

## indice

Introduzione .....	
<b>Cap. I: La tutela dell'ambiente .....</b>	
1. Premessa .....	
<b>2. Il concetto di ambiente .....</b>	
3. Il contesto internazionale: .....	
3.1 La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano .....	
<b>3.2 L'UNEP e il Rapporto Brundtland .....</b>	
<b>3.3 La Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente umano e lo sviluppo .....</b>	
<b>4. L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione Europea: .....</b>	
4.1 La politica ambientale della CEE dal 1957 al 1973 .....	
<b>4.2 Dal primo programma di azione nel 1973 all'Atto Unico ....</b>	
<b>4.3 Dal Trattato di Maastricht ai giorni nostri .....</b>	
5. L'attuazione della politica ambientale in Italia: .....	
5.1 La politica ambientale italiana tra gli anni '60 e '70 .....	
5.2 La politica ambientale italiana tra la metà degli anni '70 il 1986 .....	
<b>5.3 La politica ambientale italiana dal 1986 ad oggi .....</b>	
<b>Cap. II: Il mare e la sua tutela .....</b>	
1. Premessa .....	
2. L'evoluzione del diritto internazionale marittimo .....	
3. La tutela internazionale dell'ambiente marino .....	
4. La protezione dell'ambiente marino in ambito comunitario .....	
5. La normativa italiana a tutela del mare .....	
<b>Cap III: Il contesto legislativo nazionale delle aree protette .....</b>	
1. Premessa .....	
2. L'evoluzione della normativa italiana in materia di aree protette ...	
3. La legge quadro sulle aree protette .....	
4. Le normative italiane sulle aree protette marine fino alla legge sulla "Difesa del mare" .....	
5. Le aree protette marine nella legge n. 394/91 .....	
<b>Cap IV: L'area marina protetta "Punta Campanella" .....</b>	
1. Premessa .....	
2. La riforma Bassanini e la Legge n. 426/98 .....	
3. L'area naturale marina protetta "Punta Campanella" .....	
4. Gli strumenti finanziari a sostegno dello sviluppo socio-economico sostenibile nell'A.M.P. ....	
5. Le attività economiche sostenibili nell'A.M.P. ....	
<b>Considerazioni conclusive .....</b>	
<i>Bibliografia</i> .....	

## Introduzione

Il lavoro che mi accingo a presentare è finalizzato alla descrizione del quadro giuridico di riferimento della tutela dell'ambiente marino e, in particolare, all'approfondimento dell'attuazione, in ambito nazionale, degli interventi protezionistici sul mare. L'intera questione si inserisce in un contesto più vasto che tiene conto dell'evoluzione del rapporto uomo-ambiente. Ed è proprio alla tutela dell'ambiente che è dedicato il capitolo iniziale della presente tesi. In quest'ultimo, oltre ad esaminare la nascita e lo sviluppo dell'ecologia moderna, si ripercorrono le principali tappe e gli eventi più significativi che hanno contribuito all'affermazione della politica ambientale in ambito internazionale, europeo e nazionale.

L'argomento della tutela e degli interventi legislativi contro l'inquinamento marino sono descritti nel secondo capitolo. Prima di analizzare la protezione dell'ambiente marino nei vari contesti di riferimento, mi è sembrato opportuno considerare l'evoluzione del diritto internazionale marittimo. Questa decisione origina dalla riflessione di voler offrire un'analisi quanto più esaustiva di materie diverse che afferiscono al tema centrale di questo lavoro.

La tesi prosegue con la trattazione della situazione legislativa nazionale delle aree protette. La necessità di adottare in Italia politiche conservative delle risorse naturali è piuttosto recente. Essa è influenzata dall'accresciuta consapevolezza internazionale dei danni provocati dalla forte e intensa pressione sull'ambiente dello sviluppo industriale. L'approvazione della legge n. 394/91, "Legge quadro sulle aree protette", è preceduta da una sostanziale evoluzione del concetto stesso di tutela e dall'alternativo riparto, in questa materia, delle competenze legislative e amministrative fra Stato e Regioni. Inoltre, la stessa istituzione delle riserve marine è già prevista dalla legge n. 979/82 sulla "Difesa del mare".

L'ultimo capitolo trae spunto dall'esperienza maturata dal 1997 nell'area marina protetta "Punta Campanella". Si tratta dell'unica area marina esistente nella Regione Campania per la cui istituzione si è dovuto attendere quindici anni. L'intervento coniuga la difesa delle tradizioni, la valorizzazione dei beni naturali e la necessità di promuovere opportunità di "sviluppo sostenibile" e occupazione.

Questo elaborato mi ha permesso di conoscere soggetti, avvenimenti, scelte, difficoltà e resistenze che tuttora ostacolano e/o favoriscono l'attuazione della politica di tutela dell'ambiente marino. Confido nella speranza che in futuro l'ambiente e il mare

divengano sempre più oggetto di interventi, non propagandistici, realizzati nell'interesse collettivo delle generazioni presenti e future. Al fine di rendere possibile un concreto cambiamento è necessario uscire dalla percezione dell'azione protezionistica solo in termini di limiti e di vincoli. La maggiore consapevolezza dell'impatto, che anche le singole azioni hanno sull'ambiente, deve orientarci nell'adozione di stili di vita che diano forza a politiche innovative. Sostenere l'istituzione di un'area marina protetta e promuoverne la sua esistenza significa proteggere le bellezze naturali e, nel contempo, incentivare l'offerta di servizi e di prodotti di alta qualità per un turismo "responsabile" nell'interesse, anche, di un rinnovato benessere per la comunità locale.

Prima di concludere questa breve introduzione colgo l'occasione per ringraziare la prof.ssa Valeria Mengano per l'immediatezza con cui ha accolto la mia proposta di lavoro e la fiducia dimostrata per il mio elaborato, il dott. Alberico Simioli per la disponibilità con cui ha reso possibile la conoscenza dell'esperienza dell'area marina protetta "Punta Campanella", il dott. Mario Realfonzo per avermi sostenuto nella realizzazione di un sogno e per la straordinaria capacità con cui "mi ridona a me stesso", Nives per i suoi preziosi consigli, Tonino per la sua "fraterna" amicizia, Peppe per la sua presenza "discreta", Carmine e Florinda per l'incoraggiamento e l'entusiasmo e tutti coloro a cui voglio bene.

## Capitolo I: La tutela dell'ambiente

### 1. Premessa

L'accresciuta consapevolezza dell'importanza dell'ambiente e della necessità della sua salvaguardia hanno da un lato incentivato l'adozione di politiche di sviluppo e di stili di vita più rispettosi dell'ambiente, dall'altro stimolato la nascita e l'evoluzione di una tutela giuridica e normativa ambientale sempre più organica. In questo capitolo esamineremo da un lato l'evoluzione del concetto di ambiente e lo sviluppo dei movimenti ecologici, dall'altro l'evoluzione della politica ambientale internazionale, europea e nazionale.

### 2. Il concetto di ambiente

La problematica del rapporto uomo-ambiente e il riconoscimento della loro interdipendenza viene messa in evidenza già nel 1859 da Darwin. Infatti l'enunciazione della teoria dell'evoluzione, elaborata dal naturalista inglese, precorre la nascita di una scienza che studi i rapporti e gli equilibri tra gli esseri viventi e l'ambiente che li circonda e sottolinea l'enorme importanza dei fattori ambientali sui fenomeni evolutivi. Darwin è anche influenzato dalle tesi Maltusiane che sostengono l'esigenza di controllare e limitare la popolazione umana data la scarsità relativa di risorse alimentari fornite dal mondo. A partire dalla seconda metà del XIX sec., sulla scia degli studi di Darwin, l'ecologia inizia a svilupparsi come scienza pura: Haeckel introduce il termine "ecologia" nel 1866 e Möbius quello di "biocenosi" nel 1877. Insieme allo sviluppo della scienza ecologica cresce, in varie parti del pianeta, l'importanza per lo studio delle alterazioni e delle distruzioni delle risorse naturali. Questi studi offrono preziose indicazioni scientifiche per le prime azioni di "conservazione" delle risorse naturali e stimolano la nascita delle prime associazioni naturalistiche. Negli U.S.A. viene istituito il primo parco nazionale a Yellowstone nel 1872, mentre la costituzione della prima organizzazione, il Sierra Club, risale al 1892. In Italia nel 1874 lo zoologo tedesco Dohrn fonda a Napoli una celebre stazione zoologica, ancora oggi attivo centro di ricerche sull'ecologia del golfo, e nel 1898 viene fondata l'Associazione Nazionale Pro Montibus et Silvis, considerata l'antesignana delle attuali organizzazioni impegnate in campo ambientale.

La nascita e lo sviluppo dell'ecologia moderna possono essere collocati intorno agli anni trenta del sec. XX. Il campo di indagine dell'ecologia, infatti, si dilata passando da quello specifico delle ricerche esclusivamente biologiche a quello più generale dei diversi aspetti del rapporto tra le popolazioni e l'ambiente. L'attenzione per l'ecologia cresce dopo la seconda guerra mondiale quando si scopre che l'immissione di composti radioattivi nell'atmosfera, in seguito alle esplosioni nucleari, provoca alterazioni dei cicli ecologici dannose per la vita umana. Sul fronte giuridico la Carta Costituzionale italiana, entrata in vigore il 1 gennaio 1948, non contiene alcun riferimento esplicito all'ambiente. Le norme più significative che presentano qualche relazione con l'ambiente sono l'art. 9, che tutela il paesaggio ed il patrimonio storico-artistico, e l'art. 32, che riconosce il diritto alla salute.

L'eccezionale sviluppo industriale ed economico degli anni cinquanta comporta un impatto ambientale senza precedenti e segna l'inizio di un inquinamento industriale crescente. Questa situazione e la continua dilatazione dei campi di applicazione dell'ecologia contribuiscono, intorno agli anni sessanta, alla nascita della cosiddetta ecologia "sociale" o "politica". Le problematiche del rapporto uomo-ambiente e la loro interdipendenza iniziano ad essere studiate non solo da un punto di vista fisico-biologico, ma in tutti gli aspetti di equilibrio territoriale, urbanistico, demografico, tecnologico e alimentare. Esempio significativo di questo impegno totale dell'ecologia può essere considerato il volume divulgato nel 1962 da Rachel Carson "Primavera silenziosa", nel quale si denunciano i danni provocati dall'abuso degli insetticidi ed erbicidi nell'agricoltura. In generale le opere "ecologiche" di molti autori di questo periodo mettono in guardia l'umanità circa l'ecocatastrofe verso la quale si dirige, una sorta di "apocalisse" imminente, e invocano come unica salvezza il cambiamento d'indirizzo che coinvolga tutti i meccanismi di sviluppo e le radici del benessere.

Negli U.S.A. l'opinione pubblica è informata, anche da un accreditato filone scientifico, delle problematiche ecologiche connesse all'"esplosione demografica" della popolazione mondiale, alla congestione del traffico automobilistico e urbano, agli inquinamenti industriali, ma soprattutto alla contaminazione radioattiva dovuta alle esplosioni delle bombe atomiche e alle centrali del nascente potere nucleare -commerciale. In Italia i primi movimenti di contestazione ecologica si riferiscono ai danni dell'urbanizzazione e a quelli relativi all'inquinamento delle acque. Questo aspetto incentiva dapprima la nascita di associazioni protezionistiche con le finalità di difesa dei valori storici e culturali (Italia Nostra nel 1955) e poi di quelle definite di "conservazionismo naturale" (Pro Natura nel 1959, Lipu nel 1965 e WWF Italia nel 1966) che denunciano le violenze subite dall'ambiente a causa dell'inquinamento atmosferico ed idrico. Il rapporto uomo-ambiente viene, quindi, interpretato secondo termini etici ed estetici, più che da meccanismi di natura socio-economica.

Gli anni settanta rappresentano il momento più "esplosivo" della contestazione ecologica e della messa in discussione dei modelli capitalistici di sviluppo. Il forte movimento di opinione, sollecitato anche dai mass-media, denuncia gli effetti che i disastri ecologici arrecano alla salute umana e culmina negli U.S.A. con la proclamazione nell'aprile del 1970 dell' "Earth Day". In Europa il 1970 viene dichiarato "Anno europeo della conservazione della natura" non ricevendo però la giusta attenzione. In Italia iniziano ad essere organizzate conferenze sul tema "Uomo e ambiente" e a diffondersi maggiormente le preoccupanti notizie sull'inquinamento. Nel giugno del 1972 le Nazioni Unite organizzano a Stoccolma la prima conferenza mondiale sull'ambiente dal titolo "L'ambiente umano". In questa atmosfera viene pubblicato sempre nel 1972 il primo rapporto su "I limiti dello sviluppo" realizzato dal Club di Roma, un'associazione di intellettuali e ricercatori di diversi paesi costituitasi a Roma il 1968. In base ai tassi di crescita dell'attuale popolazione mondiale, calcolati secondo un modello matematico di simulazione, il rapporto denuncia l'impossibilità di una crescita indefinita e conclude con la necessità di "frenare la crescita" per evitare la catastrofe dell'esaurimento delle risorse naturali, la fame e la guerra. Le tesi del Club di Roma, anche se successivamente rivisitate dagli stessi aderenti, provocano reazioni in tutti i settori, da quello politico a quello religioso, e svolgono un ruolo determinante nella diffusione del concetto di "sostenibilità". La crisi petrolifera del 1973 e in generale la crisi economica della

metà degli anni settanta rivelano la funzione strategica della scarsità delle risorse nell'economia e influenzano il dibattito sulla necessità dell'adozione di una politica di "austerità".

L'espressione "bene ambientale" compare, per la prima volta in Italia, nella legge n. 5/75 istitutiva del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali.

Gli anni ottanta si caratterizzano per una maggiore attenzione dei governi rispetto alle istanze affermate dai movimenti ecologisti. Risulta ancora più evidente l'approccio all' "ecologia politica" che postula un legame immediato e diretto fra le lotte ecologiste e quelle sociali. In Italia mentre tutti i partiti storici rivendicano una sensibilità ambientalista si costituiscono, sulla scorta dell'esperienza tedesca, i primi partiti "verdi". Dal movimento di protesta antinucleare nascono comitati e associazioni ambientaliste quali la Lega per l'ambiente (oggi Legambiente). Si inizia a riflettere sul significato ecologico del concetto di complessità e la questione ecologica viene interpretata secondo un orientamento sistemico. Si mette in discussione l'antropocentrismo e nuove azioni vengono intraprese per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche animaliste. L'incidente nella centrale nucleare di Chernobyl nel 1986, dopo quelli di Seveso e Three Miles Island, contribuiscono ad indirizzare l'opinione pubblica in senso antinucleare. Anche sul piano giuridico l'ambiente è oggetto di un'importante evoluzione. Il nostro ordinamento fa emergere l'ambiente dal novero degli interessi diffusi e gli riconosce il ruolo preminente di interesse pubblico fondamentale della collettività. La Corte Costituzionale, sulla base di un'interpretazione aggiornata della nostra Carta Costituzionale, afferma il diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona. Il dibattito sul concetto giuridico di ambiente divide la dottrina tra l'affermazione della tesi unitaria del bene giuridico e l'approccio settoriale al diritto ambientale.

La maggiore attenzione delle organizzazioni internazionali sul legame sempre più stretto fra le politiche ambientali e quelle socio-economiche costituisce il leitmotiv degli anni novanta e anticipa le grandi sfide della globalizzazione del nuovo millennio. Lo sforzo senza precedenti delle O.N.G. e dei movimenti indipendenti dei paesi meno sviluppati caratterizza le quattro riunioni preparatorie della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo del 1992. In quest'ultimo decennio la notevole produzione normativa e la nascita di nuove organizzazioni permettono l'approfondimento della disciplina delle problematiche ecologiche tradizionali e di quelle di più recente affermazione, come l'effetto dell'inquinamento sui cambiamenti climatici e la salvaguardia della biodiversità. L'importanza dei comportamenti individuali e collettivi per l'attuazione di una politica di sviluppo sostenibile spinge le istituzioni alla promozione di stili di vita più oculati nell'uso delle risorse naturali. Infine, il cammino verso uno sviluppo sostenibile, per essere possibile, richiede anche e soprattutto l'adesione e la partecipazione, sul piano delle scelte e dei comportamenti, di una pluralità sempre più ampia e più integrata di imprese, istituzioni, associazioni e cittadini.

### **3. Il contesto internazionale**

Gli anni settanta rappresentano, in ambito internazionale, il periodo durante il quale l'attenzione e le preoccupazioni verso i problemi ambientali si trasferiscono sul piano politico contribuendo alla realizzazione di una serie di progetti ed interventi assolutamente inediti. Le principali tappe con cui l'ONU afferma una politica ambientale sono: la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano nel 1972, la costituzione dell'UNEP nel 1973, il rapporto Brundtland nel 1987, la Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro nel 1992.

#### **3.1 La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano**

La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 rappresenta formalmente l'inizio dell'intervento dell'ONU in campo ambientale. Nella dichiarazione conclusiva si enunciano una serie di principi basilari. Tra essi i primi ventuno, esclusi i principi che vanno dall'ottavo al tredicesimo, risultano essere attinenti all'argomento qui trattato. Infatti il primo riconosce all'uomo come diritto fondamentale, insieme a quelli canonici di libertà e di uguaglianza, il diritto "a condizioni di vita adeguate, in un ambiente di qualità" e inoltre afferma la responsabilità umana alla "protezione e al miglioramento dell'ambiente per le generazioni presenti e future"; il secondo dichiara la necessità di salvaguardare con una programmazione e una gestione appropriata le "risorse naturali della Terra, comprese l'aria, l'acqua, il suolo, la flora, la fauna e soprattutto gli esemplari rappresentativi degli ecosistemi naturali"; i seguenti principi (dal terzo al settimo) riguardano: l'esigenza di preservare e migliorare la capacità della Terra di produrre risorse vitali rinnovabili, la salvaguardia delle specie selvatiche e dei loro habitat; la gestione delle risorse rinnovabili per evitare il loro esaurimento; la gestione dei rifiuti tossici e l'inquinamento dei mari. Allo sviluppo compatibile con l'ambiente sono invece dedicati i principi compresi tra il quattordicesimo e il ventesimo nei quali si raccomanda l'applicazione di processi di programmazione razionale allo sviluppo urbano, alle politiche demografiche, alla gestione delle risorse, alla ricerca scientifica e all'istruzione. Nel ventunesimo, infine, si conferma, secondo quanto già contenuto nella Carta delle Nazioni, il diritto sovrano degli Stati allo sfruttamento delle proprie risorse nell'attuazione delle proprie politiche ambientali e al tempo stesso si ribadisce la loro responsabilità nell'evitare che gli atti di propria competenza "danneggino l'ambiente di altri Stati o aree al di fuori dei confini della loro giurisdizione".

#### **3.2 L'UNEP e il Rapporto Brundtland**

Nel 1973 l'ONU costituisce l'agenzia internazionale per l'ambiente l'UNEP, con sede a Nairobi. Nelle intenzioni dell'Assemblea Generale l'UNEP avrebbe dovuto rappresentare un punto focale per il coordinamento all'interno del sistema ONU e non una semplice agenzia esecutiva. Ma al contrario l'operato dell'UNEP incontra una serie di difficoltà, la maggiore delle quali è la sua ridotta disponibilità finanziaria. Nonostante ciò, il contributo dell'UNEP alla definizione delle politiche ambientali internazionali e regionali si rileva significativo in alcuni ambiti. Infatti, attraverso gli strumenti della formazione, dell'informazione, della ricerca e della promozione di negoziati l'UNEP impone all'agenda delle Nazioni Unite i temi della desertificazione, degli inquinamenti marini, dei rifiuti pericolosi e della biodiversità.

Una svolta successiva nel dibattito internazionale sull'ambiente si verifica con la costituzione nelle Nazioni Unite della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo. Quest'ultima presenta nel 1987 un rapporto dal titolo "Il futuro di tutti noi" (Our Common future), conosciuto anche come rapporto Brundtland dal nome del Presidente della Commissione. L'importanza di questo rapporto deriva dalla definizione del concetto di "sviluppo sostenibile" e delle principali problematiche ambientali a livello planetario, mentre i suoi limiti consistono nella mancata individuazione di piani di azione per realizzare gli obiettivi in esso indicati.

#### **3.3 La Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo**

Il passaggio da un livello formale ad uno sostanziale e programmatico nell'attuazione di una politica ambientale si realizza con la convocazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (United Nations Conference on Environment and Development), svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. L'UNCED costituisce un impegno senza precedenti da parte della comunità internazionale. Uno sforzo testimonia soprattutto dalla complessità dei negoziati che lo caratterizzano.

Gli obiettivi della Conferenza avrebbero dovuto essere: l'approvazione di una dichiarazione fondamentale dei diritti dell'ambiente (la Carta della Terra) che identificasse i diritti e le responsabilità degli Stati e degli attori sociali, tre convenzioni

internazionali (sulle foreste, sul clima e sulla biodiversità), un programma di impegni comuni denominati Agenda 21 e precisi impegni tecnici-finanziari nel campo della cooperazione internazionale.

Il documento principale è senza dubbio quello dell'Agenda 21. Infatti, essa esprime la sintesi più matura della cultura ambientalista proponendo programmi innovativi, incentrati sull'idea di "sviluppo sostenibile". Ma l'importanza dell'Agenda 21 è notevolmente ridimensionata dal suo inesistente valore giuridico e dalla mancata copertura finanziaria dei suoi programmi. Insieme all'Agenda 21 l'UNCED adotta le due convenzioni sul clima e la biodiversità. Mentre, a causa della netta opposizione dei paesi tropicali colpiti nei loro principali interessi economici, la prevista convenzione sulle foreste è sostituita da una Dichiarazione di principi non vincolanti.

La mancata approvazione della Carta della Terra costituisce l'indice principale della scarsa volontà degli stati, soprattutto dei paesi industrializzati, ad attuare una reale politica ambientale in grado di indirizzare l'intero sistema produttivo verso un'integrazione tra le istanze di protezione ambientale e lo sviluppo economico. D'altra parte, soprattutto se la confrontiamo con la Conferenza di Stoccolma del 1972, si possono formulare anche giudizi positivi sull'esito dell'UNCED. Non solo per la partecipazione di oltre cento capi di stato e di governo, ma soprattutto per aver sottolineato i legami fra le politiche ambientali e quelle socio-economiche, così da superare l'idea che la soluzione dei problemi ambientali si fondasse esclusivamente su procedure tecnologiche.

Gli anni seguenti al Summit di Rio de Janeiro sono caratterizzati da una congiuntura economica negativa che provoca una generale tendenza alla riduzione delle risorse da destinare alla realizzazione di programmi nei settori dell'ambiente e dello sviluppo. Questa situazione economica internazionale ha come primo effetto il ridimensionamento del ruolo della Commissione per lo sviluppo sostenibile (CSD), costituita contestualmente alla Conferenza di Rio. Con la CSD si ottiene l'inserimento istituzionale e permanente degli obiettivi di sviluppo sostenibile all'interno del sistema ONU.

Lo svolgimento delle Conferenze sul clima (Berlino nel 1995, Kyoto nel 1997), ulteriore dato caratterizzante il dopo Rio, rappresentano altrettante tappe verso l'elaborazione di una politica mondiale delle Nazioni Unite finalizzata alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra responsabili del riscaldamento del pianeta. Il raggiungimento di questo obiettivo è riconosciuto da tutti i governi, ma nessuno di essi ha adottato significative politiche nazionali per la forte opposizione degli interessi economici interni che condizionano anche l'andamento dei negoziati. Lo "spirito di Rio", quindi, non è riuscito a promuovere quella tanto auspicata mobilitazione delle coscienze. L'attuale politica delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo sviluppo, a distanza di nove anni, si presenta in una posizione complessiva di stallo. Peraltro l'incapacità del sistema ONU di gestire le situazioni di conflitto, nelle diverse aree, del mondo evidenzia i limiti del suo ruolo nelle decisioni della politica internazionale.

