CAMERA DEI DEPUTATI N. **4956-A**

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Ai sensi dell'articolo 79, comma 15, del regolamento)

Presentata alla Presidenza il 4 marzo 1999

(Relatore: **LECCESE**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 3 giugno 1998 (v. stampato Senato n. 3044)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(DINI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(FLICK)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

CON IL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE E DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

(BERLINGUER)

CON IL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

(BERSANI)

CON IL MINISTRO DELL'AMBIENTE

(RONCHI)

E CON IL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

(BURLANDO)

—

Adesione della Repubblica italiana ai Protocolli emendativi delle Convenzioni del 1969 e del 1971 concernenti, rispettivamente, la responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento da idrocarburi, con allegato, e l'istituzione di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei medesimi danni adottati a Londra il 27 novembre 1992, e loro esecuzione

---

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica
il 4 giugno 1998

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Commissione affari esteri e comunitari ha approvato il disegno di legge n. 4956 con l'applicazione dell'articolo 79, comma 15, del regolamento, adottando la relazione al disegno di legge presentato dal Governo al Senato, che viene allegata.

LECCESE, *Relatore*.

ALLEGATO

Gli atti internazionali per cui si chiede l'autorizzazione all'adesione sono stati approvati nel corso della Conferenza internazionale, svoltasi a Londra dal 23 al 27 novembre 1992, avente ad oggetto la revisione sia della Convenzione del 1969 sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamento da idrocarburi sia della Convenzione sull'istituzione di un Fondo internazionale per il risarcimento dei danni del 1971 (ratificate in Italia ai sensi della legge 6 aprile 1977, n. 185), cosi come revisionate dai due Protocolli del 19 novembre 1976, ratificati ai sensi della legge 25 gennaio 1953, n. 39.

Si espongono succintamente qui di seguito le disposizioni più rilevanti del Protocollo di emendamento alla prima di dette Convenzioni.

L'articolo 2 contiene una serie di modifiche ad alcune delle definizioni contenute nella Convenzione stessa per meglio precisare i termini di « nave, idrocarburi, incidente, organizzazione e danno ».

In particolare quest'ultimo termine è ritenuto comprensivo di qualsiasi perdita o danno al di fuori della nave provocati da contaminazione dovuta a fuoriuscita o emissione di idrocarburi, nonché i costi di misure preventive e le perdite conseguenti a tali misure; con la specifica limitazione che il risarcimento per il deterioramento dell'ambiente, diverso da perdite di utile che ne derivano, sia contenuto nei costi di ragionevoli misure di ripristino effettivamente intraprese o da intraprendere.

L'articolo 3 estende il campo d'applicazione della Convenzione ai danni da inquinamento che si verificano nella zona economica esclusiva di uno Stato contraente o, nel caso in cui questo non l'abbia istituita, in un area adiacente al suo mare territoriale che non superi le 200 miglia marine dalle linee di base, nonché alle misure preventive, ovunque adottate, atte a prevenire o ridurre al minimo i danni.

L'articolo 4, nel ribadire il princìpio fondamentale della responsabilità primaria del proprietario della nave, specifica che le categorie di soggetti indicati al paragrafo 4 dell'articolo III della Convenzione del 1969 (agenti e personale di servizio del proprietario, membri dell'equipaggio, noleggiatori, o gestori della nave, chiunque abbia compiuto operazioni di salvataggio o adottato misure preventive) non possono essere chiamati a rispondere dei danni salvo che questi siano dovuti a loro azioni o commissioni dolose o colpose.

L'articolo 6 modifica l'articolo V della Convenzione, che trattava la limitazione di responsabilità del proprietario ed era stato già modificato dal Protocollo del 19 novembre 1976 attraverso la sostituzione del Diritto speciale di prelievo (DSP) al franco oro come unità di conto. In particolare:

a) l'importo entro il quale il proprietario della nave è autorizzato a limitare la propria responsabilità per ogni incidente viene portato a 3 milioni di unità di conto per navi stazzanti non più di 5000 quintali di tonnellaggio da aumentare, per le navi di tonnellaggio superiore, di 420 unità di conto per ogni unità addizionale di tonnellaggio, con il limite massimo di 59,7 milioni di unità di conto (secondo il precedente articolo V tale limite era stabilito in 14 milioni di unità di conto);

b) viene esclusa qualsiasi possibilità di limitazione della responsabilità ove il danno risulti conseguenza di un atto od omissione personale del proprietario commessi con dolo o per colpa accompagnata dalla consapevolezza della probabilità di provocare danni;

c) si precisano meglio le modalità di istituzione di un fondo a garanzia da parte del proprietario per ottenere la limitazione di responsabilità;

d) si ribadisce che l'unità di conto per calcolare il limite di responsabilità è il

