

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA  
MOBILITÀ SOSTENIBILI

COMANDO GENERALE DEL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO  
GUARDIA COSTIERA



COMMISSIONI RIUNITE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI:

COMMISSIONI RIUNITE XIII E IX

RISOLUZIONI 7-00359 E 7-00394

“INIZIATIVE DI TUTELA AMBIENTALE E DI  
REGOLAZIONE DEL TRANSITO MARITTIMO NELLE  
BOCCHIE DI BONIFACIO”

ROMA, 15 APRILE 2021 ORE 13.30

**AUDIZIONE DEL:**

**Comando generale delle Capitanerie di porto – Guardia costiera**

Vers 7 14 aprile 2021



# INTERVENTO

*Signori Presidenti ed Onorevoli Deputati,*

*desidero portare a voi tutti il mio personale saluto e quello del Comandante Generale, Ammiraglio Ispettore Capo Giovanni PETTORINO, unitamente al ringraziamento per l'opportunità concessa alla Guardia Costiera.*

*Ai fini di una rapida e, mi auguro, efficace disamina della questione, ritengo opportuno fornire un breve inquadramento sulle attribuzioni che la legge affida al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera ed alle Capitanerie di Porto, **nell'ambito della delicata materia della sicurezza della navigazione marittima, esercitata in regime di dipendenza funzionale dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili.***

***Successivamente** focalizzerò il mio intervento sulle attività già oggi svolte dalla Guardia Costiera per salvaguardare la vita umana in mare e monitorare il traffico marittimo anche nelle Bocche di Bonifacio.*

*La Guardia Costiera è titolare di **compiti e connesse responsabilità** nei comparti civili e produttivi della vita marittima e portuale.*

*Tra le funzioni amministrative e tecnico-operative assegnate dalla legge in via esclusiva che rientrano a vario titolo **nella materia della sicurezza della navigazione** in senso ampio vi sono -il controllo e la certificazione delle navi, l'attività preventiva degli atti illeciti a bordo, il soccorso in mare e **la disciplina e il monitoraggio del traffico navale, in tutta l'area di responsabilità di ricerca e soccorso nazionale, ampia circa 500.000 km2 di spazio marittimo.***

*In tema di **sistema di monitoraggio del traffico marittimo** la normativa internazionale prevede che **negli spazi marittimi** ove il traffico navale è intenso vengano istituiti, **previa analisi dei rischi**, sistemi di monitoraggio del traffico VTS (Vessel Traffic Service – Servizio di traffico navale).*

*Pertanto, a livello nazionale, in aree caratterizzate da un intenso traffico mercantile quali lo Stretto di Messina, le Bocche di Bonifacio, il Canale d'Otranto e nei porti maggiori, la navigazione è assistita da tali sistemi, che forniscono informazioni utili al comandante della nave, **che, tuttavia, rimane sempre l'unico responsabile della condotta nautica ai fini della sicurezza della navigazione.***

*Il VTS garantisce il suo servizio attraverso sofisticate apparecchiature (radar, apparati radio per le comunicazioni, stazioni meteo ed AIS – Automatic Identification System) che*

monitorano aree ben identificate e regolamentate, anche con la previsione di rotte obbligate.

L'attività di monitoraggio è svolta nei centri VTS in maniera costante e continuativa da personale specializzato e certificato proprio dai centri di formazione delle Capitanerie di porto – Guardia Costiera.

**In particolare, nell'area VTS Stretto di Bonifacio** è obbligatorio l'utilizzo di tale sistema per le navi di stazza lorda uguale o superiore alle 300 tonnellate. Per le navi che navigano nell'area VTS, i comandanti non sono, comunque, esonerati dalla responsabilità di navigare in sicurezza in ogni momento.

**Le Autorità' VTS** competenti sono, per l'Italia, la Capitaneria di Porto di La Maddalena e, per la Francia, la stazione semaforica di Capo Pertusato **che si alternano nel servizio ogni 7 giorni.**

La risoluzione IMO A.766 (18) relativa alla navigazione nello stretto di Bonifacio, adottata il 4 Novembre 1993, oggi rimane in vigore, così come è previsto da Italia e Francia, proibendo il transito alle rispettive navi petroliere a pieno carico e a navi che trasportano sostanze chimiche pericolose, particolarmente dannose in caso di incidente, poiché inquinerebbero le acque e le coste.

**Ogni nave che ha intenzione di attraversarle deve comunicare al centro VTS le informazioni inerenti la nave, il carico e le eventuali avarie o dei malfunzionamenti.**

**I Servizi offerti alle navi dal VTS sono in particolare:**

- Informazioni sulle condizioni di navigazione compreso lo stato dei servizi per la navigazione, la presenza di altre navi e la loro posizione;
- Informazioni sulle condizioni metereologiche.

