchiesta formale in tutti quei casi in cui sia volta ad accertare le cause e le circostanze per cui un sinistro si è verificato, quando riguardi navi, anche comunitarie, da carico e passeggeri in acque territoriali italiane, « con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino » – ma vista la fondamentale importanza degli interessi presi in considerazione, l'intervento chiarificatore operato attraverso l'art. 2 del d.lgs. 196/2005 non può che essere salutato con favore.

Puntualizzata la nozione di sinistro marittimo, presupposto dello svolgimento delle inchieste, si possono ora analizzare le teorie che si sono susseguite sull'individuazione della natura giuridica delle stesse.

La dottrina più risalente, influenzata dal pensiero di Scialoja riteneva che le inchieste sui sinistri della navigazione avessero natura schiettamente giurisdizionale: la teoria traeva spunto dalla collocazione sistematica degli istituti sotto il titolo « dell'istruzione preventiva » e veniva corroborata dalla Relazione Ministeriale al codice della navigazione, che al n. 278 dichiarava apertamente che il libro IV del codice era stato elaborato sulla falsariga del libro IV del codice di procedura civile e che soltanto gli spetti tecnici propri del fatto della navigazione avevano consigliato un'elaborazione separata di

istituti simili quanto a natura e funzioni. Con questo, non si intendeva conferire alle commissioni ministeriali inquirenti, la natura di organi giurisdizionali, ma si intendeva sottolineare che la finalità specifica delle inchieste e dei loro atti conclusivi fosse quella cautelare di conservazione dei mezzi di prova, acquisibili solo nell'immediatezza del sinistro, per i futuri giudizi di responsabilità civile e penale.

In questa prospettiva veniva spiegato anche l'art. 582 cod. nav., a mente del quale « nelle cause per sinistri marittimi, i fatti risultanti dalla relazione di inchiesta formale si hanno per accertati, salvo l'esperimento della prova contraria da parte di chi vi abbia interesse » ; nonché l'art. 601, secondo cui « il giudice o il consigliere istruttore dispone di ufficio l'acquisizione agli atti della causa dei processi verbali di inchiesta sommaria nonché dei processi verbali e delle relazioni di inchiesta formale » .

Con ogni probabilità, anche la tradizione aveva influito sul pensiero di Scialoja e su quello degli Autori che seguirono il suo insegnamento sull'argomento, in quanto il r.d.l. 17 settembre 1925, n. 1818, convertito nella l. 18 marzo 1926 n. 562, sulla composizione delle commissioni di inchiesta, prevedeva che alla commissione di inchiesta formale, partecipasse almeno un magistrato ordinario. Previsione che, tuttavia, non venne inserita nel successivo regolamento della navigazione marittima, approvato con d.p.r. 15 febbraio 1952, n. 328, che, all'art. 467, a tutt'oggi, detta le regole sulla composizione della commissione d'inchiesta formale.

Nei primi decenni dall'emanazione del codice della navigazione l'impostazione ora riferita, che vedeva nelle inchieste sui sinistri marittimi un'attività di natura giurisdizionale, assimilabile all'istruzione preventiva, aveva trovato conforto anche nell'interpretazione giurisprudenziale del S.C., che ad esempio, nella sentenza 22 gennaio 1959 n. 144 così si esprimeva: « La commissione d'inchiesta sui sinistri marittimi, prevista dall'art. 582 cod. nav., ha soltanto il compito di assicurare la prova e di accertare i fatti che somministreranno materiale di convinzione al giudice in controversie civili e penali: pertanto nelle cause per sinistri marittimi, soltanto le circostanze di fatto risultanti dalla relazione di inchiesta, si hanno per accertate – quantunque anche in ordine ad esse possa esperirsi la prova contraria – mentre il

giudice non è vincolato dal giudizio espresso dalla Commissione circa la causale del sinistro »¹⁰.

Il sistema delle inchieste ed il problema della loro natura giuridica, nonché di quella degli atti conclusivi, veniva risolto in maniera diametralmente opposta, da quanti sostenevano che i procedimenti degli organi inquirenti dell'amministrazione marittima e gli atti conclusivi degli stessi fossero da considerarsi né più né meno che alla stregua di provvedimenti di natura puramente amministrativa, cui, nei giudizi civili e penali, era attribuita dalla legge un valore di certezza relativo, rispetto ai fatti accertati, vincibile mediante l'espletamento della prova contraria (art. 582 cod. nav.).

L'insegnamento vedeva come caposcuola il Testa, le cui argomentazioni sono state, poi, variamente riprese ed articolate¹¹.

Ebbene, la natura di procedimenti schiettamente amministrativi delle inchieste si traeva da considerazioni di carattere formale e sostanziale: anzitutto, si argomentava, l'autorità inquirente non appartiene all'ordine giudiziario, ma si compone di soggetti appartenenti all'amministrazione della navigazione. Ai sensi dell'art. 578 cod. nav., infatti, l'attività d'inchiesta sommaria è affidata all'autorità marittima o consolare, secondo le rispettive competenze ivi indicate e, nei casi previsti dal comma III, all'autorità doganale.

Inoltre, sulla composizione della commissione il Ministro poteva (e può) esercitare importanti poteri di ingestione: l'art. 467 reg. cod. nav. prevede, infatti, che la commissione di inchiesta formale, che deve essere costituita ai sensi e nelle forme di cui ai commi da 1 a 3 della stessa disposizione, possa essere raddoppiata nel numero dei membri di cui ai numeri da 2 a 3 della stessa disposizione.

¹⁰ In *Dir. mar.*, 1959, IV, 523 ss., con nota adesiva di F. BERLINGIERI, *Note sul valore probatorio della relazione di inchiesta sui sinistri marittimi*, ed anche in *Riv. dir. nav.*, 1960, II, 194 ss., con nota fortemente critica di QUERCI.

¹¹ Dell'A. si ricorda, anzitutto, *Le inchieste sui sinistri della navigazione*, Milano 1958, ma anche *Rilevanza del verbale di inchiesta formale sui sinistri marittimi ai fini processuali civili e penali e disciplinari*, nota a App. Cagliari, 8 marzo 1950, in *Riv. Dir. Nav.* 1951, II, 61 ss. Sulla scia dell'insegnamento del Testa, QUERCI, *Le inchieste*, cit.; LA CHINA, voce *Sinistri marittimi*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1970, RIVARA, voce *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, *Dig. Comm.*, XIV, Torino, 1997, 19 ss.; LEFEBVRE D'OVIDIO-PESCATORE-TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, X ed., Milano, 2004, 213 ss.

Il mutamento che può essere impresso dal Ministro ai sensi dell'art. 467 reg., non sembra essere solo quantitativo, ma anche qualitativo, in quanto viene rafforzata, in questo modo, la presenza nella commissione di personale marittimo e tecnico.

Più penetranti venivano considerati, poi, i poteri del Ministro nell'ipotesi contemplata nell'art. 468, II comma reg., (nella versione precedente alla novella realizzata con d.lgs. 28/2001) dove veniva previsto che questi potesse sostituire i membri della commissione prima della normale scadenza triennale; e dall'art. 469, III comma, secondo cui, quando nel sinistro fosse stata coinvolta una nave militare nazionale il ministro, d'intesa con quello della difesa, con proprio decreto aveva il potere di sostituire il presidente della commissione e gli ufficiali di cui ai n. 2 e 3 dell'art. 467, quando essi avessero avuto grado uguale o inferiore a quello rivestito dall'ufficiale in comando della nave militare, con ufficiali di grado superiore.

Ancora (art. 580 ult. comma, cod. nav.) il Ministro aveva la facoltà di affidare le inchieste formali a commissioni speciali e di sottoporre a revisione le inchieste compiute in forma ordinaria.

L'intervento ministeriale chiaramente dimostrava che si era fuori del campo giurisdizionale, ove vigono i principi della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, del divieto di istituzione di giudici speciali e dell'indipendenza della magistratura da ogni altro potere ¹².

Tale impostazione è valida a tutt'oggi, perché sebbene la nuova versione dell'art. 468 reg., risultante dalla novella operata con d.lgs. 28/2001, abbia conferito al Direttore Marittimo il potere di nominare i membri delle commissioni di cui all'art. 467, sottraendola al Ministro, ha lasciato intatto in favore del Direttore il potere di sostituzione dei membri della Commissioni, anche prima della scadenza naturale del loro mandato triennale.

Altra ragione di carattere formale che non permette di considerare le inchieste sommaria e formale, come provvedimenti giurisdizionali risiede nel fatto che tanto nell'un tipo che nell'altro, non si realizzano i meccanismi tipici del processo che postulano la presenza di portatori di interessi qualificati (parti), che chiedono ad un organo *super partes* una regola di giudizio.

¹² LA CHINA, *Sinistri marittimi*, cit., 455.

Nello svolgimento dell'inchiesta sommaria, caratterizzata dal requisito dell'urgenza, non è prevista la presenza, neanche in qualità di « uditori », degli « interessati » all'inchiesta ed al suo risultato.

Nell'inchiesta formale « gli interessati o le associazioni sindacali che li rappresentano » (art. 578 cod. nav.) hanno il potere di impulso relativamente all'avvio della procedura, al di fuori dei casi previsti dall'art. 579, ult. comma, per come novellato dal d.lgs. 28/2001, a mente del quale « L'inchiesta formale è sempre disposta per accertare le cause e le circostanze per cui un sinistro si è verificato quando interessa navi da carico o passeggeri, ivi comprese quelle di bandiera comunitaria, in acque soggette alla sovranità italiana, con l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino ».

Si discute dell'ampiezza dei poteri e delle facoltà da riconoscersi ai portatori di privati interessi, nello svolgimento dell'inchiesta formale, nell'ambito della quale il codice riserva loro (art. 581 cod. nav.) la facoltà di « assistere » ed essere « intesi ».

Sembra, in realtà, che la disposizione *minus dixit quam voluit*, e che l'ambito dei poteri riconosciuti agli interessati concernano sia l'impulso che la collaborazione allo svolgimento effettivo dell'inchiesta.

La correttezza di tale interpretazione sembrerebbe, in apparenza, contraddetta dall'art. 581, commi II e III, secondo il disposto dei quali sembrerebbe affidato alla commissione il potere di decidere a quali atti istruttori dar corso (ad es., quali sopralluoghi effettuare, quali deposizioni acquisire e quali documenti raccogliere ai fini della sua indagine) mentre resterebbe all'armatore e al proprietario della nave, ai componenti dell'equipaggio, agli assicuratori, ed a coloro che hanno riportato lesioni personali e altri danni nel sinistro, nonché ai loro aventi diritto, ed in genere a chiunque abbia interesse nella nave o nel carico, solo una facoltà di assistenza agli atti d'istruzione, che vengono compiuti dalla commissione, con possibilità di intervenire agli stessi.

Ma sarebbe un errore concepire il diritto di assistere, come un diritto meramente passivo consistente nell'essere presenti durante l'espletamento del mezzo istruttorio: se così fosse gli interessati altro non sarebbero che « invitati di pietra », la cui presenza, sarebbe priva di una qualsivoglia utili-

tà. Siccome è bene interpretare le norme in modo che queste abbiano l'effetto di bene armonizzarsi alle altre del sistema cui appartengono, e che siano confacenti alla ratio per cui sono state elaborate, è necessario interpretare la norma in questione nel senso che i privati « interessati » all'inchiesta possano svolgere una piena attività istruttoria consistente nel potere, ad esempio, di porre domande, durante la raccolta delle deposizioni, o suggerire criteri di indagine, o addirittura chiedere l'ammissione di mezzi istruttori non proposti o non escussi dalla commissione.

Donde, si deve riconoscere alla commissione il potere di compiere un giudizio di ammissibilità e rilevanza del mezzo richiesto, in ragione del fine per cui esso è proposto e di quello per cui l'indagine è compiuta.

La bontà di quest'interpretazione sembra potersi trarre dalla circolare 214753/63 che, al paragrafo 37 prevede che le Commissioni inquirenti esaminino, oltre a tutti gli elementi raccolti dai Direttori Marittimi o dai Consoli, anche gli eventuali documenti o esposti che ad essa fossero direttamente consegnati dalle persone interessate all'inchiesta. Ed ancora dal paragrafo 39, dove è prevista la possibilità per i soggetti di cui al III comma dell'art. 581 cod. nav., di porre domande alle persone chiamate a deporre, sia pure per tramite del presidente della Commissione, il quale potrà rifiutare di porre la domanda quando la ritenesse « inopportuna » (*sic*) e non attinente all'istruttoria del sinistro. Delle domande fatte a richiesta degli interessati dovrà farsi menzione nel processo verbale.

In conclusione, può osservarsi che nella raccolta e nell'espletamento dei mezzi di indagine le parti abbiano i più ampi poteri, soggetti, tuttavia, al vaglio Commissione in termini di ammissibilità e rilevanza. Tale potere di selezione deve essere utilizzato prudentemente dalla Commissione in quanto, come è evidente, il giudizio sull'ammissibilità, ma soprattutto sulla rilevanza di un mezzo istruttorio, delinea molto spesso il convincimento che colui che lo dovrà vagliare, si è fatto in ordine agli avvenimenti su cui è chiamato a pronunciarsi.

È forse per questo motivo, in aggiunta a quello per cui le Commissioni non esprimono diritto, ma giudizi di tipo tecnico, volti al fine specifico di tutelare l'interesse della sicurezza della navigazione, che le stesse normal-

mente lasciano agli interessati la più ampia facoltà di dedurre mezzi di indagine o di partecipare attivamente all'espletamento di quelli già ammessi ¹³.

Ulteriore elemento che fa propendere per il carattere amministrativo e non giurisdizionale delle inchieste sui sinistri marittimi sta nel fatto che i provvedimenti conclusivi, cioè il verbale di inchiesta sommaria e la relazione di inchiesta formale non sono dotate del carattere della « definitività in senso sostanziale », né sono soggette ad alcuna forma di gravame.

La prima considerazione trova conforto, anzitutto, nell'art. 580, ult. comma, cod. nav., per cui il Ministro può sottoporre a revisione le inchieste compiute nella forma ordinaria, attraverso l'istituzione di commissioni speciali; ma anche nell'art. 466. reg. nav. mar., per cui il Ministro può sottoporre a revisione quella che si potrebbe chiamare « prima archiviazione » del procedimento, disponendo d'ufficio il compimento dell'inchiesta (ed in più stabilendo se debba essere compiuta dall'autorità marittima o consolare normalmente competente, ovvero da una commissione speciale, *ad hoc* costituita).

Lo stesso ordine di considerazioni possono essere formulate a proposito dell'art. 466 *bis*, comma V, lett. f, reg. nav. mar., ai sensi del quale qualora in relazione a sinistri per i quali si è già conclusa un'indagine, siano state presentate nuove prove che possono alterare la definizione delle circostanze per le quali il sinistro si era verificato, e conseguentemente le conclusioni, la Commissione centrale di indagine, ne valuta la rilevanza e, se del caso, dispone la riapertura delle indagini.

Per quanto concerne, invece, l'impossibilità di sottoporre a gravame (intendendosi il termine nella maniera, più lata possibile, di forma di controllo su impulso di parte), i documenti finali di inchiesta, si può dire che essa sia una conseguenza della loro mancanza di definitività.

¹³ Per questo motivo, non si conviene con quella, pur autorevole dottrina, che sostiene « sia da negarsi, per gli interessati [...] che essi abbiano il potere di condizionare al loro impulso il corso della procedura, e di condizionare a loro domande l'estensione dell'oggetto dell'indagine da condurre e a loro istanze le attività istruttorie della Commissione », LA CHINA, *Sinistri*, cit., 456. E ciò perché il tema di indagine è stabilito dalla legge e consiste nell'accertamento delle cause e circostanze del sinistro, quando dal verbale di inchiesta sommaria risulta che questo possa essere avvenuto per dolo o per colpa; per quanto concerne la possibilità di porre in essere atti di impulso nella raccolta di materiale istruttorio ci si è ampiamente soffermati nel testo.

In altri termini, chi voglia criticare i risultati delle inchieste (il problema vale maggiormente per quanto riguarda i risultati dell'inchiesta formale), lo farà nell'ambito di un futuro giudizio disciplinare o di responsabilità.

In ogni caso, però, se i procedimenti di inchiesta fossero da considerare delle forme di provvedimenti giurisdizionali di istruzione preventiva, sia pure svolti in via amministrativa, i risultati delle stesse dovrebbero essere soggetti, in ogni caso, ad una forma di controllo da parte di un altro organo, alla stregua di quanto avviene per i procedimenti di istruzione preventiva di cui agli artt. 692 e ss. cod. proc. civ., soggetti a reclamo ai sensi dell'art. 669 *terdecies*.

Anche la giurisprudenza del S.C. non ha avuto dubbi nel considerare le inchieste sui sinistri marittimi, procedimenti amministrativi. Basterà a tal proposito citare la sentenza delle S.U n. 2292 dell'8 luglio 1972, che così si esprime: « L'amministrazione marittima, quando svolge l'attività di istruzione preventiva prevista dagli artt. 578 e ss. del codice della navigazione, non esplica una funzione giurisdizionale. Conseguentemente le norme del codice della navigazione in tema di istruzione preventiva sui sinistri marittimi non escludono un intervento del giudice ordinario, al fine di disporre, a istanza della parte interessata, un accertamento tecnico preventivo o una ispezione giudiziale ai sensi dell'articolo 696 del codice di procedura civile »¹⁴.

Alla luce delle considerazioni svolte e sulla base delle disposizioni normative che riguardano i profili sostanziali e procedurali dell'istituto, si può concludere, con la quasi unanime dottrina, che le inchieste sui sinistri marittimi sono state apprestate dal legislatore per fornire all'amministrazio-

¹⁴ Pubblicata in *Dir. mar.*, 1973, I, 35 ss., con nota adesiva di MEDINA, *Inchiesta per i sinistri marittimi e procedimento giurisdizionale*; anche in *Giur. it.*, 1973, I, 1113 ss., con nota critica di LOBIETTI, *Inchiesta sui sinistri marittimi e istruzione preventiva*: secondo l'A. i procedimenti di inchiesta dovevano necessariamente considerarsi esercizio di funzione giurisdizionale, nella specie dei procedimenti di istruzione preventiva, e non amministrativa, soprattutto perché la tesi della natura amministrativa si sarebbe fondata su una petizione di principio consistente nel voler attribuire all'inchiesta come finalità principale, quella della raccolta di dati « in prevenzione di futuri sinistri: « Da nessuna norma può desumersi [...] che il fine primario dell'inchiesta debba essere quello della raccolta di dati in prevenzione di futuri sinistri e che l'assicurazione della prova ai fini giurisdizionali costituisca un effetto soltanto mediato e indiretto » (c. 1115).

ne uno strumento di indagine sugli eventi straordinari e dannosi della navigazione, col fine di salvaguardare la vita umana in mare, gli interessi economici della spedizione e l'ambiente marino e per evitare che eventi dello stesso genere si ripetano in futuro.

Si tratta di procedimenti il cui fine precipuo è, dunque, quello di tutelare la sicurezza della navigazione, concreta e specifica estrinsecazione dell'interesse dello Stato alla tutela della pubblica incolumità¹⁵.

Si crede di poter affermare che, attraverso l'emanazione del d.lgs. 28/2001, la questione sulla natura giuridica delle inchieste e dei loro atti finali sia destinata ad esaurirsi definitivamente. Come detto, infatti, gli artt. 579 cod. nav. e 466 *bis* reg. nav. mar., che rivestono, dunque, un'importantissima funzione sistematica, enunciano oggi, quale fine delle inchieste, l'obiettivo di un costante miglioramento delle condizioni di sicurezza, per la salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino. Ed era proprio il mancato riconoscimento normativo di tali finalità, in uno con l'inserimento delle norme relative all'istituto che si esamina tra le disposizioni processuali del codice della navigazione, ad aver indotto alcuni autori ad affermare il voler riconoscere alle inchieste il fine della prevenzione di nuovi sinistri, a tutela della sicurezza della navigazione, altro non fosse se non una *petitio principii*¹⁶.

Il d.lgs. 28/2001, infine, avendo arricchito di significato il concetto di sinistro marittimo, getta nuova luce sulle funzioni degli organi deputati allo svolgimento delle inchieste, e dunque, su quelle del Corpo delle capitanerie di porto, che in quest'ottica fungono da braccio operativo del Ministero dell'ambiente, ogni qualvolta un sinistro marittimo provochi danni all'ambiente marino.

Ciò è tanto più vero ove si consideri che, a mente dell'art. 466 *bis*, reg. nav. mar., la Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi, ha il compito di monitorare i sinistri al fine di proporre interventi di modifica delle regole tecniche o normative che risultino necessari al fine della tutela

¹⁵ Dottrina unanime: TESTA, *op. cit.*, 3 ss; QUERCI, *op. cit.*, 1026; LEFEBVRE D'OVIDIO—PESCATORE—TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 213; RIVARA, *Sinistri marittimi nel diritto processuale*, in *Dig. Comm. XIV*, Torino, 1997, 19 ss.

¹⁶ V. LOBIETTI, *Inchiesta sui sinistri marittimi e istruzione preventiva*, cit.

dell'ambiente marino e che, per tale ultima finalità, la composizione della commissione centrale è integrata da un esperto dotato di specifica professionalità e comprovata esperienza in materia, designato dal Ministero dell'ambiente.

2. Profili di diritto processuale

a) le inchieste sui sinistri marittimi ed il processo civile

L'art. 582 cod. nav., rubricato « Efficacia probatoria della relazione di inchiesta » dispone che nelle cause per sinistri marittimi, i fatti risultanti dalla relazione di inchiesta formale si hanno per accertati salvo l'esperimento della prova contraria da parte di chi vi abbia interesse.

La norma in questione ha suscitato notevoli problemi interpretativi, quanto al suo preciso ambito di applicazione ed alla reale forza vincolante delle risultanze di inchiesta formale, nella formazione del convincimento del giudice nelle cause per sinistri marittimi.

Riguardo al primo dei cennati problemi, la dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate se, a dispetto della lettera della legge – secondo cui sarebbe limitata alle sole cause per sinistri marittimi, di cui agli art. 589 e ss. cod. nav. – l'efficacia probatoria della relazione di inchiesta formale si espli- chi anche al di fuori del detto tipo di cause. Il problema si pone in quanto il novero dei sinistri marittimi considerati dall'art. 589, non esaurisce il concetto di sinistro, per come lo si è più sopra definito, ed inoltre, perché tra gli eventi presi in considerazione dalla norma vi sono fatti che, certamente, non sono da considerarsi, *strictu sensu*, sinistri marittimi ¹⁷.

