



Il sistema di Barcellona per la protezione del Mediterraneo

A cura del Dott. Lorenzo Cristofaro

DOCUMENTI

2010

INformazione

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare stabilisce che le sue disposizioni in materia di protezione dell'ambiente marino non devono pregiudicare i trattati speciali conclusi precedentemente in questa materia, né quelli che potranno venire conclusi in futuro, purché gli obblighi che ne derivano siano adempiuti in modo compatibile con i principi e gli obiettivi della Convenzione stessa (art. 237). Si dispone, inoltre, il fondamentale principio di cooperazione tra gli Stati, che dovrà realizzarsi sia a livello mondiale, sia a livello regionale (art. 197). Le finalità di tutela dell'ambiente marino, infatti, possono essere raggiunte più efficacemente attraverso convenzioni che, eventualmente nel contesto di una normativa più generale (come appunto la UNCLOS), introducano misure di prevenzione e controllo elaborate sulla base delle caratteristiche specifiche delle varie aree geografiche considerate. Di fatto, invece, per poter essere applicabili nel maggior numero di ordinamenti nazionali, le soluzioni predisposte dalle discipline a carattere universale non possono che essere generiche, di principio, o comunque prevedere *standards* operativi validi per tutti gli Stati contraenti. Si lascia dunque alla cooperazione regionale il compito di elaborare normative più specifiche, che tengano conto delle situazioni peculiari delle singole aree considerate e delle loro esigenze esclusive.

Uno dei casi più rilevanti, in tal senso, era quello del Mar Mediterraneo, le cui le caratteristiche geo-morfologiche e biologiche, insieme all'intenso sfruttamento antropico, rendevano particolarmente opportuna una disciplina regionale più rispondente alle specificità di questo ambiente. Tanto più che le norme delle convenzioni generali erano sin da subito apparse inadeguate ad affrontare i problemi di questo mare, sia per la scarsa idoneità alle particolari esigenze del Mediterraneo, sia per la partecipazione, nel complesso limitata, degli Stati interessati alle suddette convenzioni. Si tratta infatti di un mare semi-chiuso¹ e non particolarmente profondo (circa 500 m), in cui gli effetti dell'inquinamento risultano molto più difficilmente eliminabili². Nonostante questo, ogni giorno, più di 2000 navi commerciali solcano le acque del Mediterraneo, con un traffico petrolifero che supera le 360 milioni di tonnellate l'anno, mentre lungo i 46.000 km di coste abitano circa 400 milioni di persone che vivono delle risorse offerte dal mare ed hanno rapidamente messo in serio pericolo la stabilità ecologica del bacino di questo mare³.

¹ Ai sensi dell'art. 122 della UNCLOS «*si intende per «mare chiuso o semichiuso» un golfo, un bacino o un mare circondato da due o più Stati e comunicante con un altro mare o con un oceano per mezzo di un passaggio stretto, o costituito, interamente o principalmente, dai mari territoriali e dalle zone economiche esclusive di due o più Stati costieri».*

² Basti pensare che il tempo di rinnovamento della sola massa d'acqua superficiale è stimato in ben 80-100 anni, ma sale a 7.000 anni se si prende in esame l'intero volume d'acqua.

³ I dati, forniti dal Piano di Azione Mediterranea delle Nazioni Unite nel 2008, danno un'idea chiara della forte urbanizzazione con cui il Mediterraneo è costretto a convivere. Lungo le sue coste insistono infatti 584 città, 750 porti turistici e 286 commerciali, 13 impianti di produzione di gas e 180 centrali termoelettriche. Sono oltre 2.000 i traghetti, 1.500 i cargo e 2.000 le imbarcazioni commerciali, di cui 300 navi cisterna, che operano giornalmente in Mediterraneo, con un traffico annuo complessivo di circa 200.000 imbarcazioni di grandi dimensioni.



