

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 811

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori RAPISARDA, BRESCIA, CALVI,
CANNARIATO, CICCHITTO, COCCIU, COVELLO, CROCETTA,
FERRARA Vito, FRANZA, GALUPPO, LAURIA, LIBERATORI,
MAISANO GRASSI, MANNA, MARINUCCI MARIANI, NAPOLI,
PIZZO, PROCACCI, PUTIGNANO, RIVIERA, ROCCHI, RONZANI,
RUSSO Raffaele, SCHEDA, SELLITTI, STRUFFI, ZUFFA e
GRASSI BERTAZZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1992

Istituzione presso il Ministero dell'ambiente del
«Servizio di difesa del mare»

ONOREVOLI SENATORI. - La complessità dei problemi ambientali, così come si è andata configurando con lo sviluppo delle attività antropiche, pone al legislatore l'obbligo morale, prima ancora che giuridico, di riflettere adeguatamente sulla validità degli strumenti predisposti per prevenire i fenomeni inquinanti e per contrastarne con efficacia gli effetti quando malauguratamente si verificano. Il discorso assume un'eccezionale valenza soprattutto per quanto concerne l'ambiente marino.

Il nostro Paese, collocato al centro del Mediterraneo, cioè in un'area intensamente antropizzata (oltre 180 milioni di persone gravitano lungo le coste del *mare nostrum*) ha in merito ai processi inquinanti una spiccata responsabilità: vuoi per il suo perimetro costiero di quasi 8.000 chilometri (l'85 per cento dell'inquinamento marino è di origine tellurica), vuoi per la maggiore industrializzazione del suo apparato produttivo, rispetto ai restanti paesi rivieraschi. A ciò si aggiunge l'esposizione delle nostre coste ai potenziali pericoli di danni ambientali che possono derivare dal rilevante traffico marittimo cisterniero (il 28 per cento di tutto il traffico mondiale) che lambisce il territorio metropolitano italiano e che percorre la direttrice est-ovest e viceversa, con le rotte del canale di Sicilia, e quella nord-sud e viceversa, con le rotte tirreniche e adriatiche.

Invero, sull'argomento, sotto il profilo normativo generale, l'Italia non è rimasta molto indietro in riferimento agli altri paesi avanzati. Sono state infatti recepite nel nostro ordinamento tutte le convenzioni internazionali sulla materia e c'è stata l'emanazione della legge 31 dicembre 1982, n. 979, che costituisce la pietra angolare sulla difesa del mare.

Tuttavia, in data 8 luglio 1986 è stata emanata la legge n. 349 istitutiva del Mini-

stero dell'ambiente e il raccordo tra quest'ultima novella legislativa e la legge n. 979 del 1982 non ha risolto una questione di fondo e cioè la necessità di assicurare la definizione e la direzione unitaria della politica a favore dell'ambiente del nostro Paese. Anzi, talune disposizioni delle due leggi appena indicate hanno ingenerato delle disfunzioni vistose. Ad esempio, al Ministro della marina mercantile è stata affidata, seppure con il concerto del Ministero dell'ambiente, la formazione del «piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino» (articolo 1, legge 31 dicembre 1982, n. 979), mentre al Ministero dell'ambiente è stato assegnato il compito di autorizzare gli scarichi in mare del materiale di risulta dragato dai porti (articolo 4, legge 8 luglio 1986, n. 349).

Non v'è chi non veda la contraddizione: al Ministero dell'ambiente sfugge ogni possibilità di indicare in posizione di primazia le linee d'indirizzo della politica ambientale relativa alla costa e al mare, e di controllarne quindi l'attuazione pratica, ma allo stesso dicastero viene poi lasciato l'onere riduttivo di seguire un aspetto, per così dire «tecnico», di tale politica.