L'opinione maggioritaria propende per la limitazione dell'efficacia probatoria della relazione di inchiesta formale, alle sole cause di cui all'art. 589 cod. nav., fondamentalmente perché l'art. 582 cod. nav. conterrebbe

¹⁷ Certamente, riesce molto difficile fare rientrare nella nozione di sinistro marittimo, per come fornita in apertura di questo scritto, l'ipotesi di cui all'art. 589, lett. d), cod. nav., quando sia avvenuto per un semplice errore di manovra di una nave perfettamente in grado di governare.

una disposizione di carattere processuale speciale, non suscettibile, dunque, di interpretazione analogica¹⁸.

L'opinione non mi pare da condividere: si è visto che la nozione di sinistro ai fini dell'art. 589 è, per certi versi, verso molto più ampia sia di quella accolta dalla dottrina (in quanto sono inclusi nel novero dell'art. 589 cod. nav., eventi che certamente non sono qualificabili come sinistri marittimi, ai fini dello svolgimento delle inchieste), sia di quella accolta nella più volte citata circolare, secondo cui anche gli eventi produttivi di danno alle persone ed al carico, ma che non determinino una compromissione funzionale del mezzo, sono da considerare quali sinistri marittimi ai fini dell'inchiesta.

Ebbene, se la nozione di sinistro marittimo finalizzata all'esecuzione dell'inchiesta non coincide con quella finalizzata alla qualificazione della causa come « sul sinistro », non si vede quale sia la ratio di fare coincidere le due nozioni quando si tratti di analizzare la funzione probatoria delle relazioni di inchiesta formale nei procedimenti civili conseguenti all'evento dannoso.

Ad accedere alla tesi che qui si critica, inoltre, l'art. 582 cod. nav. troverebbe applicazione solo nelle cause di cui alle lett. *a)* e *b)* di cui all'art. 591 e in nessuna delle altre ipotesi prese in considerazione dalla citata disposizione, che contempla ipotesi in cui l'apertura dell'inchiesta potrebbe essere solo eventuale. Non v'è dubbio, infatti, che non sia necessaria un'inchiesta formale tutte le volte in cui, ad es. una nave causi danni a reti ed attrezzi da pesca, per un errore di manovra. Per converso, qualora per un evento straordinario e dannoso provochi danni al carico o alle persone in un'ipotesi non contemplata dalle lettere da *a)* a *d)* – ci si sente di escludere le ipotesi di cui alle lett. *e)* ed *f)* – che, secondo la circolare n. 214753/63, danno luogo ad inchiesta, la relazione di questa sarebbe sottratta all'imperio dell'art. 582 cod. nav.

In realtà, si crede di poter dire che la *ratio* che sta a fondamento dell'art. 582 cod. nav. consista nel permettere alle parti ed al giudice di avvalersi,

¹⁸ Per tutti TESTA, *op. cit.*, 131, n. 178; v. anche RIVARA, *op. cit.*, 26; BONSIGNORI, *Lezioni sul processo civile in materia di navigazione marittima*, Bologna 1991, pp. 25 e 28; implicitamente, anche MEDINA, *Le inchieste per i sinistri marittimi e procedimento giurisdizionale*, in *Dir. mar.* 1973, 39; si esprime in termini dubitativi LA CHINA, *op. cit.*, 456.

in giudizio, di un « esame » tecnico sulle cause e responsabilità del sinistro, in quanto tale « esame » viene compiuto da persone che rivestono comprovata esperienza in tema di navigazione e che, per il ruolo che rivestono, garantiscono (salvo quanto si dirà appreso) che lo svolgimento dell'inchiesta si svolga non in maniera faziosa e preconcepita, ma imparziale. Imparzialità che è rafforzata dal fine ultimo cui tendono le inchieste che, già prima della novella dell'art. 579, operata con d.lgs. 28/2001, veniva considerato non la mera ricerca delle responsabilità dolose o colpose (il cui sospetto, emergente dal rapporto di inchiesta sommaria, era il presupposto dello svolgimento dell'inchiesta formale), ma la tutela della sicurezza della navigazione, estrinsecazione dell'interesse alla pubblica incolumità ¹⁹.

Alla luce di queste considerazioni, pare di potersi concludere dicendo che l'efficacia probatoria dell'inchiesta formale, ai sensi dell'art. 582 cod. nav., si espliciti in tutti quei giudizi che conseguano a sinistri marittimi, per i quali sia stata svolta un'inchiesta formale e non soltanto nei giudizi di cui all'art. 589 cod. nav.

Al di fuori di quest'ambito, la relazione di inchiesta formale avrà il valore di semplice prova documentale, come tale, qualora acquisita alla causa, soggetta al prudente apprezzamento del giudice.

Risolto il problema circa il campo di applicazione dell'art. 582, può analizzarsi la norma dal suo punto di vista sostanziale: si tratta qui di verificare in cosa consista la c.d. efficacia probatoria delle relazioni formali nelle cause per sinistri marittimi.

Anzitutto, è bene, con la dottrina più autorevole, distinguere l'efficacia probatoria da riconnettersi alla relazione nel suo aspetto estrinseco, dalla sua efficacia probatoria intrinseca.

Sotto il primo dei profili considerati, alla relazione di inchiesta deve riconoscersi la forza dell'atto pubblico (art. 2700 cod. civ.) a cagione del fatto che essa deriva da pubblici ufficiali. Dunque, tutti i fatti che la stessa attesta essere stati da lei compiuti, uditi o ricevuti, fa prova, in giudizio, fino a querela di falso civile.

¹⁹ V. *supra*.

Più problematico appare, invece, il problema dell'efficacia intrinseca dell'inchiesta, e cioè della dichiarazione di giudizio che essa contiene e che si estrinseca in una ricostruzione causale dell'avvenimento dannoso, il sinistro, che viene portato all'attenzione del giudice. A tal proposito, l'art. 582 dispone che i fatti, per come accertati, nell'inchiesta formale si hanno per accertati anche nel giudizio in cui la relazione è acquisita, salvo l'esperimento della prova contraria.

Secondo la dottrina tradizionale, derivante dall'insegnamento di Scialoja, l'efficacia probatoria delle relazioni di inchiesta formale nelle cause per sinistri marittimi sarebbe stata da ricondurre ad una presunzione *iuris tantum* di veridicità dei fatti in essa accertati. Trattandosi di presunzione legale *iuris tantum*, dunque, la presunzione di veridicità avrebbe resistito in giudizio fino a che la parte interessata non avesse fornito la prova contraria.

Successivamente, però, ci si rese conto di come, alla luce del sistema della prova civile, tale ricostruzione non potesse reggere ad un esame critico approfondito. Il vizio della ricostruzione sarebbe consistito nel fatto che il sistema delle presunzioni, di cui agli art. 2727-2729 c.c., comporta sempre un'inversione dell'onere della prova, cosa che nelle cause in cui viene utilizzata la relazione di inchiesta formale può verificarsi, al pari di come può non verificarsi.

Infatti, la relazione potrebbe contenere una determinazione delle cause dell'incidente, tale da avvalorare le tesi dell'attore; ma, al contrario potrebbe avvalorare quelle del convenuto. Nella prima ipotesi, la ricostruzione dei fatti contenuta nella relazione opererebbe nel senso di far ritenere provati i fatti di causa, in favore di colui sul quale l'onere della prova grava. Sarebbe, pertanto, il convenuto a dover provare il fatto negativo, in difetto della prova del quale, sarebbe dichiarato soccombente. Nel secondo caso, invece, la presunzione di veridicità gioverebbe al convenuto, per cui non si realizzerebbe alcuna inversione dell'onere della prova, che graverebbe in capo all'attore.

Ci si rese conto, così, che la ricostruzione del significato dell'art. 582 cod. nav. e, dunque, dell'efficacia probatoria delle inchieste non andava ricercata nell'istituto delle presunzioni, ma piuttosto in quello dell'efficacia probatoria delle prove documentali.

Si disse, così, che la particolarità dell'efficacia probatoria delle relazioni d'inchiesta formale sarebbe consistita nel fatto che, a differenza di quanto normalmente accade per ogni prova documentale, con eccezione degli atti pubblici, i fatti accertati nella relazione sarebbero stati sottratti al libero apprezzamento del giudice, *ex art. 116 c.p.c.* Il giudice, inoltre, avrebbe dovuto ammettere tale particolare prova documentale, in giudizio, senza compiere alcun giudizio in ordine alla sua ammissibilità e rilevanza, giudizio compiuto già dal legislatore.

La tesi, dunque, considera la relazione di inchiesta formale come una prova ad efficacia privilegiata.

Sebbene si concordi con tale dottrina nel momento in cui sottrae l'efficacia della relazione di inchiesta formale dall'ambito di operatività dell'istituto della presunzione di cui agli artt. 2727-2729 c.c., per ricondurla all'alveo dell'efficacia, in giudizio, della prova documentale, ed ancora si condividano *in toto* le conclusioni cui essa perviene, non se ne condividono in maniera completa le argomentazioni.

Secondo l'art. 2727 c.c. le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignoto. In altri termini, attraverso le presunzioni si realizza una prova, per così dire, indiretta, in quanto colui a favore del quale la presunzione giova, si avvantaggia di una equiparazione del fatto ignoto da provare, al fatto noto provato. Tale equiparazione avviene o per volontà della legge o per volontà del giudice. Nel primo caso avremo le c.d. presunzioni legali, del genere *iuris tantum*, ovvero *iuris et de iure*, a seconda che sia ammessa o meno la prova contraria. Nella prima ipotesi l'equiparazione del fatto ignoto a quello noto sarà piena, nel secondo caso, solo eventuale, e precisamente essa dipenderà dal fatto che colui contro il quale la presunzione è stabilita offra o meno la prova contraria. Le presunzioni semplici, invece operando per volontà del giudice, gioveranno a colui che se ne serve qualora il primo le ritenga gravi, precise e concordanti.

Ebbene, facendo applicazione dei detti principi alla relazione di inchiesta formale, in considerazione dell'art. 582 cod. nav., ognuno intenderà come l'efficacia probatoria delle relazioni non sia in alcun modo riconducibile al sistema delle presunzioni di cui agli artt. 2727-2729 c.c. A meno di

non voler considerare « fatto ignoto » la sequenza causale da provare in giudizio e fatto noto la sequenza causale ricostruita nella relazione di inchiesta, che però verte sullo stesso fatto da provare in giudizio. Ne seguirebbe una visione « panprocessualistica », per cui tutto ciò che deve essere accertato in giudizio non esiste se non nel giudizio, a prescindere dal fatto che sia stato oggetto di una precisa indagine, nella specie, condotta secondo criteri di legge e dalla legge disposta. Appare evidente come simili eccessi concettuali non rendono merito alla causa cui vorrebbero giovare.

Il fatto è, e qui si concorda pienamente con le posizioni dottrinarie sopra esaminate, che l'art. 582 cod. nav. non stabilisce affatto una presunzione legale *iuris tantum*, bensì stabilisce la forza probatoria privilegiata di un documento, che viene acquisito in giudizio per volontà della legge (art. 601 cod. nav.), in deroga al principio dispositivo delle materiale probatorio, di cui all'art. 115 cod. proc. civ., e la cui valutazione è sottratta al prudente apprezzamento del giudice (in deroga all'art. 116 cod. proc. civ.), che non può discostarsi dalla ricostruzione dei fatti in esso offerta, se non nel caso in cui ritenga raggiunta la prova contraria.

La forza privilegiata della relazione trova la sua ratio nel fatto che esso promana da una commissione di massima competenza nella materia navigazionistica, cui vengono conferiti dalla legge i più ampi poteri ispettivi.

Resta da esaminare il problema dell'efficacia probatoria del rapporto di inchiesta sommaria nelle cause per sinistri marittimi.

La legge nulla dice a riguardo ed anzi, all'art. 601 cod. nav., viene detto che il giudice o il consigliere istruttore acquisiscono d'ufficio, agli atti di causa, i soli verbali di inchiesta sommaria, ma non il rapporto.

Se ne deduce che dai verbali il giudice può trarre materiale per il proprio convincimento e che, dunque, questi verranno valutati alla stregua dell'art. 116 c.p.c.; ed, inoltre, che se il giudice vorrà conoscere il contenuto del rapporto, altro non potrà disporre se non una richiesta di informazioni, alla P.A., *ex* art. 213 c.p.c. Vero è che tale mezzo istruttorio può essere disposto d'ufficio dal giudice, ma è altrettanto vero che la P.A. è tenuta a rispondere non attraverso l'esibizione del rapporto, ma *ex* art. 96 disp. att. c.p.c., attraverso la nota informativa, che viene acquisita al fascicolo d'ufficio. Conclusivamente, sembra di potersi affermare che l'unico modo attra-

verso cui il rapporto può entrare a far parte del materiale istruttorio del giudizio, sia l'ordine di esibizione (art. 210 c.p.c.), che ha il vantaggio di permettere la produzione dell'intero documento su ordine del giudice, il cui potere dev'essere suscitato su istanza di parte.

Altro profilo di interesse, su cui conviene soffermarsi è quello relativo alle forme di acquisizione in giudizio delle relazioni di inchiesta formale, che, comunque, si è già lumeggiato.

Ai sensi dell'art. 601 cod. nav., infatti, l'acquisizione delle relazioni di inchiesta formale, così come dei relativi verbali avviene d'ufficio, ad opera del giudice o del consigliere istruttore (figura, oggi, del tutto residuale).

Si discute se anche l'art 601 cod. nav., inserito nella sez. III, del Titolo secondo, libro IV, relativo alle cause per sinistri marittimi, sia da porre strettamente in relazione all'art. 582 cod. nav., con la conseguenza che il giudice debba disporre l'acquisizione solo nelle cause di cui all'art. 589 cod. nav., ovvero se tale potere possa essere da questi esercitato anche nell'ambito di cause che non appartengano al novero della citata disposizione. Ed inoltre, del fatto se il giudice debba prescindere, nell'acquisizione della relazione e dei relativi verbali, da un giudizio di ammissibilità e rilevanza di tale mezzo istruttorio.

Ebbene, le posizioni dottrinarie, anche a tale proposito sono discordi. Secondo alcuni autori la disposizione sarebbe applicabile per analogia, anche in tutte quelle cause che, pur non essendo da intendersi « per sinistri marittimi », ai sensi dell'art 598 cod. nav., sono comunque derivanti da fatti per cui si sia svolta in precedenza un'inchiesta; secondo altri, invece, la norma sarebbe di stretta interpretazione in quanto farebbe eccezione al principio generale di cui all'art. 115 c.p.c., che sancisce, come è noto il principio di disposizione delle prove ad opera delle parti (oltre che del pubblico ministero), secondo cui il giudice deve porre a fondamento della propria decisione nel merito le prove prodotte in giudizio dai detti soggetti, con la sola eccezione del fatto notorio.

In base a quanto detto, più sopra, circa l'ambito di applicazione dell'art. 582 cod. nav., tuttavia si propende anche in questo caso per la tesi dell'applicazione analogica dell'art. 601 cod. nav.

Riguardo al problema se sia necessario o meno che il giudice compia un giudizio di ammissibilità e rilevanza relativo alla relazione di inchiesta formale, prima della sua acquisizione in giudizio, invece, si propende per la tesi che nega la necessità del compimento di un siffatto giudizio: invero, si ritiene dalla lettura dell'art. 601 cod. nav., in combinato disposto con quella di cui l'art. 582 cod. nav., che il giudizio di ammissibilità e rilevanza del mezzo sia compiuto direttamente dalla legge, che impone al giudice di acquisire la relazione e di non discostarsi dagli accertamenti di fatto in essa contenuti, sempre che la parte interessata, in giudizio, non provi che gli stessi siano da ricondursi ad una sequenza causale differente da quella accertata nell'inchiesta.

b) le inchieste ed il giudizio penale

Più semplice di quella finora condotta, è l'analisi dei rapporti tra gli atti conclusivi delle inchieste ed i giudizi di responsabilità penale derivanti dal sinistro.

L'unica norma che interessa, al fine dell'indagine è quella di cui all'art. 1241 cod. nav., secondo cui se la commissione per l'inchiesta formale esprime il parere che il fatto è avvenuto per dolo o per colpa, il verbale d'inchiesta è inviato al procuratore della Repubblica. Il verbale d'inchiesta ha valore di rapporto.

Pertanto, l'autorità marittima che svolge l'inchiesta ha semplicemente funzione informativa nei confronti del procuratore della repubblica, al pari di come hanno la detta funzione gli ufficiali di P.G., anche se l'autorità marittima deve inviare a quella giudiziaria anche i verbali dai quali emerga un'ipotesi di fatto colposo, che potrebbe anche non costituire reato.

La relazione di inchiesta formale, dunque, non ha alcun valore probatorio nel giudizio penale anche se può contribuire alla formazione del libero convincimento del giudice.

Ulteriore conseguenza della sua natura di semplice rapporto è che, qualora al procuratore della Repubblica giunga la *notizia criminis* per altra via, egli non è tenuto a non dar corso alle indagini nell'attesa del compimento dell'inchiesta. Quest'ultima, dunque, non condiziona in alcun modo la procedibilità del giudizio penale che si dovesse instaurare a seguito del verificar-

si del sinistro. Dalla mancanza di pregiudizialità tra l'inchiesta amministrativa e quella penale consegue, inoltre, che l'eventuale nullità dell'inchiesta formale non produce alcuna conseguenza in sede di procedimento penale.

c) considerazioni critiche

Il sistema delle inchieste sui sinistri marittimi ed i rapporti tra queste ed i giudizi civili e penali che si instaurano a seguito del sinistro, suscitano alcune riflessioni critiche.

Anzitutto, conviene notare che la composizione della commissione amministrativa inquirente vede la presenza di personale appartenente sia ai ranghi dell'amministrazione marittima, sia alla gente di mare, sia al personale tecnico delle costruzioni navali. Essendo destinata l'inchiesta formale all'accertamento, oltre che dei fatti, anche delle responsabilità nella causazione del sinistro, e considerandosi accertati i fatti (non i giudizi) acclarati nella relazione di inchiesta, nelle cause per sinistri marittimi, (salvo prova contraria, art. 582 cod. nav.) si potrebbe ipotizzare il prevalere nella conduzione delle inchieste, di uno « spirito di corpo », che possa pregiudicare il sereno svolgimento dell'inchiesta, il cui fine ultimo, si ricorda, non è quello della ricerca delle responsabilità, quanto quello della tutela della sicurezza della navigazione.

Ad esempio, qualora nello svolgimento dell'inchiesta possano emergere profili di responsabilità a carico del comandante della nave sinistrata, è possibile pensare che, anche inconsapevolmente, i membri della commissione di cui ai nn. 2 e 4 dell'art 467 reg. nav. mar., mirino a giustificare, più che a censurare, il comportamento del proprio « collega ».

Lo stesso atteggiamento mentale potrebbe verificarsi nel direttore marittimo, che presiede la commissione inquirente, nel caso in cui lo svolgimento dell'inchiesta metta in luce che la verifica del sinistro sia da addebitarsi al mancato rispetto di « standard » di sicurezza della navigazione, che si sarebbe potuto acclarare mediante la corretta esecuzione delle procedure del *Port State Control*. In questa ipotesi, addirittura, i membri delle Capitanerie di porto si troverebbero nella duplice veste di inquirenti ed inquisiti.

Tali preoccupazioni sono acute anche dal fatto che non esiste una norma che vieti ai membri delle commissioni di rendere testimonianza nei

giudizi civili e penali che si instaurano a seguito del sinistro. Né essi, una volta escussi in giudizio nella qualità di testi, hanno il diritto di opporre il segreto sulle attività svolte in sede di indagine.

Per tutelare, dunque, la serenità e l'imparzialità nello svolgimento delle inchieste sui sinistri marittimi ed, in definitiva, il bene giuridico fondamentale della sicurezza della navigazione, sarebbe necessario, « de iure condendo », che il sistema delle inchieste ispirato al principio dell'insensibilità degli atti compiuti durante l'espletamento delle indagini e degli atti conclusivi, alle vicende processuali derivanti dal sinistro. In tale ottica, potrebbe sancirsi, ad esempio, l'impossibilità di produrre in giudizio gli atti conclusivi delle inchieste, così come i relativi verbali (e, dunque, si auspica l'abrogazione tanto dell'art. 582 che dell'art. 601 cod. nav.), al pari di come potrebbe stabilirsi l'incapacità di testimoniare nei giudizi di responsabilità, per i membri della commissione di indagine.

Non bisogna dimenticare, inoltre, che dipendendo la tutela del bene giuridico della sicurezza della navigazione, anche, ed in buona parte, dall'attendibilità delle ricostruzioni causali operate dalle commissioni in sede di indagine, è necessario salvaguardare la loro autorevolezza, ossia il loro potere di orientare le scelte tecniche e comportamentali dei soggetti coinvolti a vario titolo nel fatto tecnico della navigazione.

A legislazione vigente non sembra che tale autorevolezza sia salvaguardata: le relazioni di inchiesta formale, infatti, sono sottoposte al vaglio dell'istruttoria processuale, attraverso cui, sperando i propri mezzi di prova, le parti interessate mirano a destituirle di fondamento. Ebbene, l'accoglimento delle tesi difensive che confutano gli accertamenti della relazione formale, minano alla base il sistema delle inchieste, in quanto pregiudicano l'attendibilità e, quindi, l'autorevolezza degli organi che l'hanno emanata.