#### **4. L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione Europea**

L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione Europea si può suddividere in tre significativi periodi: dall'istituzione nel 1957 della Comunità economica europea (oggi UE) al varo nel 1973 del primo programma di azione per la protezione dell'ambiente, dal 1973 all'entrata in vigore nel 1987 dell'Atto Unico, dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993 ai giorni nostri.

##### **4.1 La politica ambientale della CEE dal 1957 al 1973**

Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, stipulato a Roma nel 1957, non attribuisce a quest'ultima nessuna competenza in ambito ambientale. L'unica eccezione riguarda una clausola dell'art. 36 che autorizza il ricorso a restrizioni degli scambi per motivi di tutela della salute e della vita delle persone, degli animali e della flora. Ma in realtà si tratta di indicazioni deboli e soprattutto parziali, in quanto non si ha ancora consapevolezza delle problematiche ambientali. Questa situazione dipende da due principali motivi: da un lato dal boom economico, contraddistinto da una forte e generalizzata crescita su cui si fonda l'idea di uno "sviluppo socio-economico illimitato", dall'altro dalla mancata elaborazione di un concetto di ambiente come insieme di fattori fisici e biologici in equilibrio reciproco. Solo quando il degrado ambientale assume proporzioni rilevanti alcuni paesi membri della comunità europea attuano i primi provvedimenti e regolamentazioni in merito alla tutela dell'ambiente, mentre più diffusamente si incomincia a formare una coscienza collettiva attenta ai problemi ambientali.

In ambito europeo risale al 1970 il primo atto ufficiale che può essere chiaramente riferito alla questione ambientale: il Memorandum sulla politica industriale. E' con quest'ultimo che la Commissione segnala al Consiglio la necessità di promuovere iniziative nel settore ambientale. Al Memorandum la Commissione fa seguire, a distanza di un anno, una comunicazione agli Stati membri, nella quale si delinea il quadro istituzionale-normativo vigente e si propone l'attuazione di un programma di azione in campo ambientale.

Un ulteriore passo in avanti verso l'istituzione di una politica ambientale comunitaria si ha nel 1972 con la Dichiarazione di Parigi, ispirata anche dalla Conferenza di Stoccolma. Nella Dichiarazione, risultato del vertice tra i capi di Stato e di governo della Comunità, si afferma per la prima volta il legame reciproco e necessario tra espansione economica e qualità della vita, con particolare attenzione ai problemi dell'ambiente. E' attraverso questo legame che le problematiche ambientali entrano di diritto tra le cosiddette "materie implicite" superando così la mancata attribuzione della materia ambientale alla sfera di competenza della Comunità.

##### **4.2 Dal primo programma di azione nel 1973 all'Atto Unico**

La svolta decisiva si verifica nel 1973 con la messa a punto del primo programma di azione per la protezione dell'ambiente che già dalla sua formulazione iniziale assume un approccio generale e un carattere preventivo. Oltre ad enunciare una serie di principi guida, fra i quali l'individuazione di una responsabilità economica per il danno ambientale, il primo programma sottolinea l'importanza di uno standard di qualità ambientale comune a tutti gli stati membri.

I successivi tre programmi, esecutivi dal 1977 al 1992, evidenziano da un lato l'importanza della formazione e dell'informazione sulle tematiche ambientali, e dall'altro la necessità di un'integrazione tra i provvedimenti di tutela ambientale e le diverse politiche settoriali. Infine, essi suggeriscono il confronto tra le diverse organizzazioni di categoria come strumento per ottenere maggior consenso nell'adozione delle politiche ambientali.

Il quarto programma si attua in uno scenario comunitario completamente mutato. Il suo periodo di vigenza coincide con gli anni che separano l'Atto Unico dal Trattato di Maastricht e, quindi, con la trasformazione della Comunità in Unione. Con l'entrata in vigore nel 1987 dell'Atto Unico si introduce nel Trattato costitutivo della CEE un intero titolo dedicato all'ambiente. In quest'ultimo, ispirato ai principi enunciati dal primo programma di azione, si afferma una politica ambientale incentrata su tre principali obiettivi: preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; assicurare l'uso razionale e prudente delle risorse. Ma la novità fondamentale è costituita dall'art. 130R che autorizza la Comunità all'adozione di provvedimenti ambientali, anche solo per armonizzare due o più sistemi legislativi, senza bisogno di invocare i "poteri impliciti" previsti dall'art. 253 del Trattato. Ciò non impedisce agli Stati membri, ai sensi dell'art. 130T, di adottare o mantenere misure unilaterali più restrittive nel settore ambientale, purché compatibili con le disposizioni del trattato istitutivo. Quindi, l'art. 130T costituisce una palese deroga, in nome della tutela ambientale, ai principi di libero scambio sanciti dal Trattato istitutivo.

#### **4.3 Dal Trattato di Maastricht ai giorni nostri**

L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nel 1993, introduce formalmente la tutela dell'ambiente tra i compiti dell'Ue. Questo permette l'inserimento del valore di "crescita sostenibile nel rispetto dell'ambiente" fra i Principi introduttivi del Trattato. In esso si ribadisce l'importanza dell'azione preventiva, il principio "chi inquina paga" e i tre principali obiettivi affermati nell'Atto Unico. Rispetto a quest'ultimo il Trattato inserisce tra gli impegni dell'Unione la promozione sul piano internazionale delle misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e impianta la politica ambientale sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Infine le novità più rilevanti sono: l'applicazione del "principio di sussidiarietà" al settore ambientale e l'introduzione del voto a maggioranza qualificata, e non all'unanimità, su alcuni aspetti di politica ambientale (l'inquinamento atmosferico e acustico, la protezione della flora e della fauna, ecc.).

I provvedimenti adottati dall'Unione tra il 1992 e il 2000 sono: il quinto programma di azione, la creazione di un'Agenzia Europea per l'ambiente e l'elaborazione del Trattato di Amsterdam. Il quinto programma d'azione afferma il principio della collaborazione basata sulla condivisione delle responsabilità tra i governi, gli operatori economici e la collettività, individua una serie di settori prioritari di intervento limitato e prevede l'impiego di nuovi strumenti ambientali. L'Agenzia Europea per l'ambiente nasce con lo scopo di raccogliere e diffondere le informazioni per l'elaborazione delle politiche ambientali e di sviluppare le tecniche revisionali. Il Trattato di Amsterdam modifica le disposizioni relative al ravvicinamento delle legislazioni, semplifica le procedure decisionali e stabilisce, nell'art. 6, l'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie.

Nel 2001 l'Unione europea approva il sesto programma di azione, operativo fino al 2010. Il programma individua quattro settori prioritari: il cambiamento climatico (raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Protocollo di Kyoto), l'ambiente e la salute, la diversità biologica e la gestione sostenibile delle risorse e dei rifiuti. Inoltre fissa cinque direttrici prioritarie e per ciascuna di esse propone delle relative azioni specifiche. L'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche e la considerazione dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale sono le due direttrici che attestano il ritardo nell'attuazione degli obiettivi previsti dal trattato di Amsterdam, nonostante le politiche comunitarie per la tutela dell'ambiente abbiano registrato di recente alcuni progressi nella riduzione dell'inquinamento atmosferico ed idrico. Infine, l'integrazione dei temi ambientali in tutti i settori delle relazioni esterne dell'Unione europea e l'applicazione delle convenzioni internazionali sull'ambiente rappresentano ulteriori obiettivi di questo programma, tenuto conto anche delle prospettive di ampliamento dell'Unione.

#### **5. L'attuazione della politica ambientale in Italia**

L'evoluzione della politica ambientale italiana avviene al di fuori di un inquadramento politico e istituzionale organico, cosicché l'origine del sistema di governo dell'ambiente risulta estemporaneo e casuale. Tre sono le fasi in cui è possibile suddividere l'attuazione della politica ambientale in Italia: la prima compresa tra la metà degli anni '60 alla metà degli anni '70; la seconda dalla metà degli anni '70 all'istituzione del Ministero dell'Ambiente nel 1986; la terza, tuttora in corso, caratterizzata dal governo della politica ambientale del Ministero dell'Ambiente.

##### **5.1 La politica ambientale italiana tra gli anni '60 e '70**

Ad eccezione della legge istitutiva dei parchi nazionali degli anni '20 e '30 e di quella per la protezione delle "bellezze naturali" del 1939, la legislazione ambientale italiana presenta carenze e ritardi fino ai primi anni '60. Il vuoto di cultura e di sensibilità ambientale, dovuto a ragioni strutturali e politiche, caratterizzano comunque la sporadicità degli interventi realizzati anche durante il periodo che va tra la metà degli anni '60 e '70. Durante questa fase i provvedimenti di maggior rilievo adottati sono: la legge n. 615/66 sul controllo degli impianti atmosferici (legge "antismog") e i suoi regolamenti attuativi approvati dopo il 1970, la legge n. 125/71 sulla biodegradabilità dei detergenti sintetici e la creazione di un "Comitato per i problemi dell'ecologia" presso il Senato della Repubblica. Inoltre, le azioni penali di alcuni magistrati contro imprese ed istituzioni responsabili di inquinamento se da un lato sensibilizzano l'opinione pubblica su tali problemi dall'altro promuovono una cultura repressiva semplicistica a danno della futura diffusione di una tutela ambientale preventiva.

##### **5.2 La politica ambientale italiana tra la metà degli anni '70 e il 1986**

La politica ambientale italiana di questo decennio, considerata sotto il profilo degli strumenti istituzionali e normativi, si è sviluppata ad un ritmo accelerato e disordinato, tanto da caratterizzarsi per squilibri e contraddizioni. Il ritardo legislativo in materia ambientale viene colmato in massima parte con il recepimento della normativa comunitaria di settore. L'assoluta prevalenza delle norme di ispirazione Cee rispetto a quelle nazionali è l'elemento distintivo della legislazione ambientale italiana rispetto a quella di altre nazioni nord e centro europee. Esempi significativi di quanto affermato sono il D.P.R. 915/82 sullo smaltimento dei rifiuti solidi e i provvedimenti emessi in materia di inquinamento, sostanze pericolose, prevenzione e protezione della fauna selvatica.

Il processo evolutivo di questo periodo è anche caratterizzato dal graduale passaggio da discipline settoriali o sub-settoriali della politica ambientale italiana alla definizione di discipline più generali e all'affermazione di principi legislativi di tutela ambientale complessiva. La legge n. 319/76 (legge Merli) sul controllo degli inquinamenti delle acque è il primo tentativo di disciplina organica di una tematica rilevante per la gestione dell'ambiente. Carattere altrettanto organico presentano la legge n. 979/82 sulla difesa del mare e delle coste e la legge n.431/85 (Galasso) sulla tutela del paesaggio.

L'istituzione delle Regioni, prevista dalla Costituzione ma procrastinata per oltre 25 anni, e l'attribuzione ad esse, con il D.P.R. n.616/77, delle competenze in campo ambientale ed urbanistico rappresentano un'altra importante novità istituzionale di questi anni. Purtroppo alle aspettative create dall'unificazione presso un unico soggetto di una serie di competenze non seguono risultati apprezzabili. La mancata attuazione di un disegno organico di articolazione territoriale degli interventi ambientali, dovuta alle tensioni e ai conflitti tra Stato centrale e poteri locali per l'attribuzione delle singole competenze, mette in crisi il nuovo modello di gestione territoriale ancora prima che se ne potessero vedere i risultati. L'attribuzione al Servizio sanitario locale della gestione delle strutture preposte ai controlli ambientali e alla prevenzione (legge n. 833/78), conferma i limiti nell'approccio alla risoluzione delle problematiche ambientali considerati esclusivamente come questioni sanitarie.

Il verificarsi di disastri ambientali internazionali, come l'incidente nucleare di Chernobyl, e l'aggravarsi delle emergenze ambientali nazionali in molti settori suscitano allarme nell'opinione pubblica, stimolano la nascita di movimenti ambientalisti anche sulla scorta della mobilitazione antinucleare e orientano le scelte future. Questi avvenimenti accelerano nel 1986, dopo un iter lungo molti anni, l'istituzione del Ministero dell'ambiente (legge n.349/86) superando la mancanza a livello centrale di un organismo istituzionale di riferimento. La tutela dell'ambiente e la protezione della natura rientrano ufficialmente tra gli interessi pubblici da salvaguardare e vengono affidati alla cura dell'amministrazione statale. In tal modo si superano vecchie impostazioni secondo cui l'apparato pubblico perseguiva prevalentemente finalità di ordine produttivo, anche nell'uso delle risorse collettive, ed interveniva solo sugli effetti ultimi dei danni arrecati all'ambiente in termini di tutela della salute pubblica.

### 5.3 La politica ambientale italiana dal 1986 ad oggi

L'esperienze realizzate durante gli anni successivi all'attuazione della legge 349/86 evidenziano i limiti e le anomalie del nuovo sistema di governo della politica ambientale italiana. Ai compiti che la legge affida al Ministero non corrisponde praticamente l'assegnazione delle relative attribuzioni condizionata dalle resistenze di altri dicasteri, come ad esempio quello della Sanità nel campo dei controlli e della prevenzione ambientale, e dall'incapacità di esercizio immediato. Il nuovo soggetto si aggiunge così a quelli preesistenti come portatore di esigenze settoriali compromettendo il processo di semplificazione e razionalizzazione degli assetti generali del sistema. I fattori principali che contribuiscono a creare questa situazione sono l'assenza di una precisa idea di politica di tutela ambientale, il persistere di una cultura amministrativa orientata al formalismo piuttosto che al perseguimento dei risultati, una sottovalutazione culturale della questione ambientale nella prospettiva di sviluppo del Paese e la mancanza di dotazione di servizi e competenze tecniche necessarie.

In quest'ambito si inserisce l'attività del Ministero, tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90, tesa a completare la legislazione ambientale, a reperire le risorse finanziarie da destinare alla tutela dell'ambiente, ad esercitare un ruolo di indirizzo e a gestire le emergenze. In questo periodo si approvano le leggi sui rifiuti n. 441/87 e n. 475/88, la legge sulla difesa del suolo n. 183/89 e quella relativa all'individuazione delle aree ad elevato rischio ambientale n. 305/89. La tematica delle aree protette è affrontata in modo organico con la legge n.394/91 e le carenze del precedente provvedimento a difesa del mare vengono superate con l'approvazione della legge n. 220/92. Per quanto riguarda i finanziamenti il Ministero tenta invano di organizzare, con il primo Programma triennale per la tutela ambientale, una contabilità che controlli tutti gli stanziamenti relativi all'ambiente a disposizione delle diverse amministrazioni centrali. Inoltre, sotto il profilo amministrativo, viene intrapresa un'azione finalizzata alla gestione centralizzata di nuovi strumenti come il Servizio informativo nazionale ambientale e le procedure di Valutazione di impatto ambientale. Infine l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la protezione dell'ambiente (legge n. 61/94), a cui vengono affidate funzioni tecnico-scientifiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, rappresenta un'altra importante tappa nella riforma generale del governo dell'ambiente.

Durante gli ultimi anni l'evoluzione della normativa comunitaria e la crescente consapevolezza delle opportunità economiche legate all'adozione di stili di vita più "sostenibili" hanno incoraggiato l'adozione di una politica ambientale attenta all'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche e alla promozione di stili di vita più consapevoli e parsimoniosi nell'uso delle risorse naturali.

La gestione delle problematiche ambientali classiche è affiancata da nuove tematiche emergenti (inquinamento elettromagnetico ed acustico, biotecnologie, sicurezza alimentare e o.g.m., ecc.), si è accelerato il processo di riforma in senso ecologico del sistema fiscale e si sono introdotti nuovi strumenti di politica ambientale a carattere volontario (Ecolabel ed Emas) allo scopo di verificare la conformità dei prodotti e dei processi produttivi ai criteri di qualità ambientale fissati dalla Commissione europea.

Sulla nascita e sullo sviluppo della scienza ecologica si veda AA.VV. a cura di U. Colombo, *Ecologia*, in Enciclopedia del Novecento, Treccani, Roma 1989, pp.292-312.

Per biocenosi si intende: "un raggruppamento di esseri viventi che sono legati da una dipendenza reciproca e che si conservano riproducendosi in modo permanente", *ibid*, p.293.

A questo proposito si vedano R. Carson, *Silent spring*, Houghton Mifflin, Boston, 1962, traduz. ital., *Primavera silenziosa*, Milano, Feltrinelli, 1963; G. Nebbia, *Breve storia della contestazione ecologica*, in «Quaderni di Storia ecologica», Milano, n. 4, giugno 1994, pp.19-70.

Sulle prime associazioni in Italia cfr: W. Giuliano, *La prima isola dell'arcipelago. Pro Natura, quarant'anni di ambientalismo*, Pro Natura, Torino, 1989; R. Della Seta, *La difesa dell'ambiente in Italia. Storia e cultura del movimento ecologista*, Franco Angeli, Milano, 2000.

Cfr A. Poggio, *Ambientalismo*, Editrice Bibliografica, Milano, 1996.

Cfr M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 95.

Cfr P. Dell'Anno, *Manuale di Diritto Ambientale*, Cedam, Padova, 2000.

Secondo il Rapporto Brundtland per sviluppo sostenibile si intende "uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni".

Cfr Cordini P., *Diritto ambientale comparato*, Cedam, Padova, 1997, pp. 53-118.

Per un'analisi dell'argomento si veda B. Caravita, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in Rivista giuridica dell'ambiente, Giuffrè Editore, Milano, 1991, pp.207-221.

Cfr M. Signorino, *Vent'anni di politica ambientale in Italia: una ricerca degli Amici della Terra*, Maggioli Editore, Rimini, 1996.

Cfr V. Onida, *Le politiche istituzionali italiane in materia ambientale*, in Rivista giuridica dell'ambiente, Giuffrè Editore, Milano, 1991, pp.223-228.

Cfr W. Bordon, *La relazione sullo stato dell'ambiente*, Ministero dell'Ambiente, Roma, 2001.

## Capitolo II: Il mare e la sua tutela

### 1. Premessa

Il progressivo affermarsi delle esigenze di tutela del mare e la crescente consapevolezza della gravità di ogni forma di inquinamento provocano una estensione delle fattispecie da regolare ed impongono un ripensamento del significato proprio dei valori ambientali. In funzione di ciò si definiscono le linee di intervento cui vincolare le scelte di politica legislativa. In questo capitolo innanzitutto si considera l'evoluzione del diritto internazionale marittimo e in seguito si approfondirà lo sviluppo legislativo internazionale, comunitario e nazionale della tutela del mare dagli inquinamenti.

### 2. L'evoluzione del diritto internazionale marittimo

Nel corso dei secoli il diritto internazionale marittimo si è costantemente sviluppato a testimonianza della necessità di coniugare vecchi e nuovi interessi e di disciplinare recenti problematiche con l'affermazione di norme e principi più moderni. In primo luogo nel descrivere l'evoluzione del diritto internazionale marittimo si esamina il principio della "libertà dei mari" che, sostenuto dagli olandesi, si diffonde a partire dalla metà del sec. XVII. A differenza della precedente regola del "dominio dei mari", secondo cui ogni Stato esercita un controllo esclusivo di una parte dei mari e degli oceani limitandone l'uso agli altri Stati, il principio della "libertà dei mari" garantisce agli Stati la libera utilizzazione degli spazi marini in termini di navigazione, pesca e sfruttamento delle risorse marine. L'unica eccezione prevista si riferisce all'impossibilità di uno Stato di sottrarre permanentemente agli altri le risorse del mare e quindi al rispetto dell'altrui libertà. Parallelamente il conflitto di interessi creatosi tra le grandi Potenze marittime e gli Stati costieri per il governo dei mari favorisce la diffusione di nuovi istituti. Infatti, in contrapposizione al principio della "libertà dei mari", alcuni Stati costieri da sempre sostengono la possibilità di assicurarsi un controllo sulle acque marine ad essi adiacenti affermando, in tal modo, il diritto alla sovranità su di esse così come sul territorio di terraferma. Si tratta dell'istituto del "mare territoriale" che viene applicato per la prima volta nel 1878 con l'adozione in Inghilterra del Territorial Waters Jurisdiction Act. Ma la prassi internazionale di quest'epoca, pur riconoscendo allo stato costiero la possibilità di esercitare eccezionali poteri sulle navi altrui per regolamentare la pesca e reprimere il contrabbando, sostiene che il principio di libertà si estendesse anche ai mari adiacenti.

Il primo tentativo di codificazione di alcuni principi del diritto internazionale marittimo risale alla Dichiarazione di Parigi del 1856, nella quale si definiscono alcune regole fondamentali sulla guerra e sull'immunità marittima. Solo dopo la prima guerra mondiale la disciplina del diritto marittimo internazionale assume una propria autonomia, svincolandosi così dai problemi inerenti ai conflitti bellici. Infatti nel 1921, sotto gli auspici della Società delle Nazioni, si svolge la Conferenza di Barcellona che adotta due importanti convenzioni concernenti la libertà di transito e il regime delle vie d'acqua navigabili di interesse internazionale. In seguito nel 1923 la Convenzione di Ginevra inizia a disciplinare la complessa materia dei porti marittimi.

Ma è solo con la Conferenza dell'Aja del 1930, promossa dalla Società delle Nazioni, che si avvia realmente il processo di codificazione del diritto internazionale marittimo. Durante questa conferenza si riafferma la figura giuridica del "mare territoriale". Infatti, nell'Atto Finale della Conferenza dell'Aja si approvano le raccomandazioni sulla protezione della pesca e sulle acque territoriali. Però una vera e propria convenzione sul mare territoriale non viene accolta a causa delle divergenze sorte fra gli Stati sull'ampiezza del mare territoriale e sull'istituzione di una zona contigua.

Dopo il secondo conflitto mondiale lo sviluppo del diritto internazionale marittimo è fortemente influenzato dai nuovi presupposti economici. Lo sfruttamento delle risorse biologiche e minerali del mare e dei fondali diviene l'oggetto privilegiato della disciplina giuridica internazionale. Ciò si evince, in primo luogo, dall'affermazione di nuove dottrine come quella enunciata dal Presidente americano Truman nel 1945 in tema di "piattaforma continentale".

Inoltre, a seguito del fenomeno della decolonizzazione, i Paesi di più recente indipendenza rivendicano lo sfruttamento delle risorse marine, favorendo così l'inserimento tra le norme consuetudinarie della "zona economica esclusiva". In tal modo allo Stato costiero si attribuisce un controllo esclusivo su tutte le risorse economiche, biologiche e minerali del suolo, del sottosuolo e delle acque sovrastanti per un'estensione di 200 miglia marine a partire dalla linea di base del mare territoriale.