Come già evidenziato nelle risoluzioni in trattazione, le bocche di Bonifacio sono state riconosciute a livello internazionale come Particularly Sensitive Sea Area e tra le Associated Protecting Measures emergono:

- **l'implementazione dell'attuale sistema di pilotaggio raccomandato**, inizialmente prospettato in forma obbligatoria, ma già in sede IMO convertito in un più morbido regime raccomandato, a seguito delle perplessità espresse da parte di alcuni rappresentanti della comunità marittima internazionale **in relazione allo status di "stretto internazionale"** proprio della fascia di mare in questione;

- il sistema obbligatorio di reportazione navale;

- lo schema di separazione del traffico marittimo.

Sono vigenti, altresì, ulteriori misure **non espressamente comprese tra le associated protecting measures** della PSSA ma che rafforzano, comunque, il servizio di monitoraggio del traffico marittimo nell'area. Tra esse:

- il Sistema Bonifacio Traffic, come detto articolato su un servizio a settimane alterne svolto dall'Autorità marittima francese e dal Centro VTS della Capitaneria di Porto di La Maddalena;

- l'interdizione della navigazione nello stretto a petroliere, gasiere, chimichiere limitatamente alle unità di bandiera italiana e francese.

**Sul piano dell'efficacia del quadro descritto, si evidenzia, quale utile dato storico-statistico, che il pilotaggio raccomandato negli anni 2015-2021 è stato usufruito da 35 unità mercantili, su oltre 20.450 navi che, nell'arco dei 6 anni di riferimento, sono transitate nello stretto.**

L'ipotesi prospettata per l'adozione della misura del pilotaggio obbligatorio, necessita il consenso generalizzato dei Paesi membri dell'IMO, a valle di un approfondito iter da attivare con uno studio che consideri una serie di complessi fattori, tra i quali, ad esempio, la disponibilità di una combinazione di strumenti di misure di monitoraggio passivo del traffico in transito (VTS, rotte raccomandate, reportazione navale). **A titolo esemplificativo si rappresenta che l'unico caso al mondo della PSSA dichiarata, si trova nello Stretto di Torres in Australia.**

Bisogna tenere in debito conto che le Bocche di Bonifacio rientrano tra gli stretti internazionali il cui transito non è sospendibile, ai sensi della convenzione di Montego Bay del 1982.

Un'altra considerazione che l'IMO potrebbe sollevare è la serie storica degli incidenti in un periodo di 10 anni, con sversamento accidentale di miscele di idrocarburi inferiori ad una tonnellata, che può essere considerato come un indice remoto o di basso impatto rispetto alle oltre 20.000 navi che sono transitate nello stretto dal 2015.

Una eventuale proposta in tal senso richiederebbe a monte la piena **condivisione tra i ministeri a vario titolo competenti (MIMS, MITE, MAECI) e deve essere concordata con la Francia.**

Oltre al pilotaggio obbligatorio, nel panorama dei presidi volti ad incrementare il grado di sicurezza della navigazione in una determinata area, esiste anche la possibilità di valutare e proporre, sempre in sede internazionale, alcune misure di **integrazione e rafforzamento dell'attuale regime del pilotaggio raccomandato**, quali ad esempio:

- pilotaggio via radio, come soluzione sperimentale e intermedia da valutare di concerto con la federazione piloti per le implicazioni e gli eventuali limiti tecnico operativi;
- inserimento del pilotaggio raccomandato nelle procedure VTS;
- regolamentazione di limiti di velocità, tenendo conto dei parametri di velocità di sicurezza necessaria per la manovra della nave;
- previsione di un rafforzamento del servizio di guardia in plancia durante la navigazione nello stretto;

e, inoltre proporre :

- il rafforzamento del regime ispettivo nel primo stato di approdo delle navi che non rispettino le misure associate per la protezione ambientale;

Con ciò ho concluso il mio intervento e sono disponibile per eventuali domande.





## SCHEDA DI APPROFONDIMENTO

**Sommario**

1	IL VESSEL TRAFFIC SERVICE (VTS) .....	8
1.1	IL VTS DELLE BOCCHE DI BONIFACIO.....	9
2	LE BOCCHE DI BONIFACIO .....	10
3	INQUADRAMENTO GIURIDICO DELLE BOCCHE DI BONIFACIO.....	11
4	IL SERVIZIO DI PILOTAGGIO NELLE BOCCHE DI BONIFACIO .....	14
5	ANALISI STATISTICA DEL TRAFFICO MERCANTILE DAL 2015 al 31.03.2021 .....	15

**1 IL VESSEL TRAFFIC SERVICE (VTS)**

La norma primaria in materia di VTS è costituita dalla Legge 7 marzo 2001, n.51 recante disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo. In particolare l'articolo 5.1 prevede che il Ministero dei Trasporti e della Navigazione (ora MIMS) di concerto con il ministero dell'Ambiente (ora MITE), fissa con propri decreti le disposizioni attuative del sistema VTS e ne *assicura la gestione operativa attraverso le strutture centrali e periferiche del Ministero.*

In attuazione di tale delega è stata emanato il decreto interministeriale 28 gennaio 2004, che tiene conto anche della direttiva 2002/59/CE e della IMO A.857 (20). Sulla base dell'articolo 6 di tale decreto sono stati emanati i successivi provvedimenti per definire le aree VTS ed il regime di partecipazione delle unità navali al VTS.