È da segnalare al riguardo, per inciso, che nel rapporto *caring for the earth* (aver cura della terra), presentato ai governi di tutto il mondo nell'ottobre del 1991 e predisposto dall'Unione mondiale per la conservazione della natura (IUCN), dal Programma per l'ambiente della Nazioni Unite (UNEP) e dal Fondo mondiale per la natura (WWF) è detto testualmente: «in primo luogo occorre prevenire l'inquinamento. Tutti i governi dovrebbero attenersi al "principio della precauzione" che consiste nel rendere minimo, e possibilmente nell'impedire totalmente, lo scarico nell'ambiente di sostanze che possono risultare dannose. Il modo migliore per

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

farlo e rendere la protezione del suolo, dell'aria, dei fiumi e del mare compiti di un unico ente».

In Italia finora si è seguita un'altra strada e i risultati di questo modo di procedere si sono appalesati in tutta la loro negatività già da tempo. Il nostro Paese infatti non ha ancora, a distanza di quasi 10 anni dall'entrata in vigore della legge n. 979 del 1982, il Piano generale di difesa dell'ambiente marino, mentre in merito ai due gravissimi disastri della motocisterna «Haven» a Genova e delle unità «Moby Prince» e «Agip Abruzzo» a Livorno, verificatisi nell'aprile 1991, il Ministero dell'ambiente non ha potuto fare altro che osservare l'evolversi degli eventi, senza aver la possibilità di svolgere una concreta e incisiva attività d'iniziativa, di direzione, di coordinamento e di intervento operativo.

Una tale impostazione normativa non è più accettabile, anche perchè il Ministero della marina mercantile già negli orientamenti dell'attuale Gabinetto Amato è destinato ad essere accorporato al Ministero dei trasporti, secondo una filosofia di unificazione dei settori omogenei per una ridefinizione razionale delle competenze delle amministrazioni dello Stato, soprattutto al fine di favorire il processo decisionale, ottenere l'ottimizzazione delle risorse disponibili e conseguire un marcato miglioramento dell'efficienza e dell'operatività delle strutture pubbliche.

Il disegno di legge che è stato predisposto, pur se «a costo zero» per la collettività, non è pertanto una «leggina» ma un provvedimento quanto mai importante che mira a comporre un quadro unitario di competenze in tema di politica ambientale, così come ormai pressantemente viene richiesto dall'opinione pubblica e dai maggiori organismi internazionali di protezione della natura.

Si spera sia chiaro allora che non si tratta di un disegno di legge di *Cicero pro domo sua* ma di *Cicero pro mari nostro*. Con l'articolo 1 del provvedimento sono fissate le competenze e le attribuzioni del Ministro e del Ministero dell'ambiente in materia di salvaguardia dell'ambiente marino e di

prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare.

La *ratio* della norma, secondo quanto esplicitato nella prima parte della relazione, è quella di costituire un unico contesto di compiti in tema di politica ambientale sotto l'egida di un solo dicastero.

Il comma 3 dello stesso articolo tende ad assicurare, attraverso l'istituto del concerto ministeriale, il regolare svolgimento dell'attività amministrativa e operativa per le questioni ambientali marittime che possono confinare con materie di pertinenza del Ministero della marina mercantile, quali la pesca, il demanio marittimo e portuale, la sicurezza della navigazione, eccetera.

L'articolo 2 fornisce, per le finalità della legge, al Ministro e al Ministero dell'ambiente lo strumento per operare al meglio nel settore dell'ambiente marino ponendo l'Ispettorato generale delle capitanerie di porto e il Corpo delle capitanerie di porto alla dipendenza funzionale del Ministro dell'ambiente.

Si tratta di una disposizione di notevole importanza perchè consente al Ministro dell'ambiente di disporre direttamente, sia al centro che in periferia, di un Corpo che nella sua articolazione organica è disseminato capillarmente lungo tutto il perimetro costiero italiano ed è presente con mezzi navali ed aerei sul mare, territoriale e non, e sul cielo sovrastante.