Un passo ulteriore verso la codificazione del diritto internazionale marittimo si ha nel 1958 con la Prima Conferenza organizzata dalle Nazioni Unite a Ginevra. Quest'ultima riduce in forma scritta e raccoglie in maniera sistematica ed organica i principi e le norme di diritto internazionale marittimo consolidati nei tre secoli precedenti. La Prima Conferenza si conclude con l'adozione del testo di quattro convenzioni: sul mare territoriale e la zona contigua, sull'alto mare, sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare e sulla piattaforma continentale. Queste convenzioni vengono ratificate da non più di una cinquantina di Stati. Inoltre, per la mancanza di accordo tra i delegati dei vari Stati, la codificazione di Ginevra risulta essere lacunosa rispetto alla delimitazione geografica del mare territoriale e delle zone contigue in materia di pesca. Nonostante ciò bisogna sottolineare l'apporto positivo della Conferenza per la definizione della zona contigua marittima e della piattaforma continentale, per il riconoscimento del diritto di accesso dei paesi privi di sbocco al mare al litorale più vicino, per la libera navigazione dell'alto mare, per la risoluzione delle esplosioni atomiche in alto mare ed in genere per l'uso delle armi nucleari in mare. Nel 1960 le Nazioni Unite convocano a Ginevra la Seconda Conferenza sul diritto del mare al fine di discutere e risolvere i problemi collegati all'ampiezza del mare territoriale e della zona di pesca. La Conferenza si conclude con un insuccesso, dovuto allo scontro di interessi fra gli Stati costieri e gli Stati che sostengono la libertà dei mari.

Il rapido invecchiamento delle precedenti convenzioni di codificazione, a seguito del mutato quadro generale della Comunità internazionale e della contestazione del diritto preesistente ad opera degli Stati di nuova formazione, fa emergere la necessità della convocazione di una nuova conferenza. Prima di essa l'Assemblea generale delle Nazioni Unite emana alcune importanti dichiarazioni sul diritto del mare con l'obiettivo di chiarire i contenuti del nuovo ordine internazionale: la Dichiarazione sulla sovranità permanente sulle risorse naturali del 1962, che ispira in seguito l'azione degli Stati in materia di sfruttamento delle risorse naturali dei mari costieri, e la Dichiarazione sul regime del fondo e del sottosuolo dei mari al di là della giurisdizione nazionale del 1970, che stimola l'azione futura degli Stati in materia di sfruttamento delle risorse naturali dei fondali oceanici. I principi generali di entrambi le dichiarazioni sono tuttora riconosciuti come parte integrante del diritto internazionale consuetudinario.

La Terza Conferenza del diritto del mare viene convocata dalle Nazioni Unite nel 1973 e, dopo ben undici sessioni consecutive, si conclude a Montego Bay nel 1982. Il lavoro di preparazione della conferenza è affidato ad un Comitato ad hoc dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, organo composto dai rappresentanti degli Stati, mentre la sua durata decennale influenza la prassi degli Stati e l'evoluzione del diritto consuetudinario del mare. Interessante è la procedura applicata per l'adozione delle decisioni: al metodo del "consensus" si affianca quello del "package deal", cioè della decisione contestuale su gruppi di questioni anche non strettamente connesse tra loro. La convenzione entra in vigore nel 1994, dopo dodici mesi dalla ratifica del sessantesimo Stato, integrata da un "Accordo applicativo" che modifica la sua parte XI relativa al regime delle risorse sottomarine al di là dei limiti della giurisprudenza nazionale. Secondo l'art. 311 par. 1 la convenzione di Montego Bay sostituisce nei rapporti tra gli Stati la Convenzione di Ginevra. Rispetto alle passate conferenze di codificazione quella di Montego Bay si caratterizza per il ruolo creatore di nuovo diritto ed innovatore del precedente. L'intero lavoro di codificazione si concentra sulla trasformazione del significato e sulla funzione di due istituti quali la sovranità dello Stato costiero sui mari

adiacenti e la libertà dell'alto mare. Si consolida il principio, previsto anche nell'art. 3 della Convenzione, dell'estensione del mare territoriale (12 miglia marine) e si dispone un'espansione dei poteri degli Stati costieri nei mari adiacenti alle coste. Si riconosce, a partire dall'art. 55, la "zona economica esclusiva" e si ridimensiona il principio della "libertà dei mari". Infatti, nell'ambito della "zona economica esclusiva", gli Stati diversi dallo Stato costiero conservano unicamente la libertà di movimento e di comunicazione marittima. Ma la novità maggiore, anche per quanto concerne un'ulteriore limitazione della libertà dei mari, è comunque rappresentata dalla fissazione della zona dei fondali marini al di là dei limiti della giurisdizione nazionale. Quest'ultima è dichiarata nell'art. 136 della Convenzione di Montego Bay "patrimonio comune dell'umanità", come del resto già sancito nella risoluzione n. 2749-XXV del 1970 dell'Assemblea Generale dell'Onu. Inoltre, la determinazione di un regime internazionale applicabile allo sfruttamento delle risorse minerali di tale zona e l'istituzione di un meccanismo internazionale (l'Autorità internazionale dei fondi marini) che garantisca l'equa partecipazione di tutti gli Stati allo sfruttamento di tali risorse confermano che questa azione avvenga nell'interesse dell'umanità. Infine, nuove esigenze richiedono l'ammodernamento e l'integrazione di numerose norme internazionali che riguardano: la preservazione e la protezione dell'ambiente marino, la prevenzione, la riduzione e il controllo dell'inquinamento marino, la ricerca scientifica in mare, l'elaborazione ed il trasferimento delle tecnologie dei Paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo.

### **3. La tutela internazionale dell'ambiente marino**

Nel 1941 la controversia tra Stati Uniti e Canada sul caso della Fonderia di Trail e la sentenza arbitrale che ne scaturisce contribuiscono alla formulazione del primo principio di diritto internazionale generale relativo alla protezione dell'ambiente marino.

La norma contenuta nella sentenza, limitata al fenomeno dell'inquinamento transfrontaliero, sancisce che ciascuno Stato, nell'utilizzazione del proprio territorio, ha l'obbligo di non arrecare danno al territorio di un altro Stato. In seguito la necessità degli Stati di fissare diritti e obblighi in particolari settori della protezione dell'ambiente marino, favorisce durante gli anni '50 e '60 la stipulazione di convenzioni internazionali sia a carattere settoriale che regionale. In tal modo inizia lentamente a formarsi il concetto di protezione internazionale dell'ambiente marino. Tra le varie convenzioni, concluse sotto l'egida di organizzazioni internazionali governative e non governative, ricordiamo quelle concernenti l'inquinamento marino provocato da particolari sostanze inquinanti: la Convenzione OILPOL di Londra del 1954 sulla prevenzione delle acque del mare dall'inquinamento da idrocarburi, il Trattato di Mosca del 1963 sul divieto degli esperimenti di armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio esterno e sott'acqua, la Convenzione di Bruxelles del 1969 sull'intervento in alto mare in caso di incidente che comporti o che possa comportare inquinamento marino da idrocarburi. Durante lo stesso periodo si approvano anche le seguenti convenzioni a carattere regionale: l'Accordo di Bonn del 1969 concernente la cooperazione in materia di lotta contro l'inquinamento da idrocarburi delle acque del Mar del Nord e l'Accordo di Copenaghen del 1971 relativo alla cooperazione per l'adozione di misure contro l'inquinamento da idrocarburi entrata in vigore fra i quattro Stati contraenti della penisola scandinava. Le norme delle convenzioni vincolano e impegnano reciprocamente i Paesi contraenti. In molti casi i due poli di interesse contrapposti sono rappresentati dallo Stato della bandiera della nave, che causa l'inquinamento, e dallo Stato costiero, che subisce il danno. Dalle convenzioni, quindi, non si evince l'esistenza di alcun obbligo generale riguardante la protezione dell'ambiente marino.

Nel corso degli anni '70 lo sviluppo della disciplina internazionale della protezione dell'ambiente marino riceve un contributo fondamentale. I catastrofici incidenti marittimi della Torrey Canyon, verificatosi nel Canale della Manica nel 1967, e dell'Amoco Cadiz, avvenuto nel Mare del Nord nel 1978, orientano l'opinione pubblica mondiale a richiedere alla Comunità Internazionale un maggior impegno per la tutela dell'ambiente marino. Gli Stati, anche a seguito della compromissione dell'equilibrio naturale, riconoscono l'esistenza di un interesse collettivo da salvaguardare. In questa prospettiva si stipulano le convenzioni di seconda generazione, sia a carattere settoriale che regionale, tra cui: la Convenzione di Londra del 1971 istitutiva del Fondo internazionale di indennizzo dei danni dovuti a inquinamento da idrocarburi, la Convenzione di Oslo del 1972 per la prevenzione dall'inquinamento marino da scarico di navi, l'Accordo di Mosca del 1972 sulla cooperazione nel campo della protezione dell'ambiente tra USA ed ex URSS e la Convenzione di Helsinki del 1974 per la protezione dell'ambiente marino del Mar Baltico. Inoltre l'adozione da parte dei singoli Stati di note diplomatiche, di leggi interne e di decisioni giurisprudenziali relative alla protezione dell'ambiente marino, contribuiscono concretamente alla definizione del contenuto di norme internazionali generali sulla prevenzione e sulla repressione dell'inquinamento marino. A ciò si aggiunge l'affermazione a livello internazionale di alcuni atti di portata generale quali: la Dichiarazione conseguita dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, e la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1974 comprendente la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati. Ma la novità più rilevante di questo periodo è rappresentata dall'indicazione dell'esistenza dell'obbligo di non inquinare gli spazi marini e dall'interesse all'estensione di tale adempimento a tutta la Comunità Internazionale. Infatti nel Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, realizzato dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite nel 1976, si riconosce che la violazione di obblighi internazionali essenziali per la protezione e la salvaguardia dell'ambiente umano costituisce un grave illecito internazionale. Si assiste, così, da un lato alla formazione di norme che impongono a ciascuno Stato l'obbligo alla tutela dell'ambiente marino e dall'altro all'attribuzione, a tutti i membri della Comunità internazionale, di poteri a carattere pubblicistico da esercitare nei confronti dei Paesi che inquinano il mare. Esempi significativi di questa tendenza normativa si possono considerare la Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino da scarico di rifiuti e di altre sostanze nocive (dumping) e la Convenzione di Londra del 1973 (denominata MARLOP) sulla prevenzione dell'inquinamento da navi.

Tra le norme di diritto internazionale, relative alla tutela del mare dagli inquinamenti, particolare interesse presenta il sistema regionale per la protezione del Mare Mediterraneo. Sin dal 1975 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, in collaborazione con altre organizzazioni internazionali, elabora un programma interdisciplinare per il controllo dell'inquinamento marino denominato Piano di Azione per il Mediterraneo. Questo piano, prototipo dei Programmi dei Mari Regionali, si sviluppa su varie componenti tra cui quella che permette l'estensione della cooperazione fra gli Stati mediterranei. La componente giuridica del Piano, invece, è costituita dalla Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo. Essa stabilisce, innanzitutto, che l'intero sistema di protezione regionale mediterraneo deve subordinarsi ai risultati della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Inoltre, alla Convenzione di Barcellona, si aggiungono altri Protocolli d'intesa su temi specifici: sulla prevenzione inquinamento nel Mediterraneo in seguito a scarichi da navi e aerei, sulle aree specialmente protette del Mediterraneo destinato ad essere sostituito dal Protocollo sulle aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo e, da ultimo, quello sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dai movimenti transfrontalieri di rifiuti e sostanze pericolosi.

La conclusione di convenzioni a livello locale e accordi sub-regionali completano il sistema regolamentare di settore.

L'interesse manifestato dalla Comunità internazionale alla protezione dell'ambiente marino si rafforza durante la Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare. L'evoluzione degli elementi normativi, provenienti sia dal diritto generale che da quello convenzionale, confluiscono nel dibattito della Conferenza. Ciò influenza, a differenza delle precedenti Convenzioni di codificazione del diritto del mare adottate a Ginevra, la diversa struttura della Parte XII relativa alla protezione dell'ambiente marino contenuta nella Convenzione di Montego Bay del 1982. A parte la controversa questione relativa

all'affermazione dell'obbligo di non inquinare come norma consuetudinaria, la Convenzione nell'art. 192 obbliga gli Stati a proteggere e a preservare l'ambiente marino dall'inquinamento e, a tal fine, impone agli stessi nell'art. 197 di cooperare fra loro e con le organizzazioni internazionali competenti. Inoltre, nell'ambito dei vari istituti spaziali previsti per il mare, si afferma una nuova distribuzione dei poteri e degli obblighi conferiti agli Stati e ad essi imposti. Infatti, l'azione esercitata dagli Stati nei vari contesti contemplati è considerata come promossa a tutela degli interessi collettivi e i poteri da essi esercitati costituiscono contemporaneamente veri e propri obblighi nei confronti dell'intera Comunità internazionale. Quindi, con riferimento a tutti gli spazi marini, ne consegue che ai tradizionali poteri e obblighi imposti in materia di inquinamento allo Stato della bandiera della nave si affianchino quelli conferiti allo Stato costiero e allo Stato del porto. Nel caso di inquinamento in alto mare, invece, a tutela dell'ambiente marino e della propria integrità ecologica interviene lo Stato più vicino alla zona inquinata. Infine, per l'inquinamento provocato nell'area internazionale dall'esplorazione dei fondali marini e dallo sfruttamento delle relative risorse ai poteri e agli obblighi imposti ai vari Stati si aggiungono le competenze attribuite all'Autorità internazionale dei fondali marini.

#### **4. La protezione dell'ambiente marino in ambito comunitario**

L'intervento della Comunità Economica Europea a salvaguardia del mare e a garanzia del miglioramento della qualità dell'ambiente marino nell'area mediterranea, trova una prima applicazione nella definizione dei "Programmi di azione per la protezione dell'ambiente".

Già nell'ambito del "Primo programma", adottato dal Consiglio delle Comunità europee nel 1973, si denunciano le conseguenze provocate dall'inquinamento marino sugli equilibri biologici ed ecologici fondamentali per la vita del pianeta, la gravità del deterioramento raggiunto, la diversità delle origini e la difficoltà di controllare il rispetto dei provvedimenti adottati. Questa fase iniziale di sviluppo normativo comunitario si caratterizza, inoltre, per l'esistenza di obblighi per gli Stati all'introduzione di disposizioni legislative di natura repressiva e di carattere ripristinatorio. Esempi di quanto affermato sono le disposizioni contenute nella direttiva 76/160/CEE del 1975, concernente la qualità delle acque di balneazione, e in quella 78/176/CEE del 1978, relativa ai rifiuti provenienti dall'industria del biossido di titanio. Nel "Secondo programma di azione", approvato nel 1977, il Consiglio delle Comunità europee riafferma il carattere prioritario del compito di protezione e di risanamento delle acque marine e rinnova l'impegno dell'attuazione delle disposizioni precedentemente prospettate. L'esigenza di esercitare un'azione efficace contro il pericolo di contaminazione ambientale, inerente al trasporto marittimo di sostanze altamente inquinanti, ispira nel 1978 l'attuazione del cosiddetto "Programma idrocarburi". La maturata consapevolezza di protezione dell'ambiente marino, al fine di assicurare il mantenimento di equilibri ecologici vitali, stimola il Consiglio delle Comunità europee alla produzione di altri atti. Tra questi ricordiamo la raccomandazione relativa alla ratifica di convenzioni sulla sicurezza del trasporto marittimo e la decisione del 1981 di realizzare un sistema di informazione in materia di controllo e riduzione dell'inquinamento da idrocarburi. Quest'ultima viene sostituita nel 1986 da una successiva decisione che stabilisce la nascita di un nuovo sistema comunitario di informazione allargato anche alle altre sostanze pericolose.

La realizzazione del "Terzo programma di azione", a partire dal 1982, contraddistingue il processo evolutivo delle linee guida della politica comunitaria ambientale. Nel programma, infatti, si propone un approccio di "politica globale" basato soprattutto sul principio della prevenzione dell'inquinamento delle acque. A tal proposito, le gravi conseguenze degli scarichi illegali delle acque di zavorra e dei ripetuti incidenti marittimi, dimostrano da un lato l'insufficienza delle iniziative adottate nell'ultimo decennio al fine di ridurre l'inquinamento da idrocarburi e dall'altro l'urgenza di intraprendere azioni più adeguate. Acquisisce prioritaria importanza anche la protezione dell'ambiente del Mare Mediterraneo ed in particolare dell'area mediterranea. In questo senso va interpretata la comunicazione della Commissione al Consiglio delle Comunità europee del 1984 sulla protezione dell'ambiente nel bacino mediterraneo. La Commissione, oltre a definire allarmanti le condizioni ecologiche del Mediterraneo rapportate alle reali esigenze evidenziate nel tessuto economico e sociale, elabora una complessa strategia ed un dettagliato piano di azione per la protezione dell'ambiente in ambito regionale.

Nel "Quarto programma di azione", adottato nel 1987, si riafferma come fondamentale il nuovo tipo di approccio scelto per l'esecuzione della politica comunitaria ambientale. Nell'introduzione di questa azione si ribadisce la validità degli obiettivi del "Primo programma" e si confermano le linee di intervento stabilite nel "Terzo programma". Inoltre viene espressamente sancita la priorità attribuita all'inquinamento marino e, in particolare, l'attenzione da riservare al trasporto marittimo di sostanze pericolose. Tra gli altri obiettivi in materia di protezione del mare si indicano, oltre all'attuazione delle convenzioni internazionali in argomento delle quali la Comunità è parte contraente, lo sviluppo di una strategia e di un piano di interventi per la protezione del bacino mediterraneo (MEDSPA, Mediterranean Strategy and Action Plan). Ciò si realizza nel 1991 con l'approvazione del regolamento del Consiglio delle Comunità europee 563/91/CEE. L'"Azione comunitaria per la protezione dell'ambiente nella regione mediterranea" si propone di intensificare gli sforzi per aumentare l'efficacia delle operazioni realizzate nell'area mediterranea e di impegnare tutti gli Stati rivieraschi ad intraprendere provvedimenti e a finanziare misure per il perseguimento di concreti obiettivi di salvaguardia ambientale, secondo un ordine di priorità definito.

La politica comunitaria a tutela dell'ambiente marino si realizza, in questo periodo, anche attraverso altri atti. La comunicazione della Commissione del 1991, COM(91)452, su "Europa 2000" evidenzia l'importanza ecologica e le potenzialità di sviluppo delle zone costiere. Nel 1992, una risoluzione del Consiglio dei Ministri dell'ambiente invita la stessa Commissione alla presentazione di una strategia comunitaria globale per una gestione integrata delle zone costiere. La volontà dei Ministri dell'ambiente è quella di creare un assetto ecologico coerente per consentire forme di sviluppo integrato e sostenibile. Durante lo stesso anno il Consiglio delle Comunità europee istituisce LIFE. Questo nuovo strumento finanziario per l'ambiente permette di sostenere le azioni della Comunità dirette alla promozione dello sviluppo sostenibile e della qualità dell'ambiente, alla tutela degli habitat e della natura marina, al miglioramento delle strutture amministrative, all'incremento dei servizi per l'ambiente, all'educazione, alla formazione e all'informazione ambientale.

A partire dal 1992, con l'attuazione del "Quinto programma di azione" denominato "Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile", cresce l'attenzione riservata al miglioramento della qualità delle acque di superficie e delle acque marine. In relazione a ciò gli obiettivi definiti nel programma sono: il coordinamento delle politiche in materia a tutti i livelli, la definizione di un contesto normativo per la gestione integrata della fascia costiera, l'elaborazione di criteri per un miglior equilibrio fra gestione del territorio e protezione delle risorse naturali, la sensibilizzazione della collettività, degli operatori economici e del settore pubblico ai problemi di tutela ambientale. Mentre l'iniziativa "bandiera blu per le spiagge" diffonde informazione sulla qualità delle acque di balneazione, l'estrema fragilità del rapporto naturale fra mare e terra stimola una crescita dell'impegno verso l'elaborazione di strategie di sviluppo delle zone costiere. A tal fine il regolamento del Consiglio, 1404/96/CEE del 1996, modifica le azioni ammesse a fruire del sostegno finanziario di LIFE. La protezione e la gestione razionale delle zone costiere divengono quindi azioni prioritarie per l'attuazione della politica e della legislazione ambientale comunitaria.

L'ennesimo disastro marittimo verificatosi nel 1999, a seguito del naufragio dell'Erika nel Mar Baltico, accelera l'iter per l'approvazione di un quadro comunitario di cooperazione nella lotta all'inquinamento marino e costiero capace di migliorare l'intervento degli Stati in caso di incidenti o di pericolo di incidenti.

Due i tipi di azioni previste: da un lato il potenziamento e l'ammodernamento del sistema comunitario di informazione già esistente; dall'altro il finanziamento di azioni dirette a migliorare le conoscenze, lo scambio di informazioni e di tecniche in caso di incidenti. A questo quadro di sostegno, che pone le premesse per un reale scambio di esperienze a livello europeo, la Commissione europea affianca alcune comunicazioni sulla sicurezza del commercio marittimo del petrolio. Le proposte mirano a rendere più incisiva la legislazione comunitaria sui controlli dello Stato di approdo e sulle società di classificazione, nonché a realizzare il progressivo ritiro delle petroliere monoscafo dalle acque dell'Unione. Il Consiglio Europeo dei Trasporti, durante la primavera del 2000, approva altre proposte contenute nel pacchetto "Erika II". La sicurezza marittima in Europa viene rafforzata da un più rigoroso controllo del traffico marittimo e dall'attivazione di un sistema di notifica, dall'obbligo per le navi di dotarsi di una "scatola nera", dall'istituzione di una Agenzia per la Sicurezza Marittima e dalla creazione di un fondo europeo per innalzare fino a 2.000 miliardi di lire le indennità per i danni provocati dall'inquinamento.

Durante il 2001 viene approvato il "Sesto programma di azione" denominato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta". La tutela e il restauro dell'habitat marino e del litorale rappresentano due delle azioni più significative per la salvaguardia della diversità biologica, tanto da estendere ad esse la rete Natura 2000. Quest'ultima, prevista dalla direttiva 92/43/CEE, contribuisce alla conservazione della biodiversità negli Stati membri definendo un quadro comune per la conservazione delle piante e degli animali selvatici e degli habitat di interesse comunitario.

## **5. La normativa italiana a tutela del mare**

Lo sviluppo della normativa italiana a tutela del mare si caratterizza per la frammentarietà e per la confusione della produzione legislativa originata, in particolar modo, dall'urgente necessità di adeguarsi a convenzioni internazionali e a direttive comunitarie verso cui si era ampiamente inadempienti.

Nell'ordinamento italiano i primi provvedimenti contro l'inquinamento del mare risalgono al 1921. Al fine di tutelare l'industria della pesca, nell'art. 24 della legge n. 312 sulla protezione dell'ittiofauna, si sottopone ad autorizzazione lo scarico nelle acque pubbliche dei rifiuti degli stabilimenti industriali. Questa regola viene poi riproposta in maniera più perentoria nel 1965 nell'art. 15, lett. e, della legge n. 963 sulla disciplina della pesca marittima. La norma pone il divieto assoluto di "immettere, direttamente o indirettamente, o diffondere nelle acque sostanze inquinanti". Si tratta, comunque, di mere disposizioni di principio contenute in norme a carattere sporadico. Del resto, fino ai primi anni '60, il mare viene sfruttato in quanto concepito come bene da cui ottenere il massimo rendimento. Lo stesso art. 28 del c. nav. fraziona il demanio marittimo al solo scopo di permettere ai privati, attraverso la concessione amministrativa, lo sfruttamento del mare nel quadro degli interessi economici connessi. Ciò testimonia una vigilanza dello Stato sull'uso dei beni pubblici per niente protettiva, o almeno promotrice, di un diverso rapporto tra l'uomo e l'ambiente. Qualche piccolo spiraglio di novità, in materia di controllo sociale dello Stato, si intravede nel 1967 con l'approvazione della legge n. 613 sulla ricerca e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale. Questa legge è resa ancora più importante dall'esplicitazione della nozione interna di piattaforma continentale.