Negli spazi marittimi prospicienti gli 8.000 chilometri di costa nazionale è inoltre presente un sistema d'identificazione automatico del traffico navale, l'AIS (Automatic Identification System), previsto e regolato dalla normativa internazionale. Per rendere piu` semplice il concetto, tale sistema può essere paragonato agli apparati di registrazione quali, ad esempio, telecamere posizionate in punti nevralgici (come banche e autostrade). L'AIS, che nasce come sistema anticollisione nave-nave, diversamente dal servizio VTS, non consente il controllo continuativo del traffico marittimo, in quanto non e` completo degli elementi previsti per il VTS. Il sistema AIS, che consente l'individuazione e la localizzazione di tutte le unità con determinate

caratteristiche che navigano lungo le coste nazionali, e` utilizzato e gestito dalle Capitanerie di porto per la ricostruzione di eventi navigatori e come ausilio al verificarsi di emergenze (soccorso, tutela ambientale, eccetera), oltre che quale strumento complementare all'interno del sistema VTS.

## 1.1 IL VTS DELLE BOCHE DI BONIFACIO

**Nell'area VTS Stretto di Bonifacio** è obbligatoria la partecipazione per le navi di stazza lorda uguale o superiore alle 300 tonnellate. Per le navi che navigano nell'area VTS, i comandanti non sono esonerati dalla responsabilità di navigare in sicurezza in ogni momento.

**Le Autorità' VTS** competenti sono la Capitaneria di Porto di La Maddalena (Sardegna, Italia) e la stazione semaforica di Capo Pertusato (Corsica, Francia) **che si alternano nel servizio ogni 7 giorni.**

La risoluzione IMO A.766 (18) relativa alla navigazione nello stretto di Bonifacio, adottata il 4 Novembre 1993 rimane in vigore così come è previsto da ciascuno stato di bandiera di proibire, o perlomeno di scoraggiare il transito nello stretto a petroliere a pieno carico e a navi che trasportano sostanze chimiche pericolose o sostanze tenute in stiva, che in caso di incidente, inquinerebbero le acque e le coste.

**Ogni nave che ha intenzione di attraversarle deve comunicare al centro VTS le informazioni inerenti ai dati della nave, del carico e se abbia delle avarie o dei malfunzionamenti. Il VTS fornisce al comandante della nave.**

**I Servizi Offerti alle navi consistono nel fornire:**

- Informazioni sulle condizioni di navigazione compreso lo stato dei servizi per la navigazione, la presenza di altre navi e la loro posizione;
- Informazioni sulle condizioni metereologiche.

nell'area rappresentata in fig. 1.

