



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

PARTE SECONDA

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

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Nella prima parte del presente contributo (pubblicato il 13 settembre 2009) la nostra analisi si era fermata a quel rinvio che ormai quasi tutti gli Enti gestori delle "aree marine protette" – secondo la legge 394/91 – e delle "riserve naturali marine" – secondo la Legge 979/82 – con l'emanazione e l'approvazione del relativo "Regolamento di esecuzione ed organizzazione" operano rimandando all'art. 30 della Legge 394/91 per quanto attiene il sistema sanzionatorio applicabile alle violazioni dei decreti istitutivi e dei regolamenti di esecuzione ed organizzazione.

Riportiamo di seguito il testo completo dell'art. 30 della Legge 394/91 e succ. mod. e int.:

Art. 30

Sanzioni

(Articolo integrato dalla legge 14 luglio 2003, n. 161)

1. Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 6 e 13 è punito con l'arresto fino a dodici mesi e con l'ammenda da lire duecentomila a lire cinquantamila. Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 11, comma 3, e 19, comma 3, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da lire duecentomila a lire venticinquemila. Le pene sono raddoppiate in caso di recidiva.

1-bis. Qualora l'area protetta marina non sia segnalata con i mezzi e gli strumenti di cui all'articolo 2, comma 9-bis, chiunque, al comando o alla conduzione di un'unità da diporto, che comunque non sia a conoscenza dei vincoli relativi a tale area, violi il divieto di navigazione a motore di cui all'articolo 19, comma 3, lettera e), è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 euro a 1.000 euro.

2. La violazione delle disposizioni emanate dagli organismi di gestione delle aree protette è altresì punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquantamila a lire duemila. Tali sanzioni sono irrogate, nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, dal legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area protetta.

2-bis. La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al comma 2 è determinata in misura compresa tra 25 euro e 500 euro, qualora l'area protetta marina non sia segnalata con i mezzi e gli strumenti di cui all'articolo 2, comma 9-bis, e la persona al comando o alla conduzione dell'unità da diporto non sia comunque a conoscenza dei vincoli relativi a tale area

3. In caso di violazioni costituenti ipotesi di reati perseguiti ai sensi degli articoli 733 e 734 del codice penale può essere disposto dal giudice o, in caso di flagranza, per evitare l'aggravamento o la continuazione del reato, dagli addetti alla sorveglianza dell'area protetta, il sequestro di quanto adoperato per commettere gli illeciti ad essi relativi. Il responsabile è tenuto a provvedere alla riduzione in pristino dell'area danneggiata, ove possibile, e comunque è tenuto al risarcimento del danno.

4. Nelle sentenze di condanna il giudice può disporre, nei casi di particolare gravità, la confisca delle cose utilizzate per la consumazione dell'illecito.

5. Si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto non in contrasto con il presente articolo.

6. In ogni caso trovano applicazione le norme dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sul diritto al risarcimento del danno ambientale da parte dell'organismo di gestione dell'area protetta.

7. Le sanzioni penali previste dal comma 1 si applicano anche nel caso di violazione dei regolamenti e delle misure di salvaguardia delle riserve naturali statali.



8. Le sanzioni penali previste dal comma 1 si applicano anche in relazione alla violazione delle disposizioni di leggi regionali che prevedono misure di salvaguardia in vista della istituzione di aree protette e con riguardo alla trasgressione di regolamenti di parchi naturali regionali.

9. Nell'area protetta dei monti Cervati, non si applicano, fino alla costituzione del parco nazionale, i divieti di cui all'articolo 17, comma 2.

Chiariti i rimandi legislativi operati ora dal decreto istitutivo dell'area marina protetta, ora dal "Regolamento di esecuzione ed organizzazione", dopo aver inoltre seguito la "scaletta di step pratico - operativo (trattati nella prima parte del presente contributo ed a cui rimandiamo!!!) riteniamo non possano esservi dubbi in merito alla procedura sanzionatoria da seguire.

