

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

## **4ª COMMISSIONE PERMANENTE - DIFESA**

*Indagine conoscitiva sulle prospettive di riordino del Corpo delle capitanerie di porto:*

*Audizione del Comandante generale del Corpo delle capitanerie di porto Ammiraglio Ispettore Capo (CP) Felicio ANGRISANO*

*Roma, 16 luglio 2014*

Rivolgo, a nome mio e del personale del Corpo delle capitanerie di porto, un deferente saluto a Lei, Presidente, ed a tutti gli Onorevoli parlamentari componenti la 4ª Commissione Difesa del Senato della Repubblica.

Sono grato per l'opportunità che mi viene concessa di poter esporre il punto di vista del Comandante generale nell'ambito del disegno di legge n. 1157 concernente la revisione del Corpo delle capitanerie di porto.

Entro immediatamente nel tema.

Pur consapevole, però, che i componenti di questa commissione conoscono le funzioni delle Capitanerie di porto, valuto coerente procedere, in rapida analisi, ai compiti che la legge affida al Corpo delle Capitanerie di porto alla cui guida tecnica, da poco più di un anno, sono stato chiamato, assumendone il privilegio della responsabilità.

Il Corpo è articolazione del Ministero difesa/Marina Militare quanto a disciplina, stato giuridico ed avanzamento del proprio personale nonché per le funzioni contemplate dal Codice dell'ordinamento militare - la cui natura compilativa ne

caratterizza la valenza – ed in particolare dall’art. 132 dello stesso<sup>1</sup> in materia, tra le altre, di concorso alla difesa marittima e costiera, al supporto logistico alle unità navali della Forza armata, al concorso nelle operazioni internazionali che comportano limitazioni ed interdizioni al traffico mercantile.

Lo stesso Codice militare riconosce, agli articoli 134,135,136 e 137, consacrandola, la dipendenza funzionale del Corpo dai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell’interno, del lavoro e dei beni culturali.

Posto il vincolo tra il Corpo delle capitanerie ed il Ministero della difesa in base al citato art.132, l’elemento che qualifica il Corpo e ne caratterizza la peculiarità del ruolo nel panorama

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 15 marzo 2010, n.66 – Codice dell’ordinamento militare

Art. 132 Istituzione e funzioni militari del Corpo delle capitanerie di porto

1. Il Corpo delle capitanerie di porto dipende dalla Marina militare, ai sensi dell’ articolo 118 ed esercita, in tale ambito, le seguenti competenze:

a) concorre alla difesa marittima e costiera, ai servizi ausiliari e logistici della Forza armata, all’applicazione delle norme del diritto internazionale marittimo e all’esercizio della polizia militare;

b) presiede i consigli di leva marittima e ne fa parte; adempie alle operazioni per la formazione del contingente di leva; arruola e avvia gli iscritti sotto le armi; tiene i ruoli e le matricole degli uomini in congedo illimitato; compie le operazioni inerenti alla mobilitazione della Forza armata;

c) adempie ogni altra attività a supporto della Forza armata in coerenza con le disposizioni del presente codice e della normativa in esso richiamata.

2. Il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera concorre, in particolare, nell’ambito della Forza armata, allo svolgimento delle seguenti attività:

a) assicurare la difesa dello Stato mediante:

1) la protezione delle unità navali e delle installazioni di interesse militare;

2) il pattugliamento e la sorveglianza della fascia costiera;

3) il supporto logistico alle forze navali nazionali e Nato nei sorgitori dove non è presente un’Autorità della Marina militare;

4) l’esercizio della funzione di presidio militare su delega degli Alti comandi periferici della Marina militare;

5) la partecipazione di uomini e mezzi sia alle attività presso i centri di addestramento della Marina militare sia alle esercitazioni aeronavali;

6) il supporto ai nuclei operatori subacquei, compatibilmente con le primarie esigenze di servizio;

b) realizzare la pace e la sicurezza internazionale mediante:

1) la partecipazione alle missioni di embargo disposte dagli organismi internazionali preposti, attraverso il controllo e le ispezioni di unità mercantili;

2) la partecipazione al dispositivo navale di sorveglianza delle coste e delle acque interne di Paesi terzi a seguito di accordi internazionali;

3) lo svolgimento di operazioni di interdizione di carattere internazionale e di peace building nel settore della riorganizzazione dei servizi portuali e dei trasporti marittimi;

4) l’attività di formazione e di addestramento degli equipaggi appartenenti a marine estere;

c) supportare l’organo cartografico di Stato (IIMM) per quanto concerne la documentazione nautica;

d) svolgere i servizi militari attinenti al personale marittimo, alla difesa dei porti, delle installazioni militari e del naviglio mercantile indicati nel regolamento, nonché gli altri compiti assegnati alla Marina militare.

3. Gli uffici periferici del Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera dipendono, quanto ai servizi attinenti alla Marina militare, dai Comandi in capo di dipartimento militare marittimo e dai Comandi militari marittimi autonomi di zona.

istituzionale è, oltre alla dipendenza funzionale, quella di bilancio dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

A proposito di bilancio, è opportuno evidenziare come il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto sia centro di responsabilità del MIT delle cui risorse è amministratore, per un ammontare annuo di circa 730 MIL€.

