

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 916

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FALQUI e CARELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 SETTEMBRE 1994

---

Norme per i controlli e la tutela dell'ambiente marino  
e costiero

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) determina la necessità di intervento del legislatore per affidare a tale ente più estesi poteri e competenze in materia di verifica, salvaguardia e risanamento dello stato dell'ambiente. In tal modo si realizzano le condizioni per un intervento unitario, qualificato e specialistico in materia di controlli, premessa di una più forte e decisa politica di tutela ambientale nel nostro Paese.

Evidentemente è necessario estendere la volontà di un'azione più rapida e coordinata, espressa dal corpo elettorale con il *referendum* in materia di controlli ambientali, ai diversi livelli e nei diversi campi di intervento ambientale presi in considerazione dalla nostra amministrazione pubblica.

Con l'occasione si rende obbligatoria una verifica dei risultati sino ad oggi conseguiti anche nel campo dei controlli, della tutela e della salvaguardia dell'ambiente marino e costiero. Il mare, per il nostro Paese, è indubbiamente un elemento fondamentale e costitutivo della stessa identità nazionale, sul piano economico, sociale, ambientale e culturale. Il problema della salvaguardia e valorizzazione dell'enorme patrimonio naturale costiero e marino di cui disponiamo assume quindi una priorità assoluta, intimamente connessa alle caratteristiche qualitative, e non solo ecologico-sanitarie, del tenore di vita di milioni di persone lungo le nostre coste.

Con la legge 31 dicembre 1982, n. 979, era stata tentata la strada di un'amministrazione congiunta, affidata al Ministero della marina mercantile, delle attività economiche in campo marittimo e della tutela dell'ambiente ad esse circostante. Purtroppo, a tutt'oggi si deve constatare il mancato

decollo di una politica organica in materia, nonché delle stesse strutture a suo tempo create dal legislatore per la lotta all'inquinamento del mare e la tutela dell'ambiente marino.

Nelle intenzioni del legislatore l'Ispettorato centrale per la difesa del mare avrebbe dovuto avviare la trasformazione dell'intero Ministero della marina mercantile, finalmente chiamato a svolgere un ruolo attivo a tutela, salvaguardia e valorizzazione delle risorse marine e costiere, abbandonando la tradizionale funzione mercantile e meramente erogatoria di risorse, a vantaggio di un rapporto equilibrato fin dall'origine tra sfruttamento economico e salvaguardia della «risorsa-mare». Inoltre, veniva per la prima volta disegnata una struttura interamente civile a livello centrale e periferico, non incardinata nella tradizionale struttura militare delle capitanerie di porto.

Con notevole ottimismo venivano attribuiti all'allora neoistituito Ispettorato centrale per la difesa del mare compiti di riduzione delle potenzialità inquinanti o distruttive prodotte proprio dalle attività delle categorie da sempre impegnate nello sfruttamento delle risorse marine: costruttori navali, armatori, industrie costiere, pescatori, balneari, eccetera.

La risposta della struttura tradizionale del Ministero era stata molto semplice: rimasto fino al 1987 quasi senza uomini e mezzi, l'Ispettorato centrale per la difesa del mare non ha mai avuto le strutture e le risorse previste per il centro e la periferia.

Inoltre, la Corte dei conti aveva addirittura configurato la dipendenza dalla struttura militare centrale dei pochi dipendenti civili operanti in periferia per la difesa del mare.

Ma, soprattutto, l'Ispettorato è stato gradualmente ma costantemente limitato al-

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'interno del Ministero proprio sul piano delle competenze istituzionali: la tutela delle specie non pescabili (cetacei e tartarughe marine), con le disastrose iniziative conseguenti in materia di spadare, era per esempio affidata alla Direzione generale della pesca marittima. Sebbene una recente legge (28 febbraio 1992, n. 220) avesse affidato all'Ispettorato centrale per la difesa del mare il coordinamento e la gestione del sistema di controllo del traffico marittimo (VTS), così concepito proprio per caratterizzarne con nettezza la complessiva e preminente finalità di governo e amministrazione dell'intero territorio mare, da molto tempo vengono favorite iniziative tendenti ad attribuire tale competenza ai militari, in contrasto con la normativa vigente.

In aggiunta a quanto sin qui elencato, i mezzi terrestri, navali ed aerei acquistati con le risorse e per le finalità di tutela del mare, inopportunamente affidati per decreto del Ministro alla titolarità della struttura militare centrale delle capitanerie di porto, sfuggivano completamente al controllo dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare, addirittura chiamato successivamente a sobbarcarsi l'onere contabile derivante da missioni non disposte dal medesimo e non aventi caratteristiche ecologico-marittime.

