



**Le aree marine protette:
divieti, approfondimenti e decisioni della Corte di Cassazione.**

PARTE PRIMA

A cura di Cristian Rovito
Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Introduzione.

“Le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono”.

La disposizione appena enunciata è contenuta nell'art. 25 della Legge 979 del 31/12/1982; meglio nota dagli addetti ai lavori come “Legge quadro” in tema di tutela e protezione dell'ambiente marino.

In questa sua veste originaria, risalente a ben circa 27 anni fa, pur venendo in qualche modo “modificata” non solo sotto il profilo prettamente legislativo, ma anche sotto un profilo del “linguaggio giuridico” di uso comune ai molti utenti del mare (diportisti, associazioni ambientaliste, mass media, internauti, etc), questa legge continua a mantenere la sua forza dispiegandosi come pilastro giuridico dell' ambiente marino nel grande alveo ambientale. Il mare è un qualcosa, un bene che oltre ad appartenere indistintamente a tutti, rappresenta un “settore specifico” dell'ambiente *sui generis*, certamente variegato, complesso, per certi versi indivisibile, vasto sia geograficamente, sia quale “oggetto e/o attività umana” meritevole di attenzione legislativa e come tale da regolamentare.

Utilizzare l'assioma “riserve marine naturali” piuttosto che quello di “aree marine protette” è inidoneo ad aprire una discussione o un confronto dialettico circa la “correttezza giuridica” dell'utilizzo del primo piuttosto che del secondo. Le definizioni, oltre che dirottare l'interesse verso gli stessi scopi, che sono quindi molto simili, pur essendo giuridicamente diverse se si considera l'indubbio contesto sociale, politico, culturale ed economico entro il quale sono state instillate nell'ordinamento giuridico, sono ormai diventate di uso comune tra gli addetti ai lavori e tra la grande maggioranza degli utenti del mare.

Quando si parla di “aree marine protette”, oppure di “parchi marini”, occorre riferirsi essenzialmente a due norme madri: la Legge n. 979 del 31.12.1982, recante “Disposizioni per la difesa del mare” e la Legge n. 394 del 06.12.1991 – “Legge quadro sulle aree protette”.

Fissati questi due “punti di partenza”, occorre passare alle fasi interpretativa, applicativa e di coordinamento, tenendo conto, da un lato dei decreti istitutivi delle singole “riserve marine naturali protette”, il che dipende dall'area geografica in cui ci si trova “a navigare” (ad. esempio, per il Golfo di Trieste si farà riferimento al Decreto Interministeriale dd. 12.11.1986 – istitutivo della riserva naturale marina di Miramare - G.U. n. 77 del 02.04.1987); dall'altro considerando necessariamente i singoli decreti di approvazione dei “regolamenti di esecuzione ed organizzazione”. Specifici di ogni area marina protetta (sempre con riferimento al Golfo di Trieste, si farà riferimento al Decreto Ministeriale dd. 26.05.2009 pubblicato sul S.O. alla G.U. n. 157 del 07.07.2009).

Se la legge sulla difesa del mare del 1982 ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico il sistema delle “riserve naturali marine” (art. 25 del Titolo V), il cui avvio è riscontrabile nella propedeutica individuazione delle aree di reperimento¹ (art. 31 Titolo V), la legge 394/91 e succ. mod. e int. ha “riorganizzato e coordinato” siffatto sistema, ampliandolo per renderlo ancora più conforme sia ai dettati costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), sia ai principi direttamente introdotti dagli accordi internazionali in materia di istituzione e gestione delle aree naturali protette, così garantendo e promuovendo la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese (art. 1, comma 1).

A tal proposito, giova riprendere le definizioni di cui all’art. 2 della Legge quadro sulle aree protette che opera nel dettaglio una classificazione delle aree naturali protette:

- Parchi nazionali;
- Parchi naturali regionali;
- Riserve naturali: statali o regionali;

Mantiene la sua efficacia il comma 4 che, con riferimento all’ambiente marino, distingue le aree protette come definite ai sensi del “*protocollo di Ginevra sulle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 5 marzo 1985, n. 127*”, da quelle definite dalla legge 31.12.1982 n. 979, ovvero le riserve naturali marine.

A nostro avviso, alcun dubbio potrebbe essere addotto a giustificazione della non applicabilità delle disposizioni per la difesa del mare perché riteniamo le stesse essere oltreché vigenti, non abrogate né espressamente né tacitamente da alcuna legge successiva (secondo il principio *lex posterior derogat legi priori*). Riteniamo non sia stata operata alcuna ulteriore abrogazione nemmeno dalla legge quadro sulle aree protette che *a contrariis* le assegna una specificità disciplinatoria; quella attinente appunto all’ambiente marino. Si ritiene che la legge del 1991 abbia sviluppato l’ordinamento, innovandolo e andandosi ad aggiungere alle già vigenti disposizioni sulla difesa del mare del 1982 che, ribadiamo, devono essere viste nel sistema generale delle “aree protette”.