L'81% di tali risorse è destinato alla retribuzione del personale, oggi composto da 10.693 unità (si allega scheda di dettaglio).

Il restante 19% è appena sufficiente per assicurare lo svolgimento dei compiti affidati al Corpo, compiti peraltro gravati dalla responsabilità di essere espressione periferica dei Ministeri di riferimento e terminale delle esigenze dell'utenza, alla quale dare risposte pronte, efficaci e professionalmente concrete.

Tanto è autentica l'*energia* della propria funzione che, durante il periodo estivo, è stata disposta l'apertura degli uffici centrali e periferici, ad invarianza di costi, anche nei giorni festivi e prefestivi, per l'espletamento di compiti di natura amministrativa, che implicano, dunque, una diretta relazione con i cittadini, che, in quei giorni, hanno concentrato, per la nota crisi, i propri momenti di vacanza.

*Per una più compiuta informazione sull'impiego di tali risorse e le correlate necessità dell'organizzazione, faccio rinvio alle **schede**, che offro all'esame della Commissione, **descrittive del fabbisogno per personale e spese di esercizio e riepilogative dei risultati dell'attività d'istituto svolta nell'anno 2013 e nell'arco del primo semestre del 2014.***

La quasi totalità dei compiti istituzionali svolti dal Corpo si riconduce alle responsabilità conferite, dal 1942, dal Codice

della navigazione (il cui articolo 1 ne sancisce la specialità rispetto all'Ordinamento), nucleo principale di norme su funzioni e responsabilità del Corpo, affidate all'allora Ministero delle comunicazioni e, con l'avvento della Repubblica, al Ministero della Marina Mercantile le cui funzioni, oggi, sono assicurate dai Dicasteri delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e delle politiche agricole alimentari e forestali.

Tre provvedimenti hanno, di recente, ridisegnato la compagine organizzativa del Corpo:

- Decreto del Ministero della Marina Mercantile 8 giugno 1989, di concerto con il Ministero della Difesa, di istituzione della **Guardia Costiera** - componente operativa del Corpo, del quale costituisce un "unicum" sorretto da un consolidato impianto normativo che non ne permette minimamente l'inscindibilità;
- Legge 28 gennaio 1994, n.84, di istituzione del Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, quale struttura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 febbraio 2014, n.72 che, con l'efficacia attribuita direttamente dalla legge delegante nel quadro delle misure di snellimento della P.A., nel regolamentare l'organizzazione del MIT, fissa i compiti del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto.

La struttura normativa che sorregge le disposizioni di riferimento porta ad evidenziare come le funzioni dei *servizi di Guardia costiera* abbia proiettato il sottoscritto alla presidenza

del “Forum europeo dei servizi di Guardia Costiera” (*European Coast Guard Functions Forum*) che vedrà il proprio momento conclusivo – a bordo della M/N Costa Serena (individuata per “riabilitare” la marittimità italiana in un contesto ultra europeo) nella 6<sup>a</sup> assemblea plenaria del 23 settembre 2014.

L'evento è stato inserito tra le iniziative del semestre italiano di presidenza dell'UE.

L'articolazione *Guardia costiera* costituisce, quindi, strumento operativo per l'esercizio dei compiti in materia di assistenza, sicurezza della navigazione, ricerca, soccorso e salvataggio, polizia marittima e demaniale, vigilanza, prevenzione e repressione degli inquinamenti del mare e sulle aree marine soggette alla giurisdizione dello Stato in base alla normativa internazionale, per le quali l'Autorità marittima assume la titolarità di specifiche posizioni di garanzia.

E' con autentico orgoglio che mi piace considerare la vicinanza di questa Commissione al personale del Corpo che dal 12 gennaio del 2012 offre, quotidianamente, la propria opera all'Isola del Giglio, oggi interessata dalle operazioni per la rimozione ed il trasferimento a Genova del relitto della M/N Costa Concordia, evento che compendia quelle molteplici responsabilità che ho descritto.

In tale complessa operazione, emerge, infatti, in tutta la sua “possenza”, l'integrazione tra le principali misure e procedure di tutela della sicurezza della navigazione marittima e portuale e dell'ambiente marino e costiero, affidate alla responsabilità dell'Autorità marittima.

Proprio l'evento "Concordia" mi porta a soffermare l'attenzione sulla capillare distribuzione degli uffici del Corpo lungo gli 8.000 km di costa.

310 uffici marittimi assicurano i compiti operativi e le funzioni di amministrazione attiva periferica riconducibili, a livello centrale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, rappresentando un competente presidio di garanzia, anche nell'esercizio delle responsabilità proprie dei Ministeri dell'ambiente e delle politiche agricole, alimentari e forestali, dei quali costituisce territorio funzionale.