Il « pacchetto Erika III » e la proposta di direttiva sulle inchieste sui sinistri marittimi

Nicola Romana

1. Il « pacchetto Erika III ».

È noto come, a seguito dell'incidente della m/c *Erika*, da parte delle istituzioni comunitarie siano state approntate alcune misure volte a rafforzare l'impegno comune nei confronti del problema della sicurezza (intesa nel significato di *safety*¹) nel campo marittimo, con particolare attenzione, com'è naturale, ai profili ambientali. A tali due « pacchetti », confluiti in una serie di atti formali (direttive e regolamenti)², se n'è di recente aggiunto un terzo (*Erika III*), con cui la Commissione ha elaborato nuove proposte normative, che mirano a completare le disposizioni europee in tema di sicurezza marittima rafforzando l'efficacia delle misure esistenti, contribuendo altresì a rafforzare la competitività della flotta europea³. Si tratta, in particolare, di sei proposte di direttiva e di una proposta di regolamento, distribuite, negli intenti della Commissione, secondo due direttrici principali: da un lato, una migliore prevenzione degli incidenti e dell'inquinamento, dall'altro un più efficiente trattamento delle conseguenze degli incidenti.

¹ Ossia l'attività di prevenzione da sinistri o eventi di pericolo determinati da circostanze accidentali indipendenti da precise volontà di offesa.

² Per un puntuale esame dei provvedimenti adottati nell'ambito di tali misure, v., tra gli altri, FERRARO, *Le azioni della UE per combattere l'inquinamento marino e il caso Erika*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 865; BERGOT, *Safety and environment*, relazione alla VIII conferenza della European Maritime Law Organization su « Port competition » (Genova 5 maggio 2000), in *Dir. maritt.*, 2001, 189; ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima*, in *Dir. maritt.*, 2003, 1209 ss.

³ Communication de la Commission COM(2005) 0585 final du 23.11.2005 - Troisième Paquet de mesures législatives en faveur de la sécurité maritime dans l'Union européenne, in <http://ec.europa.eu/transport/maritime/safety/2005_package_3_fr.htm>.

Sotto il primo profilo, la prima proposta ⁴, nelle intenzioni della Commissione, mira a rendere più rigorose le modalità di rilascio delle bandiere europee. Le finalità della direttiva (art. 1) sono così riassunte: *a)* assicurare che gli Stati membri rispettino con efficacia e coerenza i loro obblighi in qualità di Stati di bandiera conformemente alle convenzioni IMO; *b)* migliorare la sicurezza e prevenire l'inquinamento causato dalle navi battenti bandiera di uno Stato membro utilizzate nella navigazione commerciale internazionale; *c)* fornire un meccanismo per interpretare in modo armonizzato le misure stabilite dalle convenzioni IMO che sono state lasciate alla discrezione delle parti contraenti di tali convenzioni.

Altre due proposte sono finalizzate a rafforzare le normative vigenti in tema di società di classificazione e di *Port State Control*.

Nella prima delle due proposte ⁵, con cui si intende modificare la direttiva 94/57/CE ⁶, l'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di stabilire le misure che devono adottare gli Stati membri e le organizzazioni responsabili dell'ispezione, del controllo e della certificazione delle navi per conformarsi alle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare e sulla prevenzione dell'inquinamento marino, pur nello spirito della libera prestazione di servizi. In questo processo rientrano lo sviluppo e l'applicazione dei requisiti di sicurezza per lo scafo, per i macchinari e per gli impianti elettrici e di controllo delle navi che rientrano nel campo di applicazione delle convenzioni internazionali.

⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa al rispetto degli obblighi dello Stato di bandiera, COM(2005) 586 def. del 25.11.2005, in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0586:FIN:IT:HTML>>.

⁵ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, COM(2005) 587 def. del 25.11.2005, in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0587:FIN:IT:HTML>>. Per un'ampia disamina della problematica v. COMENALE PINTO, *La responsabilità delle società di classificazione delle navi*, in *Dir. maritt.*, 2003, 3.

⁶ Dir. 94/57/CE del 22 novembre 1994, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, già oggetto di modifiche.

L'altro strumento normativo di cui si propone l'approvazione⁷ prevede la « rifusione » della direttiva 95/21/CE e successivi emendamenti.

Balza subito alla vista l'obiettivo dichiarato di superare il regime del Memorandum di Parigi del 1982 che prescrive ispezioni, ad opera di ciascuno Stato membro, del 25% delle navi che fanno scalo nei suoi porti. Viene infatti previsto che da parte degli Stati membri siano effettuati individualmente un certo numero di ispezioni che, aggiunto al numero delle ispezioni eseguite dagli altri Stati membri e dagli Stati firmatari del Memorandum di Parigi, permetta di sottoporre ad ispezione il 100% delle navi che approdano nei porti o ancoraggi dell'Unione europea, alleggerendo peraltro gli obblighi di ispezione delle navi che possiedono alti standard di qualità.

Lungo la prima direttrice si inserisce, infine, la proposta di modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione⁸, il cui obiettivo dichiarato è quello di migliorare il quadro normativo sui luoghi di rifugio per le navi in difficoltà. Attraverso l'obbligo di designare un'autorità indipendente e l'identificazione preventiva di tutti i potenziali luoghi di rifugio si prevede possa essere migliorata l'efficacia e la rapidità delle decisioni in caso di incidenti in mare.

Quanto al trattamento delle conseguenze degli incidenti (seconda direttrice), il pacchetto prevede due proposte il cui obiettivo è quello di intervenire sul piano della responsabilità e del risarcimento dei danni in caso di incidenti, attraverso il recepimento⁹, da un lato, delle disposizioni della

⁷ Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, COM(2005) 588 def. del 25.11.2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0588:FIN:IT:HTML>>. Sul tema del *Port State Control* v. da ultimo MONTEBELLO, *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2005, <<http://www.giureta.unipa.it/PSC.htm>>.

⁸ COM(2005) 589 def. del 25.11.2005, in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0589:FIN:IT:HTML>>. Sul punto v., tra gli altri, gli *Atti dell'incontro sui porti di rifugio* (Genova, 29 aprile 2003), con le relazioni di BERLINGIERI, *Luoghi di rifugio per navi in pericolo con carichi inquinanti: esistono norme uniformi applicabili?*, in *Dir. maritt.*, 2003, 1028; GRIGGS, *Places of refuge*, *ibid.*, 1033; POLLASTRINI, *I porti rifugio*, *ibid.*, 1039.

⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativa alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare e per vie navigabili interne in caso di inci-

Convenzione di Atene del 1974, come modificata dal Protocollo del 2002, relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio ¹⁰ e, dall'altro, con una proposta di direttiva relativa alla responsabilità civile ed alle garanzie finanziarie degli armatori ¹¹.

2. *La proposta di direttiva sulle inchieste sui sinistri marittimi.*

L'ultima misura adottata nell'ambito del terzo « pacchetto Erika » è costituita dalla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE ¹².

Il proposito dichiarato della proposta (articolo 1) è quello di migliorare la sicurezza marittima e di prevenire futuri sinistri. Così come già sperimentato nel settore aereo, l'obiettivo delle indagini tecniche nel settore marittimo non è quello di stabilire né tanto meno di attribuire una qualsiasi responsabilità civile o penale, piuttosto quello di individuare le circostanze e ricercare le cause dei sinistri marittimi al fine di trarne tutti gli insegnamenti possibili per il miglioramento della sicurezza marittima.

Scopo della direttiva è inoltre quello di stabilire criteri comuni cui gli Stati membri devono attenersi nell'organizzare e strutturare le proprie Amministrazioni per la gestione delle indagini sui sinistri marittimi nel quadro dei criteri individuati nell'*I.M.O. casualty investigation Code* ¹³, che costituisce il modello di riferimento per il sistema di investigazioni nel campo dei sinistri

dente, OM(2005) 592 def., del 23.11.2005, in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0592:FIN:IT:HTML>>.

¹⁰ Sugli aspetti pluriordinamentali relativi al trasporto marittimo di persone v. COMENALE PINTO, *Il passaggio marittimo fra codice della navigazione, convenzioni non ratificate e prospettive comunitarie*, in *Diritto e storia*, 2005, <<http://www.dirittoestoria.it/4/Contributi/Comenale-Passaggio-navigazione-convenzioni-comunita.htm>>.

¹¹ COM(2005) 593 def., in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0593:FIN:IT:HTML>>.

¹² COM(2005) 590 def., in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0590:FIN:IT:HTML>>, riportata in appendice al presente scritto.

¹³ Adottato in sede IMO con la Risoluzione A 849 (20) del 27.11.1997 ed emendata con Risoluzione A 884/21 del 25.11.1999. Sul punto si rinvia allo scritto di PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, *supra*.

marittimi e cui espressamente la proposta di direttiva, all'art. 3, rinvia, con riferimento alle definizioni di « sinistro marittimo », « sinistro molto grave », « inconveniente marittimo ».

Sembra opportuno riportare quanto la Commissione scrive nella relazione:

« Gli obiettivi della proposta non possono essere realizzati sufficientemente con l'azione degli Stati membri per i seguenti motivi.

In particolare, occorre armonizzare e consolidare al livello della Comunità le varie procedure d'indagine tecniche negli Stati membri, per distinguere chiaramente le indagini tecniche di sicurezza dalle indagini giudiziarie; occorre accelerare l'accesso degli inquirenti al luogo del sinistro, la messa a disposizione delle prove e i contatti con le persone interessate, garantendo l'indipendenza degli inquirenti rispetto all'amministrazione di tutela.

La mancanza di orientamenti chiari riguardanti l'esecuzione di inchieste tecniche e lo scambio di esperienze per prevenire i rischi di sinistri marittimi gravi al livello europeo è una carenza constatata nel regime di sicurezza marittima dell'UE. Parimenti, la mancanza d'impegno da parte di tutti gli Stati membri incide negativamente sul livello di sicurezza e vanifica gli sforzi fatti per prevenire il rischio di sinistri gravi in tutta l'Unione.

Gli obiettivi della proposta possono essere meglio realizzati con un'azione della Comunità per i seguenti motivi.

Una rete coordinata che agevoli uno scambio di informazioni e che eventualmente permetta un'azione comune per individuare e prevenire in tempo utile il rischio di nuove catastrofi marittime è più efficace di regimi isolati che hanno come obiettivo di stabilire le circostanze e di ricercare le cause dei sinistri marittimi per trarne insegnamenti utili per il miglioramento della sicurezza marittima.

L'azione della Comunità garantisce lo svolgimento sistematico delle inchieste tecniche in seguito a sinistri marittimi da parte di tutti gli Stati membri che abbiano interessi marittimi.

La realizzazione di tali indagini secondo una metodologia comune che risponda a principi convenuti a livello internazionale garantisce la qualità e l'efficacia dell'inchiesta.

L'esistenza di una rete di cooperazione degli organi inquirenti negli Stati membri, garantisce la condivisione del know-how, l'assistenza tecnica reciproca e l'istituzione di meccanismi effettivi per lo scambio di esperienze nella prevenzione del rischio di sinistri analoghi a livello comunitario.

Infine, l'attuazione di un sistema di basi dati e di scambi di informazioni tecniche

apporta un valore aggiunto all'azione individuale esplicata dagli Stati membri per garantire la salvaguardia della vita umana nel trasporto marittimo e per prevenire le conseguenze ambientali dei sinistri marittimi.

La proposta si limita a prevedere l'applicazione effettiva nella Comunità dell'obbligo di svolgere inchieste in seguito ai sinistri secondo quanto previsto dal diritto internazionale. La proposta prevede orientamenti chiari per l'attuazione delle raccomandazioni elaborate a tal fine dall'IMO ».

L'ambito di applicazione della proposta è sufficientemente ampio e si riferisce alla maggior parte delle ipotesi di sinistri, inconvenienti marittimi e richieste di soccorso che interessino navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri (art. 2, c. 1, lett. *a*), ovvero si verifichino in zone soggette alla giurisdizione degli Stati membri (lett. *b*) o incidano su altri interessi rilevanti degli Stati membri (lett. *c*). Il successivo art. 5 prevede l'obbligatorietà dell'inchiesta, qualora il sinistro sia qualificabile come *grave* o *molto grave*¹⁴, mentre lascia alla discrezionalità dell'organo inquirente la decisione di avviare un'inchiesta nelle ipotesi di sinistro meno grave, di inconveniente marittimo o di richiesta di soccorso, una volta accertati sommariamente i fatti.

¹⁴ Ai sensi della circolare 953 del Comitato sicurezza marittima dell'IMO, richiamata dall'art. 3.3 della proposta di direttiva, « *Very serious casualties* are casualties to ships which involve total loss of the ship, loss of life, or severe pollution, the definition of which, as agreed by the Marine Environment Protection Committee at its thirty-seventh session (MEPC 37/22, paragraph 5.8), is as follows: *Severe pollution* is a case of pollution which, as evaluated by the coastal State(s) affected or the flag State, as appropriate, produces a major deleterious effect upon the environment, or which would have produced such an effect without preventive action.

Serious casualties are casualties to ships which do not qualify as *very serious casualties* and which involve a fire, explosion, collision, grounding, contact, heavy weather damage, ice damage, hull cracking, or suspected hull defect, etc., resulting in:

- immobilization of main engines, extensive accommodation damage, severe structural damage, such as penetration of the hull under water, etc., rendering the ship unfit to proceed, or
- pollution (regardless of quantity); and/or
- a breakdown necessitating towage or shore assistance ».

Come accennato, l'esperienza nel campo aeronautico ¹⁵ è stata presa a modello dalla proposta di direttiva, laddove viene infatti previsto l'obbligo per ogni Stato membro di istituire un organo permanente di investigazione funzionalmente indipendente dalle Autorità nazionali responsabili dell'idoneità alla navigazione, della certificazione, dell'armamento, della sicurezza della navigazione, del controllo del traffico via mare, del *Port State Control*, ecc., nonché da ogni altra autorità che possa porsi in conflitto con i compiti di investigazione. Tale indipendenza (nella proposta si utilizza anche il termine « imparziale ») ¹⁶ viene rafforzata dalla cennata disposizione che stabilisce la differenziazione dell'attività di investigazione per determinare le cause e circostanze dei sinistri da quella avente per oggetto le responsabilità di carattere amministrativo e penale (art. 1) ¹⁷, concedendo agli investigatori la possibilità di svolgere in piena autonomia l'attività d'indagine, anche in cooperazione con l'autorità giudiziaria (art. 8.4).

L'adozione della direttiva imporrà pertanto una rivisitazione delle norme codicistiche, le quali attualmente, com'è stato correttamente osservato, disciplinano tuttora l'inchiesta formale con la duplice finalità dell'*accertamento delle cause* e dell'*identificazione dei responsabili* ¹⁸.

¹⁵ Direttiva 94/56/CE del Consiglio del 21 novembre 1994 e recepita, nel nostro ordinamento, con il d.lgs. 25.02.1999, n. 66, con il quale è stata istituita l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo. Sul punto v. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*. Milano, 2004.

¹⁶ Art. 8, c. 1, della proposta.

¹⁷ V. *supra* anche gli scritti di PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, e di DI BONA, *Le inchieste sui sinistri marittimi*. Per l'analoga disposizione in tema di inchieste sui sinistri aeronautici cfr. art. 3 del d.lgs. 25 febbraio 1999, n. 66, su cui v. tra gli altri FRANCHI, *Le inchieste sui sinistri aeronautici*, cit., 252 ss.; GRAVINA, *L'inchiesta tecnica aeronautica e le indagini preliminari*, in *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, atti del convegno di Modena, 28-29 giugno 2002, Milano, 1; GARUTI, *I diritti della difesa nell'inchiesta tecnica aeronautica*, *ibid.*, 79. Altri interessanti parallelismi si rinvencono, tra l'altro, nel divieto di divulgazione degli atti delle inchieste (Art. 9 della proposta e art. 11 del d.lgs. 66/1999).

¹⁸ PISCHEDDA, *L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano*, cit.: « La formulazione codicistica non lascia spazio a dubbi sul fatto che l'inchiesta formale non è finalizzata al mero accertamento delle cause ma anche all'identificazione dei responsabili; anche la modifica introdotta dal decreto legislativo 2 febbraio 2001 n. 28 ha semplicemente reso esplicito il principio già noto che nella ricerca delle cause deve essere tenuto fermo l'obiettivo fondamentale del miglioramento delle condizioni di sicurezza, senza però attenuare il principio della ricerca dei responsabili ».

Va infine messo in evidenza il ruolo sempre maggiore che l'Agenzia europea per la sicurezza marittima è destinato a svolgere, quale « coordinatore » delle varie agenzie nazionali e « collettore » dei dati risultanti dalle inchieste, la cui elaborazione, una volta messa a disposizione dei competenti organi comunitari, costituirà la base per l'emanazione di ulteriori atti vincolanti in tema di sicurezza della navigazione marittima ¹⁹.

¹⁹ V. in particolare il 16° e 17° *considerando* della proposta di direttiva. Sul punto v. anche la *Relazione sul rafforzamento della sicurezza marittima* adottata dalla Commissione temporanea sul rafforzamento della sicurezza marittima del Parlamento europeo il 7 aprile 2004 (doc. A5-0257/2004, relatore D. Sterckx), con cui si invitava « pressantemente la Commissione a predisporre, nell'ambito della preannunciata proposta di direttiva sulle inchieste in caso di incidenti marittimi, un sistema teso a garantire sia un ottimale scambio di risultati di inchiesta fra gli Stati membri, la Commissione e l'AESM, sia l'indipendenza dell'indagine esperita, di preferenza tramite l'insediamento in seno all'AESM di un'unità d'inchiesta europea indipendente ». Sull'Agenzia, in generale, v. MARINO, *L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2005, <http://www.giureta.unipa.it/agenzia_sicurezza.htm>.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 80, paragrafo 2,
vista la proposta della Commissione ¹,
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo ²,
visto il parere del Comitato delle regioni ³,
deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato ⁴,
considerando quanto segue:

- (1) Occorre mantenere un livello di sicurezza generale elevato nel settore del trasporto marittimo in Europa ed occorre effettuare tutti gli sforzi possibili per ridurre il numero di sinistri e inconvenienti marittimi.
- (2) L'efficiente organizzazione di inchieste tecniche sui sinistri marittimi migliora la sicurezza marittima in quanto concorre a prevenire il ripetersi di tali sinistri che hanno come conseguenze la perdita di vite umane, di navi e l'inquinamento dell'ambiente marittimo.
- (3) Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione ⁵ sul miglioramento della sicurezza marittima, ha invitato la Commissione a presentare una proposta di direttiva sulle inchieste relative agli incidenti marittimi.
- (4) L'articolo 2 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS) ⁶ stabilisce il diritto degli Stati costieri a indagare sulle cause di qualsiasi sinistro marittimo che avvenga nelle loro acque territoriali e possa mettere a rischio la vita o l'ambiente, interessare le loro autorità di ricerca e di salvataggio o incidere comunque sui loro interessi.

¹ GU C [...], [...], pag. [...].

² GU C [...], [...], pag. [...].

³ GU C [...], [...], pag. [...].

⁴ GU C [...], [...], pag. [...].

⁵ 2003-2235 (INI).

⁶ Atto finale della terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (1973-1982), Class Nr. 341.45 L 412 1997.

- (5) L'articolo 94 dell'UNCLOS stabilisce che gli Stati di bandiera aprono un'inchiesta che sarà svolta da o davanti una o più persone debitamente qualificate, su ogni incidente in mare o di navigazione in alto mare.
- (6) La Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, del 1974 (SOLAS regolamento I/21)), la Convenzione internazionale sulle linee di massimo carico del 1966 e la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi del 1973 stabiliscono l'obbligo degli Stati di bandiera di effettuare inchieste sui sinistri e di comunicare i relativi risultati all'Organizzazione marittima internazionale (IMO).
- (7) Il [progetto di] codice per l'attuazione degli atti vincolanti dell'IMO ⁷ ribadisce l'obbligo degli Stati di bandiera di assicurare che le inchieste sulla sicurezza marittima siano svolte da inquirenti debitamente qualificati, competenti nelle materie relative ai sinistri e agli inconvenienti marittimi. Inoltre il Codice prescrive che gli Stati di bandiera devono essere in grado di mettere a disposizione inquirenti qualificati a tale scopo, indipendentemente dal luogo in cui si è verificato il sinistro o l'inconveniente.
- (8) Occorre tener conto del codice delle inchieste sui sinistri e gli inconvenienti marittimi adottato dall'Organizzazione marittima internazionale nel novembre del 1997 con la risoluzione dell'Assemblea IMO A.849, il quale definisce un metodo comune per le inchieste di sicurezza sui sinistri e inconvenienti marittimi e per la cooperazione tra Stati ai fini dell'individuazione delle cause dei sinistri e inconvenienti marittimi. Occorre tener conto della Circolare 953 del comitato IMO per la sicurezza marittima, che stabilisce definizioni aggiornate dei termini usati nel codice, e le risoluzioni IMO A.861(20) e MSC.163(78), che definiscono i « dispositivi di registrazione dei dati di viaggio ».
- (9) La direttiva 1999/35/CE del Consiglio, del 29 aprile 1999, relativa ad un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza dei traghetti roll on–roll off e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea ⁸, obbliga gli Stati membri ad adottare, nell'ambito dei loro rispettivi ordinamenti nazionali, disposizioni che consentano loro, e a ogni altro Stato membro che vi abbia fondato interesse, di partecipare o collaborare alle inchieste sui sinistri marittimi occorsi ai traghetti ro–ro o alle unità veloci da passeggeri o, se previsto dal codice IMO delle inchieste sui sinistri marittimi, di condurre tali inchieste.
- (10) La direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio ⁹, prescrive che gli Stati membri si conformino al codice IMO per le

⁷ Versione IMO FSI 13/WP.3 del 9 marzo 2005.

⁸ GU L 138 del 1.6.1999, pag. 1. Direttiva modificata dalla direttiva 2002/84/CE (GU L 324 del 29.11.2002, pag. 53).

⁹ GU L 208 del 5.8.2002, pag. 10.

