

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

27° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 MARZO 1998

Presidenza del vice presidente CARCARINO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3048) *Autorizzazione a definire in via stragiudiziale, con uno o più atti transattivi, le controversie attinenti al risarcimento dei danni subiti dallo Stato italiano a seguito dell'esplosione e dell'affondamento della motocisterna Haven*

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, <i>relatore alla Commissione</i> Pag. 2, 3, 8	
BORTOLOTTO (<i>Verdi-l'Ulivo</i>)	2
CALZOLAIO, <i>sottosegretario di Stato per l'ambiente</i>	6, 8
MAGGI (<i>AN</i>)	3
RESCAGLIO (<i>PPI</i>)	3

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3048) Autorizzazione a definire in via stragiudiziale, con uno o più atti transattivi, le controversie attinenti al risarcimento dei danni subiti dallo Stato italiano a seguito dell'esplosione e dell'affondamento della motocisterna Haven

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 3048. Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 18 marzo scorso.

BORTOLOTTO. Signor Presidente, l'affondamento della nave Haven ha costituito una delle peggiori catastrofi ambientali verificatesi presso le nostre coste. I giganteschi danni causati dalla perdita di petrolio di questa nave sono stati quantificati inizialmente in 900.000 miliardi che, come ha detto il relatore, non sono stati risarciti. Risulta ora che, in sede transattiva, sarebbe stato erogato un risarcimento pari a 102,6 miliardi: un importo largamente inferiore a quello inizialmente previsto. La difesa giuridica dell'ambiente dai disastri provocati da questo tipo di navi, che a volte sono vere e proprie «carrette» circolanti nelle nostre acque, dovrebbe essere garantita dai trattati internazionali che sono tuttavia completamente inefficaci.

Occorre anche sottolineare che il processo, in cui sono stati assolti il proprietario e il capitano della nave, non ha evidentemente giovato alla ricerca della verità e al risarcimento del nostro paese.

I pareri espressi dalla 1^a e dalla 2^a Commissione permanenti sono molto critici nei confronti del disegno di legge in esame che si limita a recepire l'offerta, avanzata all'atto dell'insorgenza della lite, del Fondo internazionale: il nostro paese accoglierebbe sostanzialmente, come risoluzione in via transattiva, la richiesta iniziale della parte avversa. Ci sembra un cedimento inaccettabile, di fronte a un disastro di portata tale da meritare l'impegno determinato del nostro Governo a vedere riconosciuti i nostri diritti e tutelato il risarcimento dei danni ambientali oltre che di quelli economici.

È attualmente in discussione l'efficacia delle convenzioni internazionali che dovrebbero tutelare il mare e invece consentono a qualsiasi mezzo, anche se elude le più elementari norme di sicurezza, di circolare e di provocare danni smisurati. Le assicurazioni internazionali previste sono prive di efficacia, gli imputati sono puntualmente assolti, nessuno paga e l'unico danno è quello subito dall'ambiente.

Auspico qualche chiarimento da parte del rappresentante del Governo in merito alle osservazioni della Commissione giustizia, prima di dichiarare il voto del Gruppo Verdi-L'Ulivo sul provvedimento in titolo. Vorrei che il Governo facesse chiarezza su un punto della relazione di accompa-

gnamento al provvedimento, nel quale si afferma che: «Questa determinazione, peraltro, è apparsa il miglior partito in considerazione delle norme speciali che regolano il risarcimento nella fattispecie, norme che rendono evanescente la speranza di un risarcimento in misura maggiore e in considerazione delle esigenze di politica internazionale, che suggeriscono una definizione della complessa vicenda *Haven* prima o in concomitanza con la non ulteriormente dilazionabile ratifica dei protocolli di Londra del 1992 e quindi, in definitiva, dell'adesione al nuovo Fondo». Ritengo, infatti, che questo Fondo non si sia comportato in modo rispettoso dell'obiettivo per cui esiste e, pertanto, bisogna chiederne una modifica radicale. Vorrei, inoltre, che il Governo ci chiarisca in cosa consista la «non ulteriormente dilazionabile ratifica dei protocolli di Londra del 1992».