In estrema sintesi, **5 sono i pilastri** su cui si sorreggono le funzioni storiche, ma attuali, del Corpo delle Capitanerie di porto:

- 1. Governance dei porti quale cardini di un sistema logistico integrato e complesso, ai sensi della legge n.84 del 1994;**
- 2. Ricerca e salvataggio della vita umana in mare;**
- 3. Sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e portuale;**
- 4. Tutela dell'ambiente marino, costiero ed atmosferico;**
- 5. Tutela delle risorse ittiche (tema di rilievo in vista dell'approssimarsi dell'EXPO 2015 centrato sul tema "Nutrire il pianeta. Energia per la vita").**

Il monitoraggio delle attività marittime svolto in attuazione di direttive europee (direttiva 2002/59/UE e 2009/17/UE, c.d. direttive del "pacchetto Erika"), ispirate a finalità di tutela ambientale del mare e delle coste ed in forza del quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tramite del Corpo delle Capitanerie è individuato, per legge, quale autorità nazionale competente (*national competent authority*) -

costituisce quell'attività capace di governare le funzioni sopradescritte, rese più snelle, veloci e, soprattutto, interoperabili attraverso il *vessel traffic monitoring and information system (VTMIS)* ed il *Port management and information system, (PMIS)*.

I dati acquisiti, costituendo un aggiornato quadro di informazioni, sono offerti, in maniera diretta ed autonoma, agli utenti ed alle altre Amministrazioni dello Stato, che operano nel settore dell'economia marittima, per il rilancio e la crescita dei traffici marittimi e portuali e lo sviluppo della catena della logistica integrata.

Anello capotesta dell'intera catena dei trasporti e della logistica è l'Autorità marittima, che rappresenta la sintesi di quell' *unicum* "Capitanerie/Guardia costiera", patrimonio esclusivo ed insostituibile del Corpo.

Pensare ad ogni diverso modello scambio di dati ed informazioni che escluda o, meglio, limiti gli effetti legati all'autonomia funzionale dell'Amministrazione marittima all'interscambio, su un piano orizzontale e non gerarchizzato, all'interfaccia con i partner nazionali ed europei, significherebbe assumere una responsabilità dai riflessi negativi che andrebbero a compromettere l'impegno che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha assunto nei confronti degli operatori marittimi e portuali attraverso la realizzazione di una piattaforma informativa digitale aperta per la logistica integrata, in avanzata fase di esecuzione.

L'impegno ha permesso di dare corso – ad invarianza di norme e senza costi aggiuntivi per l'utenza - alla sperimentazione dello sdoganamento in mare delle merci (c.d. *pre clearing*) con significativi risultati in ordine alla riduzione dei tempi di sosta

delle navi – e quindi dei costi per l'utente dei nostri porti -, evidenziando così come tale piattaforma informativa costituisca elemento vitale per la crescita e lo sviluppo dell'economia dei porti.

**La ricerca e salvataggio della vita umana in mare** costituiscono l'essenza delle attività che, da 149 anni, il Corpo coltiva, alimentando il "culto del soccorso" a chi sia in procinto di perdere la propria vita in mare e ad offrire speranza di sopravvivenza.

In tale direzione, già gli articoli 69 e 70 del Cod. Nav. attribuivano all'Autorità marittima, anche la potestà di disporre l'impiego di ogni unità privata che possa utilmente concorrere alle operazioni di ricerca e salvataggio. Preme sottolineare, in proposito, il contributo offerto dalle unità mercantili, dirottate anche in aree sottoposte alla responsabilità di altri Stati, che è stato significativo e costante, con oltre 300 unità mercantili coinvolte, a tale fine, nell'arco del 2013.

Nell'esercizio di tale attività, per effetto della **Convenzione di Amburgo del 1979** e del regolamento di attuazione della legge 3 aprile 1989, n. 147 di ratifica della convenzione, (d.P.R. 28 settembre 1994, n. 662) è riconosciuto:

- al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il ruolo di Autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della Convenzione;
- al Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto il ruolo di istituzione nazionale che assicura il coordinamento generale dei servizi di soccorso marittimo, preposto alla direzione tecnica del dispositivo SAR nazionale, quale delegato dal Sig. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti all'esecuzione del Piano nazionale per il SAR marittimo, che



reca, all'allegato B, la ricognizione delle risorse e dei mezzi pubblici e privati impiegabili in concorso.

**L'organizzazione territoriale del Corpo delle capitanerie di porto**, completa l'organigramma del SAR nazionale, posto a copertura dello spazio marittimo che rientra nell'**area di responsabilità** estesa, intorno alla penisola, per circa 500.000 km/quadri.

In tema di ricerca è soccorso alla vita umana in mare, nell'impianto della Convenzione internazionale di Amburgo che regola i rapporti tra gli Stati sull'argomento, il concetto di "*area di responsabilità*" è delineato in modo tale da *comprimere* il criterio della giurisdizione legato al tradizionale regime giuridico degli spazi marittimi. La necessità di individuare, ovunque ci si trovi, per mare, l'Autorità preposta a prestare soccorso a chi è in procinto di perdersi, fa sì che ciascuna area SAR assegnata alla responsabilità di un Paese confini, senza soluzione di continuità, con l'area SAR del Paese limitrofo.

Ciascun autorità SAR nazionale, pertanto, è affidataria di un'area nella sua interezza, non rilevando, a tali fini, la distinzione tra mare territoriale ed alto mare.

Corre l'obbligo di un riferimento all'attività SAR svolta nel quadro dell'emergenza determinata dai **flussi migratori** via mare, che non ha trovato impreparato il Corpo, già forte dell'esperienza maturata nel corso della crisi albanese del 1991.