Di fronte ad una situazione così grave la FAO, il Consiglio per la pesca nel Mediterraneo e successivamente l'UNEP hanno messo in evidenza, sin dagli inizi degli anni Settanta, come il «*modus operandi*»⁴ più efficace per assicurare la necessaria protezione agli ecosistemi del Mediterraneo fosse l'adozione di una convenzione a carattere regionale. Il primo fondamentale passo in questa direzione è stato, nel 1975, l'istituzione di un Piano d'azione per il Mediterraneo (MAP, *Mediterranean Action Plan*), ovvero un'articolazione del Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite volta alla protezione dell'ambiente marino e costiero di questa regione, attraverso piani di sviluppo sostenibile. L'adozione della Convenzione di Barcellona e dei relativi Protocolli, nel 1976, come strumento giuridico per l'attuazione del Piano d'azione ha rappresentato un risultato di indubbio rilievo: per la prima volta, infatti, la quasi totalità degli Stati mediterranei⁵ aveva delineato una politica comune nel campo della protezione dell'ambiente marino, configurando queste normative come un primo passo verso la realizzazione di un programma di pianificazione dello sviluppo economico e di gestione razionale e coordinata delle risorse dell'intera regione mediterranea⁶.

Con la Convenzione di Barcellona⁷, che si applica all'intero bacino interessato, da Gibilterra ai Dardanelli, si è istituito un sistema regionale organico articolato su tre livelli: la convenzione quadro, che enuncia una serie di principi e di norme di carattere generale, una serie di Protocolli specificamente indirizzati a combattere i singoli fenomeni d'inquinamento e una rete di accordi sub-regionali, bilaterali o multilaterali, concernenti questioni specifiche di sotto-aree mediterranee con caratteristiche particolari.

La Convenzione costituisce la cornice normativa per la pianificazione di tutte le misure necessarie a una gestione sostenibile delle attività che possono determinare effetti negativi sull'ambiente marino; in quanto tale, pone le premesse in base alle quali si dovrà sviluppare la cooperazione tra Stati costieri nella lotta contro l'inquinamento del Mediterraneo. I Protocolli, invece, rappresentano il vero e proprio strumento operativo del sistema di Barcellona, che riveste una fondamentale

⁴ C. ROVITO, *L'ambiente marino nella Convenzione di Barcellona*, in www.lexambiente.it, 2005, parla della cooperazione regionale come di «un nuovo "modus operandi" per il conseguimento di risultati soddisfacenti in termini di protezione, preservazione e conservazione».

⁵ Alla Conferenza di Barcellona hanno partecipato tutti gli Stati mediterranei, ad eccezione di Albania e Algeria; hanno mandato osservatori la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e numerose organizzazioni internazionali.

⁶ In tal senso I. SISTO, *La Convenzione di Barcellona sulla protezione del mare Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi tre protocolli*, in V. Starace (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, p. 282 ss.

⁷ Sulla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento, N. PARISI, *La cooperazione interstatuale per la protezione dell'ambiente marino nel mare Mediterraneo: tendenze evolutive nella prassi più recente*, in U. Leanza - L. Sico (a cura di), *Zona economica esclusiva e mare Mediterraneo*, Napoli, 1989, p. 173 ss.; G. TELLARINI, *Profili di tutela dell'ambiente marino nel diritto internazionale e comunitario*, cit., p. 100 ss.; T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, cit., p. 135 ss.; I. SISTO, *La Convenzione di Barcellona sulla protezione del mare Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi tre protocolli*, cit., p. 280 ss.; A. CONIO, *Tutela del mare e aree marine protette*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 335.

importanza anche per aver offerto per la prima volta un modello normativo di grande funzionalità che sarebbe stato ripreso, sei anni più tardi, a Montego Bay (in riferimento ai suoi Allegati). Si tratta infatti di un sistema *in fieri*, in cui si è prudentemente scelto di non esaurire con un unico accordo una materia soggetta ad una così frequente evoluzione e nella quale la cooperazione può essere sviluppata con maggior oculatezza a piccoli passi successivi⁸.