In effetti, così come tracciata dalla Legge 689/81, essa non ha subito sostanziali modifiche rispetto all'impianto di diritto amministrativo punitivo instillato dal legislatore nell'ordinamento giuridico nei primi anni ottanta. Di conseguenza, indipendentemente dal rimando a questo o a quell'articolo punitivo (art. 30 della L. 979/82 oppure art. 30 della L. 394/91) la procedura di accertamento e di contestazione continua a mantenere la sua validità e attualità benché non possano tralasciarsi alcune puntualizzazioni e riflessioni pratico - operative in merito alla determinazione dell'importo che il trasgressore dovrà obblare.

Un esempio pratico: la Riserva Marina di Miramare (Trieste).

Abbiamo più volte accennato, prendendolo come esempio, al D.M. 26.05.2009 con il quale il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha approvato il "Regolamento di esecuzione ed organizzazione dell'area marina protetta di Miramare" (Golfo di Trieste), formulato e proposto dal WWF Italia ONLUS quale Ente Gestore - *ex art. 28, comma 6 della Legge 979/82* - (ricordiamo che l'AMP di Miramare è stata istituita con D.I. 12.11.1986 ai sensi della Legge 979/82 e non della Legge 394/91!!!).

L'art. 29, comma 4 del D.M. 26.05.2009 stabilisce che *"il verbale attestante la violazione delle disposizioni di cui al comma 1 - ovvero "per le violazioni delle disposizioni contenute nel decreto istitutivo dell'area marina protetta - quindi il D.I. 12.11.1986 - e nel presente Regolamento (ovvero il D.M. 26.05.2009), salvo che il fatto sia disciplinato diversamente o costituisca reato, si applica l'art. 30 della legge 6 dicembre 1991, n. 394" - redatto dalle Autorità preposte alla sorveglianza dell'Area marina protetta (in primis il Corpo delle Capitaneria di Porto Guardia Costiera - vds. in merito l'art. 27 "sorveglianza" del decreto) dovrà essere immediatamente trasmesso all'Ente gestore, che provvederà ad irrogare la relativa sanzione.*

Questa disposizione pone certamente dei quesiti di natura strettamente operativa, anche al solo fine di non vanificare il lavoro di accertamento che, occorre ricordarlo, deve "documentare l'attività accertativa¹".

Precisamente:

nel momento in cui l'operatore accerta l'inosservanza di una norma del decreto istitutivo (D.M 12.11.1986 nel caso in esame) o di una disposizione del "Regolamento" (D.M. 26.05.2009 sempre nel caso in esame), si dovrà procedere alla contestazione immediata ex. art. 14 Legge 689/81)?

Riteniamo che non vi sia dubbio alcuno sull'opportunità e tal anche sulla necessità, rivestendo assoluta importanza sul piano probatorio la verbalizzazione dell'accertamento, di acquisire piena conoscenza della sussistenza dell'illecito amministrativo e la durata dello stesso, variabile in relazione alla complessità del caso concreto e delle indagini². Ciò può essere fatto procedendo a redigere un semplice atto in cui l'operatore "rappresenta l'atto descrittivo della complessiva attività di accertamento realizzata" (ad esempio "navigava con la propria unità da diporto all'interno dell'area marina protetta.....segnatamente attraversava a velocità sostenuta la zona A di riserva integrale così arrecando disturbo"). E non già utilizzando come spesso in uso presso gli organi accertatori che utilizzano una modulistica riportante la dicitura "Verbale di accertamento e contestazione", a nostro avviso non sbagliata ma certamente generante confusione applicativa e di contestazione.

Il processo verbale di contestazione deve essere tenuto distinto dal verbale di accertamento. I due documenti hanno in comune la forma scritta, tuttavia assolvono due diverse funzioni e presentano un contenuto diverso.

Il verbale di accertamento illustra l'attività accertativa svolta dagli organi di vigilanza ai sensi dell'art. 13 della legge 689/81; tale atto indica i singoli atti di accertamento svolti nel corso dell'attività di vigilanza amministrativa ambientale e i risultati cui tali atti hanno condotto.

A *contrario*, il processo verbale di contestazione è il documento mediante il quale il trasgressore viene messo a conoscenza della violazione ed **è sufficiente che contenga la mera indicazione degli estremi della violazione** (e non anche la dettagliata descrizione di tutti gli atti di accertamento).

A conferma del fatto che "verbale di accertamento" e "atto di contestazione" rappresentano documenti distinti per funzione e contenuto, segnaliamo che la giurisprudenza di legittimità³ ritiene che "non deve essere notificato quel documento allegato al processo verbale di contestazione dell'infrazione, che fornisca un elemento di valutazione ai fini dell'accertamento e non concerna gli estremi della violazione".