L'approvazione nel 1976 della legge n. 319 (legge "Merli") segna il passaggio verso l'adozione di una disciplina più organica in materia di tutela delle acque dall'inquinamento. Questa legge disciplina secondo l'art. 1, lett. a, "gli scarichi di qualsiasi tipo, pubblici e privati, diretti ed indiretti, in tutte le acque superficiali e sotterranee, interne e marine, sia pubbliche che private, nonché in fognatura e nel sottosuolo". Il modello di tutela previsto dalla legge si fonda sulla previsione di un complesso sistema autorizzativo per gli scarichi di sostanze inquinanti e sulla rigida determinazione di standard normativi di accettabilità, ai quali i soggetti interessati sono obbligati ad attenersi. Gli scarichi previsti si suddividono in due categorie: scarichi da insediamenti produttivi e scarichi da insediamenti civili. Le tabelle allegate alla legge contengono i limiti di accettabilità. Alla tutela specifica del mare è dedicato l'art. 11, successivamente modificato, che regola gli scarichi diretti nel mare e quelli effettuati da navi e aeromobili. La funzione di governo dell'ambiente marino ed il potere di controllo sulle attività inquinanti risultano affidati all'autorità amministrativa, mentre l'osservanza delle disposizioni tecniche stabilite dalla legge e l'ottemperanza alle prescrizioni contenute nell'atto autorizzativo sono assicurate da una serie di controlli amministrativi presidiati dall'ingiunzione di sanzioni penali. Il regime di salvaguardia prospettato è quindi improntato sul classico modello command and control. Purtroppo il verificarsi di una serie di inconvenienti non ha reso possibile l'applicazione di questa legge. Durante gli anni '70 inizia a manifestarsi l'influenza sul nostro ordinamento delle convenzioni internazionali stipulate in materia di diritto internazionale del mare e d'inquinamento marino. L'Italia, rispetto alle quattro convenzioni elaborate nella Conferenza di codificazione di Ginevra del 1958, ratifica solo la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua e la Convenzione sull'alto mare. Il riconoscimento dell'ampiezza di 12 miglia marine per il mare territoriale nazionale avviene nel 1974 con la legge n. 359. Ai fini della delimitazione della piattaforma continentale l'Italia conclude quattro accordi: con la Jugoslavia nel 1968, con la Tunisia e con la Spagna nel 1974 e con la Grecia nel 1977. Come molti altri paesi rivieraschi del Mediterraneo lo Stato italiano non proclama la zona economica esclusiva, mentre conclude accordi bilaterali con Jugoslavia e Tunisia in materia di pesca. Allo stesso modo le convenzioni internazionali in materia di prevenzione e lotta all'inquinamento marino, di cui l'Italia è parte contraente, ispirano il legislatore interno.

L'art. 11 della legge Merli, modificato nel 1979 dall'art. 14 della legge n. 650, prevede la prevenzione dall'inquinamento marino proveniente da scarichi terrestri. Alla disciplina dello stesso articolo viene sottoposta l'azione preventiva dall'inquinamento causato da scarico in mare di rifiuti e di altre sostanze (cosiddetto dumping). Contro l'inquinamento proveniente dall'esplorazione e dallo sfruttamento delle risorse minerali giacenti nel fondo e nel sottosuolo del mare si attua la normativa degli artt. 60-62 del decreto delegato n. 886 del 1979, mentre la legge del 1976 n. 203 e la successiva del 1977 n. 986 contribuiscono all'osservanza delle disposizioni contemplate dall'allegato I della Convenzione Marlop 73/78 in materia di inquinamento causato da navi. Infine, l'attribuzione agli Stati di poteri di intervento in caso di sinistri al fine di prevenire, attenuare o eliminare l'inquinamento delle coste, stimolano l'adozione nel 1978 del decreto delegato n. 504.

Al di là delle frammentarie disposizioni adottate sotto l'influenza delle convenzioni internazionali è solo alla fine del 1982 che, in Italia, si approva la prima legge organica di difesa del mare

Alcune norme programmatiche contengono, in via preliminare, le finalità specifiche della legge n. 979 che riguardano la protezione dell'ambiente marino e la prevenzione degli effetti dannosi alle risorse del mare. La novità fondamentale rispetto al passato consiste nel considerare l'ambiente marino, comprensivo della flora e della fauna, come un bene giuridico autonomo meritevole di tutela da parte dell'ordinamento di diritto. Il mare, quindi, perde la natura di res communis omnium e acquisisce la qualifica di bene giuridico suscettibile di degrado. Lo stesso art. 24 di questa legge, che abroga l'art. 15, lett. e, della legge 963/65, evidenzia come la tutela del mare contro l'inquinamento non è più intesa in termini di mero sfruttamento economico, bensì tende alla difesa dell'integrità ambientale. Oltre a ciò la legge n. 979 disciplina la vigilanza in mare e il pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti, introduce uno specifico sistema penale finalizzato a colpire le violazioni della normativa internazionale esistente in materia, istituisce le riserve marine e adegua ai nuovi compiti da svolgere gli organici dell'amministrazione centrale e periferica della marina mercantile. Il modello ideato riconferma il ruolo primario dell'autorità amministrativa nella gestione delle risorse marine e nella difesa del mare dagli inquinamenti. Infatti al Ministero della marina mercantile si affida il compito di attuare la politica di protezione dell'ambiente marino e, d'intesa con le Regioni, di elaborare un Piano generale di difesa del mare e di tutela dell'ambiente marino (che a tutt'oggi non risulta essere ancora

operativo). Altresì, lo stesso legislatore, costituisce l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, alle dirette dipendenze del Ministero della marina mercantile, per i compiti di ispezione, di intervento e di coordinamento e potenzia il servizio del Corpo delle Capitanerie di Porto.

Malgrado ciò la successiva adozione di soluzioni legislative disomogenee evidenziano una carenza di progettualità che si riflette sull'efficacia dell'intervento di tutela. Infatti la mancata razionalizzazione delle attribuzioni dei poteri pubblici in materia di tutela dell'ambiente marino, a seguito dell'istituzione del Ministero dell'ambiente nel 1986, complica il processo decisionale con la sovrapposizione di competenze tra diversi soggetti istituzionali. Il ricorso a strumenti del "concerto" e di "previa intesa" rendono troppo complessa l'organizzazione amministrativa. La situazione è complicata dal verificarsi di emergenze, come quella delle mucillagini che colpisce nel 1989 l'Alto Adriatico, e di eventi disastrosi, accaduti durante la primavera del 1991 alla nave traghetto "Moby Prince" e alla petroliera "Haven". Un primo rimedio al parziale fallimento dell'applicazione della legge sulla difesa del mare si ha con l'approvazione nel 1992 della legge n. 220. Si istituiscono strutture operative per la risoluzione di specifici problemi e, ai sensi dell'art. 4, l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima (ICRAP) cambia denominazione in ICRAM che inizia a dedicarsi alla ricerca applicata al mare. Nel 1993 si cerca ulteriormente di correggere le distorsioni del sistema di governo relativo alla tutela del mare. La legge n. 537, contestualmente alla soppressione del Ministero della marina mercantile, istituisce il Ministero dei trasporti e della navigazione. Da ciò ne consegue il trasferimento al Ministero dell'ambiente di tutte le funzioni amministrative, in materia di tutela e difesa dell'ambiente marino, attribuite fino ad allora al Ministero della marina mercantile. Anche l'istituzione nel 1994 dell'Agenzia nazionale per la protezione ambientale, con la relativa assegnazione di competenze tecnico-scientifiche per la tutela del mare, contribuisce alla definizione di un nuovo assetto istituzionale di settore.

L'intensificarsi delle esigenze di difesa dell'ambiente marino continua a sottolineare l'inefficacia del sistema di governo del mare caratterizzato da frammentarietà della struttura normativa e complessità del quadro istituzionale di riferimento. Nel 1996 alcuni senatori dello Stato italiano presentano al Parlamento il disegno di legge n. 1886 recante le disposizioni per l'istituzione del Ministero del mare. Il disordinato intreccio di competenze tra governo ed enti locali nonché, nell'ambito del governo stesso, tra diversi Ministeri tutti portatori di interessi diversi rispetto alla tutela ambientale, viene parzialmente risolto con la riforma dell'ordinamento amministrativo. L'approvazione nel 1999 del testo unico in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, decreto legislativo n. 152, costituisce un importante tassello verso la razionalizzazione della disciplina di questo settore. Infine la conferma di urgenti esigenze in termini di rispetto di accordi internazionali, di tutela del bacino del Mediterraneo, di sicurezza del trasporto marittimo, di conoscenza degli ecosistemi marini, di lotta agli inquinamenti del mare, di sostegno alle aree marine protette, di controllo della qualità dell'ambiente marino costiero e di salvaguardia dell'istituendo Santuario dei Cetacei testimoniano la necessità dell'adozione di una politica del mare sempre più attenta all'approccio integrato del rispetto dell'ambiente e dello sviluppo.

Cfr U. Leanza, *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Giappichelli Editori, Torino, 1993, pp 6-23.

Truman rivendicava agli Stati Uniti il controllo e la giurisdizione sulle risorse della piattaforma, cioè di quella parte del fondo e sottosuolo marino, talvolta estesa per centinaia di miglia marine, che costituisce il prolungamento della terra emersa e che pertanto si mantiene a profondità costante prima di precipitare negli abissi. Sul punto si veda B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 1999.

Cfr T. Scovazzi, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, Giuffrè Editore, 1994.

Cfr U. Leanza, *Il diritto degli spazi internazionali- parte I. la tradizione*, Giappichelli Editori, Torino, 1999, pp 250-263.

Sull'argomento si veda Id, *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Giappichelli Editore, Torino, 1993, pp. 515-522.

Sull'evoluzione dell'azione della Comunità Europea in materia di salvaguardia del mare si veda F. Morandi, *La tutela del mare come bene pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, pp.237-257.

Cfr Legambiente, *L'onda nera*, in *Mare monstrum*. I numeri e le storie dell'assalto alle coste, Roma, 2000, pp. 8-21.

Cfr M. Grigoli, *Sulla definizione di un assetto normativo diretto alla salvaguardia della persona umana nel quadro degli strumenti legislativi finalizzati alla protezione dell'ambiente marino*, in A.A.V.V. a cura di U. Leanza, *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, Giuffrè Editore, Milano, 1987, pp. 551-564.

Sulla tipologia dei modelli normativi di tutela dell'ambiente marino si veda F. Morandi, *La tutela del mare come bene pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, pp.275-292.

Sull' argomento si veda, F. Giampietro, *Il ruolo della Comunità Europea nella protezione del Mediterraneo e la normativa italiana a difesa del mare (dalla legge Merli al programma triennale 1989-1991)*, in A.A.V.V. a cura di U. Leanza, *Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1992, pp.97-121.

Sul diritto internazionale del mare e l'Italia si veda T. Scovazzi, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Giuffrè Editore, Milano, 1994, pp.116-123.

Cfr D. Gaeta, *La difesa del mare nel diritto italiano*, in *Diritto marittimo*, Genova, 1984, pp.811-844.

Cfr F. Pellegrino, *Considerazioni sullo stato di attuazione della legge sulla difesa del mare*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, 1991, pp.587-618.

Cfr M. Signorino, *Vent'anni di politica ambientale in Italia: una ricerca degli Amici della Terra*, Maggioli Editore, Rimini, 1996, pp. 325-349; F. Morandi, *La tutela del mare come bene pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, pp.258-273.

## Capitolo III: Il contesto legislativo nazionale delle aree protette

### 1. Premessa

L'istituzione negli Stati Uniti del primo Parco nazionale a Yellowstone, nel 1872, rappresenta il primo modello di salvaguardia di una vasta area naturale ancora incontaminata. Da allora, la maggiore consapevolezza dei danni provocati dall' "insostenibile sviluppo" industriale e dal dominio assoluto dell'umanità verso la natura stimola gli Stati internazionali all'adozione di una politica di conservazione. In Italia il dibattito e le iniziative a tutela delle aree naturali, terrestri e marine, esordiscono con molte difficoltà e con un certo ritardo rispetto ad altri paesi industriali. In questo capitolo esaminiamo l'evoluzione della legislazione italiana in materia di aree protette, con un particolare approfondimento a quelle istituite nell'ambiente marino.

2. L'evoluzione della legislazione italiana in materia di aree protette

La disciplina delle aree protette nell'ordinamento italiano si è sviluppata negli ultimi cinquanta anni in maniera piuttosto caotica. Il processo che conduce alla costituzione del quadro giuridico nazionale di riferimento si caratterizza per l'emaneazione di una serie di interventi, spesso disorganici ed episodici, e per la stratificazione di fonti normative poco coordinate tra loro. Notevole, a questo proposito, è il contributo di principi e modelli per la tutela, la valorizzazione e la conservazione della natura elaborati nel diritto internazionale e in quello dell'Unione europea.

Dai provvedimenti legislativi adottati nel 1922 traspare con immediatezza la sovrapposizione e la conseguente non limpida distinzione degli interessi da tutelare. Infatti, se da un lato l'istituzione del Parco del Gran Paradiso con il r.d.l. n. 1584 assicura la tutela dell'interesse naturalistico, dall'altro l'approvazione della legge n. 778 a salvaguardia delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico garantisce la tutela dell'interesse paesistico. Si tratta, comunque, di una legislazione vincolistica generale, che introduce limitazioni al diritto di proprietà in ragione dell'interesse artistico, storico o archeologico, con un regime autorizzatorio in funzione protezionistica di tali beni. La dicotomia tra la tutela del paesaggio, ispirata dalla dizione "bellezze naturali", e la disciplina dei parchi, legata ad un parametro conservativo-naturalistico, continua ad essere evidente per tutto il periodo pre-costituzionale. L'approvazione nel 1939 della legge n. 1497 conferma gli sviluppi normativi a carattere generale della disciplina delle bellezze naturali, mentre l'esperienza dei quattro parchi nazionali storici istituiti fra il 1922 e il 1935, come modello normativo di area protetta per eccellenza, si dimostra fallimentare. In questo periodo il parco si configura come un comprensorio di ridotte dimensioni territoriali avulso dallo sviluppo delle aree circostanti ed improntato ad un fine di preta conservazione. La sua disciplina rimane a lungo frammentata in provvedimenti a carattere singolare. Infatti, le leggi "provvedimento" utilizzate per l'istituzione dei parchi disciplinano solo un'area determinata e non contengono alcuna disposizione applicabile in via generale. Da ciò scaturisce una situazione non omogenea per la presenza di marcate differenze nella disciplina di ciascuna area, che coinvolgono anche aspetti essenziali quali le finalità, il modello di gestione e gli strumenti di tutela.

L'entrata in vigore della Costituzione non modifica sostanzialmente l'impostazione descritta. Il legislatore inserisce nell'art. 9, tra i principi fondamentali della Carta Costituzionale, l'obbligo della Repubblica di "tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione". Il bene ambiente, nel cui alveo rientra l'interesse naturalistico, non è soggetto ad alcun riferimento. Per molto tempo la norma dell'art. 9 rimane priva di un autonomo e specifico carattere precettivo, finendo con l'identificarsi nelle disposizioni normative pre-costituzionale della legge del 1939. Non sorprende, pertanto, la posizione di quanti, durante lo stesso dibattito costituyente, pensano che la norma in questione costituisca solo una mera dichiarazione di principio, tanto da dubitarne l'introduzione nel testo costituzionale. La conseguente interpretazione della nozione costituzionale di paesaggio condiziona notevolmente anche le caratteristiche assegnate alla tutela.

Durante gli anni '60 la concezione dei parchi, tesa a conservare rilevanti valori naturalistici e bellezze naturali, comincia ad essere messa in discussione. Le logiche puramente protezionistiche iniziano a scontrarsi con la richiesta di partecipazione delle comunità alla gestione della relativa area territoriale. Si propongono modelli che considerano l'area del parco quale parte del comprensorio circostante, da salvaguardare in una prospettiva dinamica, alla cui stregua conciliare la tutela dei luoghi con le necessità abitative e produttive delle popolazioni residenti. Si passa, quindi, da una concezione naturalistica del parco, il cui luogo ideale è un territorio in cui non esistono residenze stabili né attività produttive, ad una concezione urbanistica in virtù della quale si tenta di perseguire il contemperamento di vari interessi. Nel 1968 la legge n. 503 istituisce il Parco della Calabria, tra le cui finalità compare per la prima volta l'educazione e la ricreazione dei cittadini.

Il riparto tra Stato e Regioni, di funzioni e competenze legislative e amministrative in materia di aree protette, si propone in termini conflittuali sin dagli inizi degli anni '70. Il problema trae spunto dall'applicazione dei principi costituzionali. Non appare immediatamente chiaro, infatti, se la disciplina dei parchi e delle aree protette si deve affidare alle competenze delle Regioni, ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, oppure far rientrare nell'ambito di quei settori affidati dall'art. 9 alla cura della Repubblica. Il richiamo agli artt. 117 e 118 è obbligato in virtù delle specifiche indicazioni che in essi regolano le modalità di esercizio della funzione normativa ripartita o concorrente e le relative funzioni amministrative.

In un primo momento la questione si risolve a favore dello Stato. Il passaggio delle funzioni statali alle regioni incontra la resistenza delle burocrazie ministeriali contrari ad accettare il trasferimento delle proprie competenze. L'emaneazione di undici decreti legislativi, sulla base della delega conferita al Governo dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970 dal titolo "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario", non è sufficiente ad attuare il dettato costituzionale. La situazione si complica con l'approvazione nel 1972 del d.P.R. n. 11. L'art. 4, lett. h, conferma la competenza statale "per gli interventi per la protezione della natura, salvi gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato". La reazione di alcune Regioni non tarda a verificarsi. Emilia e Umbria ricorrono alla Corte Costituzionale in virtù di un preteso contrasto delle disposizioni dell'atto con la norma costituzionale, che attribuisce la piena competenza alle Regioni in materia di agricoltura. Decisivo a questo punto è il ruolo della Corte Costituzionale che nella sentenza n. 142 del 1972 respinge il ricorso. La Corte, inoltre, nella stessa sentenza precisa l'impossibilità di affidare alle Regioni la materia della conservazione della natura che, pur presentando diversi punti di contatto con materie di competenza regionale, quali l'agricoltura e l'urbanistica, non possono essere totalmente ricondotte ad esse. Il conflitto si ripropone, subito dopo, con riferimento al contrasto tra il citato art. 4 del d.P.R. n. 11 e le competenze regionali in materia di urbanistica. A questo proposito la Corte interviene nel 1976 su ricorso del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Nella sentenza n. 175 essa riconosce l'interferenza tra competenze urbanistiche regionali e competenze statali sui parchi e afferma, per la prima volta, il principio di collaborazione fra i diversi enti. La situazione si modifica totalmente a favore delle Regioni con l'approvazione del d.P.R. n. 616 del 1977. Due i fattori che contribuiscono alla svolta: da un lato la preoccupazione di operare i trasferimenti di competenza "per settori omogenei" e dall'altro l'ampliamento del concetto di urbanistica. Nell'art. 83 del d.P.R. 616 si trasferiscono alle Regioni tutte le funzioni relative agli "interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali". Inoltre, si riserva ad una successiva legge, da emanarsi entro il 31 dicembre 1979, il compito di disciplinare i parchi nazionali e le riserve naturali dello Stato esistenti e di provvedere ad una ripartizione dei compiti fra Stato, Regioni e Comunità montane. Infine "resta ferma, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, la potestà per il Governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionale".

Una profonda modifica ordinamentale si verifica nel 1985 in riferimento alla tutela del paesaggio. Con l'approvazione della legge n. 431, nota come legge Galasso, si inizia a tutelare il paesaggio non in quanto "bellezza naturale", ma come "bene

ambientale". A tal fine la normativa introduce due importanti strumenti: il vincolo paesaggistico, la cui gestione viene affidata alle Regioni e al Ministero per i beni culturali e ambientali, e il piano paesistico, redatto e approvato solo dalle Regioni e, in caso di inerzia di queste, dal Ministero per i beni culturali e ambientali. Nel 1986 la legge n. 349 istituisce il Ministero dell'ambiente. Il 2° co. dell'art. 5 trasferisce ad esso le competenze esercitate "dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste in materia di parchi nazionali e di individuazione delle zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale promovendo in esse la costituzione di parchi e riserve naturali". L'ultima affermazione sembra modificare, anche se non in maniera sostanziale, il contenuto della precedente normativa (art. 83 d.P.R. 616/77) e rafforzare la competenza statale in materia di parchi e riserve naturali. Al criterio della "interregionalità" subentra il criterio della natura dell'interesse, definito "nazionale ed internazionale". Questo passaggio si palesa nel 1987 nell'art. 7 della legge n. 59. Quindi, non solo le Regioni, ma anche lo Stato può istituire parchi e riserve naturali. Paradossalmente la risposta della Corte Costituzionale è, in un primo momento, di netta contrapposizione a questo cambiamento di rotta. Significativa al riguardo la sentenza n. 830 del 1988, con la quale la Corte ritiene illegittima la costituzione di alcune riserve statali da parte del Ministero dell'ambiente. La stessa Corte non manca, successivamente, di modificare la sua posizione. Le sentenze n. 1029 e n. 1031, del 1988, ridimensionano le competenze regionali in materia di protezione della natura, suggeriscono le linee guida da introdurre nella prossima legge quadro e attribuiscono allo Stato ampi poteri per la conservazione di una determinata area sulla base della tutela dell'interesse generale della collettività. La Corte, al fine di salvaguardare quest'ultimo interesse, propone allo Stato di "collaborare" con le Regioni. Tutto ciò è possibile anche perché, sia in dottrina che in giurisprudenza, si diffonde un concetto unitario di ambiente, secondo cui bisogna abbandonare le competenze autonomistiche e tutelare un bene di interesse generale. Quindi la questione non va più inquadrata nell'ambito delle competenze dell'art. 117 della Costituzione, bensì in riferimento agli artt. 9 e 32 della stessa, così da garantire l'interesse preminente della collettività ad un ambiente salubre. La conferma di questo mutato scenario di competenze si ha con l'approvazione della Legge Finanziaria n. 67 del 1988, che dispone l'istituzione di nuovi parchi nazionali, e della legge per la "Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente" n. 305 del 1989, che tra l'altro indica l'adozione di uno statuto base per la gestione provvisoria dei nuovi parchi da realizzare d'intesa con le Regioni interessate. A questo punto i tempi per l'elaborazione di una legge quadro in materia sono maturi.

### **3. La legge quadro sulle aree protette**

L'approvazione della legge n. 394 nel dicembre 1991 rappresenta la vera svolta in materia di aree protette. Con questa legge lo Stato, dopo un lungo ed estenuante dibattito, ripara al ritardo decennale delle scadenze stabilite nel d.P.R. 616/77 e colma una vistosa lacuna nell'ordinamento giuridico nazionale. Il quadro che si presenta al momento dell'emanazione della legge è alquanto disarticolato: i criteri di classificazione delle aree protette adottati dalle diverse regioni sono quanto più eterogenei, le norme di tutela e di promozione spaziano dalle più restrittive alle più permissive, gli strumenti di pianificazione e di gestione sono assenti o iperstrutturati e gli organismi di gestione sono inesistenti o sottodimensionati rispetto alle necessità di tutela e di sperimentazione della migliore convivenza possibile tra uomo e natura. Il legislatore supera questa impostazione e introduce una normativa organica applicabile a tutte le aree protette.