- inchieste sui sinistri e inconvenienti marittimi e garantiscano che i risultati delle inchieste sugli incidenti siano pubblicati subito dopo la loro conclusione.
- (11) Le inchieste su sinistri e inconvenienti che coinvolgono navi marittime, o altre navi in zone portuali o in altre zone marittime regolamentate devono essere svolte da o sotto il controllo di un organo o ente indipendente affinché sia esclusa qualsiasi forma di conflitti d'interesse.
- (12) Gli Stati membri devono provvedere affinché il loro ordinamenti giuridici nazionali consentano loro, ed a tutti gli altri Stati membri titolari di interessi rilevanti, di partecipare o di cooperare alle inchieste sull'incidente, ovvero di condurre tali inchieste in base alle disposizioni del codice IMO delle inchieste sui sinistri e sugli inconvenienti marittimi.
- (13) A norma del regolamento SOLAS V/20, le navi da passeggeri e le altre navi con oltre 3 000 tonnellate di stazza lorda costruite dopo il 1° luglio 2002 devono essere dotate di dispositivi di registrazione dei dati di viaggio (VDR) al fine di agevolare le inchieste sui sinistri. Tale attrezzatura assume notevole importanza nell'ambito della politica di prevenzione degli incidenti navali ed essa deve pertanto essere resa obbligatoria, in modo sistematico, a bordo di navi che effettuano viaggi nazionali o internazionali e che fanno scalo in un porto comunitario.
- (14) I dati forniti dal sistema VDR e da altri dispositivi elettronici possono essere utilizzati sia retrospettivamente, dopo il verificarsi di un sinistro o inconveniente marittimo, per indagare sulle sue cause, sia preventivamente per acquisire esperienze utili sulle circostanze che possono determinare siffatti eventi. Gli Stati membri devono provvedere affinché tali dati, nel caso in cui siano disponibili, vengano usati adeguatamente per entrambi gli scopi.
- (15) Occorre indagare o comunque esaminare le richieste di soccorso provenienti dalle navi o i dati provenienti da una qualsiasi altra fonte, da cui risulti che una nave o le persone a bordo della stessa o provenienti dalla stessa si trovano in pericolo oppure che sussiste un potenziale grave rischio di danni alle persone, alla struttura della nave o all'ambiente, come conseguenza di una situazione determinata dall'esercizio di una nave.
- (16) Il regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio ¹⁰ prescrive che l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (in prosieguo: «l'Agenzia») collabori con gli Stati membri al fine di sviluppare soluzioni tecniche e fornire l'assistenza tecnica per l'attuazione della legislazione comunitaria. Nel settore delle inchieste sugli incidenti l'agenzia ha il compito specifico di agevolare, tenendo adeguatamente conto dei diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri, la cooperazione tra gli Stati membri stessi e la Commissione nello sviluppo di una comune metodologia per lo svolgimento delle inchieste sugli incidenti marittimi secondo i principi internazionali concordati.
- (17) A norma del regolamento (CE) n. 1406/2002, l'agenzia deve facilitare la coo-

¹⁰ GU L 208 del 5.8.2002, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 724/2004 (GU L 129 del 29.4.2004, pag. 1).

perazione assistendo gli Stati membri nelle attività riguardanti le inchieste sugli incidenti marittimi gravi e nell'analisi dei rapporti comunicati in merito ad inchieste relative agli incidenti.

- (18) Gli Stati membri devono tenere debitamente in considerazione le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate in esito ad inchieste svolte su sinistri o inconvenienti marittimi.
- (19) Poiché l'obiettivo delle inchieste tecniche consiste nella prevenzione di futuri sinistri e inconvenienti marittimi, le conclusioni e le raccomandazioni in materia di sicurezza non devono essere utilizzate per determinare responsabilità o individuare colpe.
- (20) Poiché gli scopi dell'intervento prospettato, ossia l'aumento della sicurezza marittima nella Comunità e quindi la riduzione del rischio di futuri sinistri marittimi, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono quindi essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (21) Le misure necessarie per l'attuazione della presente direttiva sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ¹¹,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

Oggetto

La presente direttiva mira ad aumentare la sicurezza marittima e ridurre in tal modo il rischio di futuri sinistri marittimi:

- (a) agevolando l'organizzazione efficiente delle inchieste di sicurezza e l'analisi corretta dei sinistri e degli inconvenienti marittimi e
- (b) prevedendo la comunicazione di rapporti precisi e tempestivi e di proposte d'interventi correttivi.

Le inchieste svolte ai sensi della presente direttiva non riguardano la determinazione della responsabilità né – se non nella misura necessaria per il conseguimento degli obiettivi delle inchieste – l'individuazione delle colpe.

Articolo 2

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica ai sinistri ed agli inconvenienti marittimi nonché

¹¹ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

alle richieste di soccorso che

- (a) interessano navi battenti la bandiera di uno degli Stati membri, o
 - (b) si verificano in zone soggette alla giurisdizione degli Stati membri, o
 - (c) incidono su altri interessi rilevanti degli Stati membri.
2. La presente direttiva non si applica ai sinistri, agli inconvenienti ed alle richieste di soccorso che interessano soltanto:
- (a) navi da guerra o destinate al trasporto di truppe o altre navi di proprietà o in gestione di uno Stato membro che siano utilizzate esclusivamente a fini pubblici non commerciali;
 - (b) navi non a propulsione meccanica, navi di legno, navi di costruzione rudimentale ed imbarcazioni da diporto, salvo che siano dotate d'equipaggio e trasportino più di 12 passeggeri per scopi commerciali;
 - (c) battelli fluviali utilizzati nelle acque interne;
 - (d) pescherecci di lunghezza inferiore a 24 metri;
 - (e) unità fisse di perforazione.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini della presente direttiva valgono le seguenti definizioni:

- 1. per « SOLAS » s'intende la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita umana in mare del 1974, modificata con i protocolli del 1978 e del 1988.
Per « codice IMO » s'intende il codice relativo alle inchieste sui sinistri e sugli inconvenienti marittimi adottato dall'Organizzazione marittima internazionale con la risoluzione dell'assemblea A.849 del 27 novembre 1997, e successive modificazioni.
- 2. Le seguenti espressioni vanno intese secondo le definizioni contenute nel codice IMO:
 - (a) « sinistro marittimo »,
 - (b) « sinistro molto grave »,
 - (c) « inconveniente marittimo »,
 - (d) « inchiesta di sicurezza »,
 - (e) « Stato titolare di interessi rilevanti ».
- 3. Le espressioni « sinistro grave » e « sinistro meno grave » vanno intese secondo le definizioni aggiornate contenute nella Circolare 953 del Comitato della sicurezza marittima dell'IMO;
- 4. Le espressioni « traghetto ro-ro » e « unità veloce da passeggeri » vanno intese secondo le definizioni contenute all'articolo 2 della direttiva 1999/35/CE;
- 5. Per « Stato che dirige l'inchiesta » s'intende lo Stato membro che a norma della presente direttiva deve svolgere o – quando vi siano più Stati titolari di interessi rilevanti – dirigere l'inchiesta di sicurezza;
- 6. L'espressione « dispositivo di registrazione dei dati di viaggio (VDR) » va intesa nel senso della definizione contenuta nelle risoluzioni IMO A.861(20) e MSC.163(78).

7. Per « richiesta di soccorso » s'intende il segnale lanciato da una nave o l'informazione da qualsiasi fonte indicante che la nave, oppure le persone a bordo o in provenienza dalla nave, si trovano in situazioni d'emergenza in mare.
8. Per « Raccomandazione in materia di sicurezza » s'intende
 - (a) qualsiasi proposta fatta, in base alle risultanze dell'inchiesta di sicurezza, dall'organo inquirente dello Stato che svolge o dirige l'inchiesta su un sinistro o inconveniente marittimo,
 - (b) qualsiasi proposta fatta dalla Commissione in base ad un'analisi astratta dei dati.

Articolo 4

Regime delle inchieste

1. Gli Stati membri stabiliscono, in conformità con il proprio ordinamento giuridico nazionale, le norme disciplinanti le inchieste sui sinistri o inconvenienti marittimi. Essi devono provvedere affinché tali inchieste:
 - (a) siano svolte in modo indipendente da indagini penali o di altro tipo condotte parallelamente per determinare la responsabilità o individuare le colpe; e
 - (b) non siano precluse, sospese o ritardate a causa di tali indagini.
2. Le norme stabilite dagli Stati membri devono comprendere disposizioni che permettano:
 - (a) la cooperazione e la reciproca assistenza nelle inchieste sui sinistri o inconvenienti marittimi dirette da altri Stati membri, o la delega ad un altro Stato membro del compito di dirigere tali inchieste a norma della presente direttiva e
 - (b) il coordinamento, in stretta cooperazione con la Commissione, delle attività dei rispettivi organi inquirenti nella misura in cui risulti necessario per raggiungere gli obiettivi della presente direttiva.

Articolo 5

Obbligo di indagare

1. Ciascuno Stato membro deve provvedere affinché l'organo inquirente di cui all'articolo 8 effettui un'inchiesta di sicurezza quando un sinistro marittimo grave o molto grave:
 - (a) si verifica con il coinvolgimento di navi battenti la bandiera nazionale, indipendentemente dal luogo del sinistro; o
 - (b) si verifica in zone soggette alla giurisdizione dello Stato membro stesso, indipendentemente dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte nel sinistro; o
 - (c) incide su un interesse rilevante dello Stato membro stesso, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuto il sinistro e dalla bandiera della nave o delle navi coinvolte.
2. Oltre a svolgere le inchieste sui sinistri gravi e molto gravi, l'organo inquirente di

cui all'articolo 8, dopo aver accertato sommariamente i fatti, decide se deve essere avviata un'inchiesta di sicurezza su un sinistro meno grave, su un inconveniente marittimo o su una richiesta di soccorso.

Tale decisione è presa tenendo conto della gravità del sinistro o dell'inconveniente, del tipo di nave e/o merce interessata dalla richiesta di soccorso e/o di qualsiasi richiesta delle autorità di ricerca e salvataggio.

3. L'ambito e le modalità pratiche delle inchieste sono determinate dall'organo inquirente dello Stato che dirige l'inchiesta, in cooperazione con gli organi analoghi degli altri Stati titolari di interessi rilevanti, secondo le modalità che esso ritiene più appropriate per conseguire gli obiettivi della presente direttiva ed allo scopo di prevenire futuri sinistri ed inconvenienti.
4. Le inchieste seguono la metodologia comune d'indagine sui sinistri e inconvenienti marittimi sviluppata ai sensi dell'articolo 2, lettera e) del regolamento CE n. 1406/2002. L'adozione o la modifica di tale metodologia ai fini della presente direttiva è decisa secondo la procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2.
5. L'inchiesta di sicurezza deve essere avviata entro il termine più breve possibile dall'avvenimento del sinistro o inconveniente marittimo.

Articolo 6

Obbligo di comunicazione

Ciascuno Stato membro deve prescrivere, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico nazionale, che le autorità competenti e/o i soggetti interessati comunichino immediatamente all'organo inquirente qualsiasi sinistro, inconveniente o richiesta di soccorso rientrante nell'ambito d'applicazione della presente direttiva.

Articolo 7

Inchieste congiunte

1. Quando si verificano sinistri gravi o molto gravi che incidano su interessi rilevanti di due o più Stati membri, gli Stati interessati devono accordarsi rapidamente sulla scelta dello Stato chiamato a dirigere l'inchiesta.
Gli Stati membri devono astenersi dallo svolgere inchieste di sicurezza parallele riguardo allo stesso sinistro o inconveniente marittimo. Devono parimenti astenersi da qualsiasi misura che possa pregiudicare le inchieste di sicurezza svolte ai sensi della presente direttiva.
2. Di comune accordo qualsiasi Stato membro può delegare a un altro Stato membro il compito di dirigere l'inchiesta di sicurezza. Esso può invitare un altro Stato membro a partecipare all'inchiesta.
3. Nel caso in cui un «traghetto ro-ro» o una «unità veloce da passeggeri» sia coinvolta in un sinistro o inconveniente marittimo o in una richiesta di aiuto, il procedimento d'inchiesta dev'essere avviato dallo Stato membro nelle cui acque il sinistro o l'inconveniente è avvenuto o, qualora sia avvenuto in acque extra-territoriali, dall'ultimo Stato membro nelle cui acque territoriali sia venuta a tro-

varsi l'imbarcazione.

Tale Stato rimane responsabile dell'inchiesta e del coordinamento con gli altri Stati membri titolari di interessi rilevanti fino al momento in cui sia raggiunto un accordo sulla scelta dello Stato chiamato a dirigere l'inchiesta.

Articolo 8

Organi inquirenti

1. Gli Stati membri devono garantire che le inchieste sui sinistri o inconvenienti marittimi siano svolte sotto la responsabilità di un organo o ente permanente imparziale (nel prosieguo denominato «organo inquirente»), e da personale inquirente adeguatamente qualificato e competente nelle materie relative ai sinistri ed inconvenienti marittimi.

L'organo inquirente deve agire in modo funzionalmente indipendente, in particolare dalle autorità nazionali competenti per navigabilità, certificazione, ispezione, formazione dell'equipaggio, navigazione sicura, manutenzione, controllo del traffico marittimo, controllo del porto e delle operazioni portuali e, in generale, da qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito affidatogli.

2. L'organo inquirente deve provvedere affinché il personale inquirente abbia cognizioni operative e un'esperienza pratica nelle materie attinenti ai suoi normali compiti investigativi. Inoltre, l'organo inquirente deve procurare, all'occorrenza, l'immediato accesso alle cognizioni necessarie.
3. Gli incarichi affidati all'organo inquirente possono essere estesi alla raccolta e all'analisi di dati relativi alla sicurezza marittima, in particolare per scopi preventivi, purché tali attività non ne compromettano l'indipendenza o implicino la partecipazione ad attività di regolamentazione, amministrazione o normazione.
4. Gli Stati membri, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici e, ove opportuno, in cooperazione con le autorità competenti per l'inchiesta giudiziaria, devono prescrivere che il personale del loro organo inquirente, o di qualsiasi altro organo inquirente cui abbiano affidato l'inchiesta di sicurezza possa:
 - (a) accedere a qualsiasi area pertinente o al luogo del sinistro, nonché a qualsiasi nave, relitto o struttura, ivi compresi il carico, l'attrezzatura e i rottami;
 - (b) stilare immediatamente l'elenco delle prove e provvedere alla ricerca e alla rimozione controllate del relitto, dei rottami o di altri elementi o sostanze a fini d'esame o analisi;
 - (c) richiedere l'esame o l'analisi degli elementi di cui alla lettera b), e avere libero accesso ai risultati di tali esami o analisi;
 - (d) accedere, per farne copia od uso, a qualsiasi utile informazione o dato registrato, comprese le informazioni dei dispositivi di registrazione dei dati di viaggio (VDR), che si riferiscano a navi, viaggi, merci, equipaggi o comunque a persone, oggetti, situazioni o circostanze rilevanti;
 - (e) accedere ai risultati degli esami effettuati sui corpi delle vittime o delle ana-

- lisi eseguite su campioni prelevati dai corpi delle vittime;
- (f) richiedere esami delle persone nonché analisi su campioni prelevati dalle persone partecipanti all'esercizio della nave o su altre persone coinvolte, ed accedere ai risultati di tali esami ed analisi;
 - (g) interrogare testimoni senza la presenza di persone i cui interessi, a parere degli inquirenti, possano pregiudicare il corretto svolgimento dell'inchiesta di sicurezza;
 - (h) ottenere i verbali delle ispezioni e tutte le informazioni pertinenti in possesso dello Stato di bandiera, degli armatori, delle società di classificazione o di altri soggetti rilevanti, sempre che tali soggetti o i loro rappresentanti risiedano nello Stato membro;
 - (i) richiedere l'assistenza delle autorità competenti degli Stati di cui trattasi, compresi gli ispettori dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo, i funzionari del servizio guardacostiero, i gestori del servizio di traffico marittimo, le squadre di ricerca e salvataggio, i piloti o altro personale portuale o marittimo.
5. L'organo inquirente dev'essere messo in condizione di agire non appena abbia ricevuto notizia del sinistro e deve ricevere risorse sufficienti per poter esercitare le sue funzioni in modo indipendente. Lo stato giuridico del personale inquirente deve offrire le necessarie garanzie d'indipendenza.
6. L'organo inquirente può svolgere, congiuntamente ai compiti affidatigli a norma della presente direttiva, attività d'indagine non riguardanti gli incidenti marittimi, sempre che tali attività non ne pregiudichino l'indipendenza.

Articolo 9

Riservatezza delle informazioni

Gli Stati membri provvedono affinché i seguenti documenti non siano rivelati a fini diversi dall'inchiesta di sicurezza, salvo che l'autorità giudiziaria competente dello Stato di cui trattasi stabilisca che l'interesse alla rivelazione prevalga sugli effetti negativi che questa può produrre a livello nazionale e internazionale sull'inchiesta in corso o su inchieste future:

- (a) tutte le testimonianze e le altre dichiarazioni, relazioni e annotazioni realizzate o ricevute dall'organo inquirente nel corso delle inchieste di sicurezza;
- (b) i documenti da cui risulti l'identità delle persone che hanno testimoniato nell'ambito dell'inchiesta di sicurezza;
- (c) le informazioni di carattere medico o privato che riguardano persone coinvolte nel sinistro o dell'inconveniente.

Articolo 10

Sistema di cooperazione permanente

1. Gli Stati membri, in stretta cooperazione con la Commissione, istituiscono un sistema di cooperazione permanente affinché i rispettivi organi inquirenti possano

- collaborare tra di loro e con la Commissione nella misura necessaria a raggiungere gli obiettivi della presente direttiva.
2. Le norme procedurali e le modalità organizzative del sistema di cooperazione permanente sono decise con la procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2.
 3. Nel sistema di cooperazione permanente, gli organi inquirenti degli Stati membri e la Commissione si accordano in particolare sulle modalità di cooperazione in ordine a:
 - (a) la condivisione di impianti, dispositivi e attrezzatura per l'inchiesta tecnica sui relitti e sull'attrezzatura delle navi o su altri oggetti rilevanti ai fini dell'inchiesta di sicurezza, nonché la rilevazione e la valutazione delle informazioni contenute nei dispositivi di registrazione dei dati di viaggio e altri dispositivi elettronici;
 - (b) la cooperazione tecnica o lo scambio di cognizioni tecniche per l'esecuzione di compiti specifici;
 - (c) l'acquisizione e la comunicazione di informazioni utili per analizzare i dati dei sinistri ed elaborare opportune raccomandazioni in materia di sicurezza a livello comunitario;
 - (d) l'elaborazione di principi comuni per monitorare l'attuazione delle raccomandazioni in materia di sicurezza e per adeguare i metodi di indagine al progresso tecnico e scientifico;
 - (e) l'istituzione di norme sulla riservatezza applicabili alla comunicazione di prove testimoniali e al trattamento dei dati;
 - (f) l'eventuale organizzazione di idonee attività di formazione per gli inquirenti;
 - (g) la promozione della cooperazione con gli organi o enti inquirenti di paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti per le inchieste sugli incidenti marittimi nei settori disciplinati dalla presente direttiva.
 4. Lo Stato membro i cui impianti o servizi siano stati utilizzati o avrebbero dovuto essere utilizzati dalla nave prima dell'avvenimento del sinistro o inconveniente deve fornire all'organo inquirente ogni informazioni in suo possesso che sia rilevante ai fini dell'inchiesta.

Articolo 11

Spese

Gli Stati membri si astengono, in quanto possibile, dall'esigere un corrispettivo per l'assistenza prestata a richiesta di altri Stati membri ai fini delle inchieste contemplate dalla presente direttiva.

Articolo 12

Cooperazione con i paesi terzi titolari di interessi rilevanti

1. Ai fini dello svolgimento delle inchieste di sicurezza, gli Stati membri cooperano nella massima misura possibile con i paesi terzi che siano titolari di interessi rilevanti.

2. I paesi terzi titolari di interessi rilevanti sono ammessi a partecipare all'inchiesta di sicurezza diretta da uno Stato membro in qualsiasi fase del procedimento, previo reciproco consenso ed alle condizioni previste dalla presente direttiva.
3. La cooperazione dello Stato membro nell'indagine svolta da un paese terzo titolare di interessi rilevanti lascia impregiudicato l'obbligo di svolgere l'inchiesta sul sinistro o inconveniente marittimo e di redigere il relativo rapporto a norma della presente direttiva.

Articolo 13

Protezione delle prove

Gli Stati membri provvedono affinché i soggetti coinvolti in sinistri, inconvenienti o richieste di soccorso ai sensi della presente direttiva si adoperino per:

- (a) salvaguardare tutte le informazioni provenienti da carte marittime, libri di bordo, registrazioni elettroniche e magnetiche e cassette video, nonché le informazioni provenienti dai dispositivi di registrazione dei dati di viaggio e altri apparecchi elettronici, riguardanti il periodo che precede, in cui si situa e che segue l'incidente;
- (b) impedire che tali informazioni siano cancellate o comunque alterate;
- (c) prevenire interferenze con qualsiasi altro materiale rilevante ai fini dell'inchiesta sull'incidente;
- (d) agire prontamente per raccogliere e conservare tutti gli elementi di prova ai fini delle inchieste sui sinistri ed inconvenienti marittimi.

Articolo 14

Rapporti sugli incidenti

1. Le inchieste sui sinistri o inconvenienti marittimi effettuate ai sensi della presente direttiva devono dar luogo alla pubblicazione di un rapporto presentato conformemente agli orientamenti di cui all'allegato I.
2. Gli organi inquirenti si adoperano per pubblicare il rapporto entro dodici mesi dal giorno del sinistro. Nel caso in cui non sia possibile produrre il rapporto finale entro tale termine, deve essere pubblicato un rapporto provvisorio entro dodici mesi dalla data del sinistro o inconveniente.
3. L'organo inquirente dello Stato membro che dirige l'inchiesta invia una copia del rapporto finale o provvisorio alla Commissione. Esso prende in considerazione, nel modo più idoneo per realizzare gli obiettivi della presente direttiva, le eventuali osservazioni della Commissione intese a migliorare la qualità del rapporto.

Articolo 15

Raccomandazioni in materia di sicurezza

1. Gli Stati membri provvedono affinché le raccomandazioni in materia di sicurezza formulate dagli organi inquirenti siano debitamente prese in considerazione dai

- destinatari ed attuate, all'occorrenza, nel rispetto del diritto comunitario e del diritto internazionale.
2. Se opportuno, l'organo inquirente o la Commissione formulano raccomandazioni in materia di sicurezza basandosi su un'analisi astratta dei dati.
 3. Le raccomandazioni in materia di sicurezza o le raccomandazioni provvisorie non devono in alcun caso individuare colpe o determinare responsabilità per il sinistro.

Articolo 16

Sistema di allarme precoce

L'organo inquirente di uno Stato membro informa senza indugio la Commissione sulla necessità di emettere un allarme precoce qualora ritenga, in qualsiasi fase dell'inchiesta di sicurezza, che debbano essere adottate misure urgenti a livello comunitario al fine di prevenire ulteriori sinistri.