Nella logica della legge 689/81, ai sensi dell'art. 14, l'atto di contestazione è indirizzato esclusivamente al trasgressore e obbligato in solido, contiene la mera indicazione degli estremi della violazione ed è funzionale all'esercizio del diritto di difesa; invece a norma dell'art. 17 il rapporto è diretto all'organo titolare della potestà sanzionatoria e delinea compiutamente il fatto illecito contestato e gli atti di accertamento compiuti (verbali di ispezione, verbali di accertamento, verbali di sequestro, etc) ed è funzionale alla verifica della fondatezza dell'accertamento medesimo⁴.



Alla luce di quanto appena descritto, appare indiscutibile che il “verbale di accertamento” deve essere trasmesso immediatamente all’Ente Gestore ovvero al WWF che gestisce l’area marina protetta di Trieste, affinché quest’ultimo provveda ad irrogare la relativa sanzione. **Più precisamente, nel caso in esame, l’operatore provvederà a redigere il “verbale di accertamento” unitamente agli atti che riterrà necessari al fine di supportate fino a querela di falso l’attività investigativa ed accertativa svolta, e a trasmettere il tutto, o almeno “immediatamente” il verbale di accertamento all’Ente Gestore affinché proceda quale “autorità amministrativa competente” ad irrogare la relativa sanzione.**

Occorre altresì evidenziare che l’art. 14 della Legge 689/81 prevede che la violazione amministrativa riscontrata attraverso l’attività di accertamento possa essere immediatamente contestata al trasgressore e alla persona obbligata in solido; qualora tale contestazione immediata non sia avvenuta (*ed in effetti non potrebbe avvenire alla luce di quanto disposto dal D.M. 26.05.2009 per il caso in esame (o degli altri decreti vigenti nelle altre aree marine protette perché “competente ad irrogare la sanzione” è appunto l’Ente Gestore”al quale dovrà essere immediatamente trasmesso il verbale di accertamento)*) **gli estremi della violazione devono essere notificati agli interessati nel termine di novanta giorni dall’avvenuto accertamento.** Notifiche che dovranno necessariamente essere fatte dall’Ente Gestore e non dal o dagli accertatori.

Il citato art. 14 della Legge 689/81 prevede due modalità coesistenti attraverso cui si può comunicare all’interessato che gli è stato ascritto un illecito amministrativo: l’una immediata, attraverso consegna di copia del verbale direttamente nelle mani di trasgressore ed obbligato in solido (*procedura esclusa alla luce di quanto ut supra sottolineato*); l’altra differita, mediante notifica, però non operata dall’accertatore, ma dall’Ente Gestore il quale dovrà inevitabilmente ricevere immediatamente il verbale di accertamento.

Evidenziamo che la mancata contestazione diretta e personale, benché possibile, non estingue l’obbligazione sanzionatoria.⁵

Riportiamo in allegato un modello di massima che potrebbe essere utilizzato come “Verbale di accertamento” di violazioni amministrative in materia di “aree marine protette” – ALLEGATO 1.

Precisazioni e osservazioni.

Riteniamo necessario evidenziare che la “procedura” *de qua* vale soltanto per l’accertamento degli illeciti amministrativi commessi in violazione delle disposizioni di cui ai decreti istitutivi delle singole aree marine protette e dei relativi regolamenti di esecuzione ed organizzazione.

Restano pertanto valide le procedure previste per altri illeciti amministrativi (procedura standard secondo la legge 689/81) e gli eventuali illeciti penali, nel qual caso troveranno applicazione le norme del codice di procedura penale.

Sempre con riferimento all'applicazione dell'art. 30 della Legge 394/91, a cui ricordiamo ancora, rimanda il D.M. 26.05.2009, sotto il profilo applicativo e sanzionatorio, specificatamente per quanto attiene la navigazione a motore, potrebbero verosimilmente esserci delle contraddizioni e/o antinomie tra le norme in esame.

I regolamenti delle singole "aree marine protette" come abbiamo visto fanno riferimento all'art. 30 della legge quadro; ma se si analizza anche la stessa legge quadro, alla lettera e) del comma 2 dell'art. 19, vietando la "navigazione a motore" e rimandando al comma 1 dell'art. 30 punisce "penalmente" la navigazione a motore.