L'intero sistema, quindi, ha potuto essere facilmente adeguato alle nuove esigenze e agli sviluppi del diritto internazionale, sia in materia di tutela del mare che dell'ambiente in generale, derivanti in particolare dalla Dichiarazione su ambiente e sviluppo adottata a Rio de Janeiro nel 1992. Nel 1995, infatti, è stato adottato un nuovo Piano d'azione per la protezione dell'ambiente marino e lo sviluppo sostenibile delle aree costiere del Mediterraneo e di conseguenza si è emendata la Convenzione di Barcellona insieme ad alcuni dei suoi Protocolli, a cui se ne sono aggiunti alcuni nuovi⁹.

L'attuale sistema di Barcellona risulta composto dalla Convenzione del 1976, come aggiornata nel 1995 e da sette Protocolli riguardanti rispettivamente: la protezione dall'inquinamento derivante da fonti ed attività terrestri (Protocollo LBS, *Land Based Sources*), la prevenzione e l'eliminazione dell'inquinamento derivante da scarichi di navi ed aerei o per incenerimento in mare (Protocollo *Dumping*), le aree particolarmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo (Protocollo SPA/BIO), la protezione dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo marino e del suo sottosuolo (Protocollo *Offshore*), la prevenzione dall'inquinamento derivante da movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e dal loro smaltimento (Protocollo *Hazardous wastes*), la cooperazione nella lotta all'inquinamento in casi d'emergenza derivante da petrolio e da altre sostanze pericolose (Protocollo *Emergency*) e infine la gestione integrata delle aree costiere (Protocollo ICAM, *Integrated Coastal Areas Management*).

Gli Stati contraenti affermano di essere pienamente «*consapevoli del valore economico, sociale, salutare e culturale dell'ambiente marino dell'area mediterranea e della loro responsabilità per la salvaguardia e lo sviluppo sostenibile di questo patrimonio comune, a vantaggio e beneficio delle generazioni presenti e future*». Un principio del genere è frutto della fondamentale evoluzione della considerazione dell'ambiente marino avvenuta con la Convenzione di Barcellona, per la quale il Mediterraneo e le sue risorse, in quanto appartenenti a tutta la comunità e non ai singoli Stati, devono essere tutelati per l'importanza che rivestono per la vita stessa dell'uomo e non nell'ottica del loro

⁸ L'unità del sistema è comunque assicurata da una norma "di chiusura". L'art. 23 dispone infatti che «nessuno può diventare Parte alla presente Convenzione, a meno che non sia divenuto Parte di almeno uno dei Protocolli. Nessuno può diventare Parte di uno dei Protocolli, a meno che non sia, o non diventi, Parte della stessa Convenzione».

⁹ Le 22 Parti Contraenti la Convenzione di Barcellona del 1995 sono ad oggi Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Croazia, Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Libano, Libia, Malta, Marocco, Monaco, Serbia e Montenegro, Slovenia, Spagna, Siria, Tunisia, Turchia e Unione Europea.



sfruttamento¹⁰. Dall'analisi delle disposizioni emerge che la normativa non ha fissato obblighi precisi per le Parti, ma ha più generalmente delineato un «*quadro programmatico di riferimento per la salvaguardia del Mediterraneo*»¹¹.