La Commissione esamina immediatamente la questione e, se necessario, emette una comunicazione d'allarme destinata alle autorità competenti di tutti gli altri Stati membri, al settore dei trasporti marittimi nonché a qualsiasi altro soggetto interessato.

Articolo 17

Base dati europea per sinistri marittimi

1. La Commissione istituisce una base dati elettronica europea per l'archiviazione e l'analisi dei dati sui sinistri e inconvenienti marittimi, denominata Piattaforma d'informazione europea sui sinistri marittimi (European Marine Casualty Information Platform – EMCIP).
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione gli estremi delle autorità aventi accesso a tale base dati.
3. Gli organi inquirenti degli Stati membri informano la Commissione su sinistri e inconvenienti marittimi utilizzando il modello di cui all'allegato II. Essi comunicano inoltre alla Commissione, seguendo lo schema della base dati EMCIP, i dati raccolti nell'ambito delle inchieste sui sinistri o inconvenienti marittimi.
4. La Commissione informa gli organi inquirenti degli Stati membri in merito alle norme ed ai termini procedurali relativi alle comunicazioni ed alla presentazione dei rapporti.

Articolo 18

Procedura del comitato

1. La Commissione è assistita dal comitato per la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi (COSS), istituito dall'articolo 3 del

- regolamento (CE) n. 2099/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio ¹².
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.
Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato in due mesi.
 3. Il comitato stabilisce il proprio regolamento interno.

Articolo 19

Competenze in materia di modifiche

La Commissione può aggiornare, con la procedura di cui all'articolo 18, paragrafo 2, e nel rispetto dell'ambito d'applicazione della presente direttiva, le definizioni nonché i riferimenti agli atti comunitari e agli atti dell'IMO contenuti nella direttiva stessa, al fine di adeguarli ai nuovi provvedimenti della Comunità o dell'IMO che siano nel frattempo entrati in vigore.

Con la stessa procedura la Commissione può altresì modificare gli allegati.

Articolo 20

Misure complementari

La presente direttiva non osta a che uno Stato membro adotti misure complementari in materia di sicurezza marittima da essa non previste, sempre che tali misure non ne violino le disposizioni e non ne pregiudichino l'attuazione.

Articolo 21

Sanzioni

Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme della presente direttiva e adottano ogni provvedimento necessario per assicurare l'applicazione delle sanzioni stesse. Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Articolo 22

Modificazione di atti vigenti

1. L'articolo 12 della direttiva 1999/35/CE è soppresso.
2. L'articolo 11 della direttiva 2002/59/CE è soppresso.

¹² GU L 324 del 29.11.2002, pag. 1.

Articolo 23

Attuazione

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva, entro [...]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra quest'ultime e la presente direttiva.
Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.
2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 24

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 25

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Parlamento europeo
Il Presidente
[...]

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]

ALLEGATO I

Modello e contenuto dei rapporti sulle inchieste di sicurezza

Prefazione

Questa parte individua l'obiettivo unico dell'inchiesta di sicurezza, indica che una raccomandazione in materia di sicurezza non deve originare in nessun caso una presunzione di responsabilità o di colpa e precisa che il rapporto non è stato redatto, per quanto riguarda il suo contenuto e il suo stile, per essere utilizzato nell'ambito di procedimenti giudiziari.

(Il rapporto non deve far riferimento a testimonianze né stabilire nessi tra una persona in esso menzionata e una persona che ha prodotto prove nel corso dell'inchiesta.)

1. Sintesi

Questa parte espone i fatti essenziali riguardanti il sinistro o l'inconveniente marittimo: che cosa è avvenuto, quando, dove e come è avvenuto il sinistro; inoltre esso indica se il sinistro ha causato perdite di vite umane, feriti, danni alla nave, alle merci, a terzi o all'ambiente.

2. Informazioni fattuali

La presente parte comprende varie sottoparti distinte, che forniscono informazioni sufficienti, considerate fattuali dall'organo inquirente, con le quali compilare tutti i settori rilevanti della base dati europea per i sinistri marittimi, sulle quali fondare l'analisi e facilitare la comprensione.

Tali sottoparti comprendono almeno le seguenti informazioni:

2.1 Descrizione della nave:

- bandiera/registro d'immatricolazione;
- identificazione della nave;
- caratteristiche principali della nave;
- proprietà e gestione;
- dettagli di costruzione;
- - equipaggio minimo di sicurezza;
- - merci trasportate autorizzate.

2.2 Informazioni sul viaggio:

- scali;
- tipo di viaggio;
- informazioni sulle merci;
- - equipaggio.

2.3 Informazioni sul sinistro o inconveniente marittimo:

- tipo di sinistro o inconveniente marittimo;
- data e ora;
- posizione e luogo del sinistro o inconveniente marittimo;
- ambiente esterno e interno;
- attività della nave e parte del viaggio;
- capacità a bordo;
- dati relativi ai fattori umani;
- conseguenze (per le persone, la nave, le merci, l'ambiente e altro).

2.4 Intervento dell'autorità competente e misure d'urgenza:

- chi è intervenuto;
- misure adottate;
- velocità di reazione;
- azioni effettuate;
- risultati ottenuti.

Oltre alle informazioni necessarie e ad altre informazioni generali, questa parte del rapporto fornisce i risultati di tutti gli esami o analisi utili e presenta tutte le misure in materia di sicurezza che siano state già adottate per prevenire eventuali futuri sinistri marittimi.

3. Esposizione

Questa parte ricostruisce il sinistro o inconveniente marittimo attraverso una sequenza di eventi, in ordine cronologico che si sono verificati prima, durante e dopo il sinistro o inconveniente e il ruolo di ogni fattore (persone, materiale, ambiente, attrezzatura o agenti esterni). Il periodo coperto dall'esposizione dipende dal momento in cui si sono verificati i particolari eventi che hanno concorso direttamente al verificarsi dei sinistri o inconvenienti.

4. Analisi

Questa parte comprende varie sottoparti distinte e fornisce un'analisi di ciascun avvenimento collegato al sinistro accompagnato da osservazioni sui risultati di qualsivoglia esame o analisi pertinente effettuata nel corso dell'inchiesta e su qualsiasi misura di sicurezza che sia stata già adottata per prevenire futuri sinistri marittimi.

Tali sottoparti devono in particolare riguardare i seguenti aspetti:

- Contesto e ambiente del sinistro;
- Errori umani e omissioni, eventi che abbiano coinvolto materiali pericolosi, effetti ambientali, avarie delle attrezzature e fattori esterni;
- Fattori che hanno concorso all'evento connessi a funzioni legate a una persona, a operazioni a bordo, alla gestione a terra o al rispetto della regolamentazione.

L'analisi e le osservazioni servono a elaborare conclusioni logiche, che espongono tutti i fattori rilevanti, compresi quelli che comportano rischi per i quali i mezzi di protezione miranti a prevenire un sinistro o a eliminarne o attenuarne le conseguenze sono ritenuti inefficaci o inesistenti.

5. Conclusioni

Questa parte riassume i fattori che hanno concorso all'evento e i mezzi di protezione (materiali, funzionali, simbolici o procedurali) inefficaci o inesistenti per i quali è necessaria l'adozione di misure di sicurezza per prevenire futuri sinistri marittimi.

6. Raccomandazioni in materia di sicurezza

Questa parte contiene eventualmente alcune raccomandazioni in materia di sicurezza che si basano sull'analisi e sulle conclusioni e riguardano settori particolari, come la legislazione, la progettazione, le procedure, l'ispezione, la gestione, la salute e la sicurezza sul lavoro, la formazione, i lavori per riparazioni, la manutenzione, l'assistenza a terra e la reazione dei servizi di emergenza.

Le raccomandazioni in materia di sicurezza sono rivolte a coloro che sono nella situazione migliore per attuarle, come gli armatori, i gestori, le organizzazioni riconosciute, le autorità marittime, i servizi di gestione del traffico marittimo, gli organi d'intervento d'emergenza, le

organizzazioni marittime internazionali e le istituzioni europee, allo scopo di prevenire futuri sinistri marittimi.

Questa parte presenta inoltre le raccomandazioni intermedie in materia di sicurezza che possono essere state formulate durante l'inchiesta di sicurezza.

7. Allegati

Il seguente elenco di informazioni non esaustivo viene eventualmente unito al rapporto in forma cartacea o elettronica:

- fotografie, immagini video, registrazioni audio, carte marittime, mappe;
- norme applicabili;
- termini tecnici e abbreviazioni usate;
- studi di sicurezza specifici;
- informazioni varie.

ALLEGATO II

DATI DA FORNIRE SUI SINISTRI E INCONVENIENTI MARITTIMI

(Parte della piattaforma d'informazione europea sui sinistri marittimi)

01. Stato membro responsabile / persona di contatto
02. Stato membro incaricato dell'inchiesta
03. Ruolo dello Stato membro
04. Stato costiero interessato
05. Numero di Stati che hanno fondati interessi
06. Stati che hanno fondati interessi
07. Organo che notifica
08. Ora della notifica
09. Data della notifica
10. Nome della nave
11. Numero IMO/ lettere distintive
12. Bandiera della nave
13. Tipo di sinistro o inconveniente marittimo
14. Tipo di nave
15. Data del sinistro o inconveniente marittimo
16. Ora del sinistro o inconveniente marittimo
17. Posizione – Latitudine
18. Posizione – Longitudine
19. Luogo del sinistro o inconveniente marittimo
20. Porto di partenza
21. Porto di destinazione
22. Dispositivo di separazione del traffico
23. Parte del viaggio
24. Operazioni della nave
25. Capacità a bordo
26. Perdite di vite umane:
Equipaggio
Passeggeri
Altri
27. Feriti gravi:
 - Equipaggio
 - Passeggeri
 - Altri
28. Inquinamento
29. Danni alla nave
30. Danni alle merci
31. Altri danni
32. Breve descrizione del sinistro o inconveniente marittimo

Nota: I numeri sottolineati indicano che occorre fornire dati per ogni nave quando varie navi sono coinvolte nel sinistro o nell'inconveniente marittimo.

Sicurezza della navigazione. Organi ed enti deputati a garantirla: le Agenzie

Giulia Mancuso

Il considerevole aumento del traffico aereo e marittimo, registrabile negli ultimi tempi, pone con una certa impellenza il problema della sicurezza della navigazione, assurta a valore da garantire nelle sue varie accezioni, e della collegata tutela del bene « salute » dei soggetti, lavoratori, consumatori o meri esseri umani, titolari di un interesse alla conservazione dell'ambiente in cui vivono.

Le esigenze prospettate risultano per di più estremamente amplificate in un momento storico, qual è quello attuale, che esige grande trasparenza e possibilità di riscontro anche da parte di una collettività che risulta la prima ad usufruire di servizi che, per loro intrinseca natura, devono garantire affidabilità.

Sono stati portati avanti, pertanto, a livello nazionale ed a livello europeo, una serie di progetti, alcuni dei quali realizzati anche di recente, ispirati proprio alla tutela della « sicurezza », largamente intesa.

Da una sia pur superficiale analisi delle recenti iniziative avviate, si rileva l'attenzione riservata dal legislatore europeo al bene sicurezza, nell'intento di perseguirla e di garantirla attraverso una serie di strumenti che risultano, in larga misura, messi a punto anche a livello nazionale, ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ¹.

Vale, così, la pena passare in rassegna, sia pur brevemente, le direttive ed i regolamenti che si traducono in contributi fattivi al perseguimento della sicurezza nell'ambito del trasporto marittimo ed aereo. Svariati interventi sono stati posti in essere in materia di ispezioni e visite di controllo delle navi (Direttiva 2001/105/CE, di modifica della direttiva 94/57/CE che ha trovato attuazione nel nostro Paese a mezzo del d.lgs. 3 agosto 1998, n. 314, come modificato dal d.lgs. 19 maggio 2000, n. 169; attuata con d.lgs.

¹ Oggi diviso in Ministero delle Infrastrutture e Ministero dei trasporti.

275/2003); in tema di sicurezza marittima e di prevenzione dell'inquinamento marino (Direttiva 2002/84/CE ²), con specifico riferimento alla prevenzione dell'inquinamento ed a tutela delle condizioni di vita e di lavoro a bordo (Direttiva 2001/106/CE ³); ed ancora, in materia di sicurezza di navi da passeggeri (Direttiva 2002/25/CE, 2003/75/CE ⁴ e 2003/24/CE ⁵), di monitoraggio del traffico marittimo, di prevenzione attraverso l'individuazione di situazioni potenzialmente pericolose e di informazione (Direttiva 2002/59/CE ⁶); nonché, con specifico riguardo alla sicurezza aerea (Direttiva 80/1266/CEE ⁷ e Regolamento 3922/91 ⁸), all'armonizzazione dei sistemi di controllo del traffico aereo (norme Eurocontrol); ed infine con riferimento alla tutela ambientale (Direttiva 2004/35/CE). È così che sono stati portati avanti, a fianco di piani di sviluppo sostenibile dei trasporti – che procedono a grandi passi – progetti deputati a garantire l'auspicata sicurezza, intesa come obiettivo da perseguire nell'ambito della navigazione. Accanto all'evoluzione della normativa nazionale ed europea, siffatti progetti attengono ad ambiti ora più generali (si pensi alla creazione di un Osservatorio permanente sulla navigazione o all'adozione di una Carta europea sulla sicurezza in mare), ora più specifici (si pensi – oltre agli sviluppi tecnologici, in via di realizzazione in relazione al monitoraggio degli sversamenti in mare ovvero ai controlli telematici a terra come a bordo delle navi – ad un'adeguata formazione per il personale di bordo e portuale, all'adozione di misure a salvaguardia della sicurezza, come ammodernamenti delle unità navali destinate al trasporto di persone ovvero all'obbligatoria adozione di doppi scafi per le navi cisterna, ad adeguati sistemi di sicurezza degli impianti portuali e così via).

² Attuata nell'ordinamento nazionale con il Decreto Legislativo 27 maggio 2005, n. 119.

³ Attuata nell'ordinamento nazionale con decreto ministeriale 13 ottobre 2003, come modif. dal decreto ministeriale 02 febbraio 2006, n. 113.

⁴ Attuata nell'ordinamento nazionale con decreto ministeriale 12 marzo 2004.

⁵ Attuata nell'ordinamento nazionale con il Decreto Legislativo 8 marzo 2005, n. 52.

⁶ Attuata nell'ordinamento nazionale con il Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 196.

⁷ Ormai abrogata.

⁸ In corso di modifica.

Nell'ambito di simili interventi, si inquadra la creazione di organismi, operanti a livello nazionale ed internazionale, deputati a garantire *standards* di sicurezza e di compatibilità ambientale, quali l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (Reg. CE 1592/2002 ⁹) e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Reg. CE 1406/2002, come modif. dal Reg. CE 724/2004), tendenti a facilitare la libera circolazione di merci e persone, in un'ottica di efficienza e funzionalità del mercato; nonché, a livello nazionale, l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.

Si impone, pertanto, un'analisi delle citate Agenzie al fine di identificarne struttura, meccanismi operativi e finalità.

A volere partire dall'attuale realtà europea, occorre evidenziare come il fenomeno abbia origini piuttosto recenti ed abbia trovato la propria ragione d'essere nell'opportunità di affiancare alla Commissione una rete « orizzontale » di organi ausiliari indipendenti (specie da dirette influenze politiche) e dall'alto livello di specializzazione, destinati a coadiuvare la stessa dando luogo ad un sistema di « coordinamento tra organi » concreto ed efficace, idoneo a attuare un'amministrazione integrata, in ossequio ai principi comunitari di cooperazione e collaborazione.

L'istituzione di siffatti organismi si inquadra, invero, nel proposito del legislatore comunitario di dettare regole uniformi e comuni anche in ambiti critici, qual'è quello della sicurezza, sia da un punto di vista statico (con riguardo alla previsione di norme tecniche), sia da un punto di vista dinamico (con riguardo alle procedure amministrative da adottare).

Si tratta di strutture munite di personalità giuridica – tratto che si estrinseca nella capacità di agire *iure proprio* – con specifici poteri esecutivi e piena autonomia oltre che operativa, tecnica, giuridica, amministrativa e finanziaria (all'uopo, infatti, dispongono di un proprio bilancio costituito dai contributi della Commissione e da entrate provenienti dagli utenti), organizzativa e funzionale, disponendo di propri organi di gestione e di controllo interno.

⁹ In ordine al quale esiste una proposta di regolamento di modifica, del Parlamento europeo e del Consiglio.

Da un punto di vista strutturale, i citati organismi sono dotati di compagini organizzative uniformi, ovvero di un consiglio di amministrazione – la cui composizione è fissata dal regolamento istitutivo – che fissa le direttive generali, adotta i programmi di lavoro secondo i mezzi a disposizione e gli scopi da perseguire, svolge compiti regolatori ed è deputato a coadiuvare, sotto un profilo tecnico, scientifico ed amministrativo, la Commissione in materia di sicurezza dell'aviazione e di protezione ambientale, in attuazione delle disposizioni già contenute nella Convenzione di Chicago (annesso 13), oltre che ad assistere le altre istituzioni nella fase della normazione ed applicativa.

Gli stessi si compongono altresì di un direttore esecutivo che rappresenta una figura emblematica dell'auspicata autonomia, essendogli attribuite le competenze relative all'adozione delle determinazioni in materia di sicurezza, a garanzia della « neutralità » rispetto a pericolose interferenze politiche. A ben guardare, infatti, il connotato dell'autonomia, che caratterizza le « agenzie », emerge *in primis* dai rapporti sussistenti tra l'organo di vertice, ovvero il direttore esecutivo, e l'organo politico di riferimento (nella fattispecie, il ministro competente): in particolare, mentre al primo sono attribuiti poteri – e, di contro, le relative responsabilità – in ordine alla gestione ed al perseguimento degli obiettivi prefissati; al secondo spetta la mera approvazione dei programmi, ovvero la fissazione delle direttive, ed ulteriori compiti di vigilanza e controllo. In secondo luogo, la separatezza dalla struttura ministeriale si evince dalla possibilità, per le agenzie, di prestare i propri servizi anche a soggetti diversi dai Ministeri di riferimento (enti locali, oltre che privati), in ragione della natura tecnica delle funzioni espletate.

Inoltre il direttore esecutivo, oltre ad avere la rappresentanza e la responsabilità dell'Agenzia, si occupa dell'adozione delle determinazioni sulla sicurezza (rimanendo sottoposto al controllo di una Commissione indipendente), nonché della gestione delle attività dell'Agenzia e della concreta attuazione dei programmi.

Infine, meritano menzione appositi comitati tecnici e scientifici che spesso coadiuvano direttore e consiglio.

In particolare, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea si occupa di assistere gli Stati membri nell'adempimento degli obblighi imposti a livello internazionale, ed esercita funzioni di promozione della politica comunitaria

in materia di sicurezza aerea, di sorveglianza del traffico aereo, attività di monitoraggio anche sull'applicazione delle regole elaborate, consultiva e di certificazione.

La sfera d'operatività dell'AESA concerne campi che spaziano dalla progettazione, costruzione e manutenzione dei prodotti aeronautici con le relative pertinenze, al controllo dei parametri di conformità, nonché al personale che gravita nel circuito.

Il raggio di azione dell'Agenzia è destinato ad ampliarsi ulteriormente fino ad abbracciare ambiti di grande rilevanza, quali quelli attinenti, sotto varie forme, all'esercizio dei voli, alle operazioni aeroportuali, ai servizi della navigazione, alla gestione del traffico aereo; mentre, ad oggi, si avverte la necessità di un'azione comune, di coordinamento, con gli enti a ciò deputati.

Per quel che riguarda l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, occorre evidenziare come anch'essa sia stata istituita in un'ottica di miglioramento della sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento per mare. L'Agenzia si occupa di offrire supporti di tipo tecnico e scientifico, affiancandosi alla Commissione nell'espletamento dei propri compiti di legislazione e diffusione della normativa a livello europeo, nonché di controllo sull'adequatezza dell'applicazione delle norme, e di valutazione dell'attualità ed efficacia di quelle in vigore.

Funzioni precipue dell'Agenzia sono quelle di monitorare le società di classificazione, l'attività di controllo degli Stati di approdo e di cooperare con gli Stati membri, fornendo elementi e dati utili al fine di consentire l'adozione di adeguati strumenti uniformi in materia di sicurezza e prevenzione, oltre che di avvalersi dello strumento delle visite presso i Paesi membri, al fine di valutare il corretto adempimento degli obblighi imposti.

L'Agenzia, infine, si occupa dell'elaborazione di una sistematica comune per le indagini sugli incidenti marittimi, di un impianto di informazione generale sul traffico navale e si adopera nell'espletamento di attività ispettive.

Per quel che riguarda, invece, l'ambito nazionale, il processo di integrazione dei sistemi nazionali con il mercato comunitario ha trovato attuazione attraverso la creazione di appositi organismi, tra i quali merita menzione l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.

Istituita con d.lgs. 66/1999, in attuazione delle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 94/56/CE, in seno al potere attribuito al Consiglio di adottare le idonee disposizioni in materia di navigazione aerea. La creazione di una simile struttura rappresenta il primo passo verso il superamento di una gestione del settore « sicurezza » frammentario e poco omogeneo. In particolare, lo svolgimento delle inchieste non risulta più affidato al direttore di aeroporto o a commissioni ministeriali nominate di volta in volta, bensì al citato soggetto, in piena autonomia ed indipendenza.

Si tratta di un « organismo » pubblico, dotato di personalità giuridica, collocato in posizione di terzietà rispetto al sistema di aviazione civile, a garanzia di esigenze di trasparenza e di obiettività. A tal fine l'Agenzia risulta sottoposta alla mera vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'elemento caratterizzante dell'ANSV è l'autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria, che si estrinseca altresì nell'ampia autonomia di giudizio e di valutazione.

Tra i compiti primari espletati dall'Agenzia si rilevano quelli in materia di inchieste tecniche sugli incidenti e sugli inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, deputate non tanto all'effettuazione di valutazioni relative a colpe e responsabilità, quanto piuttosto a fini preventivi, specie attraverso la raccolta e la veicolazione delle informazioni acquisite e lo studio dei cd. « eventi precursori », per mezzo dell'accertamento delle modalità di verifica dei sinistri e delle relative cause, così condizionando il *modus operandi* degli operatori di settore.