MAGGI. Signor Presidente, nel mio intervento mi atterrò al parere espresso dalla 2^a Commissione permanente, per quanto di mia competenza. Ritenendo valide le raccomandazioni trasmesse, il Gruppo Alleanza Nazionale le fa proprie.

RESCAGLIO. Signor Presidente, desidero sapere se il Governo intende destinare ai parenti delle vittime il risarcimento richiesto ovvero la cifra indicata è comprensiva del danno ecologico provocato dall'affondamento della Haven. Nella nota esplicativa si afferma che i parenti delle vittime hanno chiesto diverse centinaia di miliardi, mentre il Governo italiano chiede una sorta di rimborso per le spese sostenute oltre al risarcimento del danno ambientale.

Allo stato attuale la disputa tra famiglie delle vittime che si sono costituite parte civile e lo Stato italiano potrà essere risolta soltanto con un risarcimento adeguato. Si rischia infatti che le legittime richieste di coloro i cui affetti sono stati violentemente troncati rimangano inascoltate.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Intervengo ora come relatore del disegno di legge n. 3048 anzitutto per ringraziare i colleghi intervenuti su un problema che considero molto importante, che deve essere definito in tempi ragionevolmente brevi.

Sono state poste alcune domande al Governo e credo sia opportuno che il sottosegretario Calzolaio chiarisca tali dubbi, se così si possono considerare.

Ai colleghi Maggi e Bortolotto, in merito ad alcune proposte avanzate dalla 2^a Commissione permanente, posso assicurare che ho già presentato tre emendamenti, redatti ovviamente secondo il punto di vista del relatore, su cui potremo discutere nella specifica fase di esame. Certamente, però, ho tenuto conto anche dei suggerimenti e delle proposte avanzate dalla 2^a Commissione permanente, oltre che – è inutile ripeterlo – delle due proposte avanzate all'inizio dell'esame del provvedimento.

Non vorrei dilungarmi, ma ci sarebbe molto da dire su questo disegno di legge, sui motivi e le modalità per cui è nato. Come ho già detto illu-

strandando il provvedimento, la scelta degli atti transattivi effettuata dal Governo, a mio avviso, è stata quanto mai giusta, ma essa è dovuta – come ha affermato il senatore Bortolotto – anche all'ultima sentenza emanata (se non vado errato) nel mese di novembre 1997, con la quale sono stati assolti i proprietari – padre e figlio – della nave cipriota dalle accuse di omicidio colposo, da quelle di inquinamento marino e dell'ecosistema e da quelle relative al fatto di essere intervenuti in un certo modo nei riguardi di alcuni testimoni chiave della causa protrattasi per sei anni. In tale situazione, quindi, si è creata una sorta di *cocktail* di problemi.

L'intervento del Governo, pertanto, si rende opportuno per questo motivo, ma anche per un'altra ragione che coinvolge il Parlamento su una materia così importante: si è capito, infatti, che qualsiasi futuro risarcimento per i danni subiti, oltre a quello già concesso dell'ordine di 34-35 miliardi di lire (che ho citato nella relazione), probabilmente potrà essere concesso, se non interviene il Governo sugli atti transattivi, fra 8 o 10 anni.

Si è posto, inoltre, il grande problema di come misurare il danno; sono stati utilizzati, quindi, come strumenti di misura il famoso franco oro-Poincarè e il diritto speciale di prelievo. Il franco oro-Poincarè è stato adottato come strumento di misura fino a quando la giustizia francese, in uno dei danni da idrocarburi inquinanti, ha utilizzato uno strumento diverso. Che cosa significa usare due strumenti di misura? Significa che il danno - che era stato valutato dalla prima sentenza e poi confermato dalla Corte di cassazione come pari a circa 733 miliardi - se avessimo usato il loro strumento ultimo di misura dei danni subiti, anziché di 733 miliardi sarebbe stato pari a 103 miliardi, cosa che potrebbe cambiare solo quando anche noi arriveremo alla ratifica del nuovo protocollo del 1992. Tra l'altro, senatore Bortolotto, le assicuro che abbiamo avuto tutti noi la premura di leggere uno dei due atti (atto Senato 3043 e 3044) con cui finalmente la modifica di queste due vecchie convenzioni del 1969 e del 1971 in virtù dell'ultimo protocollo e della convenzione del 1992 - saranno grazie a Dio ratificate anche dallo Stato italiano e quindi dal nostro Parlamento; attualmente sia l'uno che l'altro provvedimento sono in discussione alla Commissione esteri del Senato.