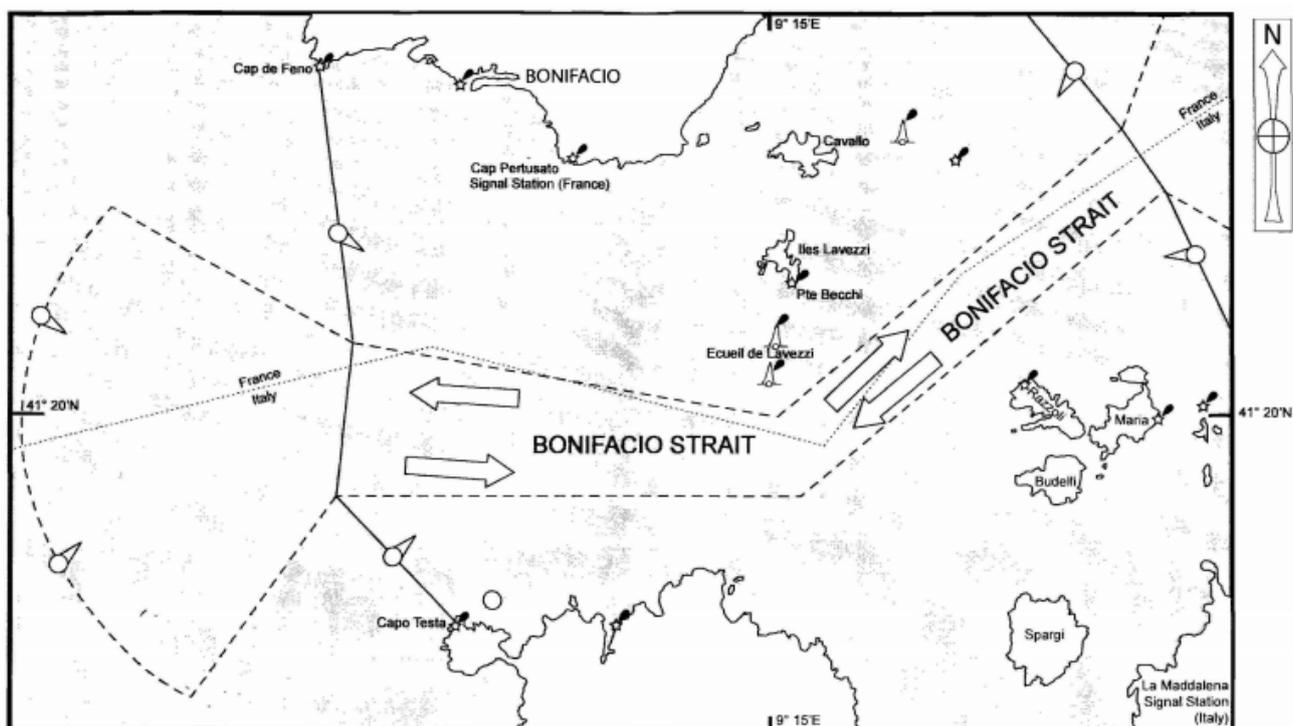


Fig. 1 rappresentazione dell'area di competenza del VTS di Bonifacio

## 2 LE BOCHE DI BONIFACIO

Le Bocche di Bonifacio separano l'isola italiana di Sardegna dall'isola francese Corsica, che distano solo 11 km l'una dall'altra, oltre ad una zona precazionale all'ingresso e all'uscita dello stretto. Lo stretto prende il nome da Bonifacio, la città più meridionale della Corsica. Permette il passaggio dal Mare di Sardegna a ovest al il Mar Tirreno a est. La sua larghezza varia da otto a dieci miglia nautiche e la sua profondità massima è di 100 m.

All'estremità orientale si trova l'arcipelago italiano della Maddalena, l'isola di Cavallo e le isole Lavezzi, appartenenti alla Francia. Questa è una zona sensibile per la navigazione. Nella parte settentrionale dello stretto, le navi devono evitare le scogliere di Perduto e le isole Lavezzi, mentre a sud si trovano le isole sarde di Razzoli e Persa. La navigazione è possibile lungo un tratto stretto di tre miglia di larghezza e le navi sono invitate a prendere una rotta consigliata largo poco più di un miglio.

L'area marina "Stretto di Bonifacio" risulta essere una zona altamente sensibile non solo per l'unicità, la diversità e l'importanza dei suoi habitat ed ecosistemi, ma anche per il suo traffico marittimo e per i suoi fattori idrografici e meteorologici che

aumentano considerevolmente la probabilità di incidenti marittimi e di conseguenza il rischio di inquinamento marino e costiero

Lo stretto di Bonifacio rientra nella categoria degli "Stretti utilizzati per la navigazione internazionale" regolati dalla "Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare" (UNCLOS).

La regolamentazione applicabile alla navigazione nello stretto di Bonifacio si basa sulla risoluzione dell'Assemblea dell'IMO A.766(18), adottata nel 1993 che richiede alle navi che trasportano sostanze pericolose di **evitare quella rotta**.

In tale consesso internazionale ulteriori disposizioni<sup>1</sup> completano il quadro giuridico internazionale di riferimento con l'obbligo per le navi di 300 GT e oltre di partecipare Mandatory Ship Reporting System (MSRS) mentre, con riferimento alla SN/Circ.198, **una rotta a doppio senso è raccomandata** a tutte le navi di oltre 20 metri di lunghezza fuori tutto che transitano nello Stretto, completata da due aree precauzionali che riguardano tutte le categorie di navi.

Inoltre, durante il MEPC 61, la Francia e l'Italia hanno presentato una proposta per designare lo stretto di Bonifacio come zona marina particolarmente sensibile (PSSA). Poiché la maggioranza delle delegazioni che sono intervenute hanno concordato con la proposta di designare lo stretto come PSSA presentando le loro proposte di misure di protezione associate per la PSSA al NAV 57 per l'esame, il cui risultato sarebbe stato riferito al MSC e al MEPC.