I commi 2 e 3 dell'articolo 2 sono finalizzati alla realizzazione e al funzionamento su scala nazionale, di un sistema di gestione e controllo del traffico marittimo (*Vessel Traffic System*) previsto dalla legge n. 220 del 1992, già approvato per la zona ad alto rischio dello stretto di Messina con decreto del Ministro della marina mercantile del 26 ottobre 1992.

Tale sistema consente, mediante l'impiego di avanzate tecnologie telematiche, l'assistenza alla navigazione marittima rendendo disponibile in tempo reale l'immagine del traffico marittimo sia in un dato momento (posizione statica) sia nella posizione evolutiva stimata, con un completo corredo di informazioni costantemente aggiornate con riferimento ai parametri geo-

grafici (coste, latitudine) meteo-oceanografici (venti, correnti, visibilità, forza del mare) e regolamentari (aree interdette, ancoraggi).

Il VTS, una volta attivato, consentirebbe una sorveglianza automatica e continua di tutto il traffico marittimo con conseguente riduzione, prossima al limite zero, dei rischi di incidenti, apprestando un'adeguata salvaguardia della vita umana in mare e dell'ambiente marino e costiero eliminando gli effetti dannosi od anche catastrofici di eventi incidentali.

A tale proposito si richiamano i disastrosi recenti incidenti, dell'aprile 1991 (collisione del traghetto Moby Prince con una petroliera al largo di Livorno ed incendio della petroliera Haven al largo di Genova) che hanno causato, oltre a dolorose perdite di vite umane, ingenti danni provocati dal devastante flusso di greggio riversatosi sui litorali.

Assai più proficua appare quindi un'idea politica di prevenzione, che trova nell'attivazione di un sistema VTS su scala nazionale uno strumento indispensabile, tanto più necessario se si considera l'intensità di traffico e l'elevatissimo numero di incidenti che fanno del Mediterraneo un mare particolarmente a rischio (secondo dati ufficiali si sono registrati nel Mar Mediterraneo nel decennio 1977-1987 ben 94 incidenti a petroliere).

L'esigenza illustrata è particolarmente avvertita sia a livello di Governo, sia più in generale da tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento e diffusamente evidenziata dagli organi tecnici delle competenti amministrazioni (aggiornamento del piano nazionale trasporti, progettazione per l'attivazione di un sistema VTS su scala nazionale commissionata dal Ministero della marina mercantile).

La Confederazione italiana degli armatori liberi ha ufficialmente richiesto, nel luglio del 1992, che la tassa di riciclo introdotta nel nostro ordinamento con la legge n. 220 del 1992 venga destinata anche al finanziamento del sistema VTS nazionale.

Le spese afferenti la realizzazione del sistema VTS, se finanziate con una quota parte del contributo di riciclo previsto dalla legge n. 220 del 1992, andrebbero in definitiva a carico degli utenti.

Gli articoli 3 e 4 sono norme conseguenti alla nuova disciplina indicata dagli articoli 1 e 2 e prevedono, in particolare, l'istituzione in seno al Ministero dell'ambiente del «Servizio di difesa del mare» e la soppressione dell'Ispettorato centrale della difesa del mare (articolo 34 legge 31 dicembre 1982, n. 979) e della Consulta per la difesa del mare (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 1979).

I compiti degli organi soppressi sono rispettivamente assegnati al «Servizio di difesa del mare» e al comitato tecnico-scientifico istituito dall'articolo 11, comma 1, della legge 8 luglio 1986, n. 349, o da istituire in base al comma 7 dello stesso articolo 1 con provvedimento del Ministro dell'ambiente.

L'articolo 5 è la norma finale che serve a meglio delimitare la portata e a facilitare l'applicazione della presente legge. Il provvedimento non prevede oneri per l'erario.

Il VTS non può essere affidato ad un organismo privato; è infatti un sistema di sorveglianza e controllo della navigazione che non può non essere in mano pubblica, come il controllo della navigazione aerea; pertanto è stata prevista la gestione del VTS da parte delle Capitanerie di porto, anziché dell'Ispettorato centrale difesa del mare di cui con il presente disegno di legge si prevede la soppressione.