L'Agenzia, inoltre, espleta compiti di mediazione con altri operatori aeronautici, oltre a svolgere un'attività provvedimentale in ambito di sicurezza (anche attraverso la formulazione di raccomandazioni).

Organi dell'Agenzia sono: il presidente, il collegio, il segretario generale ed il collegio dei revisori dei conti.

A livello nazionale, per quel che riguarda le inchieste sui sinistri marittimi, non esiste invece un'analoga Agenzia.

In caso di sinistro, è l'autorità marittima o consolare (ed, in mancanza l'autorità doganale) del luogo di primo approdo della nave o di arrivo dei naufraghi, ovvero l'autorità del luogo in cui si è avuta la prima notizia dell'evento, a procedere a sommarie indagini ed a prendere gli opportuni provvedimenti.

Sussiste, tuttavia, una Commissione centrale di indagine sui sinistri marittimi che svolge attività di monitoraggio dei sinistri, al fine di apportare interventi migliorativi in materia di sicurezza e di salvaguardia dell'ambiente marino.

La creazione di organismi deputati ad occuparsi della « sicurezza » largamente intesa evidenzia la pregnante rilevanza cui siffatta tematica è assunta nei vari settori del trasporto, attraverso potestà di intervento diretto ed incisivo sul campo.

Premessa la suesposta analisi dei soggetti giuridici già esistenti in ambito di sicurezza dei trasporti aerei e marittimi, di grande rilievo appare, per l'argomento che ne occupa, una recentissima proposta di legge ¹⁰ che sollecita l'istituzione di un' *Autorità di regolazione dei servizi di trasporto*, con il precipuo compito di assicurare il corretto ed equilibrato andamento dei servizi di trasporto, adeguati alle esigenze sociali e rispondenti agli interessi degli utenti.

Invero, in tempi non troppo lontani – una decina di anni fa all'incirca – si era avanzato un progetto simile, che non trovò il proprio naturale sbocco in ragione dei tempi non ancora sufficientemente maturi.

Si tratterebbe di un organo dotato di piena autonomia, con funzioni di regolamentazione e di vigilanza, dotato di indipendenza di giudizio e di valutazione, deputato a garantire un corretto andamento dei servizi di trasporto. Compito primario del citato organismo si rinviene, oltre che nella salvaguardia della sicurezza dei trasporti, nel potenziamento delle infrastrutture e delle reti. I citati obiettivi sono perseguiti attraverso un continuo monitoraggio delle modalità operative dei servizi di trasporto, nel costante raffronto con i criteri previamente fissati a livello nazionale e locale e con una particolare attenzione riservata alle tariffe.

La rilevanza di un simile progetto si evince dall'intento di superare la « frammentarietà » dell'universo trasportistico, riservando un'attenzione globale ad un settore articolato e complesso, qual è quello appunto dei trasporti su strada, per ferrovia, via aria e via mare. La finalità, dunque, è quella di coordinare tutti i soggetti coinvolti nella « sicurezza » e nella prevenzione nei vari settori.

¹⁰ Progetto di legge C676, presentato alla Camera dei Deputati il 15 maggio 2006, che ripropone il contenuto di analogo PdL presentato nel corso della precedente legislatura.

Non è ancora del tutto chiara la fisionomia che verrà attribuita a siffatto soggetto; tuttavia, oltre ad alcuni tratti del costituendo organismo che sembrerebbero avvicinarlo alle tipiche « agenzie » rinvenibili nell'attuale assetto ordinamentale, parrebbe naturale che lo stesso assumesse la fisionomia propria di quelle strutture – le « agenzie », appunto – che, in materia di sicurezza, di fatto operano sia a livello europeo che a livello nazionale.

Si impone, pertanto, una valutazione della scelta di costituire un soggetto nella veste di « Agenzia » destinato ad operare nel ramo della sicurezza e con il ruolo di informatore in materia. La scelta, infatti, di una determinata tipologia istituzionale è strumentale alle funzioni ed al ruolo che il soggetto è destinato ad espletare.

In linea generale occorre rilevare come le agenzie siano state istituite nell'ambito della riforma dei Ministeri, prevista con la Legge delega 59/1997, improntata a ridisegnarne l'organizzazione, anche mediante l'istituzione di aziende ed agenzie, ispirandosi a criteri di organicità e complementarietà e sfuggendo a duplicazioni funzionali ed organizzative.

Così, con il decreto delegato 300/1999 – che ha provveduto già *ex se* alla creazione dell'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, con specifiche funzioni tecniche in materia di definizione e controllo delle prescrizioni tecniche e degli *standards* di sicurezza, nonché di omologazione e revisione dei veicoli a motore, articolata in strutture decentrate a livello regionale – sono state istituite le prime « agenzie ».

In particolare, l'art. 8 del citato decreto contempla organismi configurati nella veste di amministrazioni ad ordinamento autonomo collocate in posizione funzionale rispetto ai Ministeri, essendo configurabili come organismi posti *a latere* degli stessi, la cui articolazione si evince più dettagliatamente dalle disposizioni dettate per le agenzie fiscali (la cui disciplina quadro emerge in particolare dall'art. 61).

Si tratta di enti alle dipendenze dei Ministeri nati proprio allo scopo di alleggerirne l'attività, occupandosi dei contenuti squisitamente tecnici, settoriali e specialistici e lasciando ai Ministeri i compiti di amministrazione generale, di pianificazione e di coordinamento. In particolare, tali articolazioni rimangono sottoposte alla vigilanza ed al potere di indirizzo dei Ministeri di settore che ne approvano i programmi ed accertano l'osservanza delle pre-

scrizioni impartite, a norma degli artt. 3 e 14 del d.lgs. 29/1993; purtuttavia, le agenzie restano figure scorporate dalla compagine ministeriale, considerato che il momento gestorio delle stesse risulta sfuggente ad una relazione di sottordinazione.

Le agenzie sono dotate di propri organi, di un proprio bilancio ed apposito regolamento di contabilità, oltre che di potestà di autoorganizzazione. Risultano, dunque, munite di specifici poteri regolamentari, improntate a garantire snellezza operativa e deputate allo svolgimento di attività tecniche ed economiche. Il loro funzionamento è disciplinato dalle leggi istitutive, nonché dai rispettivi statuti emanati con regolamenti, in attuazione dell'art. 17 co. 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, pur sempre in conformità ai criteri direttivi dettati dal menzionato art. 8. Sono poste sotto la vigilanza dei Ministeri competenti e la loro gestione è sottoposta al controllo della Corte dei Conti.

Con specifico riguardo alle attività dalle stesse espletate, va evidenziato come queste non siano del tutto predeterminate, risultando dettagliatamente indicate solo in apposite convenzioni stipulate con i ministeri di riferimento, che fissano gli obiettivi, i programmi ed i criteri direttivi, l'assegnazione dei finanziamenti, l'approvazione dei bilanci ed i criteri di verifica dei risultati di gestione.

Invero, in ragione della diversità funzionali tra le varie Agenzie esistenti nell'attuale sistema ordinamentale, non è semplice rinvenire tratti classificatori certi ed univoci. Purtuttavia, il dato caratterizzante delle « agenzie » che, in qualche modo, le accomuna è dato dall'attività espletata, che ne rappresenta il comun denominatore. A ben guardare, infatti, l'elemento ricorrente nei soggetti riconducibili a tale categoria è quello dell'espletamento di compiti di ricerca, consulenza, programmazione dal contenuto altamente specialistico, e richiedente specifica professionalità, oltre che contributi dal punto di vista normativo.

In ordine alle origini delle agenzie, si evidenzia come siffatti soggetti siano stati mutuati dagli ordinamenti anglosassoni – ove l'esigenza di istituire simili enti derivava dalla sopravvenuta necessità di fare fronte alle materie legate a neo-nati interessi, evitando di aggravare ulteriormente i già esistenti

organi – sia pure con le debite differenze, ivi trattandosi di organismi simili alle « nostre » agenzie di diritto privato.

Con riguardo alla loro natura giuridica, occorre evidenziare come la stessa non sia, invero, ben definita.

Da un esame complessivo della disciplina delle « agenzie », infatti, emerge come si tratti di un modello dotato di proprie caratteristiche che difficilmente consentono di ricondurle nell'ambito di schemi e classificazioni tradizionali; tuttavia, il riconoscimento alle stesse di personalità giuridica ed autonomia statutaria e regolamentare, il fatto che godano di potere di imperio e di sovvenzionamento pubblico, la loro organizzazione ed i tratti relativi al personale ed allo status finanziario depongono per la loro qualificazione in termini di enti pubblici; più specificatamente, di « enti pubblici strumentali di servizi », in ragione della maggiore specifica « tecnicità » delle funzioni loro attribuite, laddove per « servizi » si intendano attività di tipo tecnico svolte a supporto di altri soggetti.

In particolare, con riguardo all'erogazione dei servizi, la struttura delle agenzie evoca quella « aziendalistica » degli enti pubblici economici, in ragione della loro flessibilità e snellezza.

Purtuttavia, esistono svariati elementi che fanno sì che le « agenzie » si distanzino dal modello degli enti pubblici e degli enti pubblici economici.

In ordine al primo punto, il tratto che fa sì che il modello dell'Agenzia si discosti da quello tipico di « ente pubblico » è la concreta sussistenza di un ben marcato vincolo finalistico che caratterizza le specifiche attribuzioni delle dette agenzie, e la duttilità riscontrabile nell'organizzazione (più prettamente privatistica ed estremamente modulabile) delle stesse improntate a modalità operative più tipicamente « privatistiche ».

Altro dato che segna il distacco tra le « agenzie » e gli enti pubblici, nella loro peculiare accezione, risiede nei fenomeni che hanno dato impulso alla nascita degli uni e degli altri, risultando diametralmente opposti. A fronte, infatti, di una dinamica « aggregante » che ha spinto verso la creazione delle « agenzie », nate appunto sul ceppo di un ministero cui sono rimaste legate in ragione dei diversi fattori già evidenziati; sta la spinta verso il fenomeno della « fuga dallo Stato » che ha caratterizzato la nascita degli enti pubblici, espressione di una frammentazione e di una dilatazione strutturale

dello Stato, che – in un’ottica di efficientismo – ha abbandonato la logica del « centralismo », per sposare una logica « pluralista » e specializzarsi nella cura di nuovi interessi attraverso strutture parallele, distinte dallo Stato, la cui fisionomia ha poi trovato esplicito riconoscimento in specifiche norme costituzionali, quali gli artt. 97 e 98 Cost., con una progressiva erosione del modello accentrato dell’organizzazione statale e con la proiezione verso un sistema spiccatamente policentrico e plurisoggettivo.

In ordine al secondo punto, il fattore che fa divergere il modello delle « agenzie » da quello degli « enti pubblici economici » si identifica con il difetto del carattere tipicamente « imprenditoriale » che caratterizza i secondi, dovuto a due ordini di ragioni. Innanzitutto, il fatto che le agenzie prestano i propri servizi alle Amministrazioni da cui dipendono. Un simile profilo evidenzia la difformità dalla tipica attività imprenditoriale esercitata dagli enti pubblici economici, di norma finalizzata alla creazione di nuova ricchezza e dunque preordinata ad un fine economico. In secondo luogo, il fatto che difetta proprio il « metodo economico » che dovrebbe caratterizzare l’attività delle « agenzie », atteso che non è dato rinvenire quelle modalità operative che assicurano l’autosufficienza economica, in ragione del fatto che gran parte delle risorse necessarie al proprio sostentamento sono tratte dai finanziamenti ministeriali.

Per concludere, dunque, le « agenzie » rappresentano una forma di amministrazione indiretta, trattandosi di organismi decentrati, deputati a porre in essere attività e funzioni di interesse nazionale, sia pur con la necessaria diversificazione delle funzioni espletate rispetto a quelle statali generali, anche in ragione della specializzazione tecnica dei servizi da gestire.

Come evidenziato dalla Suprema Corte ¹¹, le Agenzie sono strutture della PA utilizzate in quei settori nei quali, « ad una riforma in senso privatistico degli strumenti pubblici si è preferita la realizzazione di entità sempre pubbliche, ma tali da consentire una gestione manageriale dei pubblici interessi in modo più agile e penetrante, scindendo il momento politico-decisionale da quello tecnico-applicativo ».

¹¹ Cassazione civile, Sez. un., 19 gennaio 2001, n. 11.

Invero, il fatto che specie nei tempi recenti, sia a livello locale che europeo, sia notevolmente aumentato il numero dei soggetti operanti sotto forma di « Agenzia » (si pensi all'Agenzia europea dell'ambiente, all'Agenzia per la sicurezza alimentare) ed analoga tendenza sia stata registrata anche nel settore dei trasporti (ove sono state istituite l'Agenzia per la sicurezza marittima, l'Agenzia per la sicurezza aerea ed ove si progetta di costituire un'Agenzia per la sicurezza ferroviaria) evidenzia come una simile veste giuridica si addica al perseguimento di precisi obiettivi di autonomia gestionale e di indipendenza, collegata alla precipua competenza tecnica che li caratterizza e che li rende sfuggenti ad un controllo dalla sfera politica, facendo sì che le funzioni attribuitegli siano improntate ai criteri di efficacia ed efficienza, oltre che a flessibilità e speditezza, in ossequio ad esigenze di « efficientismo » che ormai si prospettano, oltre che nella nostra realtà nazionale, anche in quella europea.

Nuove misure di prevenzione dell'inquinamento marino *

Greta Tellarini

SOMMARIO: 1. La normativa internazionale in materia di prevenzione dell'inquinamento marino – 1.1. La progressiva erosione delle competenze dello Stato di bandiera a favore dello Stato del porto e dello Stato costiero – 1.2. L'obbligo di cooperazione tra gli Stati a livello internazionale e regionale – 2. L'adozione in sede internazionale e comunitaria di misure complementari di prevenzione dell'inquinamento marino – 2.1. L'obbligo di introduzione del doppio scafo – 2.2. La designazione di luoghi o porti di rifugio – 2.3. La creazione di aree marine protette.

1. La normativa internazionale in materia di prevenzione dell'inquinamento marino.

Uno degli aspetti più significativi della recente evoluzione del diritto internazionale e del diritto della navigazione marittima è la progressiva rilevanza assunta dalle esigenze di tutela dell'ambiente marino. Numerose dichiarazioni di principi, come quelle adottate dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 sull'ambiente umano, dalla Carta mondiale della natura adottata nel 1982, dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo, e dalla Conferenza mondiale di Johannesburg del 2002 sullo sviluppo sostenibile, hanno evidenziato la necessità di protezione internazionale dell'ambiente marino contro l'inquinamento, che è andata ulteriormente ad acuirsi a seguito della spinta della opinione pubblica determinatasi a causa del verificarsi di alcuni catastrofici incidenti marittimi.

Il fenomeno dell'inquinamento marino da idrocarburi, in quanto caratterizzato da un più immediato impatto a livello ecologico, è stato ed è tuttora quello a cui si è principalmente rivolta l'attenzione del legislatore internazionale, provvedendo a disciplinarne coerentemente gli aspetti di prevenzione e di indennizzo.

* Lo scritto costituisce la sintesi del lavoro di ricerca sviluppato dall'unità operativa dell'Università di Bologna, coordinata da chi scrive. L'Unità ha preso in esame – nell'ambito della tematica generale della sicurezza nella navigazione marittima – il quadro normativo in materia di inquinamento marino.

L'interesse pubblico alla protezione ed all'integrità dell'ambiente marino si estende a considerare e disciplinare ogni attività o situazione che possa determinare un impatto sull'ambiente marino e che comporti l'esigenza di porre in essere un intervento di tutela ambientale, che, in quanto interesse proprio dell'intera comunità internazionale, incombe principalmente su ogni singolo Stato. La progressiva consapevolezza dell'esistenza di un interesse collettivo della comunità internazionale alla protezione dell'ambiente marino induce ad affermare la necessità di un impegno di tutti gli Stati al fine di realizzare la tutela di tale interesse, nonché l'esigenza di riconoscimento di una generale responsabilità internazionale degli Stati per inquinamento marino.

Sono stati i gravi sinistri marittimi della *Torrey Canyon* nel 1967 e dell'*Amoco Cadiz* nel 1978 a determinare una maggiore sensibilizzazione della comunità internazionale sul problema della protezione dell'ambiente marino ed a condurre ad un significativo sviluppo della normativa in materia, che si è manifestata sia convenzionalmente, attraverso accordi internazionali stipulati successivamente a questi incidenti, sia mediante comportamenti unilaterali degli Stati, ossia mediante leggi interne e decisioni giurisprudenziali, relative alla protezione dell'ambiente marino.

Questa sensibilizzazione a livello giuridico sul problema della tutela dell'ambiente si è manifestata nella formazione delle successive convenzioni in materia, attribuendo maggior rilievo agli aspetti relativi alla responsabilità internazionale degli Stati per inquinamento marino, pur tendendo, comunque, a privilegiare la questione della responsabilità civile dell'operatore privato rispetto a quella della responsabilità internazionale dello Stato.

Si assiste, infatti, all'elaborazione di efficaci strumenti sanzionatori e di tutela contro l'inquinamento marino, quali, in via esemplificativa, le Convenzioni di Bruxelles del 29 novembre 1969 e del 18 dicembre 1971 sulla responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi e sulla istituzione di un Fondo internazionale integrativo (CLC-Fund), la Convenzione di Londra del 13 novembre 1972 per la prevenzione dell'inquinamento marino da scarico di rifiuti e di altre sostanze, la Convenzione di Londra del 2 novembre 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi e successive modifiche nel 1978 (MARPOL 73/78), nonché di trattati internazionali a carattere generale sulla protezione dell'ambiente marino, quali la Con-

186

venzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 sul diritto del mare (Unclos) ed, a livello regionale, la Convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976, relativa all'inquinamento marino nel mare Mediterraneo.

Si diffonde comunque la consapevolezza che l'effettiva e concreta protezione dell'ambiente marino può essere perseguita solo attraverso l'integrata realizzazione di un sistema di prevenzione e di un sistema di responsabilità, che costituiscono tradizionalmente gli strumenti giuridici necessari per contrastare il fenomeno dell'inquinamento marino.

Nel quadro delle norme di diritto internazionale convenzionale in materia di protezione dell'ambiente marino, si rinvencono disposizioni che attribuiscono poteri e competenze agli Stati, sia con riguardo all'attività di prevenzione dell'inquinamento, che risulta indubbiamente prevalente, sia con riguardo all'attività di repressione dell'inquinamento stesso, che assume comunque un ruolo secondario.

Sebbene si possa ritenere che il sistema di responsabilità rientri nel concetto di prevenzione in senso lato, in quanto rappresenta non solo uno strumento di riparazione, ma anche di disincentivazione, nell'attuale contesto storico l'azione di prevenzione dovrebbe assumere una sostanziale prevalenza sui sistemi di responsabilità civile, in quanto gli aspetti relativi alla responsabilità, all'assicurazione, al risarcimento dei danni non dovrebbero distrarre l'attenzione dal principale obiettivo, che è la prevenzione dell'inquinamento marino, nell'ambito del quale, d'altronde, si sono di recente registrati importanti sviluppi e significativi progetti di riforma.

A seguito dei più recenti sinistri marittimi *Erika* (1999), *Castor* (2000) e *Prestige* (2002) la comunità internazionale ha iniziato a considerare attentamente la opportunità di una revisione del vigente sistema di misure preventive e sanzionatorie, che è apparso alla luce dei fatti inadeguato ed insufficiente a garantire la protezione dell'ambiente marino e la prevenzione dell'inquinamento.

Il fondamentale principio della protezione e preservazione dell'ambiente marino trova puntuale affermazione nella disciplina della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare, che all'art. 192 (parte XII) pone a carico degli Stati « l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino », ciò costituendo il limite entro il quale gli Stati possono esercitare il loro diritto

sovrano di sfruttamento delle proprie risorse naturali secondo le rispettive politiche in ambito ambientale (art. 193).

La Convenzione sul diritto del mare, che costituisce una normativa quadro, in cui si inseriscono le discipline specifiche contenute nelle varie convenzioni settoriali e regionali, e fornisce le disposizioni di carattere generale relative ai contenuti delle legislazioni regionali e nazionali in tema di protezione dell'ambiente marino, codifica il principio ormai consuetudinario dell'obbligo di protezione dell'ambiente marino a carico degli Stati. Questi ultimi sono tenuti ad adottare leggi e regolamenti, al fine di prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento marino, in relazione alle varie tipologie di fonti inquinanti individuate dalla convenzione.

L'obbligo generale di protezione e preservazione dell'ambiente marino viene ulteriormente ribadito dall'art. 194 (Parte XII), che afferma nel primo comma che « *gli Stati adottano...tutte le misure conformi alla presente Convenzione atte a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino...* » e nel secondo comma che essi « *...adottano tutte le necessarie misure affinché le attività condotte sotto la loro giurisdizione e sotto il loro controllo siano condotte in modo tale da non provocare danni da inquinamento ad altri Stati e al loro ambiente, e l'inquinamento eventualmente causato da incidenti o da attività svolte sotto la loro giurisdizione e controllo non si propaghi al di là delle zone dove essi esercitano diritti sovrani conformemente alla presente Convenzione* ».

1.1. La progressiva erosione delle competenze dello Stato di bandiera a favore dello Stato del porto e dello Stato costiero.

L'applicazione della disciplina in materia di protezione dell'ambiente marino è affidata ai poteri e competenze degli Stati. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 ha sancito definitivamente una nuova distribuzione dei poteri e degli obblighi attribuiti agli Stati confermando la progressiva erosione della competenza in via esclusiva dello Stato di bandiera, dovuta alla dubbia affidabilità del controllo da parte dello Stato di registrazione della nave, e la crescente attribuzione di poteri e obblighi a Stati diversi da quello di bandiera, quali lo Stato costiero e lo Stato del porto.

Anche la più recente normativa emanata in questi ultimi anni a livello internazionale e comunitario in materia di protezione dell'ambiente marino

è volta ad affiancare ai tradizionali poteri conferiti allo Stato di bandiera nuove competenze attribuite allo Stato costiero, che il più delle volte risulta il principale soggetto colpito dall'inquinamento, anche quando si verifica in alto mare, ed allo Stato del porto, che è il soggetto che potrebbe più efficacemente intervenire in qualsiasi ipotesi in cui venga lesa o minacciata l'integrità dell'ambiente marino.