Devo dire inoltre, anche con una certa soddisfazione, che nel disegno di legge n. 3044 finalmente appare una delle grandi modifiche che noi – vale a dire, coloro i quali sono attenti ai problemi ambientali – ci aspettavamo; mi riferisco in particolar modo al fatto che viene definito per la prima volta e con certezza il danno ambientale. All'articolo 2, paragrafo 6, infatti, la definizione del danno ambientale, che era inesistente, finalmente vede la luce, e ciò rappresenta un motivo di grande soddisfazione, anche se essa non è così come aveva sostenuto dal 1971 la delegazione parlamentare italiana in tutte le sedi europee; comunque c'è un riconoscimento di quello che definiamo il danno ambientale. Se volete, ve lo leggo, perché mi sembra un aspetto molto importante, e poi su questo concluderò il mio intervento.

«Va osservato» – si dice nella relazione – «che l'innovazione più sostanziale contenuta nel protocollo in esame è quella che ammette a risar-

cimento 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 aggravii delle contribuzioni da parte degli operatori». Questa parte del provvedimento a me sembra un elemento di grande innovazione, anche se non era quello che i rappresentanti italiani a livello europeo volevano; comunque rappresenta una grande novità.

In conclusione, il disegno di legge che abbiamo al nostro esame riveste grandissima importanza, proprio per le complicazioni che ci sono state in questi 6-8 anni a livello di giustizia. Considerando, come ho detto, un *cocktail* di problemi, bene ha fatto il Governo Prodi a proporci questo provvedimento con la previsione degli atti transattivi. Tra l'altro, saranno modificate – per quanto mi riguarda, proporrò degli emendamenti al Governo e alla Commissione – quelle parti che vengono anche richiamate dall'estensore del parere della 2^a Commissione.

Vorrei aggiungere qualcosa, e mi dispiace che non sia presente il senatore Specchia perchè era lui a chiederlo, sull'estraneità al testo degli articoli 6 e 7, come ha affermato anche la Commissione giustizia (anche se considero inopportuna tale sua precisazione). A mio parere questi due articoli devono vivere, in primo luogo perchè sono norme che noi come Commissione abbiamo votato durante la finanziaria, ed in secondo luogo perchè mi sembrano pertinenti. Considerato però che vi sono delle richieste, ho depositato presso i nostri uffici un emendamento per la modificazione del titolo del provvedimento, perchè effettivamente non si tratta solo di atti transattivi. Considerata la presenza degli articoli 6 e 7, onorevole Sottosegretario, mi sembra giusto parlare di recupero e di ripristino dei danni ambientali che sono stati subiti e quindi prendere in considerazione una modificazione del titolo, che vuole essere, se volete, direttamente o indirettamente, una risposta alle richieste, anche se sono in controtendenza, dei colleghi. Si tratta di due articoli che a mio avviso devono vivere in quanto prevedono stanziamenti che devono essere utilizzati per il disinquinamento, con l'utilizzo delle capitanerie di porto locali e così via dicendo. Non voglio ripetere quanto ho già detto in sede di relazione, ma ripeto che mi sembrano due articoli che devono vivere. È allora però corretto che il titolo del provvedimento venga modificato, in quanto esso contiene non solo la previsione di atti transattivi, ma anche due norme importanti in tema di disinquinamento. Il mio impegno come relatore sul provvedimento in esame è questo; ovviamente su di esso ci confronteremo.

remo, anche quando decideremo in ordine al termine di presentazione degli emendamenti, che mi auguro vi siano, da parte dei colleghi. Credo comunque di aver fatto miei alcuni suggerimenti emersi dal dibattito.

