

---

XVI Legislatura – Senato della Repubblica Atto n. 2320

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 7.7.2011*

L'atto n. S 2320 recante "Disposizioni per la sicurezza della navigazione e la costruzione di navi specializzate nel recupero di idrocarburi sversati in mare" presentato al Senato di iniziativa del Sen. Filippi, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione permanente VIII (Lavori pubblici, comunicazioni). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata ma sono già stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. cost.), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 6<sup>a</sup> (Finanze), 10<sup>a</sup> (Industria), 13<sup>a</sup> (Ambiente), 14<sup>a</sup> (Unione europea). Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

### **DISEGNO DI LEGGE**

d'iniziativa del senatore Marco Filippi

comunicato alla presidenza il 4 agosto 2010

Disposizioni per la sicurezza della navigazione e la costruzione di navi specializzate nel recupero di idrocarburi sversati in mare

Onorevoli Senatori. – Il Parlamento italiano, a seguito dell'immane tragedia della «*Moby Prince*» e dell'affondamento, nel mar Tirreno, della «*M/C Haven*», e sulla base delle conclusioni della indagine conoscitiva svolta dalla 9<sup>a</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati, nel corso della XIII e della XIV legislatura (Doc. XVII, n. 16), ha dedicato particolare attenzione all'economia marittimo-portuale, elaborando norme che hanno prodotto innovazione, sviluppo e sicurezza nella navigazione. Ciò in particolare è avvenuto attraverso l'approvazione, all'unanimità, della legge 7 marzo 2001, n. 51, recante disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo. Giova ricordare che in precedenza, il 12 dicembre 1999, la «*M/C*

---

*Erika*» è naufragata davanti alle coste della Bretagna francese provocando danni gravissimi all'ambiente marino e alle attività economiche e turistiche legate al mare.

Il Parlamento, consapevole dei gravi rischi che potrebbero produrre incidenti analoghi – sempre possibili nelle attività umane – ha introdotto nel nostro ordinamento norme che rappresentano quanto di più avanzato esiste negli Stati dell'Unione europea, tanto che, per quasi un anno, la legge n. 51 del 2001 è stata sottoposta ad un controllo quanto mai penetrante da parte delle competenti Direzioni generali della stessa Unione europea. La citata legge dispone, tra l'altro, il divieto di iscrivere nei registri tenuti dalle autorità nazionali navi cisterna, abilitate al trasporto di petrolio greggio o di prodotti petroliferi e chimici, a scafo singolo, la cui età risalga ad oltre venti anni. Inoltre, al fine di favorire ed accelerare l'eliminazione delle unità a scafo singolo di età superiore a venti anni non conformi ai più avanzati *standard* in materia di sicurezza della navigazione, applicabili alle navi a doppio scafo, è stato concesso alle imprese amatoriali che hanno deciso di ritirare le navi a scafo singolo per demolirle, un contributo risarcitorio pari a 250.000 vecchie lire per ogni tonnellata di portata lorda, entro il limite massimo di 30.000 tonnellate per singola unità navale.

La normativa si è rivelata molto efficace per le navi cisterna medio-grandi, tanto che la flotta cisterniera italiana risulta, nel 2002, la più «giovane» e sicura del mondo. La stessa normativa non ha prodotto risultati significativi per le navi cisterna da 600 a 10.000 tonnellate, in quanto il contributo alla demolizione non è stato considerato congruo rispetto al valore effettivo della nave. In effetti una nave cisterna da 5.000 tonnellate ha un costo relativo più alto rispetto ad una nave da 20.000 tonnellate, mentre percepisce un quarto del contributo che viene riconosciuto alla nave più grande. Di qui l'esigenza di prevedere per le navi cisterna da 600 tonnellate a 10.000 tonnellate un contributo pari al doppio di quello previsto dalla legge n. 51 del 2001. Inoltre, occorre prevedere una norma che garantisca, per le navi da 10.001 tonnellate a 20.000 tonnellate, un contributo equivalente a quello previsto per una nave da 10.000

tonnellate.