Così la disciplina, che anticipa l'ampia definizione d'inquinamento ripresa dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982 (art. 2), dispone che le Parti, individualmente o congiuntamente, devono prendere tutte le misure necessarie a prevenire, ridurre e per quanto possibile eliminare l'inquinamento del Mar Mediterraneo ed inoltre proteggere, nonché valorizzare questo ambiente, così da favorirne uno sviluppo sostenibile (art. 4). Gli Stati, peraltro, sono chiamati a un generale dovere di cooperazione, che si estende ad ogni attività prevista nella normativa, ma in particolare alla realizzazione degli obiettivi posti dal *Mediterranean Action Plan* del 1995, a favorire l'utilizzo di nuove tecnologie pulite e a promuovere, presso gli organismi internazionali competenti, misure volte alla tutela, alla conservazione e al recupero degli ecosistemi del Mediterraneo contro tutte le forme d'inquinamento. L'approvazione del nuovo Piano d'azione e l'aggiornamento della Convenzione nel 1995, sono stati voluti per adeguare la normativa ai principi basilari che erano stati espressi nelle recenti Convenzioni internazionali, come il Rapporto Brundtland¹² del 1987 o, in particolare, la Dichiarazione su ambiente e sviluppo di Rio del 1992.

La Convenzione di Barcellona, infatti, promuove attivamente sia il principio precauzionale, in base al quale «*quando esistano minacce di danni gravi o irreversibili, la mancanza di certezza scientifica assoluta non dovrebbe essere usata come motivo per rinviare misure economicamente efficaci per prevenire il degrado ambientale*», sia il principio "chi inquina paga", in base al quale «*il costo delle misure di prevenzione, controllo e riduzione dell'inquinamento, sono a carico di chi inquina, tenendo in debita considerazione l'interesse pubblico*» (art. 4). Le Parti, inoltre, sono chiamate a intraprendere valutazioni d'impatto ambientale, anche congiunte, per tutte quelle attività suscettibili di determinare un rilevante effetto negativo sull'ambiente marino mediterraneo. Si prescrive altresì un'ulteriore applicazione dell'obbligo di collaborazione ed informazione tra Stati, in presenza di situazioni critiche da cui possa derivare un rischio d'inquinamento in una zona determinata e per ridurre o eliminare i danni che

¹⁰ Su questo aspetto v. I. SISTO, *La Convenzione di Barcellona sulla protezione del mare Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi tre protocolli*, cit., p. 283 ss.; N. PARISI, *La cooperazione interstatale per la protezione dell'ambiente marino nel mare Mediterraneo: tendenze evolutive nella prassi più recente*, in U. Leanza - L. Sico (a cura di), *Zona economica esclusiva e mare Mediterraneo*, Napoli, 1989, p. 181 ss.

¹¹ A. CONIO, *Tutela del mare e aree marine protette*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 335. A. PIOGGIA, *Acqua e ambiente*, *ibidem*, p. 241, nota che, in buona parte, «*le conferenze internazionali hanno dato luogo all'individuazione di principi e dichiarazioni che non costituiscono tanto prescrizioni cogenti in grado di indirizzare scelte e attività statali, quanto aspirazioni e prospettive per l'azione futura. Ma se è vero che gli Stati dovrebbero tradurre i principi stabiliti in sede di conferenze internazionali in regole, è altrettanto vero che mancano completamente mezzi di verifica e coazione in ordine all'effettivo operare delle autorità nazionali in questo senso. Il rischio è quello dello svilupparsi di una retorica dell'acqua che si limiti a sollevare questioni senza risolverle, relegando le conferenze al ruolo di eventi mediatici*».

¹² Il rapporto, denominato *Our Common Future* è un documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), dove, per la prima volta, viene introdotto il concetto di sviluppo sostenibile.

siano derivati da tale inquinamento (art. 9). Altri obiettivi, da realizzare singolarmente o mediante un'azione congiunta, riguardano la definizione di programmi di monitoraggio dello stato di salute delle acque (art. 12), la promozione della ricerca scientifica e lo scambio d'informazioni sulla scoperta di tecnologie ecocompatibili e processi di produzione puliti (art. 13) e l'adozione di regole e procedure che consentano di determinare la responsabilità ed il risarcimento dei danni derivanti da inquinamento dell'ambiente marino, dovuti alla violazione degli obblighi posti dalla normativa stessa (art. 16).