In proposito, sottolineo la preziosa opera che la Marina Militare sta compiendo con la missione *Mare Nostrum*, operazione militare umanitaria indispensabile, per l'ampiezza e l'intensità del fenomeno migratorio che ha permesso, sino ad oggi,

nell'arco di quest'anno, di assistere e soccorrere, ad oggi, oltre 72.000 migranti.

Il contributo offerto dal Corpo, oltre i limiti dell' area SAR italiana, nell'ambito di Mare Nostrum, nel ridurre l'assetto aeronavale, non inficia l'operatività arricchita dall'impegno, dalla dedizione e dall'alto senso del dovere del personale, vera gemma del Corpo.

Valori che alimentano la voglia di vivere e di operare per il bisogno degli altri, con la capacità di assolvere alla funzione propria, che va oltre le operazioni di soccorso dei "*disperati per sempre*" e che, da Ventimiglia a Trieste, nell'area di responsabilità SAR nazionale, consacra il tradizionale ruolo del Corpo.

Sul piano delle competenze, rileva l'ulteriore **funzione di garanzia** che l'Ordinamento assegna al Corpo per la protezione dell'integrità del bene giuridico della sicurezza della navigazione anche ai fini di tutela dell'ecosistema marino.

Il quadro normativo che regola, distintamente, il SAR e la sicurezza della navigazione pone, in maniera convergente, sul personale del Corpo delle Capitanerie di porto obblighi di condotta che discendono da concorrenti posizioni di garanzia ed un parametro di diligenza professionale del tutto peculiare.

Per esemplificare, pertanto, sono due i momenti che compongono i doveri e, quindi, le responsabilità funzionali cui il Corpo è chiamato a rispondere nei confronti del Paese, del proprio vertice politico, della comunità dei Paesi europei ed internazionale:

- il ruolo di coordinamento, la relativa responsabilità, che incarna il "**dover fare**", il dover disporre ed agire per la

salvezza di colui che sia in pericolo di perdersi;

- il “**dover sapere**” ovvero l’obbligo di conoscere le norme che tutelano il bene “sicurezza della navigazione”, interesse parimenti primario affidato all’Autorità marittima.

**La sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e portuale**, è un’altra attività del Corpo che assume connotazioni peculiari. Essa riguarda la responsabilità affidata al Corpo di certificare l’idoneità delle navi alla navigazione.

Da tale esigenza discende la duplice funzione, diversificata tra l’attività ispettiva alle navi italiane (c.d. *flag state control*), *attraverso il rilascio di una certificazione di qualità del naviglio nazionale* e quella condotta nei confronti del naviglio di bandiera estera che scala i porti nazionali (c.d. *port state control.*), penalizzando le unità estere non “virtuose”, con ciò disincentivandone l’impiego contrattuale da parte degli operatori del mercato.

A tal proposito è opportuno evidenziare come faccia parte dell’attività svolta dal Corpo, in ottemperanza a fonti normative europee ed internazionali, quella relativa all’applicazione ed al controllo sull’esatto adempimento delle misure di prevenzione di minacce terroristiche in danno di navi o infrastrutture portuali. Di tali procedure la comunità internazionale – successivamente all’evento del settembre 2001 – ha prescritto l’obbligatorietà, attraverso l’integrazione della normativa internazionale posta dalla Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare<sup>2</sup>, consentendo il regolare svolgimento degli scambi commerciali pur in presenza di rischi potenziali.

---

<sup>2</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974

In materia di **tutela dell'ambiente marino, costiero ed atmosferico**, compiti e funzioni altrettanto rilevanti vengono svolti dal Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera in regime di dipendenza funzionale dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>3</sup>, esercitando, sulla base delle direttive del Dicastero, le funzioni correlate a:

- vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme per la prevenzione e repressione di tutti i tipi di inquinamento marino
- direzione tecnica degli interventi di lotta all'inquinamento a livello "locale".

Il Capo del compartimento marittimo, espressione dell' "unicum" tra Guardia costiera ed Autorità marittima<sup>4</sup>:

- redige i "*piani operativi locali antinquinamento*" ;
- dirige e coordina le risorse, pubbliche e private, disponibili per far fronte all'emergenza ambientale;
- dichiara l'emergenza locale antinquinamento;
- indirizza al soggetto responsabile della condotta inquinante apposita diffida per il ripristino dello stato dei luoghi ;
- redige i "*piani per l'accoglienza delle navi che necessitano assistenza*" .

Sul piano dei compiti di vigilanza ed accertamento delle relative violazioni, al Comandante del porto è poi affidata la direzione delle attività condotte al riguardo dagli ufficiali ed agenti di P.G. (art.23 della già citata "legge sulla difesa del mare" , n.979/82)<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, dell'articolo 3 della legge 28 gennaio 1994 n. 84 e dell'articolo 7 della legge 16 luglio 1998, n. 239)

<sup>4</sup> Si richiamano le competenze attribuite dagli articoli 11 e 12 della legge 31 dicembre 1982, n. 979 - Disposizioni per la difesa del mare e dall'art.20-bis del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.196

<sup>5</sup> Analoga previsione è, peraltro, contenuta nel decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202 recante "Attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti

Sul piano dell'attività di vigilanza a tutela dell'ambiente mi limito a richiamare i lusinghieri risultati evidenziati dal "*Rapporto ecomafia 2014*", che colloca il Corpo al primo posto, tra gli organi preposti all'accertamento, per numero di illeciti segnalati sul mare e sul demanio marittimo.

