

La strategia per la tutela dell'ambiente marino nella Direttiva europea 2008/56/CE.

a cura di Cristian ROVITO

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera -

Dopo un lungo periodo di discussioni e di confronti politici in ambito UE, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 164, serie L del 25.06.2008 è stata pubblicata la tanto attesa e per certi versi desiderata, Direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino o più semplicemente "direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino".

Questo nuovo atto legislativo è ispirato da quella *ratio* formatasi in quel clima di "rinnovato spirito protezionistico e preventivo" che nel 2005 si sostanziò con la presentazione da parte della Commissione europea di una "proposta di direttiva" (SEC(2005) 1290 del 24.10.2005). Si può ben comprendere quanto sia stato lungo il percorso che ha poi portato alla definitiva approvazione della Direttiva 2008/56/CE il cui obiettivo finale è il raggiungimento di un buono stato ecologico dell'ambiente marino europeo entro il 2020.

Già in occasione della definizione del VI° Programma di azione in materia di ambiente dell'UE (6° PAA) venne prevista l'elaborazione di una "strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino europeo" con l'obiettivo di promuovere l'uso sostenibile dei mari e la conservazione degli ecosistemi marini. Di essa ci siamo ampiamente occupati sulle pagine di questa testata, a cui rimandiamo per un rapida carrellata di quegli elementi concettuali che ora ci apprestiamo ad analizzare sotto il profilo prettamente legislativo¹.

A sottolineare il fatto che l'ambiente marino europeo costituisce un patrimonio prezioso che deve essere protetto, salvaguardato e, ove possibile, ripristinato, riportiamo il pensiero espresso dal commissario europeo per l'ambiente Stavros Dimas il 16.12.2005, data in cui si consacrò definitivamente la "strategia marittima per l'ambiente marino":

"I mari e gli oceani europei (ricordiamo che le acque marine ricadenti nella giurisdizione degli Stati membri includono il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mar Nero e l'Oceano Atlantico Nord -orientale, comprese le acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie) sono estremamente importanti per la qualità della nostra vita e per il nostro benessere economico; tuttavia le loro condizioni stanno peggiorando a causa dell'eccessivo sfruttamento, dell'inquinamento, dei cambiamenti climatici e di una serie di altri fattori. Si tratta di un settore in cui è assolutamente necessaria una strategia generale e integrata a livello europeo. L'intento della Commissione è far sì che i cittadini europei possano godere, sia oggi che in futuro, di mari e oceani sicuri, puliti, sani e ricchi di risorse naturali".

Sotto il profilo cronologico possiamo individuare le seguenti fasi:

- a) 2002 – pubblicazione della comunicazione della Commissione dal titolo "Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino";

- b) marzo 2003 – accoglimento favorevole della comunicazione da parte del Consiglio “ambiente”. Nella stessa occasione oltre ad approvarne l’approccio proposto ed i principali obiettivi, chiese che entro il 2005 venisse definita una “strategia ambiziosa”;
- c) 2005 – approvazione della strategia per proteggere l’ambiente marino in Europa (rappresenta la seconda strategia tematica adottata dalla Commissione in attuazione del VI° Programma di azione per l’ambiente); e presentazione di una proposta di direttiva sulla strategia per l’ambiente marino;
- d) 2007 – Posizione comune n. 12/2007 definita dal Consiglio il 23 luglio in vista dell’adozione della direttiva ora 2004/56/CE che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino;
- e) 2008 – approvazione e pubblicazione sulla G.U.U.E. n. 164 serie L del 24.05.2008 della Direttiva 2008/56/CE del 17.06.2008 - “direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino”;

La direttiva istituisce un quadro all’interno del quale tutti gli Stati membri si impegnano a conseguire e mantenere un buono stato ecologico dell’ambiente marino entro il 2020. Osserviamo tra l’altro che lo scopo certamente non secondario è anche quello di garantire una maggior coerenza ed uniformità tra le diverse politiche ambientali dei paesi comunitari assicurando che le connesse problematiche siano affrontate non più settorialmente ma piuttosto in ottica integrata.

Definizioni di cui all’art. 3 della Direttiva.

