

**La tutela dell'ecosistema marino – costiero attraverso le disposizioni per la difesa del mare:
analisi legislativa e tecnico – amministrativa -
- Parte Prima -**

A cura di Cristian Rovito

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera -

Nel ripercorrere il cammino endoprocedimentale che ha portato all'emanazione delle "Disposizioni per la difesa del mare", organicamente racchiuse nella Legge 31 dicembre 1982, n. 979, pubblicata sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 16, del 18 gennaio 1983, occorre evidenziare come ancora oggi, a distanza di tanti anni, anche nel sotto alveo ambientale marino, è rinvenibile un' indiscutibile inquinazione legislativa generatrice di dubbi interpretativi, prassi *contra legem*, atti illegittimi, vuoti normativi, etc.

Anche in quest'ambito esistono diverse norme "satellite" che direttamente o indirettamente si collegano alla *ut supra* richiamata legge 979/82, che gli addetti ai lavori considerano addirittura come "*legge quadro*" in materia di difesa del mare e delle coste.

In molte pubblicazioni di "diritto ambientale" o, più specificatamente, di "Legislazione ambientale", gli illustri e autorevoli autori che ne hanno cadenzato i contenuti, sono concordi sull'evidenza insita nel nostro ordinamento giuridico che ad oggi, pur in presenza di una grande massa normativa, non esista alcun articolo di legge, alcuna disposizione con la quale il legislatore abbia definito che cosa sia l'ambiente, o quanto meno, che cosa con tale assunto debba intendersi.

In effetti, non esiste *ex lege* una definizione di ambiente. Le uniche considerazioni si discernono dai principali elementi statutari di cui agli artt. 9 e 32 della Carta Costituzionale, relativi rispettivamente alla "tutela della salute umana" e alla "tutela del paesaggio". *Ad adiuvandum*, altre ancora sono direttamente rinvenibili nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza 30 dicembre 1987, n. 641) secondo la quale "*nel nostro ordinamento giuridico la protezione dell'ambiente è imposta da precetti costituzionali, artt. 9 e 32, ed assume a valore primario ed assoluto. L'ambiente è configurato come "bene immateriale unitario" sebbene composto da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità*"¹.

A contrariis, in altre Costituzioni, come ad esempio in quella portoghese del 1976, sono riconosciuti gli aspetti economici, sociali e culturali oltreché puramente ecologici. In quella del Perù del 1979, si statuisce il "*diritto di vivere in un ambiente sano, ecologicamente equilibrato ed appropriato allo sviluppo della vita*", mentre in quella dell'Argentina del 1994, è addirittura inserito il principio dello "*sviluppo sostenibile*", di qualità della vita e di informazione ed educazione ambientale, costitutivi del primo fondamento della politica internazionale e comunitaria in materia ambientale².

Non è dissimile la situazione per quanto concerne l'ambiente marino, per il quale, a livello internazionale, è stato quanto meno individuato e disciplinato il concetto di "inquinamento marino". L'art. 1, comma 1, punto 4) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare sottoscritta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata con la Legge 02 dicembre 1994, n. 689 (pubblicata sul supplemento ordinario alla G.U. n. 295 del 19.12.1994 – serie generale) stabilisce che per "*inquinamento dell'ambiente marino*" s'intende l'introduzione diretta o indiretta ad opera dell'uomo di sostanze o energia nell'ambiente marino ivi compresi gli estuari che provochi o possa

presumibilmente provocare effetti deleteri quali il danneggiamento delle risorse biologiche e della vita marina, rischi per la salute umana, impedimenti alle attività marine, ivi compresi la pesca e altri usi legittimi del mare, alterazioni della qualità dell'acqua di mare che ne compromettano l'utilizzazione, oppure il degrado delle attività ambientali.

Quando venne emanata la Legge 979/82, le competenze istituzionali in materia di protezione dell'ambiente marino e di prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare erano assegnate *in toto* all'allora Ministero della Marina Mercantile oggi sciolto e funzionalmente ed istituzionalmente assorbito per gli specifici settori di "alta amministrazione", rispettivamente dal Ministero dei Trasporti, dal Ministero delle Infrastrutture, dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e, per quanto attiene la materia ambientale, dall'attuale Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, istituito con la Legge 08 luglio 1986, n. 349 (anche se occorre tener presente che inizialmente la denominazione ufficiale era di Ministero dell'ambiente).