La Convenzione si avvale anche della collaborazione di alcuni organismi istituzionali, come la Commissione mediterranea sullo sviluppo sostenibile (MCSD, *Mediterranean Commission on Sustainable Development*), istituita nel 1995, che svolge funzioni consultive ed è coordinata dal MEDU (*Mediterranean Environment and Development Unit*), che svolge invece le funzioni di segretariato in nome dell'UNEP MAP ed ha sede ad Atene. La Commissione è composta da 37 membri, ventidue dei quali rappresentano le attuali Parti contraenti e quindici la società civile, ossia autorità locali, attori socio-economici e organizzazioni non governative. Nel 1995 la stessa ha approvato la Strategia mediterranea per lo sviluppo Sostenibile, adottata solo dieci anni dopo, che mira ad adattare gli impegni internazionali alle condizioni regionali, a guidare le strategie nazionali di sviluppo sostenibile e a promuovere un partenariato dinamico tra i Paesi, a livelli diversi di sviluppo. Poiché il principio di base considerato dalla Commissione è costituito dall'interdipendenza tra lo sviluppo economico, l'equità sociale e la protezione ambientale, la Strategia evidenzia la necessità di invertire l'attuale tendenza verso uno sviluppo regionale iniquo, squilibrato, standardizzato e dispendioso, per superare i rischi e le scarse prospettive che ne conseguono¹³. L'implementazione del Piano d'azione per il Mediterraneo, invece, è affidato ai RAC (*regional activity centres*), sei centri di attività regionale, sparsi per tutto il Mediterraneo in Stati ospitanti, ciascuno responsabile del miglioramento di uno dei componenti del Piano del 1995¹⁴.

¹³ Le Parti hanno affidato al *Plan Bleu* il compito di monitorare l'attuazione della Strategia mediterranea per lo sviluppo sostenibile, selezionando 34 indicatori prioritari e definendoli dal punto di vista operativo attraverso delle schede metodologiche. Su questa base, diversi Paesi volontari hanno designato un esperto incaricato di raccogliere i dati necessari a livello nazionale; tra questi Paesi vi è l'Italia, su decisione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che ha richiesto la collaborazione dell'APAT tramite la designazione di un proprio esperto.

¹⁴ 1- BP/RAC (*Blue Plan*) con sede a Sophia-Antipolis (Francia) per le relazioni fra ambiente e sviluppo nel Mediterraneo (Sviluppo sostenibile); 2 - PAP/RAC (*Priority Action Plan*) con sede a Spalato (Croazia) sullo sviluppo del Protocollo sulla Gestione integrata della fascia costiera; 3 - SPA/RAC (*Specially Protected Areas*) con sede a Tunisi (Tunisia), responsabile per il Protocollo SPA BIO sulle aree protette e la biodiversità; 4 - REMPEC (*Regional Marine Pollution Emergency Response*) con sede a Valletta (Malta), responsabile del Protocollo Emergency, lavora per la prevenzione e per la capacità di gestione degli incidenti causati da inquinamento marino; 5 - INFO/RAC (*Information and Communication*) con sede a Palermo e Roma (Italia) sui servizi informativi e di comunicazione della Convenzione e relativo supporto tecnico; 6 - CP/RAC (*Clean Production*) con sede a Barcellona (Spagna) per il supporto tecnico alle Parti ed alle aziende che vogliono promuovere pratiche pulite o con minore impatto inquinante.



La Convenzione, all'art. 4, impone agli Stati l'obbligo di cooperare per l'elaborazione e l'adozione di Protocolli aggiuntivi, che prevedano misure e procedure idonee ad assicurare la realizzazione degli scopi della normativa di Barcellona, anche in presenza di nuove situazioni di rischio per l'ambiente del Mediterraneo. Allo stesso tempo, tra gli obiettivi, si pone anche la promozione della gestione integrata delle zone costiere, tenendo conto della protezione delle aree di interesse ecologico e paesaggistico e lo sfruttamento razionale delle risorse naturali.