Infine, nelle leggi finanziarie 1991 e 1992, con evidente distrazione dei fondi dalle finalità di legge, tra i capitoli gestiti dall'Ispettorato centrale per la difesa del mare per le dovute finalità ambientali erano stati surrettiziamente inseriti capitoli di bilancio destinati a finalità di ben altra natura, amministrati dai militari delle capitanerie di porto. In tale modo, fondi destinati alla tutela del mare erano finiti alla difesa militare marina.

Ovviamente il mancato decollo della struttura ecologica interna al Ministero della marina mercantile, nonché la progressiva distorsione delle competenze normativamente previste, avevano comportato l'assenza di una forte e unitaria attività del Governo in materia di tutela dell'ambiente marino e costiero, con conseguente sfilacciamento e parcellizzazione delle compe-

tenze anche all'esterno del Ministero in questione. L'istituzione, d'altra parte, del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349) ha introdotto un complesso sistema di accordi e concerti in materia ambientale marina, spesso a discapito di un'azione rapida ed efficace.

Si rende necessario pertanto addivenire con urgenza ad un riordino delle competenze in materia di tutela dell'ambiente marino e costiero, affidando la responsabilità di tali attività all'ANPA, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente. In tal modo si può finalmente e concretamente conseguire quell'unitarietà di indirizzi necessaria per un'adeguata politica di complessiva salvaguardia ambientale in un Paese caratterizzato da un notevole sviluppo costiero.

Inoltre occorre ormai garantire con urgenza l'effettività di quanto già sancito con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in tema di trasferimento alle regioni dell'amministrazione del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative, anche alla luce della istituzione delle agenzie regionali per l'ambiente.

Infine si è resa altresì necessaria l'adozione di misure più stringenti a tutela delle aree marine e costiere di particolare valore naturalistico, già individuate dalle citate leggi n. 979 del 1982 e n. 349 del 1986 quali aree di reperimento di riserve marine. Il tutto per impedire che tra la mera previsione normativa e la concreta istituzione di ciascuna riserva marina possano essere ulteriormente compromessi equilibri ecologici talora assai delicati.

Con il disegno di legge in esame quindi, si intende trasferire all'ANPA la titolarità delle competenze in materia di protezione dell'ambiente marino e di prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare, finalmente e chiaramente comprendendo in tali attività la tutela delle specie non pescabili (articolo 1).

All'articolo 2 viene confermata l'importanza di una presenza operativa a livello periferico, individuata nelle locali capitanerie di porto, stavolta poste alle dirette dipendenze funzionali dell'ANPA: ovvia-

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mente, in tale occasione viene confermata la fondamentale e naturale destinazione ecologico-marittima dei mezzi terrestri, navali ed aerei a suo tempo acquistati con le risorse affidate dal Parlamento alla gestione dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare; al tempo stesso viene affermata la necessità di un rapporto funzionale assolutamente diretto tra l'ANPA e le singole capitanerie di porto locali, senza alcuna interposizione di organismi militari centrali deputati al perseguimento di finalità di ben diversa natura.

Con l'articolo 3 si mira a rendere finalmente effettiva la delega funzionale a vantaggio delle regioni stabilita con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 in materia di gestione del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative. L'obiettivo è di raccogliere con prontezza le determinazioni recentemente espresse dal corpo elettorale, che con specifico *referendum* ha voluto sopprimere il Ministero del turismo e dello spettacolo in favore di una titolarità regionale delle competenze in materia turistica. Si rende pertanto necessario realizzare concretamente quanto a suo tempo determinato con il predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in armonia con le pianificazioni regionali previste in materia di salvaguardia ambientale, nonché con il piano generale di difesa del mare e delle coste e di tutela dell'ambiente marino da tempo in gestazione.