Diritto speciale di prelievo da convertirsi in valuta nazionale, ma si ammette che uno Stato Parte, non membro del Fondo monetario internazionale (FMl), possa scegliere tra due alternative, determinare esso stesso il valore della divisa nazionale in termini di Diritto speciale di prelievo, comunicando al depositario il metodo di calcolo usato per la conversione, o fissare l'unità di conto in 15 franchi oro, intendendosi che un franco oro corrisponde a 65,50 milligrammi di oro/900;

e) per il calcolo del tonnellaggio della nave si fa rinvio alle norme di cui all'Allegato 1 alla Convenzione internazionale sulla misurazione del tonnellaggio delle navi del 1969.

L'articolo 7 modifica alcune disposizioni dell'articolo VII della Convenzione del 1969 per rendere più chiara ed esaustiva la disciplina della certificazione dell'avvenuta stipulazione da parte del proprietario della nave di un'assicurazione o di altra garanzia finanziaria a copertura della sua responsabilità per danni da inquinamento (autorità competente al rilascio del certificato, obbligo di portare il certificato a bordo della nave e di depositarne copia presso l'ufficio competente, accettazione dei certificati da parte degli altri Stati contraenti).

L'articolo 8 adegua il testo dell'articolo IX della Convenzione alle modifiche apportate dall'articolo 3 al campo d'applicazione.

I successivi articoli dal 9 al 18 contengono disposizioni transitorie e le consuete disposizioni finali (firma, ratifica, adesione, entrata in vigore, procedure di revisione e di emendamento).

Va osservato che l'innovazione più sostanziale contenuta nel Protocollo in esame è quella che ammette al risarcimento il danno ambientale solo nei limiti dei costi di ragionevoli misure di ripristino effettivamente intraprese o da intraprendere, oltre, ovviamente, al mancato guadagno provocato dall'inquinamento.

La questione è stata ampiamente dibattuta e la tesi della piena risarcibilità del danno ambientale, che era sostenibile, sia pure con molti dubbi, nella vigenza della Convenzione del 1971 ed è stata strenuamente sostenuta dalla delegazione italiana, è rimasta in netta minoranza. Le motivazioni addotte in contrasto con tale tesi vanno ricercate nella difficoltà, ritenuta insuperabile, di stabilire con precisione la portata e i confini del fenomeno del danno ambientale, che, ove si intenda comprendere anche le lesioni inferte alle risorse marine e all'equilibrio dell'ecosistema (peraltro di ardua dimostrazione), potrebbe raggiungere importi elevatissimi con conseguenti enormi aggravi delle contribuzioni da parte degli operatori.

Il secondo dei Protocolli citati in premessa introduce numerosi emendamenti alla Convenzione internazionale sull'istituzione di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei danni da inquinamento da idrocarburi del 1971, che era strettamente collegata con la Convenzione sulla responsabilità civile, sia pure in rapporto di consequenzialità logica, e tale rimane dopo le modifiche apportate dal Protocollo.

Ed è infatti a quanto disposto dalla Convenzione del 1969 emendata che il Protocollo in esame fa rinvio per la ridefinizione di alcuni termini, ivi compreso quello del campo di applicazione territoriale (articolo 2), mentre con l'articolo 4 il danno viene definito con la stessa formulazione adottata dal Protocollo precedentemente illustrato.