Sebbene il documento MEPC 61/9 abbia fornito diverse misure di protezione associate proposte, come l'adozione di schemi di separazione del traffico (TSS) o la promulgazione di aree da evitare, **Francia e Italia hanno infine deciso di concentrarsi su una misura che consiste nel raccomandare il pilotaggio per le navi interessate**. Ulteriore misura è stato il servizio di pilotaggio locale

### 3 INQUADRAMENTO GIURIDICO DELLE BOCHE DI BONIFACIO

Con il documento MEPC 61/9 del 25 giugno 2010 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare italiano presentò in sede IMO, congiuntamente

---

<sup>1</sup> La risoluzione MSC.73(69) e la circolare SN/Circ.201 del 26 maggio 1998 relativa al **sistema obbligatorio di reportazione delle navi** (MSRS) e SN/Circ.198 del 26 maggio 1998 relativa alle misure di rotta diverse dai Traffic Separation Schemes, entrambe applicabili allo Stretto di Bonifacio dalle 0000 UTC del 1° dicembre 1998.

all'omologo francese, una proposta per l'istituzione di una *Particularly Sensitive Sea Area* nell'area delle Bocche di Bonifacio; a tale atto era stata connessa, tra le *Associated Protective Measures* a corredo, anche l'implementazione del sistema di pilotaggio in transito raccomandato, inizialmente prospettato in forma obbligatoria ma già in tale sede convertito in un più morbido regime raccomandato, a seguito delle perplessità espresse, da parte di alcuni rappresentanti della comunità marittima internazionale, in relazione allo status di "stretto internazionale" rivestito dalla fascia di mare in questione.

L'IMO ha sancito che lo Stretto di Bonifacio è un'area che gode delle speciali misure di protezione ambientale quale PSSA (*Particularly Sensitive Sea Areas*)<sup>2</sup>, rappresentata in fig. 2 .

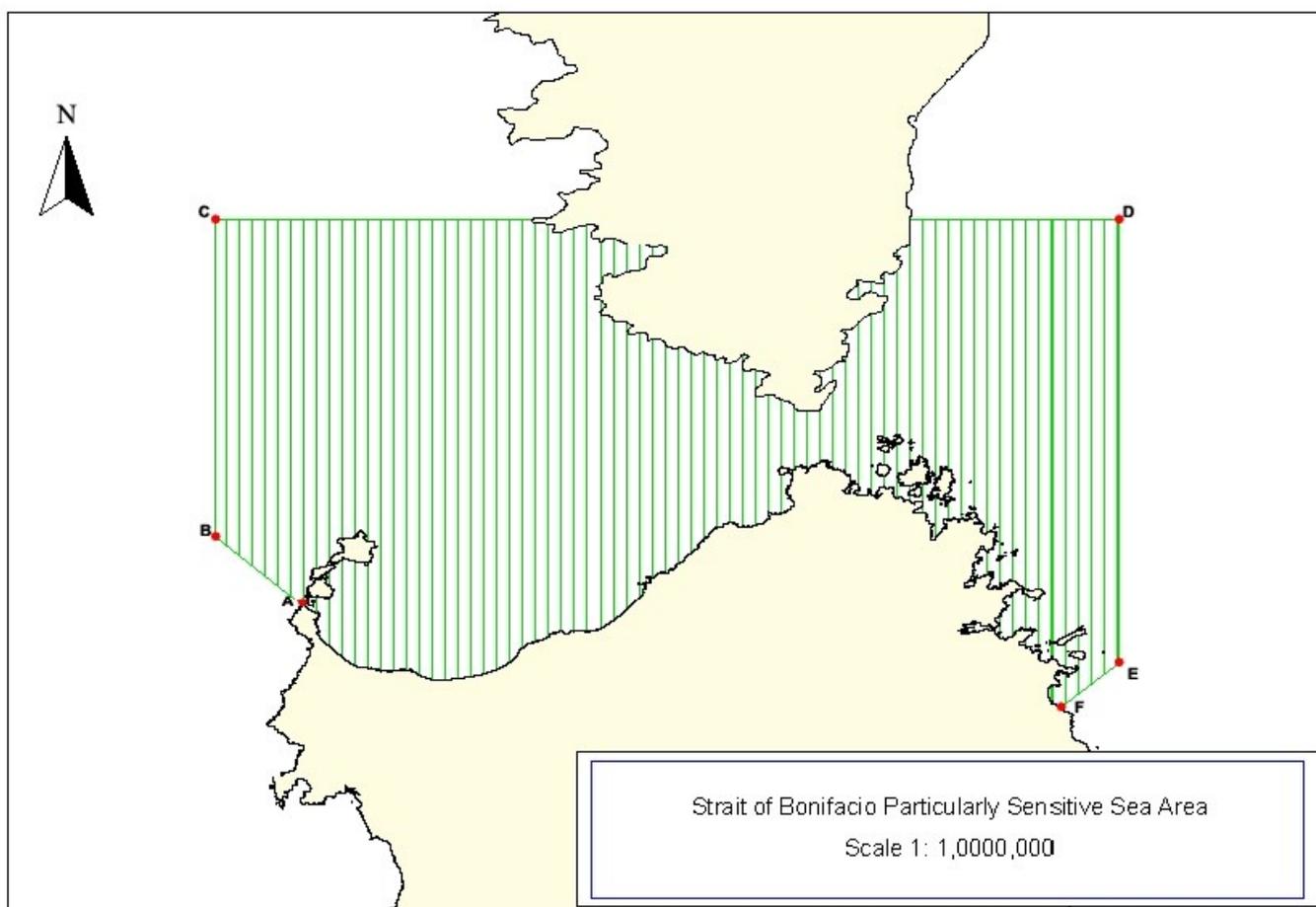


Fig. 2 – rappresentazione della PSSA

A tal fine, lo Stretto è regolato da uno schema raccomandato di rotte - *ships' routing* - e monitorato da un sistema obbligatorio di reportazione navale - *Bonifacio reporting*.