A tali esigenze il Parlamento ha risposto approvando, con voto pressoché unanime, la legge 9 gennaio 2006, n. 13, recante disposizioni per la sicurezza della navigazione, per favorire l'uso di navi a doppio scafo e per l'ammmodernamento della flotta. Una legge che ha ottenuto il parere favorevole della Comunità europea, testimoniato dall'allora Commissario ai Trasporti, On. Loyola De Palacio. Infatti le modifiche introdotte si inquadrano coerentemente con le misure emanate dalla Commissione europea a seguito del grave disastro avvenuto il 19 novembre 2002, quando la M/C «*Prestige*» è naufragata al largo delle coste spagnole. Il 3 dicembre 2002 la Commissione europea ha presentato una comunicazione al Parlamento e al Consiglio sul rafforzamento della sicurezza marittima ed il Consiglio europeo dei trasporti, nella riunione del 5 e 6 dicembre 2002, ha adottato una serie di misure. Si è concordato in particolare sulla necessità che il trasporto di idrocarburi pesanti venga effettuato esclusivamente mediante petroliere conformi alla Convenzione internazionale per la prevenzione dall'inquinamento causato da navi (cosiddetta MARPOL 73/78), ratificata e resa esecutiva dalla legge 29 settembre 1980, n. 662, ai sensi della regola 13F dell'allegato I della convenzione medesima, cosiddetta del «doppio scafo» o assimilate; in tal senso, si riconosce agli Stati membri la facoltà di prendere qualsiasi misura per vietare l'accesso nei loro porti alle petroliere a scafo semplice. Pertanto, gli Stati europei sono invitati a concludere accordi con l'industria così da favorire l'eliminazione delle petroliere monoscafo più obsolete (intendendo quelle con un'anzianità superiore a 15 anni), e a dotarsi delle capacità operative necessarie per fare fronte a possibili disastri ecologici provocati dagli sversamenti in mare di ingenti quantità di petrolio.

Proprio nell'eventualità di dover far fronte a questo grave problema, nel corso del 2003 fu presentato alla Camera una proposta di legge (atto Camera n. 4104) che prevedeva, agli articoli 7 e 8, misure specifiche per dotare l'Italia di due navi specializzate per il recupero degli sversamenti in mare di ingenti quantità di petrolio, quella che comunemente viene definita «la marea nera». Con lungimiranza, veniva segnalato nella relazione

---

illustrativa 2003 che: «Per completare la difesa del nostro Paese dagli effetti della "marea nera" è necessario dotare l'Italia di due mezzi navali speciali in grado di rimuovere in tempi brevi il prodotto sversato in mare. Sversamenti che rappresentano sicuramente la conseguenza più grave – oltre a quella della perdita delle vite umane – per i Paesi coinvolti. A tale proposito basti considerare che a partire dal 1971, in una quindicina di incidenti, altrettante petroliere e alcune navi speciali hanno fatto naufragio perdendo, tra il Sudafrica, l'Alaska, i Caraibi, il Canale della Manica e il Mediterraneo, centinaia di migliaia di tonnellate di petrolio di bitume, combustibile "Bunker" e di nafta. Sostanze tutte altamente inquinanti e difficilmente bonificabili che sono andate in parte, ma solo in parte, a ricoprire vasti fondali marini, dove la vita è scomparsa, mentre il rimanente, grazie al gioco dei venti, delle maree e delle correnti ha sfregiato e colpito a morte la flora e la fauna costiera senza risparmiare alcuna specie: uccelli, pesci, mammiferi. Ha avuto, inoltre, un impatto devastante per le economie dei Paesi rimasti vittime dei disastri, per un grande numero di attività essenziali alla sopravvivenza di regioni che fanno grande affidamento sul turismo e che si sono trovate menomate nell'industria ittica e conserviera, in quella ristorativa, in quella turistica e in tutti i rispettivi indotti. Prendiamo a riferimento uno degli incidenti, l'ultimo in ordine di tempo, che comunque non è stato assolutamente il più pesante e devastante di quanti sono avvenuti: quello della "Prestige", che il 13 novembre 2002 ha iniziato a perdere il suo carico di 77.000 tonnellate di idrocarburi, da alcune delle sue 51 taniche, per poi spezzarsi in due tronconi e affondare a circa 2 miglia al largo della Galizia. Secondo le stime elaborate entro la fine di dicembre, il disastro costerà alla regione non meno di 2.000 miliardi di euro, la maggior parte dei quali saranno da imputare al calo del turismo (il 90 per cento delle coste è tuttora inagibile), al crollo dell'attività di migliaia di pescatori e di mitilicoltori. Questo mare che ogni notte riempiva di pesce, ma soprattutto di molluschi e di crostacei, un treno speciale diretto a Madrid appositamente istituito, questo mare che riforniva le pescherie, i mercati e i ristoranti di tanta parte di Spagna, d'Europa, Roma e Milano