Lo Stato costiero e lo Stato del porto saranno, quindi, legittimati ad intervenire a diverso titolo nei vari spazi marini al fine della protezione ambientale, in quanto portatori non solo di interessi individuali, ma soprattutto di interessi collettivi, che si esplicano nell'attribuzione di poteri-obblighi nei confronti dell'intera comunità internazionale. Ciò significa che, indipendentemente dal luogo in cui l'inquinamento sia avvenuto o minacci soltanto di verificarsi, dovrà intervenire lo Stato che sia maggiormente in grado di porre in essere un'azione preventiva o repressiva in materia di protezione dell'ambiente marino.

Il concetto di « *Port State control* », elaborato a livello internazionale per contrastare la minaccia delle « bandiere di comodo », appare un adeguato strumento di prevenzione ed un aumento dei poteri e delle competenze dello Stato del porto è senza dubbio auspicabile; tuttavia, il rischio che si verifichi un caso analogo a quello delle « bandiere di comodo », ossia un sistema di « porti di comodo », caratterizzato dalla mancanza di controlli e da un accesso indiscriminato, è certamente presente.

La competenza dello Stato del porto si è particolarmente sviluppata, tuttavia, nell'ambito della cooperazione regionale relativa alla protezione ambientale dei singoli bacini marini e nella disciplina delle convenzioni internazionali a carattere regionale cui essa ha dato luogo, trovando, altresì, ampia attuazione nella recente normativa comunitaria, di cui un esempio è la Direttiva 2001/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo) e che fa parte del cosiddetto Pacchetto Erika I.

L'intervento dello Stato costiero, ai fini della protezione dell'ambiente marino, si esplica nell'ambito della zona economica esclusiva, così come nelle acque sovrastanti la piattaforma continentale, come un potere non esclusivamente collegato all'esercizio dello sfruttamento delle risorse in esse esistenti e, quindi, sganciato dalla tutela di un interesse proprio dello Stato costiero, in quanto lo Stato è deputato alla protezione dell'ambiente marino, al fine di tutelare non solo un proprio interesse particolare, ma anche un interesse generale dell'intera comunità internazionale. Inoltre, le convenzioni internazionali prevedono un potere di intervento dello Stato costiero anche in alto mare nell'ipotesi in cui si verifichi o possa verificarsi un inquinamento di rilevante gravità.

L'art. 221 della Convenzione di Montego Bay riconosce, in forza del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale, il diritto degli Stati di adottare ed applicare oltre il proprio mare territoriale misure proporzionate al danno subito o prevedibile, al fine di proteggere le proprie coste e gli interessi correlati, ivi compresa la pesca, dall'inquinamento o da una minaccia di inquinamento determinato da un incidente in mare o da azioni ad esso connesse.

La Convenzione prevede, tuttavia, un limite ad un siffatto diritto di intervento, per cui all'art. 195 si stabilisce che nell'adottare le misure volte a prevenire, limitare e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino, gli Stati devono agire in modo da non trasferire, direttamente o indirettamente, danni o rischi da un'area ad un'altra e da non trasformare un tipo di inquinamento in un altro.

Sempre al fine della protezione e preservazione dell'ambiente marino, la Convenzione di Bruxelles del 29 novembre 1969 (Intervention) pone a carico degli Stati diritti ed obblighi in caso di sinistri che si verifichino in acque internazionali e che determinino o siano suscettibili di determinare un inquinamento da idrocarburi. L'art. I della Convenzione sancisce il diritto degli Stati di adottare in alto mare tutte le misure che sono necessarie a prevenire, attenuare o eliminare un grave ed imminente rischio per i propri litorali od interessi connessi da un inquinamento o minaccia di inquinamento da idrocarburi, in seguito ad un sinistro marittimo.

Tale disposizione non impone a carico degli Stati costieri un obbligo di intervento in alto mare, bensì una mera facoltà di intervenire (« *may take* »)

such measures »), adottando le misure necessarie a prevenire, attenuare o eliminare i rischi di inquinamento da idrocarburi, secondo il criterio della « proporzionalità » e « ragionevolezza » (art. V), in relazione alla portata e probabilità dei danni in caso di mancata adozione degli interventi, alla probabile efficacia degli stessi, alle possibili conseguenze dannose a seguito delle misure adottate.

Così pure, l'art. 9 della Convenzione internazionale sul salvataggio del 1989 (Salvage) riconosce il diritto dello Stato costiero interessato di adottare provvedimenti, in conformità con i principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale, al fine di proteggere il suo litorale o gli interessi connessi da un inquinamento o da una minaccia di inquinamento, derivanti da un incidente in mare, o da atti connessi a tale incidente, per i quali si possano ragionevolmente prevedere gravi conseguenze pregiudizievoli, ivi compreso il diritto dello Stato costiero di impartire direttive per quanto riguarda le operazioni di salvataggio.

Infine, in ordine alla definizione di una serie di obblighi imposti agli Stati per la protezione dell'ambiente marino, assume particolare rilievo anche la Convenzione di Londra del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, modificata con il Protocollo di Londra del 1978 (MARPOL 73/78), ai sensi della quale gli Stati si impegnano a prevenire l'inquinamento derivante dallo scarico in mare di sostanze nocive o di effluenti contenenti tali sostanze. In particolare, l'art. 6 della Convenzione riassume la natura degli obblighi imposti agli Stati, i quali dovranno collaborare nella ricerca delle violazioni e nell'esecuzione delle disposizioni della convenzione, facendo ricorso agli strumenti idonei e disponibili di ricerca e controllo dell'ambiente e ai metodi adeguati di trasmissione delle informazioni e di raccolta delle prove.

1.2. L'obbligo di cooperazione tra gli Stati a livello internazionale e regionale.

La protezione dell'ambiente marino contro l'inquinamento può efficacemente realizzarsi solo attraverso la cooperazione tra gli Stati, che si configura come un tipico dovere di comportarsi secondo buona fede. Un simile obbligo va inteso come dovere di informare gli altri Stati sulle attività che possono pregiudicare l'ambiente, di consultarsi con gli altri paesi, di avviare

trattative e stipulare accordi, destinati all'intera comunità internazionale ed aventi un ambito di applicazione geografica universale ovvero un ambito limitato a determinate aree geografiche. L'obbligo di cooperazione assume, inoltre, maggiore intensità in presenza di situazioni di emergenza, che impongono agli Stati un dovere di immediata informazione e di ampia disponibilità a cooperare con gli altri Stati e con le competenti organizzazioni internazionali. In merito alle conseguenze giuridiche derivanti dal mancato adempimento dell'obbligo di cooperazione tra gli Stati, sembra sostenibile configurare nella violazione del suddetto un comportamento colposo dello Stato, suscettibile di essere preso in considerazione al momento della valutazione del danno da risarcire.

Con riguardo all'obbligo di cooperazione internazionale nella lotta contro l'inquinamento marino, la Convenzione internazionale del 1990 sulla preparazione, la lotta e la cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi (OPRC) riconosce espressamente ampia rilevanza alla mutua assistenza ed alla cooperazione internazionale per quanto riguarda lo scambio di informazioni sui mezzi di lotta a disposizione degli Stati contro i casi di inquinamento da idrocarburi, lo scambio di relazioni sui piani di emergenza e su ogni avvenimento suscettibile di mettere in pericolo l'ambiente marino, le coste o gli interessi connessi degli Stati ed, infine, i programmi di ricerca scientifica e tecnologica sugli strumenti di lotta all'inquinamento marino.

Nel quadro della cooperazione internazionale in materia di protezione dell'ambiente marino l'art. 197 (Parte XII) della Convenzione di Montego Bay del 1982 sancisce l'obbligo per gli Stati contraenti di partecipare, oltre che a livello universale, anche a livello regionale, alla formulazione di norme e raccomandazioni internazionali relative alla preservazione dell'ambiente marino, in considerazione, comunque, delle caratteristiche peculiari della regione.

La cooperazione regionale, che può apparire più idonea ad individuare gli strumenti specifici di lotta all'inquinamento riguardante una determinata area geografica, in relazione alle particolari fonti e forme di inquinamento, dovrà comunque essere rafforzata da una più ampia cooperazione internazionale fra gli Stati, al fine di garantire un'adequata prevenzione dell'inquinamento marino, dal momento che assai sovente gli Stati di ban-

diera delle navi non appartengono all'ambito regionale di cooperazione, pur essendo coinvolti nei traffici commerciali svolti in quella determinata area.

Nel quadro della cooperazione regionale tra gli Stati costieri assume particolare rilevanza la Parte IX della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare relativa ai mari chiusi o semichiusi, che all'art. 123 invita gli Stati costieri di un mare chiuso o semichiuso a cooperare fra loro nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento degli obblighi che ad essi derivano dalla Convenzione. A tal fine essi si impegnano, in particolare, ad effettuare un coordinamento tra loro con riguardo alla gestione, alla conservazione, all'esplorazione ed allo sfruttamento delle risorse biologiche del mare; all'esercizio dei loro diritti e all'adempimento dei loro obblighi relativi alla protezione ed alla preservazione dell'ambiente marino; alle rispettive politiche di ricerca scientifica ed all'attivazione di programmi comuni di ricerca scientifica nella zona considerata.

La previsione di una specifica normativa al riguardo si giustifica per il fatto che si rende necessario che in bacini marittimi chiusi o semichiusi, caratterizzati da una particolare criticità ai fini dell'inquinamento a causa del modesto ricambio delle acque e, talvolta, anche dell'intenso traffico marittimo, ciascuno Stato costiero ponga in essere azioni coordinate con quelle degli altri Stati e contribuisca alla realizzazione di programmi comuni di gestione, dal momento che ogni azione individuale potrebbe comportare conseguenze irreparabili anche ai danni degli altri Stati costieri.

Tale normativa corrisponde d'altronde alla prassi convenzionale che si è instaurata già a partire dagli anni Settanta, attraverso la stipulazione di accordi tra gli Stati costieri di determinate aree regionali, che avevano riguardo alla cooperazione nel settore della pesca e della conservazione delle risorse biologiche marine e, più recentemente, alla protezione dei singoli bacini marittimi dall'inquinamento.

In tale contesto si inserisce, a titolo esemplificativo, il sistema regionale per la protezione del mare Mediterraneo contro l'inquinamento marino, costituito dalla Convenzione di Barcellona del 1976, che, presentandosi come convenzione-quadro, contiene una serie di principi generali e di disposizioni che obbligano le parti a negoziare la stipulazione di successivi accordi, nella forma di Protocolli addizionali e di convenzioni locali e subregionali

per la lotta contro l'inquinamento e la protezione delle singole aree del Mediterraneo. Tale sistema, che, come è ovvio, vincola solo le parti contraenti, lasciando impregiudicata la posizione dei terzi utenti, non si limita a combattere specifiche forme di inquinamento, ma affronta il fenomeno con un approccio globale, considerando, quindi, tutte le possibili cause di inquinamento marino. Il Sistema di Barcellona muove dall'esigenza di apprestare strumenti di lotta all'inquinamento marino, adeguati alle peculiari caratteristiche dell'ambiente del mare Mediterraneo. Infatti, nel Preambolo alla Convenzione le Parti contraenti dichiarano di tenere conto delle speciali caratteristiche idrografiche ed ecologiche dell'area mediterranea e della sua particolare vulnerabilità da inquinamento, dal momento che le convenzioni internazionali esistenti non appaiono del tutto rispondenti alle peculiari esigenze avvertite dal bacino del Mediterraneo.

Tale sistema di cooperazione nel Mediterraneo potrebbe contribuire in maniera efficace alla creazione delle zone economiche esclusive, che costituisce il presupposto per garantire allo Stato costiero l'esercizio della propria giurisdizione anche al di là del mare territoriale, al fine della gestione e conservazione delle risorse marine.

2. L'adozione in sede internazionale e comunitaria di misure complementari di prevenzione dell'inquinamento marino.

La minaccia che rappresenta per la sicurezza dell'ambiente marino l'incremento del traffico marittimo di idrocarburi e di sostanze pericolose o nocive ha reso evidente la necessità di adottare misure complementari di prevenzione della contaminazione causata dal versamento di sostanze inquinanti, allo scopo di potenziare il sistema di protezione dell'ambiente marino. Indiscutibilmente questa appare oggi la via più economica ed efficace da percorrere per garantire un adeguato e soddisfacente livello di tutela dell'ambiente marino.

Tuttavia, volendosi soffermare su alcune specifiche misure complementari di prevenzione dell'inquinamento marino, come l'obbligo del doppio scafo, la designazione dei luoghi di rifugio, la creazione di aree marine protette, di cui si è maggiormente discusso in questi ultimi anni e con riguardo alle quali si sono concentrati più recentemente gli interventi e gli atti

normativi in sede internazionale, comunitaria e nazionale, emergono dall'analisi delle suddette misure alcune delle principali problematiche che caratterizzano l'attuale sistema di protezione dell'ambiente marino.

Un aspetto che emerge da tale sistema è, da un lato, la scarsa proporzione tra l'ampia produzione normativa e il suo grado di attuazione e, dall'altro, il rischio di discrezionalità da parte degli Stati di bandiera o degli Stati costieri nell'adempimento delle loro obbligazioni. Ne consegue, quindi, la necessità di garantire una piena ed effettiva attuazione della normativa in materia di protezione dell'ambiente marino, dal momento che tale applicazione è affidata alla giurisdizione degli Stati, siano essi Stati di bandiera o Stati costieri, e non sempre questi adottano la dovuta diligenza nell'adempimento delle loro obbligazioni.

A ciò si affianca anche la necessità di garantire una disciplina il più possibile internazionalmente uniforme o, per lo meno, di favorire l'uniformità in ambito regionale: ad esempio, gli sforzi compiuti in questi ultimi anni a livello comunitario per definire un sistema comunitario organico e protettivo in ordine alla preservazione dell'ambiente ed alla prevenzione dell'inquinamento marino dovrebbero essere rivolti a considerare anche i sistemi degli altri paesi del Mediterraneo, al fine di assicurare un inevitabile coordinamento tra i vari sistemi nazionali.

Non manca chi, al riguardo, invoca la necessità di prevedere l'istituzione di un'autorità sovranazionale, in grado di garantire più efficacemente l'effettiva attuazione della normativa in esame, in quanto questa mancanza non farebbe altro che aggravare lo stato di incertezza giuridica ed aumentare il potere discrezionale degli Stati di subordinare l'applicazione della normativa ai loro propri interessi.

Dall'analisi della normativa internazionale e comunitaria in tema di prevenzione dell'inquinamento marino emerge, infine, un sistema di regole basato principalmente sulla imposizione di obbligazioni, il cui mancato adempimento comporta una sanzione a carico del soggetto inadempiente.

È noto che la sicurezza è direttamente relazionata con i costi di esercizio dell'impresa di navigazione, dal momento che a standard più elevati di sicurezza corrispondono maggiori costi di mantenimento, sia materiali, che personali e che, inoltre, le imprese di navigazione sono disposte ad investire

sulla sicurezza marittima, senza comunque sacrificarne la redditività. A giudizio di chi sostiene la necessità di perseguire standard più elevati di sicurezza, le misure di sicurezza dovrebbero essere adottate senza tenere in alcun conto l'eventuale ripercussione economica conseguente all'adozione delle stesse, trattandosi di requisiti minimi di sicurezza. Inoltre, la prevenzione dell'inquinamento marino e, in generale, la sicurezza marittima, non dovrebbero riguardare unicamente l'esercente l'impresa di navigazione, ma anche l'autorità amministrativa, che non può limitarsi ad imporre obbligazioni ogni volta più gravose, soprattutto a seguito del verificarsi di gravi sinistri marittimi.

La sicurezza marittima, come obiettivo irrinunciabile, potrebbe conseguirsi anche e forse più efficacemente attraverso misure di stimolo e non soltanto attraverso un sistema di obbligazioni, sanzioni e misure repressive. Si tratta, infatti, di definire un sistema organico di premi e riconoscimenti per gli armatori più diligenti e più sensibili alla questione della sicurezza marittima, in modo che al tradizionale principio « chi inquina paga » si affianchi l'ulteriore principio « premio a chi non inquina ».

Potrebbe, quindi, essere opportuno prevedere un sistema di premi a favore degli armatori che ottengono risultati concreti nella difesa dell'ambiente e rafforzare gli incentivi diretti agli operatori per favorire il miglioramento delle condizioni di sicurezza nel trasporto marittimo di sostanze inquinanti; a titolo esemplificativo, potranno essere adottate misure come sovvenzioni per le costruzioni navali, incentivi per la dismissione di navi substandard, benefici e sgravi fiscali, finanziamenti pubblici alla formazione. In conclusione, il diritto marittimo a tutela dell'ambiente marino dovrà sempre più caratterizzarsi come diritto premiante, e non soltanto come diritto sanzionatorio.

2.1. L'obbligo di introduzione del doppio scafo.

L'Organizzazione marittima internazionale (IMO) ha stabilito nell'ambito della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi del 1973 e del relativo Protocollo del 1978 (MARPOL 73/78) norme definite a livello internazionale per la prevenzione dell'inquinamento che riguardano la progettazione e l'esercizio delle petroliere. L'applicazione

delle modifiche apportate nel 1992 alla Convenzione MARPOL 73/78, che prevedono a partire dal 1996 l'obbligo di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo esistenti, aventi una determinata età, avrebbe dovuto garantire un maggior livello di protezione contro l'inquinamento accidentale da idrocarburi.

La mancata attuazione di tale disposizione nell'ambito del traffico marittimo internazionale ha determinato, a seguito del tragico sinistro della petroliera *Erika*, un intervento della Commissione Europea volto all'adozione di una serie di misure dirette ad incrementare la sicurezza della navigazione marittima, denominata Pacchetto Erika I. Nell'ambito del suddetto pacchetto di misure si iscrive il Regolamento (CE) n. 417/2002 sulla introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente di cui alla Convenzione MARPOL 73/78 applicabili alle petroliere monoscafo, al fine di ridurre il rischio di inquinamento accidentale da idrocarburi nelle acque europee.

Il suddetto regolamento, che si applica alle petroliere di portata lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate, che accedono ad un porto o ad un terminale off-shore sotto la giurisdizione di uno Stato membro, indipendentemente dalla loro bandiera, ovvero che battono la bandiera di uno Stato membro, prevede il termine ultimo entro il quale le petroliere monoscafo devono essere eliminate, coincidente con la data anniversario del giorno di consegna della nave, secondo un calendario a partire dal 2003 fino al 2007 per le petroliere di categoria 1 e fino al 2015 per le petroliere di categorie 2 e 3. Dopo tale data sarà negato alla petroliera l'accesso ai porti o ai terminali off-shore sotto la giurisdizione di uno Stato membro, a meno che essa sia conforme al regime di valutazione delle condizioni della nave adottato dalla Risoluzione MEPC 95(46) del 27 aprile 2001.

A seguito del naufragio della petroliera monoscafo *Prestige*, appartenente alla categoria 1 ed avente la stessa età dell'*Erika*, la Comunità europea esprimeva seria preoccupazione per il fatto che i limiti di età per la navigazione di petroliere monoscafo, stabiliti dal Regolamento (CE) n. 417/2002, non risultavano sufficientemente severi. Il Consiglio europeo invitava, quindi, la Commissione a presentare una proposta volta ad accelerare l'eliminazione progressiva di petroliere monoscafo ed incorporare il regime di va-

lutazione delle condizioni della nave per le petroliere di qualsiasi modello a partire dall'età di 15 anni. Ne consegue, quindi, l'adozione di un nuovo Regolamento (CE) n. 1726/2003, che modifica il precedente regolamento del 2002 e che prevede l'accelerazione dell'eliminazione progressiva delle navi monoscafo e il divieto di trasporto verso o da porti degli Stati membri di prodotti petroliferi pesanti in petroliere monoscafo.

Contestualmente la Commissione e gli Stati membri si sono impegnati affinché tali norme potessero essere recepite a livello internazionale tramite una modifica della Convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL 73/78). Il Comitato per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) dell'IMO ha modificato nel dicembre 2003 l'allegato I della Convenzione MARPOL in conformità alle misure adottate dall'Unione Europea.

Nelle more di adozione dei richiamati regolamenti comunitari si è assistito alla decisione di alcuni paesi europei di emanare disposizioni interne volte a sancire il divieto di accesso nel loro mare territoriale alle petroliere monoscafo, non dotate di tecnologie equivalenti al doppio scafo come definite dalla MARPOL 73/78, ciò determinando evidenti problemi di coordinamento tra i differenti sistemi nazionali (si pensi, in particolare, ai paesi del bacino del Mediterraneo).

In Italia, infatti, è stato emanato il Decreto del 18 aprile 2003 « Disposizioni recanti il divieto di accesso di alcune navi nei porti nazionali per la salvaguardia della sicurezza della navigazione », con cui, fino all'entrata in vigore di norme dell'Unione europea di analogo effetto, è vietato l'accesso ai porti, ai terminali off-shore e alle zone di ancoraggio nazionali delle navi cisterne a scafo singolo di qualsiasi nazionalità, di età superiore ai 15 anni e di portata lorda superiore alle 5.000 tonnellate che trasportano prodotti petroliferi pesanti.

Già qualche anno prima, la Legge 7 marzo 2001, n. 51 « Disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo » aveva sostituito l'art. 83 cod. nav., prevedendo nella nuova formulazione che « Il Ministro dei trasporti e della navigazione può limitare o vietare il transito e la sosta di navi mercantili nel mare territoriale, per motivi di ordine pubblico, di sicurezza

della navigazione e, di concerto con il Ministro dell'ambiente, per motivi di protezione dell'ambiente marino, determinando le zone alle quali il divieto si estende ».

Con la medesima Legge n. 51/2001 il governo italiano prevedeva, inoltre, un sistema di incentivi statali alle imprese armatoriali nazionali, al fine di favorire la riorganizzazione della propria flotta e di accelerare la dismissione delle unità a scafo singolo non conformi ai più avanzati standard in materia di sicurezza della navigazione applicabili alle navi a doppio scafo.