<sup>2</sup> MEPC/Res.204(62) del 01-07-2011 e Corrigendum MEPC 62-24-Add.1-Corr.2

Il regime del servizio di pilotaggio è invece allo stato solo “raccomandato” – (*Bonifacio Strait pilotage*).

Sono vigenti, altresì, ulteriori misure non espressamente comprese tra le *associated protecting measures* della PSSA ma che rafforzano comunque il servizio di controllo del traffico marittimo nell’area. Tra esse, il *Sistema Bonifacio Traffic*, operato a settimane alterne dall’Autorità marittima francese e dal Centro VTS della Capitaneria di Porto di La Maddalena, e che comprende l’interdizione della navigazione nello stretto a petroliere, gasiere, chimichiere limitatamente alle unità di bandiera italiana e francese.

Sul piano dell’efficacia del quadro descritto, si evidenzia, tuttavia, che l’applicazione della misura del pilotaggio raccomandato negli anni 2015-2021, ha visto solo 35 unità mercantili averne usufruito, su oltre 20.450 navi, nell’arco dei citati 6 anni, sono transitate nello stretto.

L’implementazione di tale misura, tuttavia, benché abbia trovato – sul piano tecnico - l’assenso di massima delle Amministrazioni e di alcune delle parti private coinvolte, presuppone l’avvio di un’articolata istruttoria internazionale che sfoci in un provvedimento dell’IMO. Ciò poiché lo Stretto di Bonifacio ricade nella categoria degli “stretti internazionali” (collega due porzioni di alto mare), soggetti al regime del “passaggio in transito non sospendibile”.

L’adozione della misura del pilotaggio obbligatorio prevede, peraltro, un consenso generalizzato dei Paesi membri dell’IMO, a valle di un approfondito studio – da diffondere con preavviso non inferiore a 12 mesi - che consideri una serie di complessi fattori, tra i quali, ad esempio, la disponibilità di una combinazione di strumenti di misure di monitoraggio passivo del traffico in transito (VTS, rotte raccomandate, reportazione navale) unitamente a strumenti di controllo “attivo” a bordo.

Un regime di più stringente controllo delle navi in transito, affine ad un pilotaggio obbligatorio internazionalmente disciplinato, ha un precedente nel solo regime dello Stretto di Torres, tra Australia e Papua Nuova Guinea, ad oggi l’unico esempio noto di PSSA che preveda il pilotaggio obbligatorio (*peraltro con diverse restrizioni per la sua implementazioni*).

Sul piano della praticabilità delle iniziative di rafforzamento delle misure amministrative di tutela da adottarsi sul piano internazionale, occorre, dunque, far riferimento alle

disposizioni IMO in tema di "sicurezza della navigazione" e "protezione ambientale". ("safety of navigation" (SN) e identificazione delle PSSA.

Tra esse assumono rilievo le procedure attinenti alla citata regolamentazione dello Stretto di Torres ed all'assistenza VHF alla navigazione in tratti di particolare pericolosità o sensibilità ambientale che rientra ampiamente tra le attività affidate ai VTS (Vessel Traffic Services) stabiliti a livello IMO.

La prassi internazionale (circolari/risoluzioni IMO) , sul tema, fatta eccezione per l'unico caso richiamato (Stretto di Torres) non contempla espressamente l'obbligatorietà del pilotaggio in acque internazionali.

Resta tuttavia **auspicabile e fondata l'ipotesi che una mirata iniziativa italo-francese** possa avviare la procedura di revisione della PSSA esistente nello Stretto di Bonifacio sulla base di dati statistici che dimostrino come, in base alla tipologia ed intensità del traffico commerciale, in uno alla speciale tutela ambientale che l'area richiede, sia concreto il configurarsi di un "*rischio non accettabile*" per la sicurezza della navigazione e per l'ambiente.