compresi, sta boccheggiando. E se – speriamo mai – un analogo incidente dovesse verificarsi nel Mediterraneo, ad esempio nel mare Adriatico, nel golfo di Trieste, le conseguenze sarebbero devastanti. Per il gioco dei venti e delle correnti marine la marea nera investirebbe Venezia e scendendo, Chioggia, Ravenna, Rimini, Riccione, Pesaro, Senigallia, Ancona e la splendida baia del Conero: Portonovo, Sirolo e Numana (assegnatarie di bandiera blu), Pescara fino alla Puglia. Le conseguenze economiche per le attività legate alla pesca, al turismo e alle attività balneari, verrebbero stimate in miliardi di euro. Quindi occorre attrezzarsi bene e per tempo. Proprio in Italia, ove è forte la sensibilità sul tema, sono stati realizzati studi accurati e depositati brevetti specifici di navi specializzate ad intervenire per rimuovere la cosiddetta "marea nera" del petrolio sversato da navi petroliere coinvolte in tragici incidenti. Si tratta delle cosiddette navi "mangia-petrolio" che potrebbero essere utilizzate nel caso di ipotetici disastri nei mari italiani e mediterranei. Navi di grandi dimensioni, abilitate alla navigazione in qualunque condizione meteomarina, capaci di imbarcare acqua marina e petrolio, di separare i due prodotti trattenendo a bordo il petrolio e scaricando in mare l'acqua pulita. Due navi di questo tipo, utilmente collocate nel Tirreno e in Adriatico, sarebbero in grado di intervenire in poche ore e di prevenire i danni provocabili dalla marea nera. Una simile iniziativa sarebbe sicuramente apprezzata dalla Comunità europea e ripresa da altri Stati dell'Unione. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, disciplinerà l'uso delle navi e l'affidamento delle stesse ad un'apposita compagnia da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica. Il costo di una nave speciale mangia-petrolio da 25.000 tonnellate di portata di prodotto recuperato è pari a circa 110 milioni di euro. Il numero dei componenti l'equipaggio potrebbe variare quando la nave non è operativa mentre sarebbe "a tutta forza" in missione di recupero raggiungendo trenta unità compresi i tecnici specializzati al funzionamento di *tunnel* attrezzati alla raccolta, alla separazione dei liquidi e al deposito dei prodotti petroliferi in stiva. Ai fini del costo complessivo della gestione della nave speciale sono stati considerati: a) il rimborso del capitale anticipato e

---

l'ammortamento in venti anni; b) il costo del personale navigante e della struttura armatoriale; c) le spese assicurative, di certificazione, di classifica e di manutenzione; d) le spese dei "bunker" di nafta e di acqua. Stando ai più recenti dati dell'Istituto nazionale di statistica, i prodotti petroliferi giunti in Italia via mare, sono 150 milioni di tonnellate. Si tratta di prodotti imbarcati su navi cisterna di diversa portata. Tutte pagano alti costi assicurativi anche per coprire le conseguenze che potrebbero derivare da incidenti (collisione, incaglio, incendio o affondamento). La proposta di legge prevede l'istituzione di un fondo, alimentato da un modesto contributo economico su ogni tonnellata di petrolio trasportato dalle motocisterne, pari a 18 centesimi di euro, (meno di mezza lira delle vecchie lire al chilo di petrolio). Il fondo avrebbe una dotazione di 27.000.000 di euro annui, sufficiente a garantire il costo di acquisto e di esercizio delle due navi. [...] Per le argomentazioni esposte si ritiene utile, per gli interessi del Paese e dell'Europa, la rapida approvazione della presente proposta di legge.»