Già a partire dal 1983, il legislatore individuò specifiche funzioni di protezione e prevenzione in materia di ambiente marino sebbene assegnate ad un dicastero non prettamente creato per tale scopo (Ministero della Marina Mercantile). Occorre tuttavia osservare come in questo caso siano stati dapprima individuati i compiti e le attività, poi specificatamente assegnate ad un organo dell'amministrazione attiva creato *ad hoc* con l'art. 1 della Legge 349/86, di cui si riporta integralmente il testo:

Art.1.

1. E' istituito il Ministero dell'Ambiente.
2. E' compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.
3. Il Ministero compie e promuove studi, indagini e rilevamenti interessanti l'ambiente; adotta, con i mezzi dell'informazione, le iniziative idonee a sensibilizzare l'opinione pubblica alle esigenze ed ai problemi dell'ambiente, anche attraverso la scuola, di concerto con il Ministro della pubblica istruzione.
4. Il Ministero instaura e sviluppa, previo coordinamento con il Ministero degli affari esteri e con gli altri Ministeri interessati, rapporti di cooperazione con gli organismi internazionali e delle Comunità europee.
5. Il Ministero promuove e cura l'adempimento di convenzioni internazionale, delle direttive e dei regolamenti comunitari concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale.
6. Il Ministero presenta al Parlamento ogni due anni una relazione sullo stato dell'ambiente.

Sul punto 6) si osserva che con la modifica apportata dall'art. 10, comma 4 del Decreto Legislativo 19 agosto 2005, n. 95 sull'attuazione della direttiva 2003/4/CE relativo all'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la relazione sullo stato dell'ambiente deve essere pubblicata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con modalità atte a garantire l'effettiva disponibilità al pubblico.

La ratio di valorizzare la "risorsa mare" ha fatto sì che dall'attuale denominazione, con l'entrata in vigore della Legge n. 17 luglio 2006, n. 233 (Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri) il dicastero ambientale passasse a quella di "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare".

Si è dato un segnale di forte attenzione verso il mare, che pur essendo una risorsa strategica per l'ambiente in senso lato, l'economia e il turismo, non aveva ancora un esplicito riferimento nelle denominazioni ministeriali.

Caratteri essenziali delle disposizioni per la difesa del mare.

Le norme programmatiche di cui al Titolo I della L. 979/82 stabiliscono che in attuazione delle politiche ambientali elaborate nel corso degli anni dalle diverse compagini politiche che si sono via via succedute, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare (attività istituzionale inizialmente assegnata al disciolto Ministero della Marina Mercantile), si adopera al fine di pervenire ed assicurare un'ottimale protezione dell'ambiente marino e delle sue risorse, attraverso la formazione del **“Piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento”**, valido per tutto il territorio nazionale.

Un siffatto piano, indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino (in cui rientra anche il fenomeno dell'erosione, che negli ultimi periodi ha assunto caratteri sempre più marcati), subordinandosi a criteri di programmazione, con particolare riguardo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e contrastarli una volta determinatisi.

E' nel lontano 1982 che si ritenne opportuno istituire un servizio di protezione dell'ambiente marino, nonché di vigilanza costiera e d'intervento per la prevenzione ed il controllo degli inquinamenti del mare e di vigilanza sulle attività marittime ed economiche d'intesa con il Ministro della Difesa. Infatti, vennero potenziati i mezzi del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera - al cui personale, già assegnatario di compiti di Polizia Giudiziaria *ex. art.* 1235 del Codice della Navigazione ed *ex. art.* 57, comma 3, del Codice di procedura penale, l'art. 23 della Legge 979/82 assegna la competenza per quanto attiene la sorveglianza per la prevenzione degli inquinamenti delle acque marine da idrocarburi e dalle altre sostanze nocive nell'ambiente marino e per l'accertamento delle infrazioni alle connesse norme.