Le regole all’interno delle aree protette.

Esiste certamente un criterio generale a carattere cogente alla base dell’intera normativa sulle aree protette e, benchè la nostra modesta analisi interesserà nel prosieguo del presente contributo diverse normative, non ci discosteremo certamente dal cercare di rendere chiare le idee a tutti coloro che “navigano nelle acque informatiche” della nostra testata giornalistica.

L’art. 27 delle “Disposizioni per la difesa del mare” individua il principio od anche il criterio generale secondo il quale nelle riserve naturali marine, ogni attività può essere regolamentata attraverso la previsione di divieti e limitazioni, sottoposta a particolari autorizzazioni in funzione delle finalità per il cui perseguimento la riserva è stata istituita.

L'art. 27 della Legge 979/82 stabilisce sotto il profilo dei "principi" quali attività possono essere vietate o limitate:

- l'asportazione anche parziale ed il danneggiamento delle formazioni minerali;
- la navigazione, l'accesso e la sosta con navi e natanti di qualsiasi genere e tipo, nonché la balneazione;
- la pesca professionale e la pesca sportiva con qualunque mezzo esercitata;
- la caccia, la cattura, la raccolta, il danneggiamento e in genere qualunque attività che possa costituire pericolo o turbamento delle specie animali o vegetali, ivi compresa l'immissione di specie estranee;
- l'alterazione con qualsiasi mezzo, diretta o indiretta, dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche biochimiche dell'acqua, nonché la discarica di rifiuti solidi e liquidi e in genere l'immissione di qualsiasi sostanza che possa modificare, anche transitoriamente, le caratteristiche dell'ambiente marino;
- l'introduzione di armi, esplosivi e di qualunque mezzo distruttivo o di cattura nonché di sostanze tossiche o inquinanti;
- le attività che possono comunque arrecare danno, intralcio o turbativa alla realizzazione dei programmi di studio e di ricerca scientifica da attuarsi sull'area.

Quanto *ut supra* enucleato, sintetizza "principi" ed i "criteri direttivi" cui conformarsi nell'emanazione del decreto istitutivo una volta che con gli accertamenti di cui all'art. 26 sia stata appurata la reale fattibilità dell'istituzione della riserva naturale marina.

Il Decreto istitutivo (sempre con riferimento alla riserva naturale marina di Miramare, essa è stata istituita con Decreto Interministeriale del 12.11.1986) che il Ministro dell'Ambiente e per la tutela del territorio e del mare emanerà anche ed eventualmente in accordo con il Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali, conterrà delle "norme di dettaglio" correlate alle esigenze di tutela locali; infatti i successivi commi dell'art. 27 assegnano la possibilità di prevedere:

- la determinazione delle aree marittime e di demanio marittimo costituenti la superficie della riserva;
- le finalità di carattere scientifico, culturale, economico ed educativo per la cui realizzazione è istituita l'area protetta;
- i programmi di studio e di ricerca scientifica nonché di valorizzazione da attuarsi nell'ambito della riserva;
- la regolamentazione della riserva con la specificazione delle attività oggetto di divieto o di particolari limitazioni o autorizzazioni.

Altrettanto importanti da analizzare sono anche gli artt. 18 e 19 della Legge 394/91, relativi rispettivamente all' "istituzione" ed alla "gestione" delle aree protette marine. Si noti come alla qualificazione generale di "aree protette", riferita al titolo della norma, sia stata aggiunta la dizione di "marine", da intendersi, a nostro avviso, non in senso



abrogativo della definizione di riserve naturali marine della Legge 979/82, né tanto meno da intendersi “desueta”, ma piuttosto come comprensiva di una connessione *ex lege* più vasta, proprio nell’ottica di quello “sviluppo dell’ordinamento giuridico” sopra accennato². A conferma della nostra tesi, l’art. 18, comma 1 stabilisce che “*l’istruttoria preliminare è in ogni caso svolta ai sensi dell’art. 26 della Legge 979/82*” anche se non direttamente interessata dalla Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, ente soppresso dall’art. 2, comma 14 della legge 426/98, ma dalla Direzione Generale per la protezione della natura del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Sia l’art. 19 comma 5, della Legge 394/91, sia l’art. 28, ultimo comma della Legge 979/82 individuano nello strumento del “regolamento” l’atto normativo attraverso il quale l’ente gestore della “riserva naturale marina” (secondo la legge 979/82) o dell’area protetta marina (secondo la legge 394/91) dà esecuzione al decreto istitutivo dell’ “area protetta” e disciplina i divieti e le eventuali deroghe in funzione del grado di protezione necessario.