CALZOLAIO, *sottosegretario di Stato per l'ambiente*. Signor Presidente, nella precedente seduta avevo sollecitato una chiusura non frettolosa della discussione su questo atto del Senato consentendo a ciascuno dei senatori la possibilità di approfondire il tema e di rivolgere critiche e domande al Governo prima di passare alla fase della deliberazione. Ciò in quanto, come ho già detto nel corso della precedente seduta, si tratta di un provvedimento di grande rilievo politico ed istituzionale: ciò è di grande responsabilità, per il Parlamento ed il Governo che tutelano sul piano internazionale esigenze dello Stato italiano, di uno Stato che ha subito, con l'incidente della *Haven*, una ferita non rimarginata.

In questo senso vorrei ringraziare il senatore Maggi, che si è fatto interprete dell'opportunità di evidenziare nei lavori della Commissione ambiente, alla quale partecipo, la proposta di parere approvata dalla Commissione giustizia, di cui è estensore il senatore Caruso. Era esattamente questo l'intendimento che mi ha indotto ad intervenire nella precedente seduta: la richiesta di un esame rigoroso ed anche critico di un provvedimento molto delicato.

Considerato che in questa occasione non rappresento tanto le competenze del Ministero dell'ambiente, quanto una funzione dello Stato italiano e per suo conto del Governo in carica, trasmetterò alla Presidenza del Consiglio e al Comitato interministeriale, che in questi mesi ha seguito l'*iter* della transazione, l'intero testo del parere della Commissione giustizia, formulato dal senatore Caruso, perchè ritengo che le osservazioni in esso contenute vadano attentamente prese in esame, pur essendo state in molti casi già meditate negli anni e nei mesi scorsi. Esso tuttavia rappresenta il segno di una volontà del Parlamento di capire di più ed anche di svolgere una funzione di sollecitazione, di stimolo e di critica assolutamente indispensabile sempre ed in particolare in questa occasione.

Nella seduta odierna, pertanto, risponderò soltanto alle specifiche questioni che sono state sollevate. Senatore Bortolotto, per quanto riguarda il primo problema vorrei pregarla di prendere atto di questo chiarimento. Sulla base di una convenzione internazionale per la responsabilità civile in caso di incidenti con inquinamento da idrocarburi, fu istituito un Fondo nel 1971. In altri termini, gli Stati che avevano firmato la convenzione, insieme agli altri soggetti coinvolti in incidenti ed inquinamenti da idrocarburi, costituirono una sorta di libretto di risparmio in cui confluivano fondi per eventuali risarcimenti di danni.

Il Fondo fu costituito nel 1971 e ogni Stato versava un contributo proporzionale al numero dei contraenti e al tipo di disposizioni contenute nella convenzione e nello statuto del Fondo. Quest'ultimo prevedeva anche la fissazione di un massimale di risarcimento, sull'importo del quale si è aperto un lungo e controverso dibattito a livello di dottrina internazionale, anche in rapporto alle eventuali variazioni del massimale stabilito

derivanti dalle relazioni di cambio tra gli Stati. La questione da approfondire pertanto riguarda il massimale di risarcimento: sulla base di discutibili e discusse opinioni, il Fondo ha sempre ritenuto, da quando si è verificato l'incidente della Haven, che il livello massimo di risarcimento possibile ammontasse a circa 103 miliardi.

È mia opinione che questo punto di vista, che lo Stato italiano non ha contestato, doveva essere originariamente discusso in modo molto più determinato. Quando l'attuale Governo ha preso in esame questo indirizzo, ha chiesto un parere agli esperti del IOPC *Found*: l'opinione prevalente è che esso dovrebbe essere almeno superiore al doppio dell'importo stabilito dal Fondo al momento iniziale della trattativa. Questo orientamento interpretativo sul massimale risarcibile non riguarda l'importo integralmente ottenibile nell'ambito di un conflitto giurisdizionale. Se ad esempio il massimale di risarcimento di un incidente automobilistico si attesta intorno ai 60 milioni, nella causa può essere fissato un risarcimento di gran lunga superiore e l'apertura tardiva di un contenzioso sul massimale di risarcimento non garantisce l'ottenimento certo di un importo superiore. La certezza nella determinazione della entità del massimale e il raggiungimento di una cifra di gran lunga superiore sono due questioni distinte e rispondenti a dinamiche diverse: la prima è questione interpretativa, la seconda attiene ad un conflitto giuridico internazionale che presenta rilevanti riflessi sociali. Attualmente il Fondo istituito nel 1971 è in via di esaurimento e tutti i contraenti della relativa convenzione che vi hanno contribuito lo stanno abbandonando per stipulare nuovi accordi. A tale proposito è stato molto opportuno il richiamo del Presidente all'Atto Senato n. 3044 ed in particolare alla parte finale nella relazione.