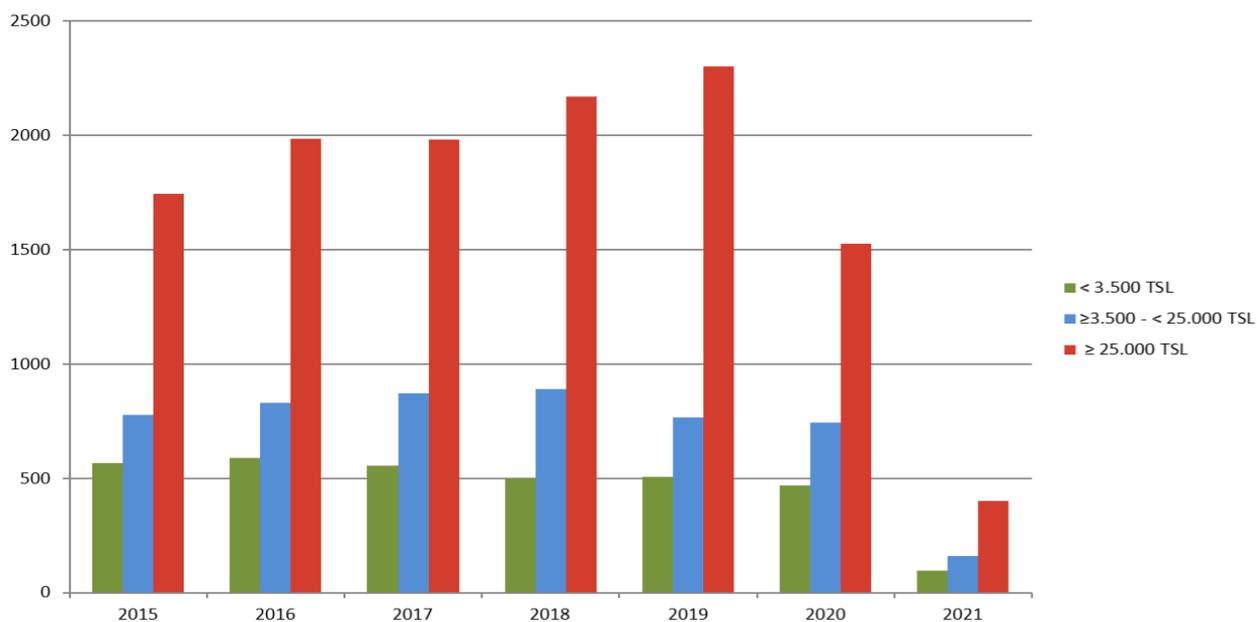
Ciò nella consapevolezza che non è tuttavia scontato che, in esito alla citata iniziativa, l'IMO approvi l'adozione di un sistema di pilotaggio obbligatorio, potendo ritenere che la serie storica degli incidenti in un periodo di 10 anni, con sversamento inferiore ad una tonnellata, sia indice di un "rischio remoto" e di "basso impatto" se confrontato con i criteri statistici generali , adottati sul piano globale. Ciò anche tenuto conto che, per le navi che potenzialmente potrebbero causare danni di una certa rilevanza (*oil tanker, chemical tanker*), oggi si applicano misure - previste dalla Convenzione MARPOL - estremamente stringenti (ad es. l'obbligo del "doppio scafo" e "doppio fondo" che, in caso di collisione ed incaglio, proteggono le cisterne del carico evitando gli sversamenti di sostanze pericolose nell'ambiente marino.

#### **4 IL SERVIZIO DI PILOTAGGIO NELLE BOCCHE DI BONIFACIO**

In ottemperanza all'obbligo assunto dall'Italia in sede IMO, il MIT, ora MIMS, ha autorizzato le corporazioni dei piloti di Olbia e di Porto Torres a svolgere il servizio di pilotaggio facoltativo nelle bocche di Bonifacio. Il servizio è disciplinato dall'Ordinanza n. 73/2014 del 30/06/2014 della Capitaneria di Porto di La Maddalena, relativa al

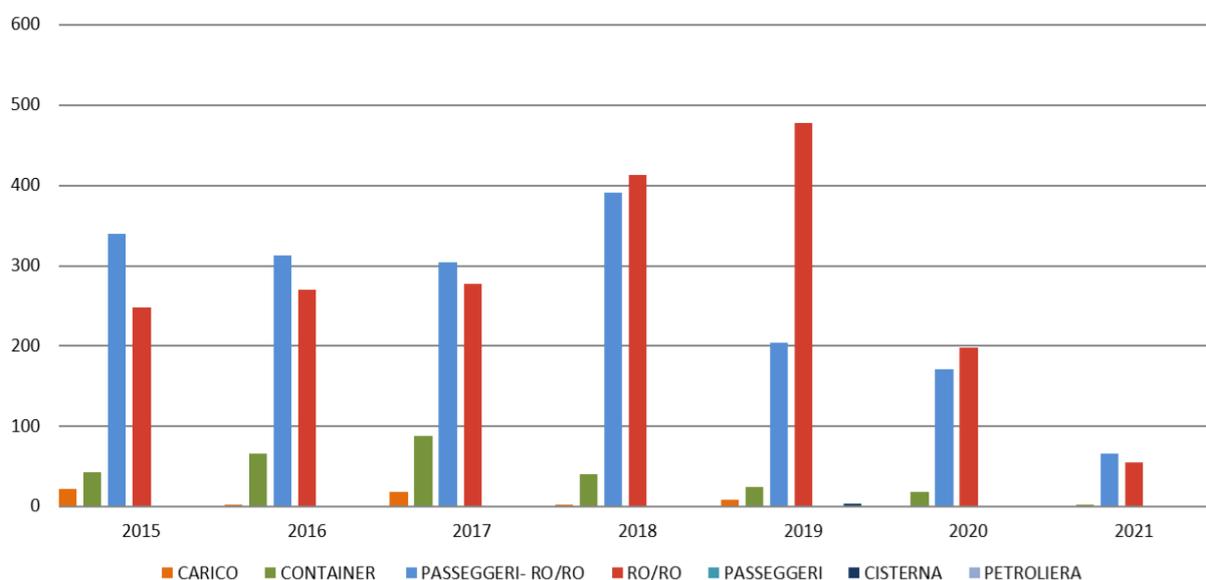
pilotaggio raccomandato nello Stretto di Bonifacio. Il regime tariffario nazionale è disciplinato dal decreto del direttore marittimo di Olbia del 30 giugno 2014.