Concetto di “acque marine”:

- *la norma comunitaria fa inevitabilmente riferimento alla Convenzione sul diritto del mare del 1982 – Convenzione di Montego bay UNCLOS 82 - infatti nelle “acque marine” fa rientrare le acque, i fondali e il sottosuolo, situate al di là della linea di base che serve a misurare l’estensione delle acque territoriali (fino a 12 NM – miglia marine) fino ai confini della zona su cui uno Stato membro ha e/o esercita diritti giurisdizionali in conformità alla UNCLOS 82. Rientrano altresì anche le acque costiere così come definite dalla Direttiva 2000/60/CE;*

Concetto di “regione marina”:

- sono state individuate le seguenti regioni marine:
 - a) Mar Baltico;
 - b) Oceano Atlantico nordorientale;
 - b. 1) grande Mar del Nord, compreso il Kattegat e il Canale della Manica;
 - b.2) Mar Celtico;
 - b.3) il Golfo di Biscaglia e la costa iberica;
 - b.4) nell’Oceano Atlantico, la regione biogeografia macaronesica, costituita dalle acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie;
 - c) **Mar Mediterraneo;**
 - c.1) Mar Mediterraneo occidentale;**
 - c.2) Mar Adriatico;**
 - c.3) Mar Ionio e Mar Mediterraneo centrale;**
 - c.4) Mar Egeo orientale.**

d) Mar Nero;

Concetto di stato ecologico:

- stato generale dell'ambiente nelle acque marine, tenuto conto della struttura, della funzione e dei processi degli ecosistemi marini che lo compongono, nonché dei fattori fisiografici, geografici, biologici, geologici e climatici naturali e delle condizioni fisiche, acustiche e chimiche, comprese quelle risultanti dalle attività umane all'interno o all'esterno della zona considerata;

Concetto di "criteri":

- caratteristiche tecniche distintive strettamente collegate a descrittori qualitativi;

Concetto di "inquinamento":

- introduzione diretta o indiretta, conseguente alle attività umane, di sostanze o energia nell'ambiente marino, **compreso il rumore sottomarino prodotto dall'uomo**, che provoca o che può provocare effetti deleteri come danni alle risorse biologiche e agli ecosistemi marini, inclusa la perdita di biodiversità, pericoli per la salute umana, ostacoli alle attività marittime, compresi la pesca, il turismo, l'uso ricreativo delle acque marine che ne pregiudicano l'utilizzo e una riduzione della funzione ricreativa dell'ambiente marino o, in generale, il deterioramento dell'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini.

Concetti di "cooperazione regionale" e "convenzioni marittime regionali":

- la Direttiva ribadisce l'essenzialità e l'importanza della cooperazione e del coordinamento delle attività tra gli Stati membri e, ove possibile, tra e con i Paesi terzi che fanno parte della stessa regione o sottoregione marina, al fine di assicurare uno sviluppo e dare attuazione alle strategie per l'ambiente marino.

Si sottolinea a nostro avviso il primato che opportunamente devono comunque mantenere gli strumenti internazionali regionali quale è, ad esempio, la Convenzione di Barcellona sulla protezione del mediterraneo (non ultimo è il recente protocollo sulla gestione integrata delle coste del mediterraneo, firmato dai 21 ministri dell'ambiente dei 21 paesi del bacino e della Commissione UE riunitisi a Madrid il 24.01.2008).

Strategie per l'ambiente marino di cui all'art. 5 della Direttiva – date.

- Ogni Stato membro elaborerà per la sua regione o sottoregione una strategia per l'ambiente marino, fermo restando la necessità di cooperare qualora gli Stati abbiano in comune una o più regioni o sottoregioni;

PREPARAZIONE

- entro il 15.07.2012:

a) valutazione iniziale dello stato ecologico attuale delle acque considerate e dell'impatto ambientale esercitato dalle attività umane in conformità all'art. 8;

- b) *definizione del buono stato ecologico delle acque considerate in conformità all'art. 9;*
- c) *definizione di una serie di traguardi ambientali e dei corrispondenti indicatori in conformità all'art. 10;*

- entro il 15.07.2014:

- a) *elaborazione e attuazione di un programma di monitoraggio per la valutazione continua e l'aggiornamento periodico dei traguardi in conformità all'art. 11;*

PROGRAMMA

- entro il 2015: *elaborazione di un programma di misure finalizzate al conseguimento o al mantenimento di un “buono stato ecologico” in conformità all'art. 13;*
- entro il 2016: *avvio del programma di cui sopra in conformità all'art. 13;*

Un punto importante che occorre evidenziare riguarda la disposizione di cui al punto 3 dell'art. 5 della direttiva. Essa stabilisce infatti che qualora lo stato del mare sia talmente critico da richiedere un intervento urgente, gli Stati membri aventi confini nella stessa regione o sottoregione marina, possono elaborare un “piano d'azione” per l'avvio anticipato dei programmi di misure, prevedendone eventualmente altre più protettive e restrittive a condizione che comunque non si pregiudichi il raggiungimento del buono stato ecologico.