Peraltro, le modifiche più incisive e rilevanti sono le seguenti:

a) viene soppressa la lettera *b)* del paragrafo dell'articolo 2 della Convenzione, che includeva fra gli scopi del Fondo l'esonero del proprietario della nave dall'obbligo finanziario supplementare impostogli dalla Convenzione sulla responsabilità e, di conseguenza, anche il successivo articolo 5 della Convenzione stessa (articoli 3 e 7);

b) si stabilisce che il limite massimo dell'importo del risarcimento che il Fondo è autorizzato a corrispondere per ogni incidente sia tale per cui la somma globale, comprensiva dell'importo del risarcimento

versato in base alla Convenzione sulla responsabilità del 1992 non sia superiore a 135 milioni di unità di conto, aumentabile a 200 milioni per ogni incidente verificatosi in un periodo in cui ci fossero tre Stati Parte che avessero ricevuto nell'anno precedente un quantitativo di idrocarburi pari o superiore a 600 milioni di tonnellate (paragrafo 3 dell'articolo 6). Va tenuto presente che i sopra citati importi sostituiscono quello di 30 milioni di unità di conto fissato dall'articolo III del primo Protocollo di emendamento alla Convenzione istitutiva del Fondo, adottato a Londra il 19 novembre 1976, aumentato a 60 milioni di Diritto speciale di prelievo (DSP) dall'Assemblea del Fondo nella sua 9ª Sessione;

c) si prevede che l'Assemblea del Fondo può decidere che, in casi eccezionali, il risarcimento sia corrisposto anche se il proprietario della nave non aveva istituito il Fondo di garanzia di cui all'articolo V, paragrafo 3, della Convenzione sulla responsabilità civile (articolo 6, paragrafo 5). Tale previsione non era contemplata nel testo dell'articolo IV della Convenzione del 1969;

d) in materia di contributi annuali dovuti al Fondo è stato soppresso, al paragrafo 1 dell'articolo 12 della Convenzione del 1971, il riferimento all'articolo 10 della Convenzione medesima in quanto questo, riguardando la determinazione dei contributi iniziali, risultava superato; è stato, inoltre, mantenuto il meccanismo di calcolo dell'importo dei contributi basato sulla predisposizione di un bilancio preventivo da parte della Assemblea, sostituendosi la cifra di un milione di unità di conto, fissato dal Protocollo del 1976 per le previsioni dei versamenti da effettuare nell'anno in corso per assolvere ai suoi obblighi, con l'importo massimo di 4 milioni di unità di conto (articolo 14);

e) si stabilisce l'obbligo degli Stati Parte di risarcire il Fondo delle perdite eventualmente provocate dalla mancata comunicazione dei nominativi delle persone tenute al versamento dei contributi (articolo 16).

Va tenuto presente al riguardo che l'Assemblea del Fondo nella 20ª sessione, tenutasi dal 21 al 24 ottobre 1997, ha deciso di costituire un organo ausiliario, definito Comitato esecutivo, disciplinandone i poteri e la composizione. Tali poteri non corrispondono a quelli del soppresso Comitato esecutivo (che era un organo generale), ma vertono soprattutto sull'istruttoria delle singole domande di indennizzo e sulla formulazione di raccomandazioni all'Assemblea su questioni di principio.

Poiché, tuttavia, permangono dubbi sulla natura effettivamente sussidiaria di tale organo e, quindi, sulla legittimità della sua istituzione, l'Italia, una volta divenuta Parte della Convenzione del 1992, potrà, se del caso, chiedere all'Assemblea di modificare la suddetta delibera del 1997.

Gli articoli dal 17 al 24 sostituiscono gli articoli dal 16 al 33 della Convenzione del 1971 in materia di organizzazione del Fondo. In particolare si stabilisce la soppressione del Comitato esecutivo e l'impegno da parte dell'Assemblea, nell'istituire enti ausiliari, temporanei o permanenti di garantire un'equa distribuzione geografica dei membri e un'adeguata rappresentanza degli Stati da cui provengono i maggiori contributi.

I successivi articoli contengono disposizioni transitorie e le consuete disposizioni finali (firma, ratifica, adesione, entrata in vigore, procedure di revisione e di emendamento, denuncia).

Particolare rilievo rivestono le norme di cui agli articoli 31 e 36.

Infatti l'articolo 31 stabilisce che tutti gli Stati Parte del Protocollo dovranno denunciare le Convenzioni del 1969 e del 1971 entro sei mesi dalla data in cui almeno otto Stati ne siano diventati Parte avendo ricevuto nell'anno solare precedente una quantità totale di almeno 750 milioni di tonnellate di idrocarburi che danno luogo a contributi. Tale denuncia avrà effetto dodici mesi dopo la scadenza dei predetti sei mesi.