Riteniamo possa sostenersi che le due norme oltre a non essere in contrasto tra loro, si coordinano e si completano se unitariamente considerate poiché, tra l’altro, viene delineato a carico dell’Ente gestore un potere regolamentare indubitabilmente necessario a dare loro attuazione benché, occorre ricordarlo, emanate in epoche differenti.

Problematiche applicative e orientamenti della Corte di Cassazione.

Nella prassi applicativa sorgono alcune problematiche che attengono principalmente al regime sanzionatorio per le violazioni commesse in materia di “aree marine protette”. Occorre a tal fine tenere ben presenti i principi interpretativi del diritto per applicarli alle diverse fattispecie illecite. Inoltre potrebbe risultare determinante non trascurare anche i principi generali del diritto, i criteri giuridici e le varie forme di interpretazione che devono costituire bagaglio professionale indispensabile del moderno operatore di polizia giudiziaria. Quest’ultimo peraltro instaurare un rapporto diretto d’informazione, consultazione e di studio/analisi degli orientamenti dei giudici di legittimità nazionali, comunitari ed internazionali. In effetti, le sentenze, la dottrina e la giurisprudenza in generale “innovano” gli ordinamenti giuridici sicché stimolano la necessità di un continuo e costante aggiornamento professionale.

Sempre con riferimento all’applicazione della normativa sulle aree protette suggeriamo di seguire la seguente scaletta di “step pratico - operativi”:

1^a STEP: Individuazione della’area marina protetta in cui è stata commessa l’infrazione;

Questo momento è di assoluta importanza e rilevanza perché consente da subito di individuare le norme a cui fare riferimento e sulla scorta delle quali espletare la connessa attività di controllo.

2^a STEP: Disamina del decreto istitutivo dell'area marina protetta, con particolare riferimento alle prescrizioni, ai divieti, alla zonazione ed al previsto regime autorizzativo;

Uno studio approfondito, particolareggiato e analitico di tutti gli aspetti disciplinatori individuati sia dal decreto istitutivo dell' area marina protetta, sia dal regolamento attuativo e dai rimandi alle regime sanzionatorio favorisce l'espletamento di un servizio professionalmente ineccepibile, in quanto si riduce il rischio di contestazioni di violazioni amministrative ed anche penali viziate da errori formali e sostanziali.

3^a STEP: Verifica dell'adozione o meno da parte dell'Ente Gestore dell'area marina protetta di un "Regolamento di esecuzione ed organizzazione" (es. l'area marina protetta di Miramare del Golfo di Trieste, dopo l'iter legislativo ha ottenuto l'approvazione del proprio regolamento con D.M. 26.05.2009);

Nel caso l'Ente gestore abbia adottato un "regolamento di esecuzione ed organizzazione", come ad esempio è già avvenuto con le aree marine protette di Miramare e di Capo Rizzuto, l'operatore deve inevitabilmente riferirsi a questa fonte giuridica; quindi applicarlo sia da un punto di vista preventivo, sia da un punto di vista repressivo (contestazione delle infrazioni).

Il "regolamento" approvato con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare trova immediata applicazione sicché, avendo pari forza giuridica in quanto prodotto dalla stessa fonte del diritto ed in un tempo successivo (*lex posterior derogat legi priori*), dispiega immediatamente i suoi effetti di innovazione dell'ordinamento giuridico³.

Qualora l'Ente Gestore non abbia adottato il "regolamento di esecuzione ed organizzazione", l'operatore avrà come punto di riferimento il decreto istitutivo dell'area e quindi le prescrizioni ed i divieti in esso contenuti. Non ultimo, anche gli opportuni rimandi in esso previsti al regime sanzionatorio.

Occorre osservare che ci sono decreti istitutivi che rimandano o al regime sanzionatorio di cui all'art. 30 della Legge 979/82, e questo accade soprattutto per le "riserve naturali marine" istituite ai sensi della Legge 979/82 (come era ante D.M. 26.05.2009 per l'area protetta di Miramare), oppure all'art. 30 della Legge 394/91 e succ. mod. e int. qualora si parli di area marina protetta (come ora avviene per l'area marina di Miramare post D.M. 26.05.2009).