Negli anni si sono aggiunte altre statuizioni: quella di cui all'art. 8, comma 4 della Legge 349/86, secondo la quale per la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si avvale del . . . omissis . . . e delle Capitanerie di Porto, previa intesa con il Ministro dei Trasporti; e non ultime quelle di cui agli artt. 135 e 195 del Decreto Legislativo 152/06, rispettivamente in materia di acque e rifiuti³.

Prima di proseguire nell'analisi degli aspetti più importanti delle disposizioni per la difesa del mare, occorre riprendere la suddivisione territoriale del litorale costiero italiano operata dal Codice della Navigazione (Regio Decreto del 30 marzo 1942, n. 347 – edizione speciale alla Gazzetta Ufficiale del 18 aprile 1942, n. 93).

L'articolo 16 nell'individuare le circoscrizioni del litorale della Repubblica, divide lo stesso litorale italiano in termini macrocategorici in zone marittime (attualmente 14); ogni zona marittima è poi divisa in compartimenti marittimi ed ogni compartimento in circondari marittimi.

In ogni zona marittima ha sede l'ufficio del Direttore Marittimo, in ogni compartimento marittimo ha sede l'ufficio del Capo del compartimento, mentre in ogni circondario marittimo ha sede l'ufficio del Capo del Circondario.

Tutti questi uffici, che costituiscono l'Amministrazione periferica del Ministero dei Trasporti, sono retti dal personale del Corpo delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera, nella veste di Amministrazione marittima (Autorità Marittima), coadiuvata, solo ove istituite, dalle Autorità Portuali (Legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante il riordino della legislazione portuale).

Ciò premesso, prevedendo l'articolo 3 della Legge 979/82, l'organizzazione di una rete di osservazione della qualità dell'ambiente marino e di un idoneo sistema di sorveglianza sulle attività svolgentesi lungo le coste, è da qui che nasce, per poi svilupparsi e potenziarsi negli anni, tutto ciò che oggi è raggruppato nell'attività istituzionale della **Direzione generale per la Protezione della Natura** (articolata in 10 Divisioni) del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Per quanto ci interessa nella presente trattazione, essa opera attraverso le sottoelencate articolazioni:

DIVISIONE VI - Tutela del territorio terrestre e marino all'inquinamento:

Esercita le funzioni di competenza della Direzione nelle seguenti materie:

- ✓ pianificazione e coordinamento degli interventi in caso di inquinamento terrestre e marino;
- ✓ promozione della sicurezza in mare con riferimento al rischio di incidenti marini;
- ✓ procedure di autorizzazione agli scarichi in mare da nave o da piattaforma;
- ✓ coordinamento delle attività relative alla convenzione di Barcellona;
- ✓ attività relative alla Convenzione RAMSAR ed in materia di prevenzione e lotta all'inquinamento marino;
- ✓ monitoraggio sullo stato dell'ambiente costiero e marino SIDIMAR;
- ✓ rapporti con le Capitanerie di Porto e le Autorità Portuali in territorio nazionale.

DIVISIONE X - Salvaguardia delle aree terrestri e costiere:

Esercita le funzioni di competenza della Direzione nelle seguenti materie:

- ✓ linee guida e attività per la prevenzione degli incendi nelle aree protette;
- ✓ attività connesse al funzionamento del Santuario dei Cetacei, ivi compresi gli adempimenti connessi all'attuazione di accordi internazionali nella materia;
- ✓ impatto ambientale marino da impianti industriali costieri;
- ✓ difesa e gestione integrata della fascia costiera;
- ✓ tutela ecosistemi marini e costieri;
- ✓ verifica e monitoraggio delle azioni degli Enti gestori le aree per la prevenzione incendi e la tutela della fascia costiera integrata⁴.