Altrettanto importanti sono le disposizioni contenute nell'art. 19 relativo alla “consultazione e informazione del pubblico”. Gli Stati membri devono infatti provvedere affinché tutti i soggetti interessati siano tempestivamente ed effettivamente resi edotti della possibilità di partecipare all'attuazione della Direttiva *de qua* e dei discendenti programmi di sviluppo, in ossequio a quanto statuito dalla Direttiva 2003/4/CE relativa all'accesso all'informazione ambientale. A tal proposito corre l'obbligo per gli Stati membri di pubblicare e sottoporre ad eventuali osservazioni:

- 1) la valutazione iniziale e la definizione di un buono stato ecologico;
- 2) i traguardi di monitoraggio elaborati;
- 3) i programmi di misure definiti.

L'art. 21 si occupa della relazione sui progressi realizzati nelle zone protette; in merito ai quali sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri entro il 2013, la Commissione entro il 2014 riferisce sui progressi realizzati nella messa a punto di zone marine protette tenuto conto degli obblighi derivanti al diritto comunitario e dagli impegni internazionali assunti dall'Unione Europea. L'attuazione della Direttiva 2008/56/CE è sostenuta dagli strumenti finanziari comunitari esistenti in base alle modalità e alle condizioni applicabili così come previsto anche per i connessi programmi attuativi. Entro il 15.07.2023 la Commissione procederà a riesaminare i contenuti della Direttiva, proponendo le eventuali modifiche ritenute necessarie.

Per quanto attiene la sua entrata in vigore, l'art. 26 stabilisce che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi entro il **15.07.2010** tenuto conto che essa entrerà in vigore il 15.07.2008.

Un ultimo cenno meritano gli allegati inerenti rispettivamente:

- allegato I: descrittori qualitativi per la determinazione del buono stato ecologico;
- allegato II: autorità competenti;
- allegato III: elenchi indicativi di caratteristiche, pressioni e impatti;
- allegato IV: elenco indicativo di caratteristiche di cui tener conto per fissare i traguardi ambientali;
- allegato V: programmi di monitoraggio;
- allegato VI: programmi di misure.

Leggendo gli allegati si può facilmente evincere che essi costituiscono gli “strumenti normativi a carattere tecnico” di cui gli organi deputati devono tener conto nell’adempimento delle attività previste dall’art. 5, cui *ut supra* abbiamo accennato.

Non si può nascondere che l’adozione della Direttiva 2008/56/CE costituisca una vera innovazione sotto il profilo macropolitico ambientale e rispetto ai preesistenti *modus operandi*, alle vecchie politiche ambientali prevalentemente settoriali. L’approccio settoriale che in questa fase si è inteso abbandonare, ha nel passato rappresentato l’epicentro normativo di quasi tutti gli strumenti fino ad allora adottati talchè non si potrebbe sottacere sull’insieme disomogeneo di strategie, normative e piani d’azione che sebbene rivolti alla protezione dell’ambiente marino non hanno raggiunto gli scopi prefissati. Il quadro strategico di stampo settoriale si è dimostrato non adatto alla competizione con le nuove sfide ambientali. In sede UE si è pertanto ritenuto necessario cambiare rotta, impostare una nuova politica integrata. Il libro verde sulla politica marittima pubblicato alla fine del 2006, il nuovo Trattato di Lisbona, la necessità di sviluppare un’economia marittima prospera ed ecologicamente sostenibile sfruttando appieno le potenzialità dell’industria marina e delle nuove tecnologie, unitamente a tutti gli altri strumenti sopra accennati e gli organismi scientifici internazionali (CIEM – Consiglio Internazionale per l’esplorazione del mare; UNEP/MAP, IMO, ILO, IPPC Change, etc) hanno permesso di costruire una nuova e più aggiornata carta nautica. Sulla quale occorrerà ora tracciare una nuova rotta. Una rotta da seguire con un nuovo *modus operandi* per affrontare i gravi problemi che attanagliano i mari europei, supportato da una visione globale e integrata dei mali ambientali. Una nuova rotta sicuramente diversa e che ci auguriamo sia più proficua rispetto al passato per un approdo sicuro del diritto all’ambiente marino di tutti gli europei.

Cristian ROVITO

Pubblicato il 26 giugno 2008

¹ “La strategia marittima dell’Unione Europea per la protezione dell’ambiente marino” a cura di Cristian ROVITO su www.dirittoambiente.com.
Fonti: www.europa.eu.int, www.greenreport.it.