L'articolo 36 stabilisce che il Protocollo cesserà di essere in vigore il giorno in cui il numero degli Stati Parte sarà inferiore a tre.

I vantaggi più rilevanti che l'adesione ai due Protocolli comporta sono i seguenti:

l'aumento del limite massimo di responsabilità del Fondo per ogni incidente da 60 a 135 milioni di Diritto speciale di prelievo (più che raddoppiato);

la copertura da parte del Fondo dei danni derivanti da incidenti che si verificano non soltanto sul territorio nazionale (come era previsto dalla Convenzione del 1971) ma anche nella zona economica esclusiva e, dove questa non sia stata ancora istituita, in una fascia di mare sovrastante la piattaforma continentale italiana.

Non solo, ma la suddetta adesione eviterà all'Italia il gravissimo pregiudizio finanziario che essa certamente subirebbe nell'ipotesi contraria.

Infatti, alla fine del 1997 già trenta Stati sono diventati Parte dei Protocolli del 1992 (fra i quali le maggiori potenze marittime come: Gran Bretagna, Giappone, Francia, Germania, Australia, Danimarca, Norvegia, Svezia, Paesi Bassi, Grecia, Oman) per cui, in conseguenza del già illustrato articolo 31 del Protocollo sul Fondo, detti Stati hanno già provveduto a denunciare le Convenzioni del 1969 e del 1971 con effetto dal prossimo 15 maggio 1998. A causa di tale meccanismo l'Italia, ove restasse ancorata al vecchio regime unitamente a Stati d'importanza minore in termini di trasporto marittimo, dalla suddetta data vedrebbe crescere la propria contribuzione, pari fino al 22 settembre 1997 a circa il 12 per cento, a circa il 45 per cento, con il rischio di successivi ulteriori aumenti in corrispondenza alle adesioni di altri Stati.

I vantaggi sopraillustrati prevalgono decisamente, nella valutazione complessiva degli interessi nazionali, sugli aspetti negativi contenuti nei due Protocolli e contro i quali la delegazione italiana si era battuta, restando in minoranza, nel corso del negoziato. Al riguardo si possono menzionare: la definizione riduttiva del danno ambientale risarcibile, contenuto nei costi di ragionevoli misure di ripristino effettivamente intraprese o da intraprendere, che contrasta con la portata più ampia del danno ambientale previsto dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349; la mancata previsione di un tetto differenziato della soglia massima di indennizzo per le aree speciali e sensibili come quello a più alto valore turistico; il trasferimento al ricostituito Comitato esecutivo (deliberato in sede di Assemblea successivamente all'entrata in vigore dei Protocolli) dei poteri di valutazione delle richieste di indennizzo spettanti precedentemente all'Assemblea.

Pertanto il Governo, nel chiedere con il presente disegno di legge l'autorizzazione all'adesione, si impegna a promuovere, una volta che l'Italia sarà divenuta parte delle nuove Convenzioni, le iniziative dirette a introdurvi le modifiche necessarie: in particolare, per il riconoscimento della risarcibilità da parte del Fondo dei danni ambientali più inequivocabilmente rilevabili e quantificabili in via equitativa e l'elevazione del massimale per gli incidenti che si verifichino in aree particolarmente sensibili, come il Mediterraneo. E ciò valendosi delle procedure previste dal paragrafo 2 dell'articolo 14 del Protocollo sulla responsabilità civile e dal paragrafo 2 dell'articolo 32 del Protocollo sul Fondo.

Dall'attuazione del presente provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e, pertanto, non si rende necessaria la relazione tecnica di cui al comma 2 dell'articolo 11-*ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato ad aderire ai Protocolli emendativi delle Convenzioni del 1969 e del 1971 concernenti, rispettivamente, la responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento da idrocarburi, con allegato, e l'istituzione di un Fondo internazionale per l'indennizzo dei medesimi danni, adottati a Londra il 27 novembre 1992.

ART. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data ai Protocolli di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data prevista, rispettivamente, dal paragrafo 4 dell'articolo 13 del Protocollo di emendamento alla Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi del 1969 e dal paragrafo 3 dell'articolo 30 del Protocollo di emendamento alla Convenzione internazionale sull'istituzione di un Fondo per l'indennizzo dei danni derivanti da inquinamento del 1971.

ART. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

DDL13-4956A
Lire 500