La legge è suddivisa in quattro titoli: il primo formula i principi generali, il secondo e il terzo disciplinano le aree naturali protette nazionali e regionali, mentre l'ultimo fissa le disposizioni finali e transitorie. Le finalità e l'ambito di applicazione della legge sono descritte nell'art. 1 e si possono riassumere nell'obiettivo di "promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese". Per raggiungere questo fine lo stesso articolo recita: "la presente legge, in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette". Il richiamo agli artt. 9 e 32 della Costituzione indica la precisa volontà del legislatore di trovare una soluzione al problema rimasto insoluto con il d.P.R. 616/77. La protezione della natura e dell'ambiente rientrano chiaramente fra i compiti della Repubblica. In tal modo si pone in evidenza come la natura e l'ambiente siano oggetto di diritto fondamentale di tutti i cittadini. Quest'ultimi, infatti, sia singolarmente che collettivamente hanno diritto alla salute, ad un ambiente salubre e ad un ambiente naturale.

Per quanto concerne, invece, l'espressione "aree protette" si comprende come essa indica lo strumento giuridico di cui il legislatore si serve per la conservazione e la gestione del patrimonio naturale. Di conseguenza il vero oggetto della protezione è l'ambiente naturale, cioè quei beni della natura che possono essere ancora salvaguardati. Ciò si evince anche dal successivo 3° co. dell'art. 1. In questo contesto la natura si tutela non solo come valore in sé (valore intrinseco), ma anche in riferimento all'uomo (valore relazionale). Trova, così, conferma nel nostro ordinamento il principio biocentrico.

L'art. 1, infine, introduce delle novità per quanto riguarda il modello di gestione compatibile dell'area protetta. Esso si discosta dall'impostazione della legislazione vincolistica, che caratterizza la disciplina sulle bellezze naturali, basata prevalentemente sui divieti. Il concetto di compatibilità si collega a quello di sostenibilità di origine internazionale e si riferisce alla promozione di attività non solo economiche, ma anche sociali e culturali.

Le opposte tendenze centraliste e regionaliste, nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni, si equilibrano attraverso la sintesi delle varie esperienze che caratterizzano la legislazione anteriore nazionale e regionale. Il riconoscimento del principio di "leale collaborazione e di intesa" tra Stato e Regioni, enunciato anche dalla Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 151, 152 e 153 del 1986, viene inserito inizialmente nell'art. 1 della legge quadro. Nel successivo art. 3 il legislatore conferma il recepimento del principio e istituisce il "Comitato per le aree naturali protette". Quest'ultimo si compone di sei Ministri, tra cui quello dell'ambiente che lo presiede, e di sei presidenti di regione o provincia autonoma. Il Comitato "identifica, sulla base della Carta della natura di cui al comma 3, le linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali", ma soprattutto "adotta il Programma triennale per le aree protette di rilievo internazionale e nazionale di cui all'art. 4" (art. 3, 4° co. lett. b). A questo proposito la legge 394/91 presenta una contraddizione con quanto previsto nell'art. 4, 1° co. lett. a. Per esso, infatti, il Programma disciplina dtr che "le aree naturali protette di interesse internazionale e nazionale" anche quelle "regionali". La soluzione del contrasto si rintraccia sul piano dell'interpretazione logica e sistematica. Innanzitutto, l'art. 3 rimanda per le aree protette all'art. 4. In secondo luogo, la specificazione dei territori oggetto del sistema delle aree naturali protette riguarda sia quelle internazionali e nazionali che quelle regionali, tanto da non far venir meno il coordinamento tra Stato e Regioni. In alternativa, la natura paritetica del Comitato perderebbe la sua specificità. Un'altra importante disputa riguarda le modalità di distinzione tra le competenze dello Stato e delle Regioni. Non c'è dubbio che la legge pone come scriminante principale la rilevanza dell'interesse naturale ed ambientale protetto: lo Stato è competente quando si tratta di interesse internazionale e nazionale, mentre la Regione interviene se l'interesse è regionale. Infine, in linea con l'indirizzo precedente, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 366 del 1992 dichiara legittimo il principio di collaborazione e di intesa con il quale lo Stato, le Regioni ed gli enti locali ripartiscono le loro competenze, in ordine alla tutela e alla gestione delle aree naturali protette.

Importante ai fini della classificazione delle aree naturali protette è l'art. 2. In primo luogo si distinguono i parchi nazionali da quelli naturali regionali. I parchi nazionali sono istituiti in "aree terrestri, fluviali, lacuali o marine,...., di rilievo internazionale o nazionale, per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future". Il 2° co. dell'art. 2 stabilisce che i parchi naturali regionali si istituiscono nelle aree "di valore naturalistico e ambientale che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un

sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali". Nonostante lo sforzo del legislatore, entrambi le definizioni contengono degli elementi tanto scarsi e contraddittori da non permettere la distinzione delle aree di interesse internazionale e nazionale da quelle di interesse regionale. Su questo argomento anche la dottrina è divisa. Alcuni sostengono, infatti, che la "rilevanza degli interessi" cui fa cenno la legge quadro si deve valutare in riferimento alla concreta attribuzione istituzionale. In tal modo, la disputa tra gli interessi, viene ad essere riassorbita dal tipo di procedimento istitutivo (statale o regionale) e da quello classificatorio.

Altri, invece, ritengono che bisogna far riferimento all'intensità naturalistica degli interessi protetti. Nell'art. 2, proseguendo la classificazione delle aree protette, si definiscono le riserve naturali. Il legislatore utilizza un'unica definizione per le riserve nazionali e regionali. Quest'ultime sono delle aree che costituiscono un particolare habitat per le specie animali o vegetali, ovvero contengono uno o più ecosistemi importanti per la conservazione delle risorse genetiche. Anche per quanto concerne la distinzione tra parchi e riserve naturali la dottrina è divisa. Una parte di essa ritiene che non ci sia alcuna differenza tra i due termini, mentre un'altra sostiene che la funzione della riserva sia quella di protezione integrale di ecosistemi particolarmente delicati. Infine, nel par. 4 si definiscono le aree protette con riferimento all'ambiente marino.

La programmazione, l'istituzione e la gestione delle aree protette nazionali o regionali rappresentano ulteriori momenti fondamentali per la realizzazione della protezione dell'ambiente naturale. Per la programmazione il legislatore prevede l'istituzione del Comitato per le aree protette, della Consulta tecnica per le aree protette e della Segreteria tecnica. La composizione e i compiti affidati al Comitato sono stati già descritti. La Consulta, invece, è composta da nove esperti particolarmente qualificati per l'attività e per gli studi realizzati in materia di conservazione della natura. Essa ha il compito di esprimere pareri tecnico-scientifici in materia di aree naturali protette. Infine, la Segreteria tecnica composta da un "contingente di personale stabilito, entro il limite complessivo di cinquanta unità" svolge la funzione di istruttoria e di segreteria del Comitato e della Consulta. Il titolo II della legge quadro regola l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nazionali, mentre il titolo III si riferisce a quelle regionali. Il procedimento di istituzione delle aree protette prevede due fasi. Durante la fase preliminare il Comitato elabora il Programma triennale per le aree protette nel quale individua le aree da tutelare. Successivamente, l'istituzione dei parchi nazionali avviene con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente sentite le Regioni interessate (art. 8, 1° co.), mentre per le riserve statali si procede con decreto del Ministero dell'ambiente sentite le Regioni (art. 8, 2° co.). Per quanto concerne le aree naturali protette regionali l'istituzione spetta, secondo l'art. 22, alle Regioni. Per quest'ultime l'intero procedimento, anche in assenza della citazione dell'art. 4, va comunque compreso sempre nell'ambito della programmazione generale effettuata dal Comitato. La legge quadro prevede, per la gestione di ogni parco nazionale, l'istituzione dell'Ente parco. Quest'ultimo, secondo l'art. 9, ha una personalità di diritto pubblico, sede legale ed amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente. Organi dell'Ente parco sono: il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti e la Comunità del parco. Il Presidente, nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, ha la rappresentanza legale del parco, ne coordina l'attività e adotta i provvedimenti urgenti. Il Consiglio direttivo, composto dal Presidente e da dodici membri, "delibera in merito a tutte le questioni generali ed in particolare sui bilanci, sui regolamenti e sulla proposta di piano per il parco, esprime parere vincolante sul piano pluriennale, economico e sociale, elabora lo statuto dell'Ente parco" (art. 9, 8° co.). La Giunta esecutiva è un organo di nomina consultiva formato da cinque membri compreso il Presidente, mentre il Direttore si occupa della gestione esecutiva del parco. La comunità del parco è "un organo consultivo e propositivo dell'Ente parco" (art. 10). La sua istituzione assicura non solo l'espressione di pareri autorevoli sulle principali questioni attinenti la vita del parco, ma altresì la massima armonizzazione fra le esigenze della Comunità locale e quelle dell'Ente parco. Gli strumenti giuridici idonei e necessari per la gestione del parco sono: il Regolamento del parco, il Piano per il parco, il nulla osta e le iniziative per la promozione economica e sociale. Le disposizioni previste per la gestione delle aree naturali protette regionali configurano un regime del tutto simile a quello dei parchi nazionali. La legge quadro, nella prosecuzione degli articoli, stabilisce un'attività di vigilanza e di sorveglianza distinguendo tra le aree protette di rilievo internazionale e nazionale e quelle di rilievo regionale e locale. Infine, il legislatore nell'ultimo titolo dispone le sanzioni da irrogare in caso di inosservanza delle disposizioni di salvaguardia e dei regolamenti dei parchi e delle riserve.

#### **4. La normativa italiana sulle aree protette marine fino alla legge sulla "Difesa del mare"**

I primi interventi normativi nell'ambito della protezione di aree marine nazionali risalgono alla metà degli anni '60. La legge n. 963 del 1965 ed il d.P.R. n. 1639 del 1968, che ne costituisce il regolamento di attuazione, prevedono l'istituzione di "zone di tutela biologiche" da parte del Ministero della Marina Mercantile. La finalità di questo intervento è di salvaguardare le risorse della pesca e non di conservare gli ecosistemi naturali. Le attività di pesca, infatti, vengono vietate o limitate nel tempo in quelle zone di mare che, in considerazione dei dati scientifici, si riconoscono come aree di riproduzione o di accrescimento di specie marine di importanza economica o che risultano impoverite da uno sfruttamento troppo elevato. In alternativa, l'istituzione di zone protette è possibile con la "concessione demaniale" di aree costiere di limitata estensione, ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione. Il WWF utilizza questa possibilità nel 1973 per il Parco marino di Miramare. Bisogna, però, attendere il 1987 prima che il Ministro della Marina Mercantile, con Circolare n. 237, inviti le Capitanerie di Porto a facilitare le procedure per la concessione demaniale di aree marine.

Il dibattito nazionale sulla necessità di approvare una organica ed aggiornata normativa unitaria, che fornisca indicazioni e strumenti per l'istituzione di un sistema di aree protette nei mari costieri interni, si sviluppa sin dai primi anni '70. Il confronto risente dei contributi sia a carattere internazionale che interno. Sul primo fronte si afferma, con sempre maggior forza, la consapevolezza di assoggettare ad una rigida normativa il razionale sfruttamento delle risorse marine. Del resto l'esigenza di istituire delle zone di protezione dell'ambiente naturale marino trova già espressione nella quindicesima raccomandazione della Conferenza di Seattle del 1962. Sul fronte interno, invece, le considerazioni a sostegno dell'intervento protezionistico sono varie. Innanzitutto, la tutela dell'equilibrio fisico e biologico dell'ambiente marino e la conservazione di determinate zone dotate di caratteristiche di eccezionalità rientrano tra gli usi del mare che, in misura rilevante, rispondono alla soddisfazione di un pubblico interesse. In secondo luogo, la proposizione e l'applicazione di una disciplina organica è facilitata dall'uniformità dei soggetti titolari dei diritti di proprietà sui beni naturali compresi nelle aree marine da sottoporre a tutela. Infatti, i beni inclusi in tali ambienti appartengono al demanio marittimo il cui regime di pertinenza fa capo essenzialmente allo Stato. I beni demaniali, inoltre, si caratterizzano per un regime la cui specialità si rinviene nell'essere collegati con il "pubblico uso del mare" (art. 28 c.nav. e art. 822 c.c.). Da tale circostanza scaturiscono precise conseguenze sul vincolo di destinazione che grava su questi beni e che vengono prese in considerazione nella prospettiva di una utilizzazione collettiva quale l'istituzione di parco o riserva nelle aree che li comprendono. Con riguardo alla previsione dell'intervento legislativo protezionistico si tiene anche conto della particolare normativa, dei vincoli pubblicistici e delle competenze amministrative insistenti sugli ambienti costieri e marini. A tutto ciò fa da sfondo la questione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di aree protette. Infine, la presentazione da parte di alcuni deputati di una proposta di legge per i parchi e le riserve marine testimonia, durante la VI legislatura, l'attenzione dello Stato in questa materia.

Ma è solo con l'approvazione della legge n. 979 del 1982 che si inizia ad attuare una diversa politica di protezione dell'ambiente marino. La principale differenza rispetto al passato consiste nel proteggere e salvaguardare l'ambiente naturale

in quanto tale e non per finalità di ordine economico, come nel caso delle risorse ittiche. Il prevalere dell'interesse per le caratteristiche naturali di un'area, con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine, si traduce nella previsione di speciali regimi di protezione. In tal modo il legislatore, nel titolo V della legge, considera le "riserve marine". Quest'ultime, secondo l'art. 25, "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". L'articolo successivo regola l'istituzione delle riserve marine. La prospettiva di una loro istituzione si inquadra, secondo l'art. 26, nell'ambito di una politica complessiva di protezione dell'ambiente marino e di prevenzione degli effetti dannosi delle sue risorse il cui principale strumento è il "piano generale di difesa del mare e delle coste" (art. 1). Il Ministero della Marina Mercantile, d'intesa con le Regioni, predispone il piano tenendo conto dei programmi statali, regionali, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali. A tutt'oggi il piano non è stato mai elaborato. La legge affida alla "Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti" il compito di effettuare le istruttorie finalizzate all'istituzione delle riserve marine previste e di individuare eventuali altre aree meritevoli di tutela. La Consulta "può avvalersi, ai fini dell'accertamento, di istituti scientifici, laboratori ed enti di ricerca e, in ogni caso, richiede il parere dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima" (ICRAP). Nel testo originario le riserve marine si istituiscono con decreto del Ministero della Marina Mercantile, sentite le Regioni e i Comuni interessati. La nascita nel 1986 del Ministero dell'ambiente introduce, per l'istituzione delle riserve marine, il "concerto" di quest'ultimo con il Ministero della Marina Mercantile. Infine, dal 1993 la competenza rimane solo del Ministero dell'ambiente a seguito della soppressione del Ministero della Marina Mercantile. Il riconoscimento della competenza statale in materia di istituzione delle riserve marine non è priva di contrasti. L'opposizione a tale attribuzione nasce all'indomani dell'approvazione del d.P.R. 616 nel 1977 che, ai sensi dell'art. 83, trasferisce alle Regioni la competenza delle funzioni amministrative in materia di protezione della natura. Con sentenza n. 1031 del 1988 la Corte Costituzionale, investita dal ricorso delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Liguria, dichiara infondata la questione della legittimità costituzionale della competenza statale con quanto stabilito dall'art. 117 della Costituzione e dall'art. 83 del d.P.R. 616. Il giudice costituzionale non ha dubbi ad attribuire allo Stato la competenza dell'istituzione delle riserve marine sulla base di un'importanza che riguarda l'intera collettività nazionale. La ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, dunque, si fonda sull'elemento della funzionalità del bene alla realizzazione di un determinato interesse pubblico.

Per quanto attiene la regolamentazione delle attività nella riserva marina, l'art. 27 nel 1° co. si limita ad elencare una serie che "possono essere vietate o limitate". Il 2° co. dello stesso articolo chiarisce che è solo il decreto istitutivo delle riserve che ne determina, oltre alla superficie e alle finalità, il regime di tutela "con la specificazione delle attività oggetto di divieto o di particolari limitazioni o autorizzazioni". Lo svolgimento delle attività previste, il raggiungimento delle finalità e l'eventuale gestione di ogni riserva sono affidati dal legislatore, nell'art. 28, al Ministero della Marina Mercantile. Quest'ultimo opera "attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare" che può, inoltre, avvalersi per la vigilanza delle "competenti Capitanerie di Porto". Presso di esse il Ministero della Marina Mercantile nomina una Commissione di riserva, un organo collegiale a cui affida il compito di affiancare l'ente gestore nelle attività istituzionali "formulando proposte e suggerimenti per tutto quanto attiene il funzionamento della riserva medesima". La gestione della riserva "può essere delegata a enti pubblici anche territoriali, istituzioni scientifiche, associazioni riconosciute, cooperative e consorzi di pescatori". Il titolo V della legge sulla "Difesa del mare" si conclude, nell'art. 31, con l'indicazione di venti aree su cui procedere all'accertamento e all'istituzione di altrettante riserve marine. Al 1989 solo quattro ne risultano istituite e precisamente si tratta delle riserve marine di Ustica, di Miramare, dell'isole Tremiti e delle isole Ciclopi. A questo elenco, alla fine del 1991, se ne aggiungono altre tre: Torre Guaceto, Capo Rizzuto e Isole Egadi. L'elemento distintivo di tutte le riserve marine istituite è la differenza degli enti di gestione a cui sono affidate.

Le cause dei ritardi e delle difficoltà che caratterizzano l'istituzione delle riserve marine sono molteplici. Innanzitutto, se rivelanti sono le novità introdotte dal legislatore con la legge n. 979 altrettanto evidente è la "sua strutturazione che si fonda su una tipica impronta burocratica-centralistica che l'avrebbe fatalmente affondata".

In secondo luogo, la polivalenza funzionale delle riserve marine e il rapporto con il territorio costiero richiedono un'integrazione dei procedimenti per la definizione e la gestione della programmazione costiera e di alcuni piani settoriali. La previsione dell'adozione del "piano generale per la difesa del mare e delle coste" risulta, quindi, riduttivo rispetto ad un possibile piano complessivo delle coste. Inoltre, l'unico caso contemplato del rapporto tra riserva e territorio, nell'art. 27 della legge, risente del limite intrinseco alla stessa impostazione generale. In ultima istanza, il contesto di riferimento politico-legislativo della normativa è contraddistinto da una scarsa tradizione, esperienza e sensibilità alla programmazione. La lentezza burocratica dell'adeguamento alle nuove strutture e procedure blocca l'intero processo di ammodernamento. Risulta paradossale ma l'adeguamento strutturale non si è mai concluso, mentre l'approfondimento degli aspetti conoscitivi e metodologici introdotti dalla nuova normativa richiede anni prima di poter essere assimilato. Uguale sorte tocca alle modalità di esecuzione degli studi di fattibilità predisposti, in maniera standard, dalla Consulta per la difesa del mare. La periodicità degli incontri di quest'ultima risulta ridotta rispetto ai compiti consultivi e deliberativi assegnatogli. Infine, il procedimento per l'istituzione delle riserve marine, dalla fase di accertamento fino all'approvazione del suo regolamento di gestione, è spesso troppo lungo e costoso.

## **5. Le aree protette marine nella legge 394/91**

L'approvazione in parlamento della "Legge quadro sulle aree protette", nel dicembre del 1991, è accolta con grande entusiasmo. L'esperienza quasi fallimentare dell'istituzione delle riserve marine, previste nella legge sulla "Difesa del mare", alimenta la speranza che l'inserimento nel nostro ordinamento della nuova normativa possa rilanciare la materia delle aree protette marine. Purtroppo, proprio in riferimento all'ambiente marino, l'impossibilità per il legislatore di avvalersi delle "elaborazioni culturali e scientifiche e soprattutto delle esperienze regionali maturate nell'ultimo decennio" non gli permette di introdurre notevoli novità. La legge n. 394/91 si limita, quindi, a recepire nei pochi articoli previsti per le aree protette marine le norme non applicate della legge sulla "Difesa del mare".

La sovranità dello Stato sul mare si conferma negli artt. 18 e 19 contenuti nel titolo II della legge quadro. Secondo l'art. 18 spetta al "Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della Marina Mercantile e d'intesa con il Ministro del tesoro, istituire le aree protette marine". La legge n. 394, come la precedente normativa, riconosce necessario per l'istituzione di queste aree sia il decreto ministeriale che l'"istruttoria preliminare" elaborata dalla Consulta per la difesa del mare. Al contrario, sempre per la stessa fase, manca nell'attuale legge qualsiasi riferimento "alle Regioni e ai Comuni territorialmente interessati" (art. 26 della legge n. 979) a dimostrazione dell'orientamento centralistico di cui essa è espressione. In relazione alla gestione delle aree, il 1° co. dell'art. 19 ripropone il quadro istituzionale delineatosi all'indomani dell'emanazione istitutiva del Ministero dell'ambiente. Nel 1° co. si stabilisce, infatti, che "il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area protetta marina è assicurato attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare. Per l'eventuale gestione delle aree protette marine, l'Ispettorato centrale si avvale delle competenti Capitanerie di porto". La gestione, inoltre, può essere concessa ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute "con apposita convenzione da stipularsi da parte del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della Marina Mercantile". A differenza del passato, fra gli enti a cui può essere

concessa la gestione delle aree protette marine non compaiono "cooperative e consorzi di pescatori". Anche l'attribuzione della gestione, nel caso in cui l'area protetta marina confini con un'area protetta terrestre, si disciplina in maniera altrettanto differente. Il precedente "coordinamento" fra la gestione delle due aree protette, indicato nell'art. 27 della legge sulla "Difesa del mare", si sostituisce con l'attribuzione della gestione "al soggetto competente per l'area protetta terrestre". La genericità di quest'ultima indicazione contribuisce ad alimentare il dibattito interpretativo seguito all'approvazione della legge. Secondo alcuni esperti e addetti ai lavori la norma è generale e si applica in tutti i casi in cui il parco terrestre confinante sia nazionale o regionale. Fonti ministeriali, invece, ritengono che la norma in questione è valida solo se il parco terrestre confinante sia nazionale. Ciò si motiva con l'impossibilità che un parco regionale possa gestire un'area protetta marina nazionale. Secondo Diviaco "a parte le considerazioni dettate dal buon senso, cui appare poco fruttuoso, antieconomico e foriero di ulteriori sovrapposizioni e conflittualità permettere l'esistenza di due enti separati per la gestione delle due aree protette confinanti, la legge non afferma che quella terrestre debba essere obbligatoriamente nazionale. Inoltre, immediatamente prima il testo giuridico prevede che la gestione possa essere affidata ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute, e quindi, a maggior ragione, all'ente pubblico che gestisce il parco terrestre confinante".

Per quanto concerne il regime delle aree protette marine, contrariamente alla legge n. 979 che ne rinvia interamente la determinazione al decreto istitutivo, il 3° co. dell'art. 19 vieta direttamente "le attività che possono compromettere la tutela delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive dell'area". A questa dichiarazione segue un elenco specifico di attività e, il 4° co. dell'art. 19, estende alle zone terrestri incluse nelle aree protette marine i divieti stabiliti per i parchi nazionali dal 3° co. dell'art. 11. Si tratta di divieti che riguardano attività e opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambiente naturali, con particolare riguardo alla flora, alla fauna e ai rispettivi habitat. Peraltro, il successivo comma dello stesso articolo, prevede la predisposizione di una disciplina più dettagliata relativa a ciascuna riserva, incluse eventuali deroghe, mediante un regolamento approvato "con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della Marina Mercantile, sentita la Consulta della difesa del mare". Il sistema così concepito non consente di svolgere le attività vietate dalla legge quadro almeno che, con l'approvazione del Ministro dell'ambiente, non si adotti un regolamento più permissivo. L'ultimo comma dell'art. 19 dispone che "la sorveglianza nelle aree marine protette è esercitata dalle Capitanerie di porto, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 979".