La Commissione europea con decisione del luglio 2002 ha ritenuto che le misure previste dalla Legge n. 51/2001, con cui il governo riconosceva un sistema di incentivi statali alle imprese armatoriali nazionali per la dismissione delle navi monoscafo, fossero sì configurabili come aiuti di Stato, ma compatibili con il mercato comune, ai sensi dell'art. 87.3 del Trattato CEE, in quanto finalizzati a migliorare la sicurezza della navigazione marittima in modo più penetrante rispetto a quanto previsto dalle convenzioni internazionali IMO e dalla stessa disciplina comunitaria in materia di obbligo di introduzione del doppio scafo. La Commissione, inoltre, nella sua relazione al Consiglio nel marzo 2003 ha indicato il sistema di ammodernamento e sostituzione della flotta proposto dal governo italiano mediante incentivi come modello anche per gli altri Stati membri, al fine di garantire una più rapida riorganizzazione delle proprie flotte nazionali.

Più recentemente, in conformità alla politica comunitaria sulla sicurezza della navigazione ed alla politica ambientale di cui alla Legge 7 marzo 2001, n. 51, è stata adottata la Legge 9 gennaio 2006 n. 13, che è volta a promuovere l'uso di navi cisterna ad alto livello di protezione, dotate di più elevati standard di sicurezza, promuovendo l'ammodernamento della flotta, con particolare riferimento alle unità navali destinate al servizio di trasporto pubblico locale e sostenendo la promozione della ricerca in campo navale, quali presupposti per la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere iscritte nei registri tenuti dalle autorità nazionali navi cisterna a scafo singolo, aventi portata lorda superiore a 600 tonnellate, abilitate al trasporto di petrolio greggio o di prodotti petroliferi e chimici la cui età ri-

salga a oltre quindici anni. È vietato, inoltre, secondo quanto previsto dal Regolamento (CE) n. 417/2002 e successive modificazioni, l'accesso ai porti, ai terminali off-shore e alle zone di ancoraggio nazionali delle navi cisterna a scafo singolo di qualsiasi nazionalità che trasportano prodotti petroliferi.

Infine, a decorrere dall'anno 2005 sono istituiti presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un Fondo volto a favorire la demolizione del naviglio obsoleto, che ha la funzione di accelerare l'eliminazione delle navi cisterna a scafo singolo non conformi ai più avanzati standard in materia di sicurezza della navigazione, provvedendo all'erogazione di contributi per la demolizione di navi cisterna, abilitate al trasporto di petrolio greggio o di prodotti petroliferi e chimici, nonché un Fondo diretto a favorire il potenziamento, la sostituzione e l'ammodernamento delle unità navali destinate, in via esclusiva, al servizio di trasporto pubblico locale effettuato per via marittima, fluviale, lacuale, che ha la funzione di provvedere al rinnovo e al potenziamento delle suddette unità navali.

2.2. La designazione di luoghi o porti di rifugio.

I recenti sinistri marittimi (*Erika*, *Castor* e *Prestige*) hanno evidenziato l'inadeguatezza dell'attuale normativa in materia di assistenza alle navi in pericolo e, più in concreto, l'inevitabile riduzione dei danni da inquinamento provocati, qualora alla nave in pericolo fosse stato consentito l'accesso in un porto di rifugio.

È comprensibile, tuttavia, la riluttanza che le autorità portuali di uno Stato costiero normalmente manifestano a fronte di una richiesta di accesso di una nave in uno dei porti dello Stato, a causa del potenziale e grave rischio di inquinamento che un eventuale ingresso potrebbe determinare; tuttavia, in molti casi, consentire ad una nave in pericolo l'accesso in un luogo di rifugio potrebbe rappresentare la soluzione più adeguata ad eliminare o minimizzare la minaccia di un inquinamento di maggiore entità ed estensione.

L'esigenza, avvertita a livello internazionale, di disporre di regole pratiche in ordine alla procedura di ammissione in porto di una nave in pericolo ed alla definizione dei criteri per procedere alla designazione dei luoghi di rifugio, ha indotto l'*International Maritime Organization* (IMO) ad adottare la Risoluzione dell'Assemblea A.949(23) del 5 dicembre 2003 « Linee guida sui

200

luoghi di rifugio per navi in pericolo », che, pur essendo non vincolanti, dovrebbero costituire uno strumento idoneo alla valutazione delle situazioni critiche, destinato a fornire direttive utili per gli Stati costieri, i comandanti ed i soccorritori. L'obiettivo, infatti, delle Linee guida dell'IMO è « *to provide Member Governments, shipmasters, companies [...] and salvors with a framework enabling them to respond effectively and in such a way that, in any given situation, the efforts of the shipmasters and shipping company concerned and the efforts of the government authorities involved are complementary* » (par. 1.12).

Le Linee guida precisano, inoltre, che « *...granting access to a place of refuge could involve a political decision which can only be taken on a case-by-case basis with due consideration given to the balance between the advantage for the affected ship and the environment resulting from bringing the ship into a place of refuge and the risk to the environment resulting from that ship being near the coast* » (par. 1.7).

Le Linee guida affermano espressamente che, a fronte di una richiesta di ammissione di una nave in pericolo in un luogo di rifugio, non sussiste a carico dello Stato costiero l'obbligo (« *there is no obligation* ») di consentirne l'ingresso, ma solo il dovere di valutare tutti i fattori ed i rischi « *in a balanced manner* » ed offrire rifugio qualora ciò risulti ragionevolmente possibile (par. 3.12), ovvero quando la entità dei danni prevedibili come risultato del negato accesso sia superiore a quella dei danni prevedibili come conseguenza del concesso ingresso in porto.

Tuttavia, è doveroso precisare che l'espressione « *there is no obligation* », contenuta nel testo delle Linee guida, può far presumere l'esistenza di un potere discrezionale a carico dello Stato costiero, che sarà, quindi, libero di decidere se consentire o meno l'accesso di una nave in pericolo in un luogo di rifugio, con conseguente esonero da qualsiasi forma di responsabilità a suo carico.

Occorre, infatti, domandarsi se si possa riconoscere un diritto della nave in pericolo di ottenere l'accesso ad un luogo di rifugio o se, invece, vi sia un diritto dello Stato costiero di negare ad essa l'ingresso in porto.

A livello internazionale non esiste un'espressa regolamentazione della materia dei luoghi di rifugio. Si possono rinvenire solo alcuni indiretti riferimenti ai luoghi di rifugio in alcune convenzioni internazionali.

L'art. 11 della Convenzione Salvage 1989 prevede che gli Stati membri, qualora debbano prendere una decisione inerente a questioni relative ad attività di soccorso, quali anche « *admittance to ports of vessel in distress* », devono considerare la necessità di una cooperazione tra i soccorritori, le parti interessate e le autorità pubbliche in modo da garantire il buon esito delle operazioni di soccorso volte a salvare vite umane o beni in pericolo, nonché a prevenire qualsiasi danno all'ambiente. La norma, che appare alquanto generica, esorta gli Stati a rispettare i principi di cooperazione, qualora essi consentano alle navi straniere di accedere a luoghi di rifugio, senza, tuttavia, sancire alcun obbligo a carico degli stessi di offrire rifugio alle navi in difficoltà.

La Convenzione sulla preparazione, lotta e cooperazione in materia di inquinamento da idrocarburi del 1990 (OPRC), impone alle parti l'obbligo di adottare, sia individualmente, sia congiuntamente, tutte le misure appropriate per prevenire o far fronte ai sinistri che causano il versamento in mare di idrocarburi, come la presenza a bordo delle navi di piani di emergenza, le procedure da seguire in caso di incidente, la predisposizione di un sistema nazionale e regionale per rispondere efficacemente ai sinistri marittimi, comportante anche la predisposizione di piani nazionali di emergenza.

Anche la Convenzione di Montego Bay del 1982 non fa alcuna espressa menzione ai luoghi di rifugio, tuttavia, si rinvencono disposizioni che sembrano riconoscere la possibilità di designazione di luoghi di rifugio al fine di proteggere l'ambiente marino e prevenire l'inquinamento.

Una base giuridica per il riconoscimento di un generale obbligo a carico degli Stati di offrire un luogo di rifugio alle navi in pericolo potrebbe, infatti, rinvenirsi nella Parte XII della Convenzione di Montego Bay; in particolare, gli articoli 194 e 195 prevedono che gli Stati devono adottare tutte le misure atte a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino, nonché tutte le misure necessarie affinché le attività condotte sotto la loro giurisdizione siano svolte in modo tale da non provocare danni ad altri Stati ed al loro ambiente. Adottando tali misure gli Stati devono agire in modo da non trasferire direttamente o indirettamente danni o rischi da un'area ad un'altra e da non trasformare un tipo di inquinamento in un altro.

Così pure con riguardo alle ipotesi di danni da inquinamento conseguenti ad un'ipotesi di negato accesso ad un luogo di rifugio l'art. 235 della Convenzione di Montego Bay prevede espressamente che gli Stati siano responsabili per l'adempimento delle loro obbligazioni inerenti la protezione e la preservazione dell'ambiente marino. Al fine del riconoscimento di una responsabilità a carico dello Stato che abbia negato l'accesso ad una nave in pericolo con conseguente versamento in mare di idrocarburi, potrebbe richiamarsi anche l'art. III par. 3 della Convenzione sulla responsabilità civile per danni da inquinamento da idrocarburi del 1969 (CLC), che in caso di comportamento doloso o colposo del danneggiato, che abbia contribuito in tutto o in parte al verificarsi del danno da inquinamento, il proprietario potrà essere esonerato in tutto o in parte dalla propria responsabilità.

Si avverte, tuttavia, a livello internazionale l'esigenza di elaborare una disciplina uniforme a carattere obbligatorio in materia di luoghi di rifugio o attraverso la creazione di una speciale convenzione sui luoghi di rifugio o, meglio, con l'inserimento di nuove disposizioni in una Convenzione già esistente (Unclos, Salvage, OPRC), al fine di disporre di una più dettagliata regolamentazione in grado di rispondere ad una serie di quesiti rimasti irrisolti, anche a seguito dell'adozione della Risoluzione IMO A.949(23), riguardanti il soggetto legittimato a decidere; i criteri che devono essere applicati nel procedimento di decisione, in base alla presupposta esistenza di un diritto della nave di avere accesso ad un luogo di rifugio; il numero dei luoghi di rifugio e le caratteristiche richieste per la designazione; la possibilità di una preventiva designazione e pubblicazione dell'elenco; gli effetti conseguenti ad una errata decisione sull'accesso o meno di una nave in pericolo; l'opportunità di prevedere un sistema di incentivi economici a favore degli Stati che consentono l'ingresso delle navi nei luoghi di rifugio.

A livello comunitario si è assistito all'adozione nell'ambito del c.d. Pacchetto Erika II della Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione, che contiene un espresso riferimento ai luoghi di rifugio.

Infatti, l'art. 20 della suddetta direttiva, intitolato « Luoghi di rifugio », sancisce che « gli Stati membri, sentite la parti interessate e tenuto conto

delle pertinenti Linee guida dell'IMO, stabiliscono dei piani per accogliere nelle acque sotto la loro giurisdizione le navi in pericolo. Detti piani indicano le necessarie modalità e procedure, tenuto conto dei vincoli operativi e ambientali, per assicurare che le navi in pericolo possano recarsi immediatamente in un luogo di rifugio una volta ottenuta l'autorizzazione dell'autorità competente. Ove gli Stati membri lo ritengano necessario e praticabile, i piani devono contenere dispositivi per la fornitura di mezzi e strutture adeguati in ordine all'assistenza, al salvataggio e all'intervento anti-inquinamento ».

Tale disposizione, pur non sancendo espressamente un obbligo a carico degli Stati di accogliere una nave in pericolo, impone tuttavia agli stessi l'obbligo di individuare i luoghi di rifugio in appositi piani, che dovranno, su richiesta, essere comunicati. Sulla base di tale disposizione gli Stati membri avrebbero dovuto informare la Commissione europea delle misure adottate entro il 5 febbraio 2004; termine che è stato poi anticipato dalla stessa Commissione al 1° luglio 2003.

Nonostante l'attenzione che il legislatore comunitario sembra aver voluto finalmente rivolgere alla questione dei luoghi di rifugio e gli sforzi compiuti per accelerare la realizzazione dei piani per l'accoglienza delle navi in pericolo nelle acque comunitarie, gli Stati membri si sono mostrati piuttosto restii ad ottemperare a tali obblighi, stante probabilmente il timore che un adempimento in tal senso potesse comportare limitazioni al potere sovrano esercitabile nelle acque soggette alla loro giurisdizione.

Il governo italiano ha recentemente adottato il Decreto Legislativo del 19 agosto 2005 n. 196 « Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale », che sancisce all'art. 20 che « Il capo del compartimento marittimo, nell'ambito della pianificazione operativa di pronto intervento locale antinquinamento, di cui all'articolo 11 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, individua le procedure per accogliere le navi in pericolo nelle acque di giurisdizione tenuto conto prioritariamente dei vincoli ambientali e paesaggistici delle aree costiere ad alta valenza e vocazione turistica, nonché delle caratteristiche e della tipologia della nave. Le procedure adottate, in conformità con le pertinenti linee guida dell'IMO, prevedono idonee misure

204

per garantire che le navi in pericolo possano raggiungere un luogo di rifugio, previa autorizzazione dell'autorità individuata dalla pianificazione operativa di pronto intervento locale antinquinamento in relazione al livello di emergenza in corso. Restano impregiudicati la disciplina ed i relativi piani in materia di ricerca e salvataggio nei casi di pericolo per la vita umana in mare ».

Non diversamente dalla normativa comunitaria, anche tale disposizione non sancisce espressamente un obbligo dello Stato di offrire riparo alle navi in difficoltà, imponendo, invece, allo stesso solo un dovere di individuare le procedure di accoglienza delle navi in pericolo nelle acque di giurisdizione, conformemente alle Linee guida dell'IMO, nonché le misure idonee a garantire alla nave il raggiungimento del luogo di rifugio previa autorizzazione dell'autorità competente. La disposizione in esame non sembra, infine, fare alcuna menzione all'obbligo di istituzione dei luoghi di rifugio ed alla loro comunicazione, come disposto invece dalla Direttiva 2002/59/CE: trova probabilmente conferma in questa disposizione la forte riluttanza da parte dello Stato italiano di procedere a tali adempimenti e, più in generale, di riconoscere l'opportunità di stabilire a carico degli Stati l'obbligo di designazione e di pubblicazione dei luoghi di rifugio.

2.3. La creazione di aree marine protette.

Un'ulteriore misura volta a rinforzare l'azione di prevenzione dell'inquinamento marino è la creazione di « aree marine protette ». La Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento marino da navi (MARPOL 73/78) prevede la protezione di aree marine definite speciali (SA), ove in base a riconosciute ragioni tecniche connesse alle sue condizioni oceanografiche ed ecologiche e alle particolari caratteristiche del suo traffico è richiesta l'adozione di speciali misure obbligatorie per la prevenzione dell'inquinamento marino.

Nella Risoluzione 9 della Conferenza internazionale sulla sicurezza delle navi cisterna e la prevenzione dell'inquinamento (TSPP), tenutasi a Londra nel febbraio 1978, emergeva l'ulteriore e nuovo concetto di area marina particolarmente sensibile (PSSA). La Conferenza invitava l'*International Maritime Organization* (IMO) ad effettuare una valutazione delle aree marine che a livello internazionale necessitassero di una particolare protezione.

La Risoluzione dell'Assemblea IMO A.720(17) del 1991 « Linee guida per la designazione di aree speciali e l'identificazione di aree particolarmente sensibili », che accomunava i due concetti di area speciale e di area particolarmente sensibile nel quadro più generale delle aree marine protette, si presentava come un complesso di raccomandazioni di contenuto definitorio e procedurale di non sempre facile interpretazione. Proseguendo i suoi lavori di revisione, il MEPC giungeva alla riformulazione delle linee guida con la Risoluzione IMO A.885(21) del 1999, contenente emendamenti alla precedente risoluzione e nuove procedure per l'identificazione delle aree marine particolarmente sensibili, completando poi il processo di revisione con l'adozione nel novembre 2001 della nuova Risoluzione dell'Assemblea IMO A.927(22).

Quest'ultima risoluzione ha, innanzitutto, distinto le nuove linee guida per la designazione delle aree speciali ai sensi della MARPOL 73/78, che sostituiscono quelle contenute nella precedente Risoluzione A.720(17), dalle nuove linee guida per l'identificazione e la designazione di aree marine particolarmente sensibili, che sostituiscono quelle della precedente Risoluzione A.885(21).

Con riguardo alle aree speciali, la risoluzione stabilisce i criteri e le procedure necessarie a qualificare un'area come speciale, ai sensi della Convenzione MARPOL 73/78, al fine di offrire alla stessa protezione ambientale dall'inquinamento causato dagli scarichi provenienti da navi. La designazione dell'area, che potrà estendersi territorialmente fino a comprendere zone marittime appartenenti a più Stati o, persino, un mare chiuso o semichiuso, determina l'applicazione obbligatoria degli standard di protezione ambientale più elevati previsti dalla Convenzione MARPOL, non graduabili sulla base delle caratteristiche dell'area da tutelare, oltre la necessità di emendamento della convenzione stessa.

Con riguardo alla identificazione e designazione delle aree marine particolarmente sensibili, che, diversamente dalle aree speciali, non hanno origine in una convenzione, la risoluzione richiede agli Stati costieri di identificare le zone in base alle loro condizioni ambientali, alla vulnerabilità rispetto alle attività marittime internazionali ed alla disponibilità in ambito IMO di misure di protezione idonee ad affrontare i rischi connessi a tali at-

206

tività, a cui deve far seguito il riconoscimento da parte della comunità internazionale del particolare valore dell'area. Gli standard di protezione ambientale da una serie più ampia di rischi di inquinamento (scarichi operazionali, inquinamento accidentale o volontario, danno fisico ad habitat o ad organismi marini), applicabili alle aree così designate, dipendono dalla valutazione delle specifiche esigenze di tutela, effettuata dallo Stato o dagli Stati proponenti.

Tali linee guida fanno espresso richiamo alle convenzioni internazionali che, sulla base dell'esigenza di regolamentare il fenomeno della navigazione, richiedono la protezione di determinate aree, in funzione della conservazione della diversità biologica o della tutela del proprio patrimonio marino. La Convenzione di Montego Bay riconosce, infatti, agli Stati il potere di regolare la navigazione nelle acque territoriali e nelle zone economiche esclusive, al fine della protezione dell'ambiente marino, fornendo così la base giuridica per la designazione delle aree marine particolarmente sensibili.

La Convenzione di Montego Bay riconosce all'art. 211 il potere dello Stato costiero di creare aree speciali protette nell'ambito della propria « zona economica esclusiva », includendo tale diritto nell'ambito del più ampio sistema di cooperazione internazionale.

Tale sistema di cooperazione potrebbe contribuire in maniera efficace alla creazione delle zone economiche esclusive, al fine di consentire allo Stato costiero la possibilità di estendere la propria competenza al di là dei limiti del mare territoriale e di istituire misure per la protezione dell'ambiente marino. L'individuazione di tale zona o comunque la delimitazione sull'esempio francese di « aree di protezione ecologica » potrebbe rappresentare un opportuno strumento per riconoscere allo Stato costiero un più ampio potere di intervento ai fini dell'estensione della protezione ambientale.

In conformità a quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, il governo italiano con Legge 8 febbraio 2006, n. 61 « Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale », autorizza, seguendo l'esperienza francese, l'istituzione di zone di protezione ecologica a partire dal limite esterno del mare territoriale italiano e fino ai limiti determinati dalla presente legge.

All'istituzione delle zone di protezione ecologica si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei

ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il Ministro per i beni e le attività culturali, da notificare, a cura del Ministero degli affari esteri, agli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia.

I limiti esterni delle zone di protezione ecologica sono determinati sulla base di accordi con gli Stati interessati di cui sopra. Fino alla data di entrata in vigore di detti accordi i limiti esterni delle zone di protezione ecologica seguono il tracciato della linea mediana, ciascun punto della quale è equidistante dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e di quello dello Stato interessato.

Nell'ambito delle zone di protezione ecologica così istituite l'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico, conformemente a quanto previsto dalla citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e dalla Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001.

Entro le zone di protezione ecologica si applicano, anche nei confronti delle navi battenti bandiera straniera e delle persone di nazionalità straniera, le norme del diritto italiano, del diritto dell'Unione europea e dei trattati internazionali in vigore per l'Italia in materia di prevenzione e repressione di tutti i tipi di inquinamento marino, ivi compresi l'inquinamento da navi e da acque di zavorra, l'inquinamento da immersione di rifiuti, l'inquinamento da attività di esplorazione e di sfruttamento dei fondi marini e l'inquinamento di origine atmosferica, nonché in materia di protezione dei mammiferi, della biodiversità e del patrimonio archeologico e storico.

Indice

Quadro di sintesi <i>di Guido Camarda</i>	<i>p. 5</i>
Le norme internazionali ed interne sulla sicurezza della navigazione marittima con particolare riferimento alle disposizioni relative al mezzo nautico <i>di Lina Micciché</i>	<i>15</i>
La sicurezza marittima e le problematiche ambientali connesse con l'esercizio della nave, con particolare riguardo alla recente evoluzione della normativa comunitaria <i>di Eva Faraci</i>	<i>35</i>
La sicurezza della navigazione sotto il profilo dei soggetti che esercitano la prestazione lavorativa a bordo delle navi <i>di Stefania Bevilacqua</i>	<i>51</i>
Alcune considerazioni sullo strumento del <i>Port State Control</i> tra <i>safety</i> e <i>security</i> <i>di Caterina Montebello</i>	<i>75</i>
L'investigazione sui sinistri marittimi e l'errore umano <i>di Luciano Pischedda</i>	<i>91</i>
Le inchieste sui sinistri marittimi <i>di Donato Di Bona</i>	<i>121</i>
Il « pacchetto Erika III » e la proposta di direttiva sulle inchieste sui sinistri marittimi <i>di Nicola Romana</i>	<i>147</i>
Sicurezza della navigazione. Organi ed enti deputati a garantirla: le Agenzie <i>di Giulia Mancuso</i>	<i>173</i>
Nuove misure di prevenzione dell'inquinamento marino <i>di Greta Tellarini</i>	<i>185</i>