Il consorzio obbligatorio per la raccolta e il trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e di lavaggio delle navi, previsto dalla legge n. 220 del 1992 dovrà essere costituito di concerto dai Ministri dell'ambiente e della marina mercantile entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

La tassa (già contributo) di riciclo, prevista dalla stessa legge n. 220 del 1992, dovrà essere resa operante a decorrere dalla data della costituzione del consorzio per la realizzazione e il funzionamento del VTS.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Ministero dell'ambiente, oltre ai compiti di cui alla legge 8 luglio 1986, n. 349, e a quelli previsti da leggi successive, attua la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino e alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare.

2. In ordine alla materia di cui al comma 1, le competenze e le attribuzioni esercitate ai sensi delle leggi vigenti dal Ministro e dal Ministero della marina mercantile sono trasferite al Ministro e al Ministero dell'ambiente.

3. I provvedimenti per i quali la legislazione vigente prevede che il Ministro della marina mercantile si concerta col Ministro dell'ambiente, dopo l'emanazione della presente legge, sono adottati dal Ministro dell'ambiente di concerto col Ministro della marina mercantile.

Art. 2.

1. Per lo svolgimento delle attività amministrativa e operativa correlate ai compiti indicati nel precedente articolo 1, il Ministero dell'ambiente si avvale dell'Ispettorato generale delle capitanerie di porto e del Corpo delle capitanerie di porto che, soltanto ai fini suddetti, dipendono funzionalmente dal Ministro dell'ambiente.

2. Allo scopo di salvaguardare la sicurezza della vita umana in mare e ridurre i rischi derivanti dal trasporto via mare di idrocarburi e di sostanze nocive, all'Ispettorato generale delle capitanerie di porto e al Corpo delle capitanerie di porto è altresì affidata la gestione del sistema, coordinato a livello nazionale, di controllo e sorveglianza da terra della navigazione marittima con registrazione obbligatoria e sigillata di

ogni manovra nautica (*Vessel Traffic System*) previsto dall'articolo 2 della legge 28 febbraio 1992, n. 220.

3. Alle spese relative alla realizzazione e al funzionamento del sistema di cui al comma 2 si provvede utilizzando il gettito della tassa di riciclo di cui all'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 220 del 1992, come modificato dal comma 4 del presente articolo, relativa all'istituzione del Consorzio obbligatorio per il trattamento delle morchie e delle acque di zavorra e di lavaggio delle navi. Il predetto Consorzio dovrà essere costituito, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della marina mercantile.

4. A decorrere dalla data di costituzione del Consorzio medesimo è resa operante la tassa di riciclo.

Art. 3.

1. Per le finalità della presente legge è istituito presso il Ministero dell'ambiente il «Servizio di difesa del mare». Le attribuzioni del servizio e la relativa pianta organica sono definite dal regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge 8 luglio 1986, n. 349. Alla copertura dei posti di organico il Ministro dell'ambiente può provvedere mediante inquadramento a domanda del personale di ruolo presso il Ministero della marina mercantile, fino al soddisfacimento delle esigenze numeriche e con esclusione delle qualifiche di Dirigente generale e di Dirigente superiore.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è regolato il passaggio di funzioni e beni dal Ministero della marina mercantile al Ministero dell'ambiente.

3. Con l'entrata in vigore del decreto previsto dal comma 2 è soppresso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare istituito ai sensi dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 1982, n. 979.

Art. 4.

1. La Consulta per la difesa del mare di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 1979 e 10 marzo 1988 è soppressa. I relativi compiti sono svolti dal Comitato scientifico previsto dall'articolo 11, comma 1, della legge 8 luglio 1986, n. 349, ovvero, se ritenuto necessario, da altro Comitato tecnico-scientifico costituito dal Ministro dell'ambiente ai sensi del comma 7 del medesimo articolo.

Art. 5.

1. È abrogata ogni disposizione contraria o incompatibile con la presente legge.