L'interpretazione dell'art. 20 rappresenta l'aspetto più controverso della legge quadro. In questo articolo il legislatore tenta di realizzare il coordinamento di tutte le norme applicabili e dispone che "per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge, ai parchi marini si applicano le disposizioni relative ai parchi nazionali. Alle riserve marine si applicano le disposizioni del titolo V della legge 31 dicembre 1982, n. 979, non in contrasto con le disposizioni della presente legge". La difficoltà interpretativa di questo articolo scaturisce dall'esplicito riferimento nella norma ai "parchi marini", tanto da ipotizzare un'ulteriore area protetta nel mare diversa da quella definita dalla legge n. 979/82. Questa possibilità si esclude, almeno dal punto gestionale, per vari motivi. Innanzitutto, con riferimento all'ambiente marino, il legislatore negli artt. 18 e 19 della legge quadro utilizza solo l'espressione "aree protette marine" e si limita a riprodurre, con alcune variazioni, quanto previsto dalla legge sulla difesa del mare. In secondo luogo, la classificazione delle aree naturali protette proposta dalla legge quadro, con riferimento alle aree protette marine, è ambigua. Nel 1° co. dell'art. 2, infatti, l'ambiente marino è in relazione prima ai parchi nazionali, in misura minore a quelli regionali e poi alle riserve naturali tanto da confermare l'esistenza dei parchi marini. La definizione proposta nel successivo 4° co., secondo cui le aree protette marine si distinguono "come definite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette di cui alla legge 5 marzo 1985, n. 127, e quelle definite ai sensi della legge 31 dicembre 1982, n. 979", propone invece una situazione invariata rispetto al 1982. Si conclude, quindi, che alle riserve marine si applicano le disposizioni contenute nel titolo II della legge quadro sulle aree naturali protette e non quelle preesistenti se contrastanti non solo con la disciplina prevista dalla legge quadro in pari materia, ma con l'intera legge nel suo complesso.

Ai fini dell'istituzione di parchi e riserve marine rilevante è l'indicazione di nuove aree marine di riferimento. L'art. 36 della legge quadro elenca ventisei nuove aree che si aggiungono a quelle già individuate nella legge n. 979/82. Inoltre, il 2° co. dell'art. 36 conferma che, "ai sensi dell'art. 26 della legge n. 979, altre aree marine di particolare interesse nelle quali istituire parchi e riserve marine" possono essere determinate dalla Consulta per la difesa del mare. A distanza di circa dieci anni lo stato di attuazione della legge, nonostante l'impegno del legislatore, è comunque insoddisfacente. Alla fine del 2000 le riserve marine istituite sono sedici. Alle sette già istituite entro il 1991, se ne aggiungono sei nel 1997 (Isole di Ventotene e S. Stefano, Cinque Terre, Punta Campanella, Penisola del Sinis e Isola di Mar di Ventre, Porto Cesareo e Tavolata Punta Coda Cavallo), due nel 1998 (Portofino e Capo Carbonara) e una nel 2000 (Secche di Tor Paterno).

Ed i ragioni di questo ritardo sono da imputare, oltre che all'insufficienza delle risorse finanziarie, al difficile rapporto tra Stato ed enti locali, alla mancata contestualità tra l'istituzione delle riserve marine e all'avvio dell'effettiva gestione, alla difficoltà di adozione di una politica del consenso che coinvolga tutti gli attori socio-economici della comunità locale e alla conseguente percezione di un intervento più impositivo e vincolante che portatore di opportunità di valorizzazione del territorio.

L'approvazione della legge 394/91 introduce, comunque, alcuni importanti cambiamenti nella disciplina delle riserve marine. L'applicazione dei principi generali della legge quadro, anche all'ambiente marino, contribuisce al superamento di quella "marginalità settoriale" in cui la legge 979/82 colloca le riserve marine. Quest'ultime entrano a far parte a pieno titolo del sistema integrato nazionale delle aree protette. In tal modo si segna, definitivamente, il "passaggio da una valutazione comparativa di tutti gli interessi presenti nelle riserve al perseguimento dell'esclusivo interesse ambientale".

La valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive, nelle aree marine protette, divengono possibile solo se compatibili con la salvaguardia dei valori naturalistici. Le conseguenze dell'applicazione di questo modello di gestione compatibile, diretto alla valorizzazione socio-economica dei siti, evidenziano il progressivo adeguamento ai principi del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Infine, l'inclusione delle riserve marine nel Programma triennale per le aree naturali protette permette di superare l'assenza di programmazione dovuta alla mancata adozione del piano generale di difesa del mare e delle coste.

Cfr S. Marchisio, *Codice delle aree protette*, Giuffrè Editore, Milano, 1999, p. 588.

Sull'argomento si veda G. F. Cartei, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.3, 1993, pp. 614-615.

Bisogna distinguere la competenza orizzontale, cioè l'elencazione delle competenze secondo l'art. 117 della Costituzione, dalla competenza verticale, quella cioè ripartita o concorrente. L'applicazione di quest'ultima, a differenza della competenza esclusiva o piena prevista per le Regioni a statuto speciale, comporta che la distinzione per materia non sia esaustiva del

problema, ma implichi, per la stessa materia, un potere di indirizzo e coordinamento riservata alla Stato ed una competenza di dettaglio riservata alla Regione.

L'art. 66 del D.P.R. 616/77 stabilisce che "gli interventi di protezione della natura, comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide" rientrano nella materia "agricoltura e foreste" di cui all'art. 117 della Costituzione.

L'urbanistica, in base all'art. 80 del D.P.R. 616/77, non viene più concepita come "assetto ed incremento edilizio dei centri abitati", ma come disciplina "dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente".

Nella legge n. 59/87 all'art. 7 si legge "Il Ministro dell'ambiente, nelle aree individuate come zone da destinarsi a parchi e riserve naturali statali, può adottare, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, le necessarie misure di salvaguardia".

Sull'argomento si veda P. Maddalena, *La legge quadro sulle aree protette*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1992, pp. 653-654.

*Idem*, p. 650.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 366 del 1992, si pronuncia per la prima volta sulla legge quadro in materia di aree protette dichiarando infondate una serie di questioni sollevate dalla provincia autonoma di Bolzano e dalla regione Sardegna.

Secondo l'art. 2, 8° co., "La classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle Regioni".

Secondo l'art. 36 del Codice della navigazione "l'Amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze di pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, ai beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo".

"La Prima Conferenza mondiale sui Parchi Nazionali invita i Governi di tutti i Paesi confinanti con il mare ed altri organismi competenti ad esaminare con urgenza la possibilità di creare parchi o riserve marine allo scopo di difendere le aree subacquee di particolare importanza da tutte le forme di intervento umano, ed inoltre raccomanda l'estensione dei parchi nazionali e delle riserve equivalenti confinanti con il mare, fino alla profondità di 10 fathom o fino al limite del mare territoriale o ad altri analoghi confini costieri".

Sull'argomento si veda D. Borghonovo Re, *Riserve marine, conflitto di competenze e tautologia dell'interesse nazionale*, in Regioni, 1990, pp. 308-328.

Cfr. G. Diviaco, *Aree protette marine*, introduzione di R. Moschini, Comunicazione, Forlì, 1999, p. 16.

Secondo l'art. 27 "Qualora la riserva marina confini con il territorio di un parco nazionale o di una riserva naturale dello Stato, il Decreto di costituzione, adottato di concerto con il Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, regola il coordinamento fra la gestione della riserva marina e quella del parco nazionale o della riserva naturale dello Stato. Ove la fascia costiera demaniale costituisca parte integrante dell'ecosistema terrestre e non vi siano prevalenti ragioni di tutela dell'ambiente marino rispetto ai fini connessi alla tutela territoriale, la gestione della fascia costiera demaniale è affidata all'ente di gestione del parco o della riserva naturale che, per le relative attività di vigilanza, si avvale delle Capitanerie di Porto".

Cfr. G. Diviaco, *Aree protette marine*, introduzione di R. Moschini, Comunicazione, Forlì, 1999, p. 17.

Cfr. G. Diviaco, *Aree protette marine*, Comunicazione, Forlì, 1999, p. 107.

Cfr. O. Ferrajolo, *Le aree specialmente protette del Mediterraneo*, in Codice delle aree protette, Giuffrè Editore, Milano, 1999, p. 460.

## Capitolo IV: L'area marina protetta "Punta Campanella"

### 1. Premessa

L'istituzione di un'area marina protetta può diventare, attraverso un'attenta pianificazione e gestione delle risorse naturali e ambientali, l'occasione per costruire uno sviluppo sostenibile, aumentare le opportunità di lavoro e migliorare il benessere delle comunità locali. A questo proposito, i nuovi contenuti affermatesi con la riforma del potere locale consentono a politici e a cittadini di essere maggiormente protagonisti delle scelte che investono il proprio territorio. L'esperienza dell'area marina protetta "Punta Campanella" racchiude, in maniera alquanto singolare, tutti gli aspetti menzionati. Per questo motivo, nell'ultimo capitolo della tesi, si affronta il caso concreto dell'unica area marina protetta istituita nella Regione Campania. Prima, però, un breve cenno si rivolge all'evoluzione legislativa della riforma Bassanini e alle novità introdotte dalla legge sui "Nuovi interventi in campo ambientale".

2. La riforma Bassanini e la Legge n. 426/98

Nel corso dell'ultimo decennio del XX sec. l'azione riformatrice del quadro amministrativo italiano in materia di autonomie locali trova il suo principale riferimento nella legge n. 142/90. Durante gli anni successivi, questa azione riformatrice continua con l'approvazione di leggi collegate nel nostro ordinamento alle tematiche del potere locale. Si ricordano a tal proposito la riforma elettorale prevista dalla legge n. 81/93, la riforma del pubblico impiego disciplinata dal D.L.vo 29/93, la riforma della contabilità locale operata dal D.L.vo 77/95, l'approvazione delle leggi "Bassanini" n. 59/97 e 127/97 e dei loro decreti attuativi e gli aggiustamenti apportati con le leggi finanziarie degli ultimi anni. Momento finale di questo convulso e complesso processo è rappresentato dalla legge n. 265/99, dal titolo "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali nonché modifiche alla legge n. 142/90". Nell'art. 31 della suddetta legge si prevede di delegare il Governo all'emanazione di un "Testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative". Nell'agosto 2000 il Testo unico viene approvato dal decreto n. 267.

Notevoli sono gli effetti che la continua evoluzione provoca al rafforzato potere centrale del governo dell'ambiente.

La tendenza al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali e la realizzazione del massimo decentramento, mediante l'adozione di nuovi metodi e nel rispetto del principio di sussidiarietà, costituiscono l'occasione per un nuovo confronto sui temi della ripartizione di competenze fra Stato e Regioni. La lett. c del 4° co. dell'art. 1 della legge n. 59/97 attribuisce allo Stato i "compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute". L'indefinitezza del termine "compiti di rilievo nazionali" e la necessaria demarcazione di una linea di confine tra le rispettive sfere di competenza vengono chiariti nei successivi decreti legislativi che modificano parzialmente anche la disciplina delle aree protette. Il D.L.vo n. 281/97, al fine di migliorare la cooperazione fra amministrazione statale, regionale ed enti locali, riforma e potenzia in primo luogo la Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, in esso si provvede ad una "semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche". Conseguentemente il 1° co. dell'art. 7 dispone la soppressione, tra gli altri, del Comitato per le aree naturali protette e del Gruppo di lavoro per la Carta della natura previsti dall'art. 3 della legge n. 394/91. Questa decisione appare in perfetta sintonia con l'esigenza di migliorare la collaborazione fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali in quanto il Comitato per le aree naturali protette, pur essendo un organo a composizione mista Stato-Regioni, non è un organo paritario. La rotazione dei sei rappresentanti delle Regioni, infatti, non consente la rappresentanza organica e continuativa degli interessi del territorio e il ruolo del Comitato risulta indebolito dalla previsione secondo la quale, in caso di conflitto, la decisione definitiva viene demandata al Consiglio dei Ministri. Dopo circa sette mesi dall'emanazione del D.L.vo n. 281/97 il legislatore interviene nuovamente in materia approfondendo la questione del trasferimento delle funzioni amministrative. Nel D.L.vo n. 112/98 assume rilevanza il titolo III "Territorio e infrastrutture" e, in particolare, la prima e la seconda sezione del capo III che esaminano rispettivamente le funzioni di carattere generale e di protezione della flora e della fauna, dei parchi e delle riserve naturali. Nella prima sezione l'art. 68 sopprime il "Programma triennale per la tutela dell'ambiente" e trasferisce, secondo le modalità stabilite dall'art. 73 del decreto, la programmazione triennale alle Regioni. Il successivo art. 69, invece, elenca i compiti di rilievo nazionale riservati allo Stato. Tra questi si segnalano il recepimento delle convenzioni internazionali e delle direttive comunitarie relative alla tutela dell'ambiente, la conservazione delle aree naturali protette, terrestri e marine, qualora si riconosca l'importanza internazionale o nazionale e la tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificatamente protette da accordi internazionali e da normative comunitarie. Allo Stato, inoltre, compete la redazione della relazione annuale sullo stato dell'ambiente e l'adozione, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, della Carta della natura. Infine, anche la "Consulta tecnica per le aree naturali protette" rientra fra le strutture per le quali è previsto il riordino. Nella seconda sezione, concernente i parchi e le riserve naturali, l'art. 76 sopprime il "Programma triennale per le aree naturali protette" previsto dall'art. 4 della legge n. 394/91. Secondo l'art. 77 la materia dei parchi naturali e delle riserve statali, marine e terrestri, rientra fra i compiti di rilievo nazionale. Da ciò deriva che allo Stato spetta sia l'individuazione, l'istituzione e la disciplina dei parchi e delle riserve nazionali, comprese quelle marine, che l'adozione delle relative misure di salvaguardia sulla base delle linee fondamentali della Carta della natura sentita la Conferenza unificata. Le funzioni non di rilievo nazionale sono invece trasferite alle Regioni e agli enti locali.

A meno di un anno dall'emanazione delle disposizioni di attuazione della legge Bassanini il Parlamento approva la legge n. 426/98, denominata "Nuovi interventi in campo ambientale". La normativa italiana in materia di aree protette subisce così un'ulteriore modifica. Rilevanti, ai fini della nostra trattazione, sono gli "Interventi per la Conservazione della natura" previsti dai 37 commi dall'art. 2 della legge. Essi costituiscono una mini riforma della materia con ben quindici modifiche testuali alla "Legge quadro sulle aree protette". Fra queste alcune riguardano i parchi terrestri. A tal proposito, oltre alla nuova istituzione dei parchi dell'Alta Murgia e della Val d'Agri e Lagonegrese (5° co.), è importante ricordare quelle modifiche che favoriscono la cooperazione istituzionale (21° co.) e la programmazione degli interventi (22° co.). Per quanto concerne le forme di cooperazione, al fine di promuovere lo sviluppo locale, si prevede la possibilità di ricorrere ai "patti territoriali" previsti dalla L. n. 662/96. Inoltre, sempre con riferimento ai rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, sono anche da rammentare le disposizioni del nuovo procedimento di nomina del direttore del parco (25° co.) e del meccanismo "d'intesa con le regioni a statuto ordinario per la classificazione e l'istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali, terrestri, fluviali e lacuali" (23° co.). Sul versante della programmazione, invece, l'introduzione dell'art. 1-bis (Programmi nazionali e politiche di sistema) permette al Ministro dell'ambiente di promuovere accordi di programma con altri Ministeri per lo "sviluppo di azioni economiche sostenibili" e di compensare il vuoto creatosi con la soppressione del "Programma triennale per le aree naturali protette". Ma ancora più interessanti sono le disposizioni dell'art. 2 che si riferiscono alle aree protette marine. L'esigenza di superare i limiti di applicazione della normativa precedente e l'ulteriore necessità di adattamento agli sviluppi delle norme internazionali, anche nella prospettiva dell'entrata in vigore del "Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla diversità biologica del Mediterraneo", stimolano il legislatore a prevedere una serie di modifiche. Sul fronte del superamento dei limiti della precedente normativa c'è innanzitutto da registrare un primo dato deludente. Esso fa riferimento al venir meno, durante il corso dell'iter formativo della legge, dell'originaria previsione del termine di tre mesi dalla sua entrata in vigore per l'istituzione di tutte le aree marine protette individuate dall'art. 31 della L. n. 979/82 e dall'art. 36 della L. n. 394/91 e non

ancora istituite. Tuttavia, la previsione del 13° co. dell'art. 2, riferita alla copertura finanziaria nel periodo 1998-2000 "per l'istituzione, l'avviamento e la gestione delle aree marine protette" previste dalle precedenti normative, evidenzia almeno in parte la volontà del legislatore di porre fine alla pluriennale disapplicazione delle norme citate. Di tutt'altro valore sono le innovazioni concernenti il quadro istituzionale considerate a partire dal 14° co. dell'art. 2. Quest'ultimo prevede la soppressione della "Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti" e l'affidamento dei suoi compiti, fra i quali "l'istruttoria preliminare relativa all'istituzione e all'aggiornamento delle aree protette marine", all'istituenda "Segreteria tecnica" con sede presso il Ministero dell'ambiente. Il successivo 16° co. statuisce, a differenza di quanto descritto nell'art. 28 della legge sulla "Difesa del mare", l'istituzione della "Commissione di riserva presso l'ente a cui è delegata la gestione dell'area protetta che viene presieduta da un rappresentante designato dal Ministero dell'ambiente". Il Comandante della locale Capitaneria di porto, o un suo delegato, può "solo partecipare ai lavori della Commissione di riserva in qualità di membro". Analogamente, per i compiti di vigilanza, il 17° co. dell'art. 2 dispone che alle Capitanerie di Porto si affianchino "le polizie degli enti locali cui è delegata la gestione delle aree. In riferimento all'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme internazionali il 10° co. dispone l'istituzione del "Santuario dei cetacei", nell'Alto Tirreno-Mar Ligure, in attuazione della Dichiarazione congiunta Francia-Italia-Monaco firmata a Bruxelles il 22 marzo 1993. Questo intervento è finalizzato alla "massima salvaguardia dei mammiferi marini" (11° co.) e al Ministero dell'ambiente si affida il compito di promuovere "le opportune iniziative a livello comunitario ed internazionale per estendere l'area protetta marina alle acque territoriali dei Paesi esteri confinanti ed alle acque internazionali" (12° co.). Altre disposizioni riguardano l'avvio "di un programma nazionale di individuazione e valorizzazione della Posidonia Oceanica" (19° co.), una pianta marina fondamentale per la conservazione dell'habitat mediterraneo e per la protezione delle aree costiere dall'erosione.

Significato particolare assume la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge n. 426/98. L'affidamento della gestione delle aree protette marine ad "enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute" rappresenta una sostanziale differenza rispetto a quanto previsto per i parchi terrestri. A ciò si aggiunge la possibilità per l'ente gestore della riserva di nominare direttamente il direttore dell'area e di divenire pienamente titolare delle scelte ambientali determinanti per il territorio. L'effettivo decentramento della gestione dei siti così introdotto consegue alla diffusa richiesta di maggior considerazione degli interessi locali e crea le condizioni per tentare di superare uno dei maggiori ostacoli all'effettiva tutela dell'ambiente marino e costiero in Italia. La differente prescrizione della nomina ministeriale del direttore del parco terrestre rende ancora più forte il contrasto provocato dall'asimmetrica applicazione della riforma del potere locale.

### **3. L'area naturale marina protetta "Punta Campanella"**

L'istituzione dell'area marina protetta "Punta Campanella", che si estende per una fascia costiera di oltre 50 Km fra Sorrento e Positano, presenta luci e ombre già evidenziate nei paragrafi dedicati alla normativa sulle aree protette. Inserita dall'art. 31 della legge sulla "Difesa del mare", fra le venti aree da "assoggettare a protezione", trascorrono ben quindici anni prima che quel tratto di mare riceva la giusta tutela. E' solo con il decreto del 12 dicembre 1997 che il Ministro dell'ambiente ne sancisce l'istituzione. Vari gli aspetti disciplinati dagli otto articoli del decreto istitutivo. L'art. 2 indica la delimitazione dell'area marina protetta "comprendendo anche i relativi territori costieri appartenenti al demanio marittimo", mentre l'art. 3 precisa le finalità che si perseguono con la sua istituzione. In particolare, tra i suoi fini principali figurano la protezione ambientale dell'area marina interessata, la tutela e la valorizzazione delle risorse biologiche e geomorfologiche della zona, la diffusione e la divulgazione dell'ecologia e della biologia degli ambienti marini e costieri, l'effettuazione di programmi di carattere educativo, di studio e di ricerca scientifica nei settori dell'ecologia, della biologia marina e della tutela ambientale e la promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile con la rilevanza naturalistico-paesaggistica dell'area. L'art. 4, invece, richiama i divieti previsti dal 3° co. dell'art. 19 della "Legge quadro sulle aree protette" per le attività da non poter svolgere nell'ambito dell'area protetta marina e, di seguito, descrive la zonizzazione dell'area con i relativi differenti regimi di tutela. Importante ai fini dell'affidamento della gestione è l'art. 5. In conformità con la vigente normativa sulle aree protette e con l'art. 25 della legge n. 142 del 1990 si riconosce l'affidamento della gestione ad "enti locali territoriali singoli o in associazione tra loro con il contributo di istituti di ricerca e associazioni ambientaliste riconosciute". Fondamentale è anche il successivo art. 7. Quest'ultimo stabilisce che entro i termini "consentiti dall'eventuale Convenzione di affidamento dell'area protetta e comunque non oltre centoottanta giorni dall'approvazione di tale Convenzione" sarà necessario approvare il "regolamento di esecuzione e di organizzazione" della stessa area. Inoltre, nel regolamento "dovrà essere prevista l'istituzione da parte del Ministero dell'ambiente di un Comitato tecnico-scientifico con compiti di ausilio all'ente gestore e alla commissione di riserva". Infine, la consapevolezza della difficoltà che la fase d'implementazione dell'area protetta pone a livello locale, contribuisce a riconoscere nell'art. 8 la possibilità di riconsiderare la perimetrazione e le finalità del decreto per ragioni scientifiche e di ottimizzazione della gestione sotto il profilo socio-economico.