Se è vero che i "regolamenti" fanno espresso rinvio alla legge 394/91, è altrettanto vero che lo fanno sicuramente con delle formulazioni non eccelse. In ogni caso ciò consente di ritenere sostanzialmente rispettato il principio di determinatezza. Pertanto, nessun dubbio residua in ordine alla circostanza che sanzioni penali (cfr. comma 1 art. 30) e amministrative (cfr. comma 2 art. 30) nella fattispecie debbano concorrere. Temo è vero che proprio il comma 2 dell'art. 30 testualmente recita⁶:

2. La violazione delle disposizioni emanate dagli organismi di gestione delle aree protette è altresì punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinquantamila a lire duemilioni. Tali sanzioni sono irrogate, nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, dal legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area protetta.

Per ultimo, proprio alla luce delle difficoltà applicative che potrebbero emergere durante lo svolgimento non tanto dell'attività accertativa, quanto piuttosto nella fase della "contestazione differita" e/o di "gestione del procedimento amministrativo punitivo" da parte dell'Ente Gestore, riteniamo utile che gli organi di vigilanza individuino opportuni punti di cooperazione e collaborazione, anche eventualmente mediante la stipula di un protocollo di intesa tra "organo di controllo" (Capitaneria di Porto Guardia Costiera) ed Ente Gestore medesimo.

Cristian Rovito

Publicato il 23 novembre 2009

¹ Così Stefania PALLOTTA su "La verbalizzazione dell'accertamento degli illeciti amministrativi ambientali: rassegna di problematiche operative" - su www.dirittoambiente.net;

² Cass. Pen., Sez. lav. 17.04.1004, n. 7346 ;

³ Cass. Sez. I, 17.07.1990, n. 7332 ;

⁴ Così Stefania PALLOTTA su « La duplice accezione del termine « contestazione » in materia di illeciti amministrativi ambientali » su www.dirittoambiente.net;

⁵ Cass. Civ., sez. III, 01.08.2000, n. 10036 in Arch. Giur. Circ. 2000, p. 742; conformemente, Cass. Sez. I, 14 ottobre 1995, n. 10753, in *Foro it., Rep.*, 1996, voce Sanzioni amministrative e depenalizzazione, n. 72;

⁶ Così avv. Valentina STEFUTTI su www.dirittoambiente.net;



Prot. n. _____ del _____



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
CAPITANERIA DI PORTO DI _____

N. _____/2009

Oggetto: "Verbale di accertamento" di violazioni amministrative in
materia di "aree marine protette"

Dall'attività di accertamento compiuta in data _____, alle ore _____
presso _____

_____ i
sottoscritti _____ verbalizzanti
_____ hanno rilevato
che il sig. _____, codice Fiscale _____, nato a
_____ (____) il _____ e residente a _____ (____) in via
_____, identificato a mezzo di _____ n.
_____ rilasciato da _____ il _____ e valido fino al
_____ si è reso responsabile della seguente fattispecie illecita:

ad esempio:

*transitava con la propria unità da diporto (specificare natante, imbarcazione iscritta nel R.I.D. di etc.
etc.....) all'interno dell'area marina protetta..... trovandosi ad una distanza di 150 metri dal segnale
speciale di delimitazione dell'area marina protetta oppure attraversava a velocità sostenuta la zona A
di riserva integrale così arrecando disturbo etc.....*

così violando l'art. _____ del _____ punito dall'art. _____ del _____.
Obbligato in solido ai sensi dell'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689 è il/la
sig./sig.ra/ditta/Società _____, Codice Fiscale/Partita I.V.A.
_____, con sede in _____ (____) in via

_____ Tale condotta è sanzionata dall'art. _____ del _____
_____ da un minimo di € _____ ad un
massimo di € _____.

Ai sensi dell'art. _____ del _____ "regolamento di esecuzione ed organizzazione dell'area marina protetta di _____", il presente verbale di accertamento verrà immediatamente inviato all'Ente Gestore della Riserva Naturale Marina di _____ il quale, provvederà ad irrogare la relativa sanzione.

GLI ACCERTATORI



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