**In materia di tutela delle risorse ittiche**, analoga funzione specialistica del Corpo delle Capitanerie di porto – Guardia costiera, si rinviene nella dipendenza funzionale **dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali**<sup>6</sup>.

Le predette attribuzioni funzionali, si estendono all'intera filiera ittica ed all'attività di commercializzazione dei relativi prodotti, e si sommano alle funzioni di amministrazione a favore delle unità da pesca, del personale marittimo e delle imprese del comparto.

A livello centrale, inoltre, la dipendenza funzionale dal MIPAF si estrinseca nell'attribuzione al Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto del ruolo di "**Centro di Controllo Nazionale della Pesca**" con compiti di coordinamento dell'attività nazionale di controllo in attuazione degli indirizzi ministeriali sul tema (*art.7 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n.153*).

---

*sanzioni*" il quale all'art. 12. - *Controlli ed accertamento delle violazioni*, recita: "1. I controlli sul rispetto delle disposizioni del presente decreto nonché l'accertamento delle violazioni alle medesime disposizioni sono svolti dagli ufficiali e dagli agenti di polizia giudiziaria di cui all'art. 57 del codice di procedura penale dagli ufficiali, dagli agenti di polizia giudiziaria del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera, dagli ufficiali e sottufficiali della marina militare e dagli altri soggetti di cui all'art. 1235 del codice della navigazione, nei limiti del servizio cui sono destinati e secondo le rispettive attribuzioni. 2. L'attività di controllo di cui al comma 1 è effettuata sotto la direzione del comandante del porto.

<sup>6</sup> La principale fonte normativa in materia è costituita dal decreto legislativo 9 gennaio 2012, n.4, riproduttivo delle previsioni già contenute nella legge 14 luglio 1965, n.963

Per favorire i contatti e la relazione diretta tra i Ministeri ed il Comando generale, sono stati istituiti con distinti provvedimenti:

- il **Reparto Ambientale Marino** del Corpo delle capitanerie di porto presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (*legge 31 luglio 2002, n.179*);
- il **Reparto Pesca Marittima** presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (*decreto legislativo 27 maggio 2005, n.100*);

posti alle dirette dipendenze dai Sigg. Ministri

Quanto ai risultati conseguiti in materia di controlli sul rispetto delle norme sull'esercizio professionale dell'attività di pesca – nel rinviare al contenuto delle schede riepilogative dell'attività d'istituto – evidenzio l'importante contributo offerto dal Corpo con il sequestro di 4 milioni di metri di rete derivante (tipo "spadara") che ha permesso, lo scorso 11 luglio, di chiudere, in sede UE, la procedura d'infrazione che era stata aperta sul tema nei confronti dell'Italia.

Quale completamento delle competenze assegnate *ex lege* per la salvaguardia di interessi pubblici facenti capo a più Dicasteri, occorre evidenziare **la qualifica di ufficiale e agente di polizia giudiziaria** attribuita dall'Ordinamento al personale del Corpo.

*(Sul punto, offro agli atti della Commissione una scheda di approfondimento)*

Alla luce delle attribuzioni e delle peculiari funzioni svolte dal Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera ritengo possibile affermare che la revisione delle norme che riguardano il Corpo, non possa non tener conto dei *valori* legati alle attività svolte.

Credo sia possibile salvaguardare un patrimonio di competenze specialistiche per un comune, prioritario obiettivo di tutela degli interessi pubblici presenti nei diversi ambiti in cui opera il Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera.

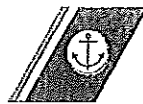
Quanto alle condivise esigenze di miglioramento dell'efficienza della presenza dello Stato lungo le coste ed in mare - e di riduzione dei relativi costi - , registro, come noto, che è già in atto un processo di progressiva contrazione da parte di alcune componenti, sino a poco tempo fa attivamente presenti.

Sul medesimo tema della razionalizzazione delle risorse, rappresento, peraltro, che sono in corso di avanzata analisi ipotesi di fattibilità di forme di cooperazione con il Corpo Forestale dello Stato ed il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Tali ipotesi allo studio - tenendo conto delle reciproche attribuzioni ed attività istituzionali - saranno in grado di accrescere produttività e rendimento delle prestazioni nonché attuare obiettivi convergenti delle Amministrazioni interessate.

E' chiaro che le descritte sinergie richiedono, ovviamente, pertinenti formalizzazioni in grado di consacrare, ai più alti livelli, un esempio di collaborazione proficua e sostenibile, in termini di convenienza economica, per la presenza dello Stato sul mare, considerato nella sua entità unitaria.

Per altri ambiti, invece, reputo che sia assolutamente essenziale considerare la diversificazione delle specialità come una risorsa in grado di tutelare al meglio l'interesse pubblico e ciò, soprattutto, avuto riguardo alle materie collegate alla tutela fiscale ed ai compiti di polizia economica e finanziaria.