Nel corso dei primi mesi del 1998 la breve esistenza dell'area marina è contrassegnata dal succedersi di una serie di alterne vicende. All'indomani della firma del decreto ministeriale si costituisce, ai sensi del 7° co. dell'art. 25 della legge n. 142/90, il Consorzio denominato "Riserva Marina Punta Campanella". Esso è istituito dai comuni di Massa Lubrense, Vico Equense, Piano di Sorrento, S. Agnello, Sorrento e Positano. In tal modo si rende immediatamente esecutiva la disposizione dell'art. 5 del decreto istitutivo dell'area. L'affidamento della gestione dell'area marina ad un Consorzio di Comuni viene accolta positivamente dagli ambienti ministeriali. Questa modalità, adottata prima dell'entrata in vigore della legge n. 426 nel dicembre del 1998, anticipa la riforma del decentramento amministrativo di funzioni e compiti statali e "rappresenta il primo esempio di gestione delegata" agli Enti locali di un'area marina protetta. I vantaggi che derivano da questa scelta sono innumerevoli. Fra questi si ricordano, per gli amministratori locali, il valore aggiunto fornito dalla partecipazione diretta al processo gestionale e, per i cittadini, l'opportunità di un'immediata interfaccia con i responsabili delle scelte che coinvolgono l'intera comunità. La gestione consortile presenta, però, anche notevoli svantaggi. Il maggiore di essi consiste nella difficoltà di ottenere risultati certi in seguito alla non efficace realizzazione di un sistema di delega dei poteri. Fortunatamente per il Consorzio "Riserva Marina Punta Campanella" questa eventualità è scongiurata dalle numerose attribuzioni al Consiglio d'amministrazione. Oltre a quest'ultimo, gli altri organi del Consorzio individuati dallo statuto sono: l'Assemblea, il Presidente del C.d.A. e il Collegio dei revisori. Organo tecnico del Consorzio, invece, è il direttore a cui si affida il compito di pianificazione e controllo. A differenza del parco terrestre, il direttore di riserva, non è nominato dal Ministro dell'ambiente ma dal Consiglio di amministrazione del Consorzio. La costituzione ufficiale dell'Assemblea e l'elezione del primo Presidente del C.d.A. avvengono contestualmente nell'agosto 1998. Al clima disteso e concorde che caratterizza la prima seduta assembleare del Consorzio si contrappongono la contestazione delle forze imprenditoriali locali, soprattutto quelle del comparto turistico e della pesca, che percepiscono l'intervento protezionistico nell'area come una grave minaccia ai loro interessi economici. Questa diversità di stati d'animo rispecchia la gestazione molto difficile che precede la fase istitutiva dell'area marina protetta "Punta Campanella". Dalle cronache del 1998 si legge: "...la riserva marina rimase per anni lettera morta in alcuni cassetti degli uffici comunali di Massa Lubrense. Solo il Centro lubrense di esplorazioni marine (Clem) e il Centro immersioni Sorrento presero a studiare la legge dell'82."

Fu quindi il Clem, in collaborazione con la Facoltà di biologia marina dell'Università di Genova, a formulare nel 1987 la prima bozza di zonizzazione dell'area che venne recepita dalla Consulta del mare e, in seguito, approvata il Consiglio Comunale di

Massa Lubrense. Con l'andar del tempo il nuovo Ministro dell'ambiente ridisegna le zone e i vincoli dell'area protetta. All'euforia dell'associazioni ambientaliste si oppone il silenzio di alcune categorie, diportisti e ormeggiatori, e il malcontento di cooperative di pescatori e di qualche ristoratore. La protesta di quest'ultimi, contro l'area marina così progettata, raggiunge il culmine nel luglio 1998 con la presentazione del ricorso al Tar del Lazio. Anche l'Assemblea dei Sindaci, nello stesso periodo, esprime molti dubbi su quel "sistema vincolistico che non risponde alla migliore tutela delle esigenze socio-economiche delle forze produttive locali" e avanza proposte per giungere ad una modifica del decreto. Durante l'incontro di Roma nel settembre 1998, che precede la firma della convenzione di affidamento all'ente di gestione, i rappresentanti del Consorzio riescono a convincere i vertici del Ministero dell'ambiente ad applicare la disposizione dell'art. 8 del decreto istitutivo. Due, pertanto, le nuove direzioni di marcia: dal punto di vista scientifico un monitoraggio dell'area da realizzare insieme all'Università di Napoli e alla Stazione zoologica marina Dohrn e, sotto il profilo socio-economico, uno studio concertato con l'intera comunità locale sulle tematiche occupazionali in relazione allo sviluppo sostenibile e compatibile con le reali esigenze di tutela del territorio.

Fondamentali per lo sviluppo dell'area marina protetta sono gli eventi che si verificano tra la fine del 1998 e il 1999. Il 6 novembre 1998 il Ministero dell'ambiente e il Consorzio degli Enti Locali stipulano la convenzione per l'affidamento in gestione dell'area marina "Punta Campanella". La convenzione, della "durata di nove anni e tacitamente rinnovabile per un uguale periodo" (art. 2), fissa i compiti dell'Ente gestore, del Ministero dell'ambiente e ne disciplina il reciproco rapporto. Il Ministero dell'ambiente, nonostante l'affidamento in gestione dell'area ad un organo costituito da Enti Locali, avoca a se la possibilità di svolgere un'attività di controllo sull'Ente gestore. Quest'ultimo ha l'obbligo, "entro il 30 ottobre di ciascun anno di inviare una relazione sulla attività svolta nell'anno precedente, nonché il programma delle attività previste per l'anno successivo" (art. 8). Al fine di accertare lo stato di attuazione della convenzione e la rispondenza delle attività messe in opera dall'Ente gestore, il Ministero dell'ambiente, dispone "in qualsiasi momento" ispezioni e verifiche e può "in caso di comprovata inadempienza degli obblighi assunti dall'Ente gestore" risolvere "con effetti immediati la medesima convenzione" (art. 14). L'altro notevole avvenimento si verifica nell'ottobre 1999. Il Consorzio presenta la proposta di modifica del decreto istitutivo dell'area marina protetta "Punta Campanella". La procedura si conclude nel marzo 2000 con il parere favorevole della Conferenza Unificata. Il 13 giugno 2000 il Ministero dell'ambiente decreta le modifiche da apportare al precedente atto istitutivo dell'area marina protetta "Punta Campanella".

L'approvazione del nuovo decreto costituisce un evento importante in ambito nazionale. Si tratta, infatti, del primo caso di modifica di un decreto istitutivo di un'area marina protetta. Le novità più rilevanti sono contenute nell'art. 3. Esse riguardano la riconsiderazione della perimetrazione dell'area che, comunque, rimane suddivisa in tre zone: la zona A di riserva integrale, la zona B di riserva generale e la zona C di riserva parziale (Fig. n. 2). Per ciascuna zona, oltre all'indicazione della nuova delimitazione, si specificano le attività consentite e quelle vietate. La zona di riserva integrale, la cui demarcazione non muta, continua a rappresentare l'area di maggior grado di protezione. In questa zona sono interdette la navigazione, l'accesso e la sosta di navi e natanti, la balneazione, la pesca sportiva e professionale e le immersioni subacquee. Le uniche attività che l'ente gestore ha la possibilità di autorizzare sono l'accesso a natanti per le sole finalità di ricerca scientifica e le visite guidate subacquee. Inoltre, per quanto attiene lo scoglio di Vervece, il divieto di navigazione "è sospeso la prima domenica di settembre di ogni anno, per festività locale". Nella riserva generale il grado di protezione si gradua di minore intensità. L'accesso a questa zona è regolamentato da autorizzazione dell'ente gestore per le barche a motore che effettuano "visite guidate anche subacquee" e per la pesca professionale riservata ai pescatori residenti nei comuni del Consorzio e alle cooperative di pescatori aventi sede legale nei detti comuni alla data del decreto istitutivo.

E' consentito, inoltre, l'accesso libero ai natanti nei corridoi appositamente predisposti dall'ente gestore, la balneazione, la fotografia subacquea in apnea e l'immersione subacquea guidata. La riserva parziale costituisce la fascia tampone fra le zone di maggior valore naturalistico e i settori esterni all'area marina protetta. Nella zona di riserva parziale sono consentiti "l'accesso libero a barche a motore a bassa velocità, solo per raggiungere le zone di ormeggio opportunamente predisposte dall'ente gestore", la balneazione e l'ancoraggio libero in zone limitate e individuate dall'ente gestore. Quest'ultimo deve anche regolamentare e autorizzare le immersioni subacquee guidate, la pesca professionale vietata ai non residenti e quella sportiva. Nell'ottobre 2001 il Consiglio di amministrazione del Consorzio "Riserva marina Punta Campanella", in attuazione di quanto disposto nell'art. 7 del decreto del 1997, approva il disciplinare con cui si regolamentano tutte le attività attuate nell'area marina.

Il documento dettaglia con estrema chiarezza le regole basilari da rispettare al fine di garantire la protezione e, al tempo stesso, la fruizione delle bellezze e delle risorse dell'area protetta. Il documento si articola in sette titoli. Alle disposizioni generali, descritte nel titolo 1, seguono le disposizioni per le attività di immersione subacquea che individuano la tipologia dell'utenza, le modalità di accesso alle aree della riserva, le tariffe e il rilascio delle autorizzazioni. La pesca sportiva, consentita solo nella zona di riserva parziale, è disciplinata nel titolo 3. Anche per questa attività le disposizioni chiariscono la tipologia dell'utenza e degli attrezzi consentiti, le modalità di svolgimento, la disciplina delle catture e il rilascio delle autorizzazioni. Il titolo 4 disciplina le attività di pesca professionale, consentita solo nelle zone di riserva generale e parziale, mentre il titolo successivo fissa le disposizioni per le attività legate alla nautica. Il documento termina con la previsione delle disposizioni generali e delle norme transitorie, finali e di rinvio.

#### **4. Gli strumenti finanziari a sostegno dello sviluppo socio-economico sostenibile nell'A.M.P.**

L'intervento protezionistico nell'area marina "Punta Campanella" recepisce i nuovi principi affermatesi, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, nell'ambito del processo evolutivo della politica ambientale internazionale. L'obiettivo di assicurare uno sviluppo sostenibile e duraturo, apportatrice di opportunità di lavoro e benessere per la comunità locale, figura nel decreto istitutivo del dicembre 1997. La lett. f dell'art. 3 del decreto prevede, fra le finalità da perseguire nell'area protetta, "la promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile con la rilevanza naturalistico-paesaggistico dell'area, anche privilegiando attività tradizionali locali già presenti". Per soddisfare le esigenze della gestione ordinaria il Ministero dell'ambiente provvede ad assegnare annualmente all'area protetta una somma non inferiore a 500.000.000 milioni di lire. Un'altra fonte di finanziamento è rappresentata dai Fondi strutturali stanziati dall'Unione Europea per sostenere finanziariamente lo sviluppo socio-economico delle regioni europee.

Con riferimento al Piano Operativo Regionale e al Complemento di programmazione predisposti dalla Regione Campania per accedere ai finanziamenti comunitari, previsti dai Fondi strutturali 2000-2006, importanza assumono le misure contenute nell'asse I.

Quest'ultimo, dedicato alle Risorse Naturali, contiene le misure 1.9, 1.10 e 1.11 tra le quali rientrano anche interventi nelle aree protette marine. Tutte le misure sono comprese nel settore della "Rete ecologica". In questo contesto, il "parco" viene individuato come sistema locale ove si manifestano le maggiori opportunità dimensionali tali da innescare processi di sviluppo basati sulla riconversione ecologica e sostenibile dell'economia. La misura 1.9 si propone di valorizzare le risorse immobili dei parchi e delle altre aree protette della regione al fine di innescare processi di sviluppo sostenibile basati sulla conversione delle risorse naturali. Inoltre, essa si prefigge di costituire le condizioni di base per lo sviluppo, nella logica dei sistemi locali naturalistici, di microfilieri imprenditoriali locali, di sviluppare ed implementare modelli gestionali delle risorse naturali con forte indotto occupazionale e di promuovere la domanda di turismo verde e di prodotti tipici locali. La misura 1.10 sostiene nei

parchi nazionali e regionali lo sviluppo di microfilieri imprenditoriali nei settori dell'artigianato tipico, della piccola recettività turistica, della piccola ristorazione, dei servizi turistici e del piccolo commercio. La misura 1.11 promuove la formazione di una forza lavoro competente ed una nuova imprenditorialità a supporto della protezione e valorizzazione del territorio. Da una attenta lettura delle misure si evince una profonda differenza riguardo la programmazione richiesta fra i Parchi nazionali e regionali e le altre aree protette. Per i primi le misure sono attuate mediante progetti integrati territoriali, mentre per i secondi sono richiesti progetti monosettoriali. La diversa programmazione caratterizza i progetti monosettoriali per un allargamento della competizione all'intero territorio regionale. Per le imprese che operano nel contesto delle altre aree protette ciò si traduce nell'aumento dell'ambito territoriale di concorrenza e nella diminuzione delle possibilità di accesso ai finanziamenti previsti. Di contro con i progetti integrati territoriali le imprese entrano in concorrenza solo con altri soggetti all'interno del territorio del parco stesso.

Un elemento di novità nella programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006 è costituito proprio dalla maggiore enfasi attribuita al principio dell'integrazione tra gli interventi al fine di aumentare l'efficacia delle politiche strutturali. Questa indicazione trova riscontro, tra le altre, nella previsione di una modalità di attuazione specifica che unisce all'integrazione progettuale un esplicito meccanismo dedicato di gestione. Essa, quindi, rappresenta una modalità operativa di attuazione per la quale una serie di azioni, che fanno capo ad Assi e Misure diverse, siano esplicitamente collegate tra loro e finalizzate ad un comune obiettivo. In sintonia con quanto descritto il Consiglio di amministrazione del Consorzio di gestione "Riserva marina Punta Campanella" approva alla fine del 1999 un Progetto Integrato Territoriale (PIT), così come predisposto dal Responsabile della Riserva, da presentare al Piano Operativo Regionale (POR) della Regione Campania 2000-2006.

L'intervento integrato trova origine negli elementi che consentono "da una parte il mantenimento delle risorse ambientali, e quindi della qualità del mare, e dall'altra l'allargamento della base di stabile occupazione". Questi elementi ispirano l'Ente Gestore a programmare un intervento diviso in due Misure e in relative Operazioni con la rispettiva descrizione dei dettagli di spesa e dei riferimenti agli Assi e agli Obiettivi già elencati nel POR. Le linee guida della Misura 1 derivano dalla consapevolezza del Consorzio dell'impossibilità di assicurare gli obiettivi predisposti dalla legislazione in un mare inquinato. Si prevede, quindi, il sostegno generale allo sviluppo e alla gestione della Riserva Marina e una serie di interventi mirati al controllo ed alla riduzione delle fonti di inquinamento locale biologico, chimico e visivo. L'idea di fondo del piano di disinquinamento locale fa leva sul presupposto che, pur non agendo sulle grandi fonti di inquinamento marino regionale (Sarno e Sele), esso possa incidere sicuramente sulla qualità ambientale dell'area. La Misura 2 considera gli interventi a sostegno dello sviluppo di piccole e medie imprese che operino nel settore del turismo e dei servizi associati, direttamente ed indirettamente, all'esistenza e all'esercizio della Riserva Marina. In tal modo il Consorzio si propone come figura unica di riferimento nell'esecuzione di un duplice ruolo: da un lato gestore dell'area marina protetta e dall'altro coordinatore delle attività del progetto integrato che si riferiscono alla prevenzione, al controllo e alla protezione dall'inquinamento e al sostegno alle PMI per il finanziamento di nuove attività. Il Consorzio di gestione ipotizza anche di associare per la realizzazione dell'operazione partner privati, piccole e medie imprese, e per gli aspetti di disinquinamento anche altri Comuni della Costiera Amalfitana. Per il raggiungimento degli obiettivi della Misura 1 si programmano sei operazioni. Esse attengono alla formazione di personale impiegato nei diversi settori della vita dell'area protetta, alla divulgazione presso i cittadini, gli alunni delle scuole e gli imprenditori privati delle finalità e dell'importanza del parco, alla costruzione di strutture fisse e mobili di sostegno al parco, al recupero di zone demaniali e alla ricerca. Infine, rilevante è l'operazione che si riferisce alla mappatura dell'inquinamento e all'assistenza ai Comuni al Programma di disinquinamento della zona. L'attuazione di questa Misura si stima che potrebbe creare "61 addetti in nuovi posti di lavoro". Di notevole importanza sono le operazioni proposte per la realizzazione della Misura 2. L'area marina protetta "Punta Campanella" si estende lungo una zona conosciuta per la vicinanza alle più celebri testimonianze storico-culturali mondiali e per l'inestimabile bellezza naturale del territorio che la rendono meta preferita di un consolidato turismo. Ciò permette alle popolazioni locali di assicurarsi un benessere economico. Di contro bisogna argomentare che l'indiscriminato aumento del turismo stagionale non assicura una stabile occupazione e sottopone le risorse ambientali a forti sollecitazioni per brevi periodi di tempo. Diversamente dal passato è aumentata la consapevolezza della necessità di adottare una politica di sviluppo che coniughi rispetto e valorizzazione dei beni naturali, salvaguardia delle tradizioni e necessità di crescita e occupazione. Molto concretamente le operazioni contenute nella Misura 2 del PIT recepiscono in pieno questa esigenza e propongono nell'area marina attività finalizzate allo sviluppo economico nel pieno rispetto dei principi di salvaguardia dell'ambiente marino e costiero. Lo scopo principale è quello di allungare la stagione turistica sulla base di una diversificazione dell'offerta turistica, con conseguente minore pressione antropica e miglioramento dell'utilizzazione dei servizi e delle strutture ricettive. Innanzitutto, le operazioni a cui si fa riferimento promuovono l'attività di visita degli imprenditori locali a Parchi Marini di tutto il mondo allo scopo di allargare, attraverso il confronto, la base di consenso e diffondere una più ampia cultura imprenditoriale ambientale. Seguono l'erogazione di servizi turistici su piattaforme mobili e pontili di attracco per imbarcazioni sprovviste di motore e, per l'esercizio delle funzioni di visite guidate e immersioni subacquee, l'utilizzo di imbarcazioni attrezzate (imbarcazioni con fondo trasparente e motori elettrici, minibus ecologici, etc.) con la formazione di personale idoneo. Altre operazioni riguardano studi propedeutici alla realizzazione di impianti di produzione di spugne e coralli, la promozione di un'offerta di prodotti alimentari ittici da inserire nel mercato dei prodotti di qualità, il potenziamento di attività turistiche compatibili quali l'ittiturismo e il Pescaturismo e la rivalutazione dei borghi marinari, delle attività di artigianato tipico marino e della moda. La stima dei nuovi posti di lavoro creati dall'attuazione di questa Misura è di 173 addetti.

Per il perseguimento degli obiettivi della politica regionale europea importanza viene riconosciuta anche al settore della pesca. L'Unione Europea dedica ad esso un apposito strumento finanziario, lo SFOP (Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca), che inserisce fra i Fondi Strutturali 2000-2006 insieme a FESR, FSE e FEOGA. Nel POR Campania le misure 4.22 e 4.23 finanziano gli "Interventi a sostegno dell'acquacoltura, della maricoltura, della piccola pesca costiera e adeguamento delle strutture portuali" e gli "Interventi di contesto ed a sostegno dell'adeguamento infrastrutturale del settore della pesca". L'obiettivo della valorizzazione della produzione ittica campana è fortemente avvertita anche dagli addetti ai lavori residenti nei territori dall'area marina "Punta Campanella". A tal riguardo la possibilità concessa ai pescatori di continuare a praticare la propria attività nelle zone B e C dell'area marina, in maniera regolamentata e autorizzata dall'Ente gestore, testimonia l'attenzione del Governo centrale ad uno più antichi e tradizionali mestieri di queste zone costiere. Bisogna anche ricordare, però, che l'intero settore della pesca è investito in questi ultimi anni da una profonda crisi di riconversione. Forte, quindi, è l'esigenza di adottare un'organica politica che promuova nuove opportunità economiche ed occupazionali. Ed è proprio a partire dalle zone sottoposte a tutela, come l'area marina "Punta Campanella", che si possono sperimentare nuove possibilità di sviluppo economico tali da conciliare la soddisfazione della domanda di prodotto con la salvaguardia dell'ambiente marino.

Un altro importante strumento finanziario viene proposto dall'Agenzia nazionale per lo sviluppo economico e imprenditoriale del Mezzogiorno e delle altre aree svantaggiate del Paese, denominata "Sviluppo Italia". Per promuovere l'imprenditorialità giovanile Sviluppo Italia utilizza la legge n. 608/96 sul "Prestito d'onore". La legge viene applicata nelle Regioni del Mezzogiorno rientranti nell'obiettivo 1 dei Fondi strutturali dell'Unione Europea e ha come destinatari disoccupati di maggiore età che ivi risiedono dall'ottobre del 1996. Limitazioni all'accesso del finanziamento riguardano la forma giuridica-organizzativa che tiene conto solo della ditta individuali e il volume di investimento che non può superare i 50 milioni di lire. Un

finanziamento ha interessato, durante quest'ultimi anni, un giovane residente nel territorio dell'area marina protetta "Punta Campanella". Con l'iniziativa proposta, intitolata "Pescaturismo nel canto delle Sirene", il nuovo imprenditore ha potuto acquistare una imbarcazione con licenza per la pesca che gli ha permesso di svolgere nell'area protetta dell'attività di Pescaturismo.

##### **5. Le attività economiche sostenibili nell'A.M.P.**

La zona d'istituzione dell'area marina protetta "Punta Campanella" è conosciuta in tutto il mondo per la bellezza del paesaggio naturale. Sin dall'epoca dell'Impero romano gli aristocratici più ricchi e nobili costruirono in tutti i punti più panoramici della costa grandiose ville. Con l'andar del tempo la suggestione di questi luoghi ha richiamato una lunga schiera di uomini di corte, borghesi, intellettuali, letterati, poeti, pittori che ne hanno apprezzato e decantato l'inestimabile valore. Ancora oggi il flusso di visitatori della costiera è talmente elevato che l'intera economia della zona è incentrata sul turismo. E' doveroso, però, segnalare l'evoluzione che il flusso turistico della penisola sorrentina ha subito nel corso degli anni. Con un deciso cambiamento di rotta si è passati dall'esplorazione dell'Ottocento a forme di turismo elitario nella prima metà del Novecento fino a giungere, dopo il secondo conflitto mondiale, all'affermazione di un turismo di massa. Questo cambiamento, influenzato da vari elementi che qui non saranno analizzati, provoca una concentrazione massima delle presenze turistiche durante alcuni periodi dell'anno con tempi di permanenza piuttosto ridotti. L'impatto ambientale che ne consegue non è per nulla "sostenibile". A questo tipo di turismo le più recenti politiche comunitarie e nazionali contrappongono la promozione di un "turismo responsabile". Quest'ultimo nasce dall'esigenza di valorizzare e riscoprire la realtà sociale ed ambientale dei luoghi più suggestivi e delle antiche tradizioni della nostra cultura. Si vuole offrire al visitatore la possibilità di inserirsi in maniera armonica nel contesto preesistente senza alterarne le preziose particolarità.

Ai fini della realizzazione di uno sviluppo economico sostenibile nella penisola sorrentina importante è l'esperienza dell'istituita area marina protetta "Punta Campanella".

L'Ente Gestore sta cercando di favorire, attraverso la valorizzazione anche del contesto storico-naturale, lo sviluppo di un "turismo responsabile" fra le resistenze e le diffidenze di varie categorie di imprenditori locali. Durante il Convegno sul tema "Turismo sostenibile nelle aree protette costiere e marine", svoltosi a S. Agnello nell'estate 2001 in occasione della "Festa del mare", la posizione critica del rappresentante degli albergatori locali nei confronti dell'area protetta marina offre un chiaro esempio di quanto culturalmente siano ancora presenti vecchie logiche speculative di breve periodo. La tesi sostenuta dall'imprenditore, secondo cui la maggior parte dei turisti scelgono la Penisola Sorrentina per la vicinanza ai luoghi d'arte e non per apprezzarne la bellezza naturale, che del resto l'intervento protezionista nell'area marina tende a mortificare, non lascia spazio ad equivoci di sorta. Al contrario, la nuova strategia su cui bisogna puntare per influenzare positivamente anche il settore turistico è quella della qualità ambientale. Gli ultimi avvenimenti mondiali hanno rafforzato la necessità del cambiamento. Il valore del riposo, del recupero di un equilibrio e di un'interiorità più a misura d'uomo acquistano maggiore importanza. Il turista cerca sempre più di godere della natura e dei suoi paesaggi unici. In questo senso il suggestivo spettacolo naturale della Penisola Sorrentina si candida legittimamente ad offrire emozioni irripetibili. Inoltre, la presenza di testimonianze delle antiche civiltà che hanno abitato questi luoghi ne aumenta il fascino. Recenti scoperte di un'epigrafe rupestre in lingua osca, risalenti alla prima metà del II sec. a.C., confermano l'esistenza del santuario di Athena sulla punta estrema del promontorio di Punta Campanella. Alle peregrinazioni nel Mediterraneo di Odisseo, durante il ritorno da Troia ad Itaca, si legano i miti del culto delle Sirene e della fondazione del santuario di Athena. Gli isolotti "Li Galli" rappresentano il luogo mitico da cui le Sirene, non essendo riuscite ad attirare Odisseo, si gettano in mare per essere trasportate una a Terina (*Ligeia*), una a Punta Licosa (*Leukosia*) e l'altra a Napoli (*Parthenope*). Le famose torri di avvistamento costruite a spese degli abitanti della Penisola Sorrentina, dopo le terribili invasioni di Massa e Sorrento da parte dei Turchi, sono la dimostrazione tangibile dell'antico sistema di difesa.

