

**COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO  
– GUARDIA COSTIERA –**



**COMMISSIONE 8<sup>a</sup>**

**AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI  
PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA**

**AS 948 - Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante  
legge quadro sulle aree protette**

***Elementi di valutazione***

**1. PREMESSA**

**2. LA LEGGE 6 DICEMBRE 1991, N. 394**

**3. AS 948**

**4. CONCLUSIONI**

## **1. Premessa**

Come è noto, la *legge del 6 dicembre 1991, n. 394*, intitolata "*Legge quadro sulle aree protette*", è stata per oltre trent'anni un punto di riferimento fondamentale per la tutela ambientale di tali aree, che includono parti di territorio e zone marine.

Il disegno di legge n. 948 propone una modifica a questa legge ed un elemento centrale della proposta di modifica è la nuova nozione di area naturale protetta (ANP), che integra e unisce le precedenti categorie di parchi nazionali, riserve naturali protette statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali, riserve naturali regionali, zone umide, zone di protezione speciale e zone speciali di conservazione.

Questo aggiornamento, ben lungi dall'essere un semplice esercizio di ridenominazione, dimostra una chiara modernità, bilanciando la tutela ambientale con aspetti di *governance* e sostenibilità nelle scelte amministrative degli organi di gestione e degli enti locali.

Un progetto ambizioso che richiede uno sforzo significativo per armonizzare le modifiche proposte con il testo originale della normativa in essere, che deve anche tener conto della stratificazione normativa succedutasi in più di trent'anni di operatività della 394/91 oltre che dei principi e delle disposizioni derivanti dalla normativa europea, sempre più influenti nel diritto nazionale e, in particolare, nel diritto ambientale.

## **2. La legge 6 dicembre 1991, n. 394**

Il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia Costiera ha da sempre ritenuto la legge 1991, n. 394, come una pietra miliare del proprio agire e ricopre un rilevante ruolo quale organo di vigilanza, sorveglianza e contrasto agli illeciti, sempre al servizio della collettività e in piena sinergia con tutti gli altri organi amministrativi e di polizia coinvolti. In questo ambito svolge una serie di attività e funzioni legate alla gestione ed alla tutela delle aree protette, in particolare quelle marine, che in grandi linee possono essere riassunte come di seguito:

### **a) sorveglianza e controllo:**

- le capitanerie di porto sono responsabili della sorveglianza delle aree marine protette, garantendo il rispetto delle norme e dei regolamenti previsti dalla legge n. 394;
- devono vigilare sulle attività umane che possono impattare negativamente l'ambiente

marino, come la pesca, la navigazione, e le operazioni subacquee;

**b) attività di polizia ambientale:**

- le capitanerie di porto svolgono funzioni di polizia ambientale nelle aree marine protette, intervenendo in caso di infrazioni e contribuendo alla prevenzione e repressione dei reati ambientali;
- hanno l'autorità di elevare sanzioni amministrative e penali per il mancato rispetto delle normative vigenti;

**c) collaborazione con altri enti:**

- l'attività delle capitanerie di porto si completa attraverso la collaborazione con altri enti preposti alla gestione delle aree protette, come enti gestori, amministrazioni locali, istituti scientifici e organizzazioni ambientaliste;
- partecipano alla realizzazione dei piani di gestione delle aree marine protette, fornendo supporto operativo e logistico;

**d) educazione e sensibilizzazione:**

- le capitanerie di porto contribuiscono alle attività di educazione ambientale e sensibilizzazione del pubblico sull'importanza della conservazione delle aree protette;
- promuovono iniziative volte a migliorare la consapevolezza e il rispetto delle normative ambientali tra i cittadini e gli operatori marittimi;

**e) emergenze ambientali:**

- sono coinvolte nella gestione delle emergenze ambientali che possono verificarsi nelle aree marine protette, come sversamenti di idrocarburi o altre sostanze inquinanti;
- coordinano le operazioni di risposta rapida e di mitigazione dei danni ambientali in collaborazione con altre autorità competenti.

A titolo di esempio riporto solo alcuni dei dati dell'attività svolta dal Corpo nelle *Aree Marine Protette* negli anni 2022, 2023 e nel primo semestre 2024, suddivisi per tipologia di controllo delle attività svolte e conseguente sanzione emessa per contestare violazione delle normative ambientali ovvero per mancato rispetto dei divieti di pesca in tali aree:

*Numero di contestazioni per violazione delle norme inerenti la specifica tutela ambientale:*

- **2022: 346**
- **2023: 306**
- **2024: 82 (alla data odierna)**

*Numero di contestazioni per violazione delle norme di protezione della pesca nelle AMP:*

- **2022: 60**
- **2023: 39**
- **2024: 34 (alla data odierna).**

### **3. AS 948, modifica alla legge 6 dicembre 1991, n. 394.**

Entrando nel merito delle proposte di modifica, ed in considerazione dei compiti svolti dal Corpo delle capitanerie di porto – Guardia Costiera, è opportuno evidenziare alcuni aspetti che meritano una riflessione.