\*\*\*\*\*



**COMANDO GENERALE**  
**DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO – GUARDIA COSTIERA**  
**FABBISOGNO FINANZIARIO DEL CORPO DELLE CC.PP. (E.F. 2014)**

Le risorse a disposizione del Corpo delle Capitanerie, che discendono dalla legge 27 dicembre 2013, n. 148 con cui è stato approvato il bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2014, sono pari complessivamente ad euro **731.017.445** ripartite secondo una descrizione aggregata come segue:

Macroaggregato	Tipologia di spesa	Bilancio 2014	Incidenza percentuale
Funzionamento	Personale	591.360.893	81 %
	Consumi intermedi	62.520.889	8,6 %
	Interventi	512.346	0 %
Investimenti	Impegni pluriennali	74.362.309	10,1 %
	Discrezionali	2.261.008	0,3 %
<b>Totale</b>		<b>731.017.445</b>	<b>100 %</b>

- 1) **Personale:** stipendi, oneri previdenziali ed assistenziali, competenze accessorie, Fondo efficienza servizi istituzionali, pensioni provvisorie;
- 2) **Consumi intermedi:** spese d'ufficio, canoni, mense, vestiario, unità navali, aeree e mezzi terrestri, missioni e trasferimenti, ecc.
- 3) **Interventi:** ISMEF (ridotto per dare copertura alle "Spese per ripristino operatività Porto di Genova"), Memorandum di Parigi;
- 4) **Impegni pluriennali:** investimenti autorizzati per Legge già assunti o da assumere (motovedette, aerei, VTS, navi, ecc.)
- 5) **Discrezionali:** spese per attrezzature tecniche, per lo sviluppo del sistema informativo, mobilio, mezzi terrestri ecc.

Al riguardo si rappresenta che:

- le spese di personale riferite ad una consistenza organica di 10.705 unità, di cui 1.383 ufficiali, 4.360 sottufficiali e 4.962 del ruolo truppa, rappresentano circa l'**81%** del bilancio complessivo.

Con le esigue restanti risorse, vengono assicurate sia le spese di funzionamento (8,6%) della componente operativa del Corpo così suddivisa:

- componente aerea: 19 mezzi, di cui 13 ad ala rotante e 6 ad ala fissa;
- componente navale: 587 unità, di cui 330 maggiori e 257 minori;
- mezzi terrestri: circa 886 unità (autovetture, camion, autobotti, furgoni e motocicli); sia gli investimenti (10,4%).





## CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO – GUARDIA COSTIERA

### SCHEDA RIEPILOGATIVA DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ

<b>ATTIVITÀ DI RICERCA E SOCCORSO</b>		
	<b>Anno 2013</b>	<b>2014 (al 16 luglio)</b>
Persone assistite e soccorse	8.971	2.702
Persone coinvolte nel fenomeno migratorio assistite e soccorse	34.246	76.109
<b>TOTALE</b>	<b>43.217</b>	<b>78.811</b>

<b>ATTIVITÀ AMBIENTALE</b>		
	<b>Anno 2013</b>	<b>1° semestre 2014</b>
Miglia percorse per tutela ambientale	<b>248.799</b>	<b>125.325</b>
N. missioni effettuate	<b>52.914</b>	<b>21.330</b>
N. controlli effettuati	<b>58.637</b>	<b>32.241</b>
N. infrazioni rilevate	<b>422</b>	<b>629</b>
N. casi di grave/medio inquinamento	<b>44</b>	<b>34</b>
N. piccoli inquinamenti	<b>282</b>	<b>167</b>
Interventi per prevenzione inquinamento	<b>34.988</b>	<b>18.896</b>
Interventi per disinquinamento	<b>672</b>	<b>331</b>
Atti amministrativi posti in essere per inquinamento	<b>274</b>	<b>138</b>
Ispezioni, controlli e visite per demanio	<b>151.060</b>	<b>84.596</b>
Ispezioni, controlli e visite in materia d'inquinamento	<b>116.004</b>	<b>68.215</b>
N. infrazioni in materia di inquinamento	<b>449</b>	<b>382</b>
Atti prodotti in materia di demanio	<b>27.376</b>	<b>17.835</b>
N. notizie di reato per inquinamento	<b>386</b>	<b>229</b>
N. notizie di reato per demanio	<b>1.243</b>	<b>805</b>
N. sequestri penali per inquinamento	<b>59</b>	<b>84</b>
N. sequestri penali per demanio	<b>403</b>	<b>255</b>



### ATTIVITÀ IN MATERIA DI PESCA

	Anno 2013	1° semestre 2014
Miglia percorse per vigilanza pesca	234.608	130.748
N. missioni pesca	22.332	12.460
Ispezioni, controlli e visite in materia di pesca	169.285	99.524
N. infrazioni in materia di pesca	6.174	3.645
Quantità in Kg. pesce sequestrato	1.587.922	157.527
N. attrezzi da pesca sequestrati	13.217	2.142
Valore degli attrezzi da pesca sequestrati (in Euro)	829.943	528.792
Valore prodotti ittici sequestrati (in Euro)	12.298.734	1.121.522
n. rapporti comunitari, ICCAT, IUU e di sorveglianza compilati nel corso delle ispezioni pesca	5.806	6.058
N. notizie di reato per pesca	1.014	542
N. sequestri penali per pesca	881	465
N. illeciti ammin. per pesca	5.162	2.919
N. sequestri amministrativi per pesca	2.556	1.391