Purtroppo, durante l'iter parlamentare, emersero difficoltà da parte del Governo in merito alla copertura finanziaria, ancorché molto modesta, di tali misure, nonché l'indisponibilità da parte dei rappresentanti delle compagnie petrolifere e delle stesse associazioni degli operatori del settore, tanto che la IX Commissione della Camera e successivamente l'Aula, pur di approvare la legge, convennero di stralciare gli articoli 7 e 8, che appunto prevedevano la realizzazione di due navi «mangia-petrolio».

In questi giorni tutti noi vediamo le immagini che provengono dal Golfo del Messico e dalla Louisiana. L'incidente verificatosi alla piattaforma petrolifera «*Deepwater Horizon*» ha provocato undici vittime, decine di feriti e danni incalcolabili alle comunità, all'ambiente, all'economia e all'occupazione. A quanto emerge da uno studio pubblicato da Greenpeace Italia, non si tratta, come comunemente affermato, di un incidente senza precedenti. Nel 1969 esplodeva la piattaforma Santa Barbara in California (USA): in dieci giorni furono rilasciate in mare 12.000 tonnellate di petrolio. Almeno 10.000 uccelli furono uccisi. Nel 1979, ancora, dalla piattaforma

Ixtoc 1, della compagnia di Stato messicana PeMex, furono rilasciate in mare nel Golfo del Messico oltre 450.000 tonnellate di petrolio nell'arco di nove mesi. È stato il maggior rilascio di petrolio in mare mai registrato, con danni ingenti, anche negli Stati Uniti, che la PeMex non volle mai pagare. Migliaia di tartarughe marine furono sgomberate con gli aerei dalle spiagge messicane, pesantemente contaminate. Altri consistenti rilasci di petrolio in mare furono causati dalle trenta piattaforme danneggiate o affondate dall'uragano Katrina, nel 2005 in Louisiana. Con una differenza sostanziale rispetto alla recente catastrofe: i pozzi erano su fondali di 150 metri, mentre la piattaforma *Deepwater Horizon* operava su un fondale di oltre 1.500 metri. La piattaforma è di proprietà della società *Transocean*, affittata alla *British Petroleum* (BP) al prezzo di 500.000 dollari al giorno.

A tre settimane dall'incidente viene calcolato dagli economisti un danno «solo economico» di decine di miliardi di dollari! E la perdita, finora, di oltre 7.700 posti di lavoro. Gli allevatori di gamberi della Louisiana hanno annunciato una *class action* (causa collettiva) contro la BP; il Presidente statunitense dichiara che i danni verranno pagati da BP e la stessa Compagnia petrolifera dichiara: «Accettiamo qualsiasi tipo di aiuto». Se l'Italia nel 2003 avesse approvato la legge mantenendo gli articoli 7 e 8, e si fosse conseguentemente dotata delle due navi anti-marea nera, se l'Unione europea avesse adottato misure simili e gli organismi internazionali fossero stati previdenti, oggi avremmo potuto contare su una ventina di navi a tecnologia avanzata, in grado di intervenire e recuperare il petrolio che fuoriesce dal pozzo messicano, o in altri luoghi.