Con l'articolo 4 del disegno di legge viene affrontata la complessa e delicata materia del controllo del traffico marittimo (VTS), argomento reso scottante soprattutto alle luce dei disastri marittimi intervenuti nelle acque italiane con gravi conseguenze in vite umane (*Moby Prince*) e in tema di inquinamento (*Haven*). La legge 28 febbraio 1992, n. 220, ha disposto l'affidamento di tale fondamentale strumento di prevenzione degli incidenti in mare all'Ispettorato centrale per la difesa del mare; ciò, alla luce delle preminenti finalità complessive di governo del territorio e del mare attribuite a tale sistema e delle caratteristiche operative dell'Ispettorato in questione in

virtù della legge n. 979 del 1982. Il passaggio all'ANPA delle competenze in materia ambientale marina e costiera non può e non deve comportare un conseguente passaggio di competenze in tema di controllo del traffico marittimo, questione intimamente connessa al ruolo e alla funzione stessa dell'amministrazione marittima. Al tempo stesso, però, non va assolutamente ridiscusso l'indirizzo, a suo tempo espresso dal legislatore con la legge n. 220 del 1992, in favore di una titolarità centrale del sistema in argomento affidata ad una Direzione generale civile della marina mercantile: non può certo militarizzarsi il controllo del traffico marittimo in una fase di progressiva e dovuta riduzione del controllo militare del territorio e degli spazi aerei. Anzi, è forse questa un'occasione per creare nuovi e qualificati sbocchi lavorativi alle categorie marittime e portuali, da tempo vittime di una straordinaria riduzione dei livelli occupazionali. Inoltre, in considerazione delle connesse finalità ambientali del sistema in questione, il Ministero dell'ambiente dovrebbe assumere importanti funzioni di controllo sul medesimo mediante il concerto in tema di programma realizzativo e di coordinamento operativo, nonché mediante l'esercizio di attività ispettive a livello locale. Il sistema coordinato nazionale di controllo del traffico marittimo deve comunque impernarsi sulla rete e la struttura informativo-telematica (SI.DI.MAR., o meglio Sistema Difesa Mare) già realizzate anche per tali finalità dall'Ispettorato centrale per la difesa del mare, con conseguente possibilità di estensione di tale rete al Ministero dell'ambiente proprio per favorirne il ruolo sopra delineato nel campo in questione.

L'articolo 5 rimedia ad una grave carenza della legge n. 220 del 1992, che ha inopinatamente escluso dal trattamento ivi previsto le acque di sentina, a suo tempo già previste dalla legge n. 979 del 1982.

Con l'articolo 6 si intende porre un limite ai gravi assalti patiti dalle aree marine e costiere ecologicamente più significative: dopo oltre dieci anni, delle venti riserve marine previste dalla legge n. 979 del 1982

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne sono state istituite solo sette, e quasi tutte unicamente sulla carta; nel frattempo tende a mutare e ad aggravarsi il peso antropico lungo le coste più sensibili già individuate dal legislatore, con grave pregiudizio ed assottigliamento delle relative valenze ecologiche. Con la norma che si propone, nelle aree di reperimento di riserve marine di cui alle leggi 31 dicembre 1982, n. 979, e 6 dicembre 1991, n. 394, non possono essere rilasciate nuove concessioni demaniali marittime fino all'istituzione delle relative riserve marine; inoltre la mancata perimetrazione delle predette aree non può fornire alcun alibi all'amministrazione marittima o alla regione competente, impossibilitate a rilasciare concessioni finchè non vengano quanto meno individuate le zone certamente esterne alle predette aree di reperimento; infine, una volta istituita ogni riserva marina il rilascio o il rinnovo di una concessione demaniale marittima deve comportare l'espletamento delle procedure di valutazione dell'impatto ambientale di cui all'articolo 1 della legge n. 220 del 1992.

L'articolo 7 prevede che l'attività di controllo, tutela e prevenzione di cui alla presente legge sia svolta dall'ANPA.

Con l'articolo 8 viene soppresso lo speciale comitato, composto in massima parte dai direttori generali dell'amministrazione marittima, sin qui chiamato a valutare gli schemi di contratto necessari per le attività dell'Ispettorato centrale per la difesa del mare. Sebbene apparentemente tautologico, alla luce della soppressione del predetto Ispettorato, si vuole rimarcare la generale necessità di ricondurre le attività di tutela ambientale al regime di controlli e pareri ordinari previsti dall'ordinamento giuridico, rimuovendo la tradizionale visione emergenziale e «speciale» sin qui adottata per le azioni in tale campo, con le note e ricorrenti violazioni degli obiettivi di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Con l'articolo 9 si propone la soppressione della consulta per la difesa del mare e il trasferimento dei compiti da essa svolti agli organismi del Ministero dell'ambiente.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. 1. L'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, coordina i controlli ed esercita le attività di tutela dell'ambiente marino e costiero, nonché di prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare, ivi comprese le azioni a tutela e salvaguardia delle specie protette della fauna e della flora marina.