### ATTIVITÀ IN MATERIA DI SICUREZZA DELLA NAVIGAZIONE

	Anno 2013	1° semestre 2014
N. infrazioni	1.158	337
Provvedimenti di "fermo nave" e di "nave bandita" emessi	170	53
Visite, ispezioni, controlli, verifiche effettuati	110.494	61.240
N. documenti rilasciati in (certificati, autorizzazioni, attestazioni e licenze)	110.574	65.074



## CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO – GUARDIA COSTIERA

### SCHEDA RIEPILOGATIVA DELL' ORGANIZZAZIONE

<b>CONSISTENZA DEL PERSONALE</b>			
Ufficiali	Sottufficiali	Graduati e Militari di truppa	Totale:
1321	4.381	4.991	<b>10.693</b>

<b>ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE</b>	
Direzioni marittime	15
Capitanerie di porto	55
Uffici circondariali marittimi	51
Uffici locali marittimi	128
Delegazioni di spiaggia	61
<b>TOTALE</b>	<b>310 Uffici marittimi</b>
<b>Ulteriori Comandi territoriali:</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Stazione satellitare Cospas/Sarsat di Bari</li><li>- N. 5 Nuclei operatori subacquei (San Benedetto del Tronto, Napoli, Messina, Cagliari e Genova)</li><li>- N. 2 Nuclei unità navali presso il lago di Garda e il lago Maggiore</li><li>- Reparto supporto navale – Messina</li><li>- Centro di formazione specialistica VTMISS</li></ul>	

<b>MEZZI IN DOTAZIONE</b>	
<b>NAVALI</b>	
Pattugliatori	6
Motovedette	324
Battelli	257
<b>TOTALE</b>	<b>587 MEZZI NAVALI</b>
<b>AEREI</b>	
Aeromobili Ala fissa	6
Aeromobili Ala rotante	13
<b>TOTALE</b>	<b>19 MEZZI AEREI</b>

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## 4<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE - DIFESA

*Indagine conoscitiva sulle prospettive di riordino del Corpo delle capitanerie di porto*

### **La funzione di polizia giudiziaria del Corpo delle Capitanerie di porto**

*Scheda di approfondimento a cura dell'assistente del Comandante generale*

Il Corpo delle capitanerie di porto, titolare di importanti funzioni di polizia giudiziaria per espressa previsione di legge, esercita, al riguardo, una competenza, essenzialmente, di natura speciale, che si sviluppa in un'azione preventiva e repressiva su temi cardine della vita marittima e portuale.

Materie per cui il Legislatore ha stabilito un grado di tutela adeguato in ragione del rilievo degli interessi generali in gioco: la tutela dell'ambiente marino e costiero, la disciplina della pesca ed il controllo sulla relativa filiera, la sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo, la sicurezza del lavoro. Ambiti di tutela e connessi interessi per cui il codice della navigazione ed altre *leggi marittime* speciali approntano i necessari strumenti di salvaguardia, descrivendo numerose fattispecie - proprie della potestà accertativa del Corpo - e che annoverano tanto ipotesi rientranti tra gli illeciti penali che condotte rientranti tra gli illeciti amministrativi.

Il **codice della navigazione** è la tradizionale fonte attributiva di funzioni di polizia giudiziaria: l'articolo 1235 dello stesso prevede che il personale del Corpo sia competente ad accertare i reati previsti dal codice e quelli comuni commessi in porto, quando manchino gli *uffici di pubblica sicurezza*. La circostanza - frutto del contesto storico ordinamentale dell'epoca in cui il Codice è stato promulgato - non riveste alcun pregio dal punto di vista giuridico, benché incoraggi formule interpretative aberranti dal momento in cui, in alcune situazioni, il personale del Corpo può accertare reati comuni commessi in porto, laddove, in presenza dell'autorità di P.S., non avrebbe alcuna potestà accertativa sui medesimi fatti. Posto che la legittimazione all'accertamento non possa basarsi su un ruolo di mera *supplenza*, pare più logico pensare che la formula attribuisca, in generale, una più proficua funzione di concorso, ovvero, di *supporto* all'Autorità di PS per l'accertamento dei reati comuni, in contesti non "ordinari" per gli operatori di pubblica sicurezza, ovvero l'ambito portuale e le navi che vi trovino ormeggiate.

Il codice della navigazione prevede, poi, diverse fattispecie penali ed altre che, nel tempo, sono state trasformate in illeciti amministrativi per effetto, in generale, di mirate politiche deflative dei carichi penali. In esso sono contemplati reati propri che individuano, quali soggetti attivi dell'ipotesi penalmente ed amministrativamente rilevante, il Comandante della nave, l'armatore ovvero l'equipaggio. In altri casi, la circostanza che taluni reati siano commessi dai predetti soggetti integra ipotesi aggravate rispetto a fattispecie penali previste dal diritto comune, in virtù del generale criterio di specialità della disciplina dell'intero codice.