Quello che una volta era il Servizio Difesa Mare, sorto nel 1982 come Ispettorato Centrale per la Difesa del mare (I.C.D.M.), con il noto compito di organizzare e gestire una rete di osservazione dello stato delle acque marine, un sistema di vigilanza per la prevenzione degli inquinamenti marini, coordinando le attività di ricerca e soccorso in mare, operativamente svolte dalle Capitanerie di

Porto Guardia Costiera e le aree marine protette (AMP), è oggi assorbito dagli Uffici ministeriali sopra accennati. Tuttavia, non trascuriamo di evidenziare l'indispensabile ed alquanto notevole attività svolta dall'Istituto Centrale per la ricerca scientifica applicata al mare (www.icram.org).

L'ICRAM è un ente pubblico di ricerca e sperimentazione, vigilato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Esso fornisce istituzionalmente supporto alle politiche delle Amministrazioni centrali competenti e agli Enti Territoriali nella risoluzione delle problematiche ambientali marine anche attraverso la predisposizione di linee di indirizzo per lo sviluppo sostenibile, la salvaguardia della biodiversità in ambiente marino e costiero e nelle politiche per la pesca e la maricoltura sostenibili. L'Istituto nasce nel 1982 con il nome ICRAIP (Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica e Tecnologica Applicata Alla Pesca – Legge 17 febbraio 1982, n. 41) con lo scopo di supportare l'azione della Direzione Generale della Pesca Marittima dell'ex Ministero della Marina Mercantile nella politica di gestione delle risorse alieutiche (ora Direzione Generale per la Pesca Marittima e l'Acquacoltura inserita nel Dipartimento delle Filiere Agricole e Agroalimentari del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – www.politicheagricole.it).

Successivamente, con la legge n° 220 del 1992, l'ICRAIP muta denominazione in ICRAM: le sue competenze di legge si ampliano con la tutela dell'ambiente marino e della sostenibilità delle attività produttive ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare diventa suo Organo Vigilante (Leggi 979/82, 278/88, 71/92, 165/92, 61/94).

Attualmente, l'attività dell'ICRAM spazia su una vasta serie di temi di attualità e di rilevanza nazionale. Al pari di quanto accade negli altri stati europei ad elevata vocazione marittima, l'ICRAM si candida a costituire punto di riferimento tecnico scientifico per l'azione nazionale sul mare accoppiando all'attività di supporto alle Amministrazioni Pubbliche un forte collegamento con le comunità scientifiche sia nazionali sia internazionali (IFREMER – Francia, CETEMAR – Spagna, NCMR – Grecia, organismi internazionali). In particolare l'Istituto supporta, in sinergia con l'APAT, assumendo un ruolo di primo piano, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nei controlli sulla qualità dell'ambiente marino nell'ambito dell'unità di crisi per le emergenze in mare istituita in seno allo stesso Ministero. L'Istituto, è anche chiamato a fornire la propria collaborazione al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali - (Dipartimento delle Filiere Agricole e Agroalimentari – Direzione Generale della Pesca marittima e dell'acquacoltura) – al fine di fornire accertamenti, in caso di fenomeni calamitosi, sulla rilevanza dei fenomeni stessi presso le imprese di pesca e acquicoltura sulla base di indicatori di carattere biologico, ambientale ed economico.

Cristian Rovito

Publicato il 30 ottobre 2007

¹ cfr. con Manuale di Diritto Ambientale di Stefano Maglia – Casa editrice La Tribuna e “Corso di Legislazione Ambientale di Stefano Maglia – Edizioni IPSOA (La Nozione di ambiente, pag. 3).

² cfr. ancora con Corso di legislazione ambientale di Stefano Maglia – Ipsa Edizioni.

³ art. 135, comma 2, stabilisce che fatto salvo quanto previsto dal decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento provvede il Comando Carabinieri Tutela Ambiente (C.C.T.A.); può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato. Il Corpo delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera, provvede alla sorveglianza e all'accertamento delle violazioni di cui alla parte terza del presente decreto quando dalle stesse possono derivare danni o situazioni di pericolo per l'ambiente marino e costiero.

Art. 195, comma 5, Fatto salvo quanto previsto dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti provvedono il Comando Carabinieri Tutela Ambiente (C.C.T.A.) e il Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera; può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato.

⁴ Fonte: www.minambiente.it.