## 5 ANALISI STATISTICA DEL TRAFFICO MERCANTILE DAL 2015 al 31.03.2021



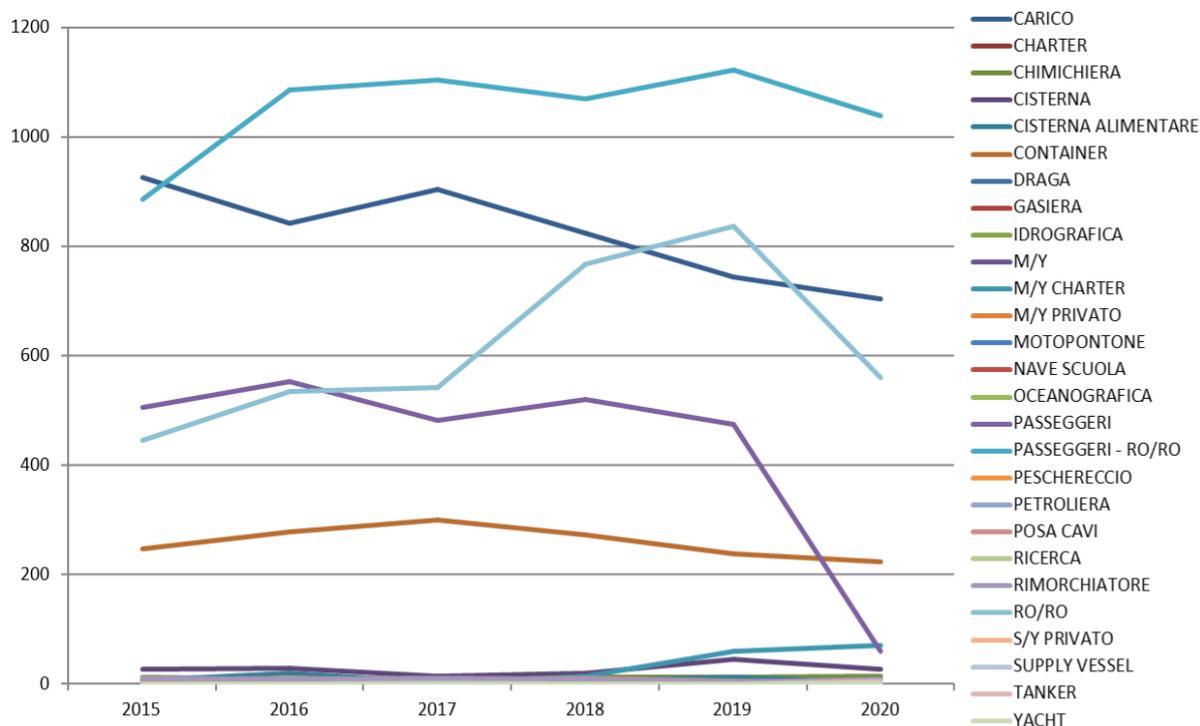
Questa rappresentazione grafica dimostra come il numero delle navi con tonnellaggio  $\geq 25000$  t si mantenga maggiore rispetto alle categorie di tonnellaggio inferiori nel periodo di tempo preso in considerazione aumentando quindi notevolmente il rischio.

## Rischio per categoria



Da questo grafico si evince che la categoria considerata più pericolosa secondo gli standard IMO è la tipologia RO/RO.

## Numero di Navi per Tipologia



In questo grafico si può osservare l'andamento del numero di navi nel periodo di sei anni presi in esame. Si deduce che l'andamento rimane in sostanza stabile fatta eccezione per il picco in diminuzione nel 2020.