Rientrano in tale categoria i reati contro **la sicurezza della navigazione**, ai quali, sempre nell'ambito delle peculiari condizioni in cui si svolge la navigazione e tenendo conto dei relativi poteri riconosciuti al comandante come "capo" della comunità viaggiante, si

aggiungono ipotesi di condotte illecite di falso per garantire maggiore tutela all'interesse alla salvaguardia della "pubblica fede" per violazioni in tal senso perpetrate dal comandante, investito di importanti potestà pubbliche (disciplinare sull'equipaggio, di formazione di atti dello stato civile, ecc.). Tra le fattispecie contemplate si rilevano, altresì, diverse ipotesi di reato contro il patrimonio che la disciplina codicistica rubrica come *reati contro la proprietà della nave* e che sanzionano gravi condotte criminose quali la rapina, l'estorsione ed altre ipotesi già previste dal codice penale.

Nella **materia della pesca**, il personale delle Capitanerie di porto - Guardia costiera è competente ad accertare tutte le violazioni alle norme che regolano l'esercizio professionale e ludico di tale attività; la legge prevede espressamente i soggetti legittimati all'accertamento. E' opportuno sottolineare che, in tale settore, al Corpo delle capitanerie, oltre che la potestà accertativa, è attribuita la direzione dell'azione di controllo, aspetto, questo, che qualifica la competenza e l'alta specializzazione in un settore vasto, caratterizzato da numerose norme a contenuto tecnico, che trova gli elementi della propria disciplina sostanziale nella legge nazionale ma, soprattutto, in fonti dell'Unione Europea.

L'attività di controllo risponde, perfettamente, all'esigenza, dettata dagli indirizzi politici impartiti, di contenimento dello sforzo di pesca e si estende, quanto alla commercializzazione, a tutti i passaggi della filiera, dalla cattura alla vendita/commercializzazione del prodotto.

In sintesi, all'esercizio di un'attività di polizia tecnica sulle condotte che riguardano la cattura - aspetto questo rilevante perché mira in ultimo alla conservazione delle specie ittiche - si associa quella della verifica sulla commercializzazione per la tutela del consumatore dalle frodi in commercio, garantendo, con ciò, la massima trasparenza e correttezza, in coerenza con lo spirito informatore dell'articolo 515 del codice penale.

Numerose sono le fattispecie sia penali che costituenti illeciti amministrativi in detta materia, così come consistenti sono le pene accessorie che prevedono la confisca ed il sequestro sia del pescato catturato o commercializzato illegalmente che degli attrezzi utilizzati per la cattura. Si tratta di sanzioni che conservano un'elevata componente afflittiva e che, in molti casi, costituiscono un efficace deterrente.

Relativamente alla **tutela dell'ambiente**, la competenza del Corpo abbraccia sia l'inquinamento marittimo da navi che da scarichi provenienti dalla costa, anche qualora abbiano origine da insediamenti dell'entroterra.

La competenza accertativa in materia ambientale si estende, inoltre, alla prevenzione e alla repressione di violazioni in materie di rifiuti. In tale materia rileva, altresì, l'attribuzione per l'accertamento di emissioni di fumi e dell'utilizzo di combustibile non consentito, quanto al contenuto di sostanze ritenute inquinanti.

Una competenza fondamentale riguarda la vigilanza ed il controllo nelle aree marine protette: si tratta di una competenza esclusiva che vede il personale del Corpo costantemente impegnato nella tutela di aree di pregio ambientale ed i cui benefici, per la tutela dell'ecosistema marino e costiero, sono risultati essenziali.

Nell'ambito di tali attività volte alla tutela dell'ambiente costiero, si annoverano anche le potestà accertative per la repressione degli abusi sul demanio marittimo e sulla relativa fascia di rispetto.

In dette materie è il caso di rilevare come, nell'accertamento di inquinamenti provocati dalle navi, le connesse attività di controllo sono effettuate "sotto la direzione del Comandante del porto" per espressa previsione di legge (articolo 12 legge 202/207) .

Le funzioni di Polizia giudiziaria di competenza del Corpo, stabilite dal codice della navigazione, dalle altre leggi marittime o di riferimento, assumono, nel loro insieme, una connotazione specialistica che ne valorizza la portata applicativa.

Il nuovo codice di procedura penale, all'articolo 57, difatti, com'è noto, valorizza il contenuto specialistico delle attribuzioni accertative, attraverso l'inciso iniziale: "Salve le disposizioni delle leggi speciali, sono ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria" . Ciò diversamente dal passato, laddove l'articolo 221 individuava il concetto di competenza limitata, richiamandola come ad esprimere una forma residuale di attribuzione. Ma la valenza della connotazione specialistica, a ben vedere, non costituisce di per sé una novità. L'ordinamento giuridico, infatti, già conteneva e contiene una prescrizione che valorizza la specialità della norma, nel senso evidenziato. L'articolo 15 del codice penale, di fatto, esprime un principio, rivolto a valorizzare la disciplina speciale: *legge speciale prevale su legge generale*, evidenziando con ciò l'applicazione di quella fattispecie che, per proprie connotazioni specialistiche, trova prioritaria applicazione, rispetto alla norma generale.

Principi che, evidentemente, non riguardano i contenuti della sola norma sostanziale, ma tali da includere anche la disciplina procedurale, attributiva di funzioni, testimoniando la fondatezza del ritenere che, già nell'impostazione tradizionale dell'Ordinamento, la legge riconosce un ruolo prevalente agli organi di vigilanza titolari di una funzione accertativa specialistica.

\*\*\*\*\*