Mi permetto di segnalare alla Commissione due riflessioni del Governo italiano: ove l'Italia restasse ancorata al vecchio Fondo del 1971, che a metà maggio sarà stato abbandonato dai partecipanti, dovrebbe aumentare la propria contribuzione fino al 45 per cento. Per questa ragione abbiamo deciso di collegare la questione del risarcimento della Haven con l'adesione ad un altro Fondo che è stato concordato escludendo il danno ambientale. Dopo 25 anni di discussioni, con il parere contrario dell'Italia che ha partecipato alla trattativa per la stesura della nuova convenzione pur non avendola ancora ratificata, è stato deciso di escludere il danno ambientale sebbene il Fondo del 1971 ne contemplasse la copertura.

Il Ministero dell'ambiente ha chiesto al Consiglio dei Ministri di stipulare degli accordi e il Governo italiano, nel chiedere con il presente disegno di legge l'autorizzazione all'adesione alla nuova convenzione, ormai inevitabile, si impegna a promuovere iniziative dirette ad introdurre le necessarie modifiche, in particolare in relazione alla riconoscibilità di danni ambientali concreti e non generici in aree sensibili, contemplando la previsione del risarcimento del danno ambientale. La convenzione in questione ha infatti un prevalente interesse commerciale e industriale traendo origine da iniziative dei protagonisti della produzione, dello stoccaggio e del trasporto di idrocarburi interessati al risarcimento degli incidenti.

Mi auguro di aver offerto gli opportuni chiarimenti e di aver risposto alle domande sollevate. Il disegno di legge in esame riguarda una transazione tra lo Stato italiano e il Fondo e non fra i parenti delle vittime e la pluralità dei soggetti coinvolti. Gli enti locali, per esempio alcuni comuni, hanno già ricevuto svariati miliardi sulla base di transazioni, anche se il Governo italiano nel totale della somma dovrà imputare anche tali somme già erogate.

La Francia, che aveva chiesto un risarcimento molto più elevato, ha già ottenuto una diversa quota. Spetta allo Stato italiano decidere la destinazione delle somme che saranno corrisposte dal Fondo cui incombe l'obbligo del risarcimento: per questa ragione è necessario un disegno di legge.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Le parti interessate sono tre: lo Stato italiano, il Fondo e il proprietario della nave.

CALZOLAIO, *sottosegretario di Stato per l'ambiente*. Sì, rispetto alla transazione, i soggetti interessati sono tre ed è possibile che, oltre alla Stato italiano, altri debbano essere risarciti; molti piani transattivi sono stati già conclusi e vi sono ancora vicende giudiziarie in corso, ma a noi interessa direttamente il contenzioso dello Stato italiano a cui spetta ovviamente la decisione della destinazione di questi fondi: la scelta che opera il Governo è quella di finalizzarli al ripristino ambientale, in tal senso pienamente in coerenza con la richiesta implicitamente avanzata dal senatore Bortolotto. Ovviamente, sono a vostra disposizione per ogni altro chiarimento.

Inoltre, il Governo si dichiara disponibile a prendere attentamente in esame gli emendamenti che verranno presentati dai senatori e innanzitutto dal relatore, auspicando che apportino chiarimenti e miglioramenti al testo in esame. Considero essenziale, però, che gli articoli 6 e 7 vengano mantenuti, come avevo già affermato nella precedente seduta, d'accordo con il relatore e con gran parte degli intervenuti.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Prima di concludere i lavori, dovremmo definire il termine per la presentazione degli emendamenti.

Propongo, pertanto, che detto termine venga fissato per mercoledì 1° aprile 1998, alle ore 10, cosicchè avremo il tempo di inviare gli eventuali emendamenti al vaglio della 5^a Commissione.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,10.