E' altresì consuetudine utilizzare la definizione di "Parco marino". Ed a tal proposito osserviamo che ai sensi dell'art. 19, comma 2, della Legge 394/91 qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima (es. l'AMP di Miramare è nota anche come Parco Marino di Miramare in quanto comprensiva di un'area terrestre; l'Ente Gestore, individuato nel WWF Italia, è responsabile anche della parte a mare.).



Nel caso dell'area marina protetta di Miramare, l'art. 29 "Sorveglianza" del D.M. 26.05.2009, per le violazioni delle disposizioni contenute nel decreto istitutivo dell'area marina protetta e nel presente regolamento, salvo che il fatto sia disciplinato diversamente o costituisca reato, ***rinvia all'applicazione dell'art. 30 della Legge 394/91 e succ. mod. e int.***

Il regime sanzionatorio previsto dall'art. 30 della Legge 979/82 e quello previsto dal medesimo articolo della Legge 394/91 sono diversi dal punto di vista "del carattere punitivo" perché è molto più accentuato nella legge quadro prevedendo un reato contravvenzionale.

A questo punto riteniamo possa sorgere spontanea una domanda: quando si applica l'uno e quando l'altro?

In realtà a questa domanda abbiamo già risposto qualora l'utente abbia seguito gli STEP sopra elencati. Tuttavia, augurandoci di delucidare ulteriori dubbi, osserviamo che l'art. 30 della Legge 979/82 deve essere applicato quando:

- siano state violate prescrizioni del decreto istitutivo dell'area marina protetta;
- e nel decreto istitutivo o nel "regolamento" vi sia un esplicito rinvio al citato art. 30 della Legge 979/82 (come avveniva per l'AMP di Miramare ante D.M. 26.05.2009);

Se invece, il "regolamento" prevede un rinvio all'art. 30 della Legge 394/91 è fuori da ogni dubbio debba essere applicata questa norma piuttosto che quella del 1982 (come ad esempio di fatto avviene con l'art. 29 "sorveglianza" del D.M. 26.05.2009 del "regolamento di esecuzione ed organizzazione dell'area marina protetta di Miramare")

Occorre osservare altresì che le sanzioni amministrative sono differenti. Infatti l'art. 30 della Legge 979/82 per la violazione dei divieti o dei vincoli contenuti nel "decreto istitutivo" della riserva, salvo che il fatto non costituisca reato, prevede la comminazione di una sanzione amministrativa 103 euro a 2582 euro (206 euro equivalente al doppio del minimo ex art. 16 L. 689/81 e succ. mod. e int.). Inoltre è prevista la confisca delle cose, strumenti ed attrezzi attraverso i quali la violazione è stata commessa (preliminare sequestro amministrativo ex art. 13 Legge 689/81 da parte degli organi di controllo ai fini della confisca da parte dell'Autorità amministrativa competente ovvero la Capitaneria di Porto - Capo del Compartimento marittimo territorialmente competente). Quindi è essenziale considerare l'espresso rimando operato dal decreto istitutivo dell'area marina protetta ove ci si trova ad operare.

Tuttavia, avendo quasi tutti gli Enti gestori adottato un regolamento, che quasi sempre rinviano al regime sanzionatorio di cui all'art. 30 delle Legge 394/91, riteniamo sia inequivocabile che nelle aree marine protette, benché in presenza di un decreto istitutivo (*ci riferiamo alla norma che ha ex lege istituito l'area marina protetta*) che rinvia per gli aspetti sanzionatori all'art. 30 della Legge 979/82, trovi esclusiva applicazione l'art. 30 della Legge 394/91; specie, se è lo stesso "regolamento di esecuzione ed organizzazione" a farvi specifico ed esplicito rinvio.

SEGUE NEL PROSSIMO AGGIORNAMENTO

Cristian Rovito

Pubblicato il 13 settembre 2009

¹ Nella prima fase applicativa dell'art. 26 della Legge 979/82 vennero individuate le seguenti aree: Golfo di Portofino, Cinque terre, Secche della Meloria, Arcipelago Toscano, Isole Pontine, Isola di Ustica, isole Eolie, Isole Egadi, Isole Ciclopi, Porto Cesareo, Torre Guaceto, Isole Tremiti, Golfo di Trieste, Tavolare, Punta Coda Cavallo, Golfo di Orosei, Capo Monte Santu, Capo Caccia, Isola Piana, Isole Pelagie, Punta Campanella, Capo Rizzuto, Penisola del Sinis, isola di Mal di Ventre,

² Così FALCON su "Lineamenti di diritto pubblico" - decima edizione - CEDAM - pagg. 32 e 33.

³ Per maggiori approfondimenti vds in merito FALCON su "Lineamenti di diritto pubblico" - decima edizione - CEDAM - pagg. 290 - 297;



Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI

2009

INformazione