2. Sono fatte salve le competenze del Ministero dell'ambiente di cui alla legge 8 luglio 1986, n. 349.

## Art. 2.

1. Per lo svolgimento a livello periferico delle attività di cui all'articolo 1, l'ANPA può avvalersi del personale delle capitanerie di porto e delle strutture operative acquisite per le finalità e con i fondi di cui alla legge 31 dicembre 1982, n. 979. Per tali finalità il personale delle capitanerie di porto e le strutture operative dipendono funzionalmente dall'ANPA, che ne pianifica e ne coordina l'impiego, anche nelle missioni operative.

## Art. 3.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'ambiente, con proprio decreto, sentita l'ANPA, individua i porti e le aree di preminente interesse nazionale di cui all'articolo 59, secondo comma, del decreto del

Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

2. A decorrere dal termine di cui al comma 1 le regioni esercitano le funzioni delegate ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con esclusione dei porti e delle aree identificati ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 59 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

3. Le regioni esercitano le funzioni di cui al comma 2 sulla base di piani intesi ad armonizzare le finalità turistico-ricreative con le esigenze di salvaguardia ambientale e con quanto previsto dall'articolo 1 della legge 31 dicembre 1982, n. 979.

#### Art. 4.

1. Il Ministro dell'ambiente, ai fini della sicurezza e della protezione dell'ambiente marino e costiero, nonché per il coordinamento a livello nazionale del sistema di controllo, sorveglianza e gestione da terra della navigazione, di cui all'articolo 2 della legge 28 febbraio 1992, n. 220, emana regolamenti e direttive in materia.

2. Il Ministro dell'ambiente, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana un decreto per definire il programma di interventi di cui al comma 1.

3. Il Ministro dell'ambiente può disporre ispezioni presso le stazioni locali di controllo, sorveglianza e gestione da terra della navigazione marittima, al fine di verificarne il funzionamento e l'effettivo perseguimento delle finalità di cui al presente articolo.

4. Per il perseguimento delle finalità di sicurezza e di protezione ambientale, il sistema di controllo, sorveglianza e gestione da terra della navigazione marittima di cui al comma 1 è coordinato, a livello di area e a livello nazionale, dall'ANPA, ai sensi del comma 6 dell'articolo 1-bis del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61.

## Art. 5.

1. Le acque di sentina delle navi sono soggette agli stessi interventi previsti dall'articolo 3 della legge 28 febbraio 1992, n. 220, per le morchie, le acque di zavorra e di lavaggio delle navi.

## Art. 6.

1. Nelle aree di reperimento di parchi e riserve marine di cui all'articolo 31 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, e all'articolo 36 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, non possono essere rilasciate nuove concessioni di beni del demanio marittimo e di specchi acquei del mare territoriale, a qualsiasi titolo e per qualsiasi finalità e durata, fino all'emanazione e alla piena operatività dei provvedimenti istitutivi di ciascuno dei predetti parchi o riserve.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'ambiente individua, con proprio decreto, gli specchi acquei e i beni demaniali marittimi confinanti con le aree di reperimento di cui al comma 1 e non assoggettati ai vincoli di cui al medesimo comma 1.

3. Nell'ambito di ciascun parco marino e di ciascuna riserva marina istituiti, e nelle aree marine e costiere confinanti, il rilascio e il rinnovo di concessioni di beni del demanio marittimo e di specchi acquei del mare territoriale sono sottoposti alle procedure di valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, come integrato dall'articolo 1 della legge 28 febbraio 1992, n. 220.

## Art. 7.

1. L'attività di controllo, tutela e prevenzione di cui alla presente legge è svolta dall'ANPA. Si applica l'articolo 2-bis del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61.



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. L'Ispettorato centrale per la difesa del mare, istituito ai sensi dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, è soppresso.

## Art. 8.

1. Sono abrogati il secondo, il terzo, il quarto e il quinto comma dell'articolo 8 della legge 31 dicembre 1982, n. 979.

## Art. 9.

1. La consulta per la difesa del mare, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 1979, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 306 del 9 novembre 1979, è soppressa.

2. Salvo quanto previsto dai commi 1 e 3 dell'articolo 1-bis del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, i compiti della consulta per la difesa del mare, soppressa ai sensi del comma 1 del presente articolo, sono trasferiti al comitato scientifico previsto dall'articolo 11, comma 1, della legge 8 luglio 1986, n. 349, ovvero, qualora necessario, ad altro comitato tecnico-scientifico istituito dal Ministro dell'ambiente ai sensi del comma 7 del citato articolo 11 della legge n. 349 del 1986.