Per quanto attiene alla definizione delle aree protette è corretto ampliare il concetto anche ad altre fattispecie

L'articolo 20 sostituisce integralmente l'articolo 30 della legge 394/91 in materia di sanzioni.

I richiamati artt. 6 e 13 della vigente L. 394/1991 disciplinano rispettivamente le misure di salvaguardia (art. 6) e il nulla osta (art.13).

L'art. 6, in particolare, vieta l'esecuzione di nuove costruzioni all'interno delle aree protette.

L'art. 13 prevede la necessità di un preventivo “nulla osta” da parte dell'Ente Parco, ai fini del rilascio di concessioni o autorizzazioni per eseguire opere, interventi o impianti all'interno del parco.

È necessario fare una precisazione relativa ai due precetti.

Mentre l'art. 6 prevede un generico divieto di eseguire nuove costruzioni o trasformazioni di quelle esistenti nei confronti di chiunque, l'art 13 sembra rivolto esclusivamente ai soggetti pubblici titolati a rilasciare concessioni o autorizzazioni per l'esecuzione di opere all'interno dei parchi, i quali devono preventivamente acquisire il nulla osta dell'Ente parco.

Invero, ferma la possibilità di valutazione sotto il punto di vista amministrativo, ad esempio ai fini di nullità, dei provvedimenti amministrativi rilasciati in assenza di nulla osta dell'Ente Parco, siffatti

provvedimenti potrebbero provocare l'effettiva edificazione di una o più opere da ritenersi abusive, pertanto passibili di eventuali misure cautelari reali (lo strumento più idoneo appare il sequestro penale preventivo, ex art. 321 c.p.p.).

Sembra quindi che il primo comportamento (edificazione in totale abuso) debba ritenersi più grave del secondo (edificazione in assenza del solo nulla osta dell'ente di gestione dell'ANP).

Ciò premesso, i comportamenti posti in essere in ambito AMP in violazione dei precetti di cui all'art. 6 della L. 394/91, dovrebbero prevedere delle sanzioni più rigorose rispetto a quelle già previste dall'art. 181 comma 1-bis del D.lgs 42/2004.

Infatti, in base all'attuale formulazione dell'articolo 181, comma 1-bis del D.Lgs. 42/2004, sono puniti con la reclusione da uno a quattro anni (non è prevista la multa), coloro che eseguono lavori senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, su immobili o su aree tutelati per legge ai sensi dell'articolo 142 ed abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

Nell'art. 142 lett. f) del D.lgs 42/2004 sono infatti comprese tra le aree di interesse paesaggistico, tutelate per legge, i parchi e le riserve nazionali o regionali, categorie che, secondo la nuova formulazione della Legge n. 394/91, rientrano tra le aree naturali protette così come i territori di protezione esterna dei parchi.

Rispetto alla previsione del citato art. 181, dunque comportamenti che violano il precetto di cui agli art. 6 della L. 394/1991, considerato l'alto livello di protezione dell'area naturale, posto alla base della disciplina in questione, dovrebbero prescindere dalla cubatura o dalla volumetria della costruzione abusiva ed essere puniti *tout court* con il delitto ivi previsto (art. 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Per quanto attiene alla violazione dell'articolo 13 della Legge quadro, si ritiene congrua la contravvenzione introdotta nel disegno di legge in analisi.

#### **4. Conclusioni**

In conclusione, il disegno di legge n. 948 rappresenta un passo significativo verso

l'aggiornamento e il rafforzamento della tutela delle aree naturali protette in Italia, ampliandone la definizione e le categorie per includere una gamma più vasta di ecosistemi. Questo aggiornamento è essenziale per allineare la normativa nazionale alle più recenti direttive europee e rispondere alle sfide ambientali contemporanee.

L'approccio più rigoroso verso le violazioni è un passo necessario per garantire che la protezione ambientale non sia solo teorica ma effettiva e applicabile.

In definitiva, la modifica della legge 394/91 non solo rafforza la protezione delle aree naturali, ma promuove una gestione più integrata e moderna delle stesse, contribuendo così a preservare il patrimonio naturale italiano per le generazioni future.

Ciò premesso si ritiene di condividere con codesta Commissione le osservazioni di cui al precedente paragrafo 3, in quanto rappresentano eventuali spunti di riflessioni per integrare e coordinare al meglio le norme di settore, qualora condiviso.