La Comunità Europea, Parte alla Convenzione, già da molti anni sponsorizza un'azione coordinata tra i paesi dell'Unione per la tutela della fascia costiera mediterranea e, nel 2002, in un'importante raccomandazione del Parlamento e del Consiglio (2002/413/CE), già si affermava che è *«di fondamentale importanza attuare una gestione delle zone costiere sostenibile a livello ambientale, equa a livello economico, responsabile a livello sociale, sensibile a livello culturale, per tutelare l'integrità di questa importante risorsa tenendo conto al tempo stesso delle attività e delle usanze tradizionali locali che non costituiscono una minaccia per le zone naturali sensibili e per lo stato di preservazione delle specie selvatiche della fauna e della flora costiere»*.

Per questo, in applicazione delle disposizioni della Convenzione, ma anche dei principi espressi dalla Conferenza ONU su ambiente e sviluppo del 1992, secondo la quale *«gli Stati costieri si impegnano ad orientare i propri ordinamenti verso una gestione integrata e uno sviluppo sostenibile delle aree costiere e dell'ambiente marino»* (Capitolo 17 dell'Agenda 21), nel gennaio del 2008, ad Atene, 14 Stati hanno firmato un nuovo Protocollo, il settimo, relativo alla gestione integrata delle aree costiere del Mediterraneo (Protocollo ICZM, *Integrated coastal zone management*). Si consideri, infatti, che le acque litoranee, pur costituendo solo una piccola parte della superficie terrestre, rappresentano l'habitat ideale per quasi il 75% degli organismi marini esistenti, ricoprendo dunque un ruolo essenziale nello sviluppo della biodiversità acquatica. In sostanza, attraverso la normativa del 2008, si sono voluti regolare sul piano economico, giuridico e sociale, i più vari interessi allo sfruttamento delle risorse naturali costiere, nella maturata consapevolezza che per realizzare tale obiettivo è necessario un approccio strategico.

In questo senso si parla di gestione integrata delle coste, che l'art. 2 del Protocollo ICZM definisce come *«il processo dinamico di gestione ed utilizzo sostenibili delle zone costiere, che tenga conto nel frattempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e delle possibili utilizzazioni, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcune di esse e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri»*. Il presupposto fondamentale per una gestione strategica di queste aree, è *«uno stretto coordinamento tra autorità nazionali e organismi regionali e locali per quanto riguarda le strategie, i piani e i programmi»* (art. 7) d'azione, finalizzato allo *«sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, in modo da conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi»* (art. 5). Oltre a ciò, il Protocollo fissa altre linee-guida, come l'adozione di misure atte a

preservare e a tutelare il patrimonio culturale delle zone costiere, compreso quello subacqueo (art. 13), la prevenzione dei rischi e dei danni all'ambiente (art. 22), il riconoscimento di priorità, nella scelta dei vari impieghi delle zone costiere, ai servizi pubblici e alle attività professionali che possono svolgersi solo mediante l'utilizzo del mare (art. 6), la realizzazione di attività di sensibilizzazione sulla gestione integrata delle zone costiere e lo sviluppo di pertinenti programmi educativi (art. 15) e la salvaguardia delle tradizioni locali compatibili con il rispetto delle risorse naturali e degli ecosistemi costieri (art. 9).

E' il coinvolgimento di tutte le parti interessate, dunque, il nucleo della nuova normativa: senza un'adeguata programmazione organica tra tutte le attività suscettibili di mettere a rischio l'ambiente marino, gli sforzi attuati per proteggere le coste del Mediterraneo avranno una riuscita limitata.

Lorenzo Cristofaro

Publicato il 21 marzo 2010

www.dirittoambiente.net



Diritto all'ambiente[®]
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

**Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:**

redazione@dirittoambiente.net

**© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in
fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*