La diversificazione dell'offerta turistica compatibile con la salvaguardia dell'ambiente marino, e in particolare con il settore della pesca, trova nel Pescaturismo l'esempio più significativo. Il Pescaturismo consiste in un'attività integrativa alla pesca artigianale che offre la possibilità agli operatori del settore di ospitare a bordo delle proprie imbarcazioni un certo numero di persone diverse dall'equipaggio per lo svolgimento di attività turistico-ricreative. Il Pescaturismo si inserisce in una serie di iniziative finalizzate alla definizione di una più organica politica sul mare ed una rinnovata valorizzazione delle sue potenziali risorse. Esso rappresenta un incredibile strumento per coniugare l'eccezionale richiamo della bellezza paesaggistica delle più interessanti località turistiche italiane, il fascino del mondo peschereccio e la necessità di creare nuove opportunità di lavoro e occupazione in un settore in crisi come quello della pesca. L'attività di Pescaturismo è attualmente regolamentata dal decreto ministeriale 13 aprile 1999, n. 293, che comprende lo svolgimento di attività nell'ottica della divulgazione della cultura del mare e della pesca. La rapida espansione ed il crescente interesse verso il Pescaturismo è dimostrato dalle oltre 300 autorizzazioni richieste, nel corso del 2000, presso i Compartimenti Marittimi italiani. Lo sviluppo di questa attività comporta, innanzitutto, notevoli vantaggi nel settore alietico e per il suo indotto. I principali benefici riguardano il mantenimento dell'integrità sociale ed economica, spesso danneggiata dalla promozione di attività che non tengono conto del contesto locale, e la concreta possibilità di integrazione del reddito degli operatori del settore con lo svolgimento di un'attività non contrastante con la loro stessa identità storica e culturale. Un altro importante beneficio riguarda la razionalizzazione e la riduzione dello sforzo alieutico. Tutto ciò ad estremo vantaggio non solo della ricostruzione degli stocks ittici e, quindi della salvaguardia ambientale, ma anche dell'aumento del valore unitario dei prodotti derivante dalla riduzione dell'offerta. Inoltre, i pescatori sono i primi beneficiari della maggiore sicurezza e comfort derivante dall'adeguamento delle imbarcazioni alle nuove esigenze. Ma, in generale, è l'intera industria cantieristica e degli equipaggiamenti per la pesca e la navigazione, insieme a quella delle strutture ricettive e ristorative, che traggono enormi vantaggi dalla diversificazione dell'offerta turistica. Infine, l'aspetto più rilevante dell'attività di Pescaturismo è la sua sostenibilità ambientale. Si calcola che la riduzione giornaliera dei "pezzi" di rete calati in mare durante una giornata di Pescaturismo si aggira intorno al 90%. Ne consegue una drastica riduzione dello sforzo di pesca con un inalterato guadagno economico, derivante dal pagamento del prezzo del biglietto dei passeggeri dell'imbarcazione, a cui si aggiungono i benefici socio-culturali che risultano dalla partecipazione piena dei turisti alla battuta di pesca.

Dall'estate 2000 l'attività di Pescaturismo è svolta nella penisola sorrentina dalla Cooperativa Ulixes.

Per rendere possibile l'attuazione dell'attività suddetta la cooperativa ha riconvertito due imbarcazioni che venivano precedentemente utilizzate per lo "strascico" e il "cianciolo". L'enorme interesse mostrato dagli operatori turistici per questa nuova attività ha convinto la cooperativa a destinare per la realizzazione della stessa altre quattro imbarcazioni. Oltre ad organizzare escursioni diurne e notturne di Pescaturismo la cooperativa offre altre importanti attività. Fra queste ricordiamo l'escursione naturalistica dai monti al mare e quelle guidate nell'area marina protetta "Punta Campanella", la degustazione di prodotti ittici delle marinerie locali, il noleggio di imbarcazioni e attrezzature per le immersioni subacquee, l'organizzazione di giornate didattiche, programmi di educazione alle tradizioni marine e campagne di pesca specifica. Inoltre, la cooperativa ha preso parte a numerose manifestazioni di sensibilizzazione al rispetto del mare e dei suoi fondali come ad esempio il programma di interventi di pulizia e disinquinamento dell'area marina protetta "Punta Campanella", l'"Operazione Spagge e Fondali Marini" e l'edizione 2000 della "Goletta verde" di Legambiente. Di notevole interesse anche la partecipazione a

trasmissioni tematiche televisive come "In viaggio con Sereno variabile" e "Lineablu" e la produzione di due depliant pubblicitari relativi all'attività di Pescaturismo.

Associata al Pescaturismo un'altra attività che la Cooperativa Ulixes ha già programmato di realizzare è l'Ittiturismo. La prima definizione normativa dell'Ittiturismo risale al disegno di legge n. 963/65 di riforma della pesca marittima. In quest'ultima l'Ittiturismo viene definito come "attività di ricezione ed ospitalità esercitata attraverso l'utilizzo della propria abitazione, o struttura appositamente acquistata da destinare e vincolare esclusivamente a questa attività, e l'offerta di servizi collegati. L'ittiturismo può essere svolto in diretto rapporto con il Pescaturismo ed in rapporto di complementarietà rispetto alle attività prevalenti di pesca, acquacultura e lavorazione artigianale del prodotto ittico." L'interesse per l'Ittiturismo è tanto cresciuto nel corso del tempo che oggi anche la Lega Pesca promuove, nell'ambito degli strumenti della programmazione negoziata, il progetto "Turismo con i pescatori". L'obiettivo è quello di ripristinare aree soggette a degrado, come antichi borghi marinari e località isolate da problemi storici e logistici. Si profila, quindi, la realizzazione di un'importante opera di risanamento e ristrutturazione di borghi antichi e di abitazioni tipiche dei pescatori che ben si integrano con l'ambiente circostante. Ciò permetterebbe di sostenere l'allestimento di piccoli ristoranti tipici dove poter degustare il pesce appena pescato, l'apertura di botteghe per la diffusione di prodotti ittici alimentari e artigianali locali e l'allestimento di piccoli musei al fine di creare una memoria storica dell'arte della pesca.

Sull'argomento si veda G. Salberini, *L'evoluzione della legislazione italiana in materia di aree protette*, in Codice delle Aree protette, Giuffrè Editore, Milano, 1999, pp.188-190.

Idem, p. 191.

Cfr A. Simioli, *Area marina protetta "Punta Campanella" ...l'anno zero*, Massa Lubrese.

Cfr G. Pappalardo, *Parco marino, un varo contrastato*, in "Il Mattino", 20 agosto 1998, p. 24.

Cfr A. Siniscalchi, *Parco marino, i sindaci passano all'attacco «Qui, troppi vincoli»*, in "Il Mattino", 25 agosto 1998, p. 24.

Cfr Consorzio di gestione della riserva naturale marina "Punta Campanella", *Disciplina delle attività attuate nell'area marina protetta di "Punta Campanella"*, Massalubrense, 2001.

Sull'argomento si veda Regione Campania, *Programma operativo regionale 2000-2006*, Fondi Strutturali Comunitari Obiettivo 1, 2000.

Cfr Consorzio di gestione della riserva naturale marina "Punta Campanella", *Progetto Integrato Territoriale*, Massalubrense, 1999.

Cfr. Ministero dell'ambiente, *Guida all'Area Marina Protetta "Punta Campanella"*, Roma, 2001.

Cfr. Coop.Ulixes, *Pescaturismo in Penisola Sorrentina*, Sorrento.

## Conclusioni

Dall'analisi qui proposta è emerso come le future politiche nazionali di sviluppo saranno sempre più orientate a recepire i principi di "sostenibilità" e "responsabilità per le prossime generazioni" affermatesi, durante gli ultimi due decenni, in ambito internazionale. Fino ad ora la consapevolezza della necessità degli interventi a tutela dell'ambiente, con riferimento anche a quello marino, unita all'esigenza di promuovere opportunità di sviluppo socio-economico "sostenibile" non sono stati sufficienti ad evitare ritardi e inadempimenti. Si pensi che in Italia l'istituzione del Ministero dell'ambiente è avvenuto solo nel 1986 e che la legislazione nazionale in materia ambientale, quasi nella sua interezza, è il risultato del recepimento delle normative comunitarie. Inoltre, per quanto concerne il mare la prima legge organica in materia è approvata solo nel 1982 e il tanto sospirato "Piano generale di difesa del mare e di tutela dell'ambiente marino" non è mai stato elaborato. Fortunatamente, con l'andar del tempo molto è migliorato. La lentezza culturale nell'accettazione di cambiamenti così profondi, la resistenza di interessi consolidati e l'esistenza di processi decisionali troppo accentrati sono senza dubbio fra le cause che hanno maggiormente contribuito al verificarsi di questa situazione. Da questo punto di vista il caso delle aree marine protette, e in particolare di quella di "Punta Campanella", offrono un esempio significativo.

Le difficoltà relative all'implementazione della politica nazionale sulle aree protette risultano evidenti dai risultati della ricerca intitolata "Aree protette e conflitto ambientale. Il caso delle riserve marine", promossa nel 1996 dall'Ufficio di Presidenza della Lega Pesca e della Lega Nazionale delle Cooperative e curata dell'Osservatorio Istituzionale del Dipartimento di Sociologia dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza". Secondo la ricerca il processo decisionale nazionale appare, oltre che accentrato, ancora troppo frammentato e molteplici sono le conseguenze negative dell'utilizzo sul piano operativo del processo decisionale "aggregato". Quest'ultimo si caratterizza per l'indipendenza dei soggetti coinvolti che solo a posteriori ed occasionalmente si coordinano fra loro, la sconsideratezza della trasversalità del processo che si intende regolare che non può essere sempre governato attraverso una decisionalità di tipo sequenziale, l'inosservanza dell'interconnessione esistente tra gli aspetti ambientali, sociali, economici e gestionali e, infine, la sussistenza di un processo decisionale basato su un'integrazione di tipo verticale che non permette l'apparizione e il consolidamento di una visione locale dei problemi. Le soluzioni proposte per uscire da questa impasse riguardano l'introduzione di cambiamenti legislativi e gestionali. Dal punto di vista legislativo le modifiche attengono alle procedure e agli organismi competenti all'istituzione ed alla gestione delle aree marine protette. Per quanto concerne gli aspetti gestionali si propone l'adozione del sistema di gestione "integrato". Nella prospettiva della gestione "integrata" ogni area marina protetta si configura come il centro di una rete la cui dinamica appare funzionale alle esigenze del suo nodo principale. Ciò permette, sul piano amministrativo, la continua sperimentazione di soluzioni originate dalla condivisione delle informazioni da parte di tutti gli attori istituzionali. Quindi, l'efficacia del processo decisionale dipende proprio dalla sua capacità di attrarre gli attori istituzionali all'interno dell'iter decisionale. A questo punto il territorio e l'abilità che il livello locale ha di avanzare proposte e di renderle operative divengono fondamentali per l'intero processo. Queste indicazioni sembrano ispirare gli amministratori dell'Ente Gestore dell'area marina "Punta Campanella" alla soluzione del conflitto creatosi con la comunità locale all'indomani della sua istituzione. Infatti, le cronache degli anni successivi al 1998 documentano l'avvenuta concertazione fra gli attori locali appartenenti alle varie forze politiche, socio-economiche e associative da cui deriva la nuova proposta di zonizzazione dell'area.

La futura possibilità di successo dell'intervento a tutela dell'ambiente marino, in atto nella Penisola Sorrentina, è tutta concentrata nella capacità degli amministratori di continuare a coinvolgere la comunità territoriale nella realizzazione di una nuova *policy community* e di promuovere un concreto sviluppo locale. In considerazione della *policy community* l'affidamento della gestione dell'area protetta marina "Punta Campanella" ad un Consorzio di Comuni e la contestuale conclusione del decennale processo di riforma del potere locale, con l'approvazione nell'agosto 2000 del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali", aprono agli amministratori nuovi spazi di azione e di operatività per il perseguimento di interessi territoriali fino a qualche anno fa inimmaginabili. Consapevole dell'importanza e della complessità del processo in atto lo stesso Ente gestore dovrà continuare a favorire la realizzazione di una pianificazione integrata a livello locale. A tal fine fondamentale sarà assicurare un forte coordinamento interistituzionale che renda più efficace la comunicazione e migliori la collaborazione fra i vari enti coinvolti. Inoltre, per il raggiungimento anche degli obiettivi relativi alle opportunità collegate ai finanziamenti nazionali ed europei, sarà necessario coinvolgere personale con spiccate capacità manageriali e competenze professionali. Con riferimento allo sviluppo locale sarà importante promuovere politiche complementari e integrate tra ambiente ed economia, tra offerta di nuovi servizi e utilizzo delle risorse umane disponibili. La crescente richiesta di un turismo alternativo, ecologicamente sostenibile, dovrà trovare risposte certe nella diffusione di attività come il Pescaturismo e l'Ittiturismo e nell'integrazione di servizi di accoglienza che valorizzino i beni naturali della costa e dell'entroterra. La realizzazione di programmi di educazione e di campagne d'informazione dovranno sensibilizzare studenti e cittadini sui temi e sulle problematiche relative alla gestione dell'area marina. I risultati del primo programma di educazione ambientale, svolto nell'anno scolastico 2000/2001 nelle scuole dei Comuni dell'area marina, sono molto incoraggianti. Del resto bisognerà continuare a coinvolgere ristoratori e pescatori sul tema dei danni prodotti dall'estrazione dei datteri di mare. Purtroppo, ancora molti sono i pescatori di frodo che sfidando l'azione di contrasto delle forze dell'ordine addette al pattugliamento e al controllo distruggono la roccia con piccozze, scalpelli e anche martelli pneumatici. La recente istituzione del primo Osservatorio ambiente e legalità in ambito marino, gestito da Legambiente, e la programmazione di attività ad esso connesso si inseriscono in un ambito di prevenzione che dovrà essere sempre più approfondito.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. a cura di COLOMBO U. (1989), *Ecologia*, in Enciclopedia del Novecento, Treccani, Roma, pp. 292-312
- BERLIRI G. (1987), Le riserve naturali marine, *Tribunali amministrativi regionali*, pp. 389-397
- BONIZELLA BIAGINI (1995), Dopo Rio: il vertice sul clima di Berlino, *World Watch*, n.4, pp.12-13
- BONIZELLA BIAGINI (1995), E dopo Berlino?, *World Watch*, n.6, pp.10-11
- BORDON W. (2001), *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, Ministero dell'Ambiente, Roma
- BORGONOVO RE D. (1990), Riserve marine, conflitto di competenze e tautologia dell'interesse nazionale, *Le Regioni*, pp. 308-328
- BORGONOVO RE D. (1993), Gestione e qualificazione degli interventi di tutela delle aree protette, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 725-729
- CAPRIA A. (1991), L'attuazione della politica ambientale in Italia, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 619-628
- CARAVITA B. (1991), I principi della politica comunitaria in materia ambientale, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 207-219
- CARAVITA B. (1994), Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 1-11
- CARROZZA P. (2000), Dieci anni di riforma del potere locale, *Animazione Sociale*, n.11, Gruppo Abele, Torino, pp.17-28
- CARSON R. (1962), *Silent spring*, Houghton Mifflin, Boston, traduz. ital. (1963) *Primavera silenziosa*, Feltrinelli, Milano
- CARTEI G. F. (1993), Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 601-647
- CASANOVA M. (1983), La legge sulla difesa del mare e le riserve marine: alcuni spunti critici, *Quaderni regionali*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 407-414
- CIVITARESE MATTEUCCI S. (1992), Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 355-361
- COLOMBO U. e LANZAVECCHIA G.(1998), *Sviluppo sostenibile*, in Enciclopedia del Novecento, Treccani, Roma, pp. 485-497
- CONFORTI B. (1999), *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 250-282
- CONSORZIO DI GESTIONE DELLA RISERVA NATURALE MARINA "PUNTA CAMPANELLA" (1999), *Progetto Integrato Territoriale*, Massalubrense
- CONSORZIO DI GESTIONE DELLA RISERVA NATURALE MARINA "PUNTA CAMPANELLA" (2001), *Disciplina delle attività attuate nell'area marina protetta di "Punta Campanella"*, Massalubrense
- COOPERATIVA ULIXES, *Pescaturismo in Penisola Sorrentina*, Sorrento
- CORDINI G. (1997), Diritto ambientale comparato, Cedam, Padova, pp. 53-118
- DELLA SETA R. (2000), *La difesa dell'ambiente in Italia. Storia e cultura del movimento ecologista*, FrancoAngeli, Milano
- DELL'ANNO P. (2000), *Manuale di Diritto Ambientale*, Cedam, Padova
- DIVIACCO G. (1999), *Aree protette marine*, Comunicazione, Forlì
- FANELLI L. (1975), Riserve naturali nel mare. Aspetti giuridici e prospettive istituzionali e organizzative, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp.1997-2010
- FANELLI L. (1992), La nuova legge sulle aree protette: parchi e riserve naturali in Italia, *Informazione previdenziale*, pp.874-878
- FEDELE M. (1996), *Aree protette e conflitto ambientale. Il caso delle riserve marine*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Dipartimento di Sociologia, Roma
- FLAVIN C. e TUNALI O. (1995), Sempre più caldo. Come uscire dall'impasse sul cambiamento del clima, *World Watch*, n.4, pp.14-23
- FORTE P. (2001), *La progettazione integrata territoriale. Strumenti e procedure*, Donzelli editore, Roma
- GAETA D. (1984), La difesa del mare nel diritto italiano, *Diritto marittimo*, Genova, pp.811-844
- GIAMPIETRO F. (1991), *Il ruolo della Comunità Europea nella protezione del Mediterraneo e la normativa italiana a difesa del mare (dalla legge Merli al programma triennale 1989-1991)*, in A.A.V.V. a cura di U. LENZA (1992), *Le convenzioni internazionali sulla protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento marino*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 97-121
- GIANNINI M.S. (1977), *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, p. 95
- GIULIANO W. (1989), *La prima isola dell'arcipelago. Pro Natura, quarant'anni di ambientalismo*, Pro Natura, Torino
- GRIGOLI M. (1985), *Sulla definizione di un assetto normativo diretto alla salvaguardia della persona umana nel quadro degli strumenti legislativi finalizzati alla protezione dell'ambiente marino*, in AA.VV. a cura di LEANZA U. (1987), *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 551-564
- LEANZA U. (1993), *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Giappichelli Editore, Torino
- LEANZA U. (1999), *Il diritto degli spazi internazionali, Parte I: la tradizione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 250-263
- LEGAMBIENTE (2000), *L'onda nera*, in *Mare monstrum. I numeri e le storie dell'assalto alle coste*, Roma, pp. 8-21
- LIBERTINI M. (1991), Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale, *Rivista giuridica dell'urbanistica*, pp. 111-141
- MADDALENA P. (1992), La legge quadro sulle aree protette, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 648-687
- MADDALENA P. (1995), I parchi e le riserve naturali tra Stato e Regioni, *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, pp. 851-858
- MARCHISIO S. (1999), *Codice delle aree protette*, Giuffrè Editore, Milano
- MATTEUCCI CIVITARESE S. (1992), Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 357-361
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (1997), *Aree protette marine: le opportunità di sviluppo*, Editoriale Verde Ambiente, Roma
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (1998), *L'ambiente in forma*, anno I n. 3
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (1999), *L'ambiente in forma*, anno II n. 8
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (1999), *L'ambiente in forma*, anno II n. 10
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (1999), *L'ambiente in forma*, anno II n.11
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (2000), *L'ambiente in forma*, cap.9, anno III n.12
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (1999), La tutela del mare, in *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, Cap. 9, Roma
- MINISTERO DELL'AMBIENTE (2001), *Guida all'Area Marina Protetta "Punta Campanella"*, Roma
- MONTECCHIARI T. (1995), La tutela dell'ambiente attraverso la legge quadro sulle aree protette. Problemi di competenza giurisdizionali, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 473-476
- MONTICELLI CARO L. (1988), Ripartizione delle competenze tra Stato e regione in materia di parchi naturali ed altre aree protette, *Foro Amministrativo*, n.3, pp. 2752-2757

- MORANDI F. (1998), *La tutela del mare come bene pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 205-292
- MORONI A. (1985), *Il sistema delle aree protette in Italia: tra ricerca, gestione e politica*, in AA.VV. a cura dell'Accademia Nazionale dei Lincei, in atti del convegno Parchi e aree protette in Italia, Roma, pp. 71-94
- MOSCHINI R. (2000), La legge sulle aree protette dieci anni dopo, *Speciale Parchi, Supplemento al n. 31*, Maggioli Editore, Milano,
- NEBBIA G. (1994), *Breve storia della contestazione ecologica*, in «Quaderni di Storia ecologica», n. 4, Milano, pp.19-70
- ONIDA V. (1991), Le politiche istituzionali italiane in materia ambientale, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 223-228
- PAPPALARDO G. (1998), *Parco marino, un varo contrastato*, in Il Mattino (20 agosto), p.24
- PELLEGRINO F. (1991), Considerazioni sullo stato di attuazione della legge sulla difesa del mare, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 587-618
- PESOLE L. (1993), La Corte «assolve» la legge quadro sulle aree protette, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 459-467
- POGGIO A. (1996), *Ambientalismo*, Editrice Bibliografica, Milano
- POLETTO F. (2000), *L'attuazione della Politica Ambientale in Italia a protezione del mare. Dalla legge "Merli" n. 319/76 al D. Lgs. n. 152/99*, Ufficio circondariale marittimo guardia costiera, Vasto
- REGIONE CAMPANIA (2000), *Programma operativo regionale 2000-2006*, Fondi Strutturali Comunitari Obiettivo 1
- RONCHI E. (1997), *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, Ministero dell'Ambiente, Roma
- RONCHI E. (1998), *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, Ministero dell'Ambiente, Roma
- SCOVAZZI T. (1994), *Elementi di diritto internazionale del mare*, A. Giuffrè Editore, Milano
- SIGNORINO M. (1996), *Vent'anni di politica ambientale in Italia*, Amici della Terra, Rimini
- SIMIOLI A. (2000), *Area marina protetta "Punta Campanella" ...l'anno zero*, Massa Lubrense
- SINISCALCHI A. (1998), *Parco marino, i sindaci passano all'attacco* «Qui, troppi vincoli», in Il Mattino (25 agosto), p.24
- SETH DUNN (1998), Dopo Kyoto: una conferenza sul clima priva di mordente?, *World Watch*, n.11, pp.33-34
- SPANTIGATI F. (1991), Trent'anni dopo (1962-1991): Regione e Stato nella proposta di legge quadro sui parchi nazionali, *Rivista giuridica ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 469-475
- TULUMELLO G. (1992), Profili di tutela dei parchi nella legge quadro sulle aree protette, *Il Consiglio di Stato*, pp. 773-778