Ovviamente il presente disegno di legge non potrà contribuire a risolvere l'emergenza in atto. Potrà, se approvata urgentemente, contribuire in occasione di altre emergenze ambientali che dovessero presentarsi in futuro. Ovviamente sarà altresì necessario che, una volta approvata questa proposta, il Governo si adoperi poi a livello comunitario e internazionale affinché l'esempio italiano venga seguito da altri Paesi, così come avvenuto per la legge n. 51 del 2001. Ultimo elemento, ma non per importanza, l'industria di costruzione navale italiana è in ginocchio per carenza di commesse. Fincantieri e altre Società private sono sicuramente in grado di

---

costruire le navi suddette e ci sono sicuramente armatori in grado di metterle in esercizio. Si potrebbe realizzare una sinergia positiva tra Cantieri – armatoria – occupazione – ambiente e futuro della nostra umanità. Anche per questo ne chiediamo il rapido esame e l’approvazione.

**DISEGNO****DI****LEGGE**

Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge, in attuazione della legge 7 marzo 2001, n. 51, e della decisione 2002/868/CE della Commissione, del 17 luglio 2002, e in conformità alla politica dell’Unione europea sulla sicurezza dei mari, al fine di limitare le conseguenze dei sinistri marittimi nei quali sono coinvolte navi cisterna e piattaforme petrolifere, favorisce la costruzione e l’esercizio di navi tecnologicamente avanzate per gli interventi di emergenza e di recupero di prodotti petroliferi sversati in mare in conseguenza di incidenti, di collisioni o di sinistri alle piattaforme e per la salvaguardia della vita umana in mare e dell’ambiente.

Art. 2.

*(Dotazione di navi cisterna specializzate per interventi di emergenza)*

1. Lo Stato italiano, in conformità alle conclusioni dei Ministri dei trasporti dell’Unione europea nel corso della 2472<sup>a</sup> sessione del Consiglio, tenutasi a Bruxelles il 5 e 6 dicembre 2002, alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio COM (2002) 681 definitivo, del 3 dicembre 2002, nonché alle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, promuove la costruzione e la messa in uso di due navi cisterna specializzate atipiche, destinate al recupero di grandi quantità di idrocarburi sversati in mare in qualunque condizione meteorologica.



2. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, determina le caratteristiche e le specifiche tecniche delle navi di cui al comma 1. Entro i successivi due mesi lo stesso Ministro promuove una procedura concorsuale a livello europeo per la costruzione e gestione delle navi. Il servizio è disciplinato da una convenzione stipulata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e firmata, senza alcuna possibilità di riserva, dalla società aggiudicataria.

3. La convenzione stipulata ai sensi del comma 2 prevede:

a) la durata della concessione fino a un periodo massimo di venti anni;

b) la tipologia del servizio;

c) la tabella d'armamento, per la composizione degli equipaggi, da definire con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale;

d) le modalità di pagamento del corrispettivo di esercizio nonché dell'ammortamento del capitale anticipato per la costruzione o l'acquisto delle navi specializzate;

e) ogni altra determinazione che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ritenga di dover prescrivere al fine di garantire un rapido ed efficace intervento di rimozione dei prodotti sversati in mare e per la salvaguardia dell'ambiente;

f) altri eventuali usi delle navi specializzate per il miglioramento dell'ambiente e per il contenimento dei costi di esercizio.

4. All'impresa armatoriale concessionaria si applica l'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30.

5. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a euro 26.000.000 annui, a decorrere dall'anno 2011, si fa fronte mediante gli stanziamenti del fondo di cui all'articolo 3.

Art. 3.

*(Istituzione del fondo per la costruzione e per l'esercizio delle navi specializzate)*

---

1. È istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo per la costruzione e per l'esercizio delle due unità navali di cui all'articolo 2, di seguito denominato «fondo».

2. Il fondo è finanziato dalle società importatrici di petrolio e prodotti derivati che sono tenute a versare allo stesso l'importo di euro 0,18 per ogni tonnellata acquistata a decorrere dal 1<sup>o</sup> gennaio 2011 e per la durata di venti anni.

3. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di corresponsione delle somme di cui al comma 2, nonché le procedure e i criteri di operatività del fondo.

4. Le risorse derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 2, stimate in euro 27.000.000 annui, sono poste a carico di una apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Lo stesso Ministero provvede alle erogazioni di cui all'articolo 2.

