

Il quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino

A cura di Cristian ROVITO
Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di porto Guardia Costiera

Premessa.

Non molto tempo fa, sul sito istituzionale dell'Unione Europea (www.europa.eu) vennero lanciate nuove linee di politica ambientale. Si parlava di strategia marittima, di piani d'azione e di quadri d'intervento. Tutti concetti strettamente connessi. Significativi delle nuove linee programmatiche degli organi comunitari.

I mari sono fonte di vita e di ricchezza. Ne traiamo sostentamento, costituiscono vie essenziali per lo sviluppo del commercio, regolano il clima, vi attingiamo sempre più energia e, infine, vi passiamo buona parte del nostro tempo libero. Milioni di europei dipendono direttamente o indirettamente da queste attività e il potenziale di sviluppo nei settori d'attività legati agli oceani è enorme.

Nel giugno 2006 la Commissione ha adottato un Libro verde lanciando il dibattito su una politica marittima integrata. Nel corso della vasta consultazione che ne è seguita, gli osservatori e le parti interessate del settore hanno sostenuto l'iniziativa e arricchito le proposte del Libro verde. Il processo ha portato all'adozione, nell'ottobre 2007, di un Libro blu, accompagnato da un piano d'azione dettagliato - *Action Plan* - che annuncia l'attuazione di questa politica.

Alla fine di dicembre 2007, il Consiglio europeo ha approvato le proposte della Commissione. Il Consiglio si è rallegrato della vasta partecipazione alla consultazione e ai dibattiti che hanno portato all'elaborazione del Libro blu e del piano d'azione. Questa partecipazione riflette l'interesse dei vari attori per lo sviluppo di una politica marittima integrata.

Siffatta politica ha l'obiettivo di risolvere in una visione logico-unitaria le conflittualità derivanti dalla sovrapposizione delle esistenti e diversificate politiche marittime di settore.

I capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'UE hanno insistito sulla necessità di tenere conto delle specificità degli Stati membri e delle diverse regioni marittime, fra cui le isole, gli arcipelaghi, le regioni periferiche, nonché della dimensione internazionale di tale politica.

Inoltre, la politica marittima integrata è mirata a consolidare il ruolo dell'Europa nel mondo facendo fronte **alla globalizzazione, ai cambiamenti climatici e al degrado dell'ambiente marino, alle sfide della sicurezza marittima e alla questione della sicurezza energetica.**

Questa politica deve essere fondata sull'eccellenza nei settori della ricerca, della tecnologia e dell'innovazione marina e deve trovare le sue basi nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e in quella di Göteborg per lo sviluppo sostenibile.

Il Consiglio europeo ha quindi invitato la Commissione a mettere in atto le iniziative e le proposte contenute nel piano d'azione e ha chiesto alla Presidenza dell'Unione di proseguire l'attuazione della politica marittima integrata.

Il 2 dicembre 2008 il Consiglio 'Competitività' dell'Unione Europea ha adottato le conclusioni relative alla strategia europea per la ricerca marina. Il documento, che fa seguito alla comunicazione della Commissione "Una politica marittima integrata per l'UE" ed al relativo piano d'azione (che descriveva in dettaglio le tappe concrete per lo sviluppo di un approccio integrato in tema di questioni marittime), nonché agli obblighi imposti dalla direttiva quadro sull'ambiente marino, si articola in 14 punti che riconoscono l'importanza di una cooperazione strategica in materia di gestione dei mari e degli oceani per lo sviluppo economico sostenibile dell'Europa, ed accoglie con favore la comunicazione della Commissione "Una strategia europea per la ricerca marina e marittima". E' anche attraverso lo strumento comunitario della Direttiva 2008/56/CE che l'Unione Europea ha concretizzato ciò con quanto sopra descritto, ha costituito la mera attività di indirizzo politico - amministrativo.

L'ordinamento nazionale e il recepimento della Direttiva 2008/56/CE.

Sulla G.U. n. 270 serie generale del 18.11.2010 è stato pubblicato il D. Lgs n. 190 del 13.10.2010 relativo all'attuazione della Direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

La norma di recepimento che ci accingiamo ad analizzare ha come obiettivo quello di elaborare delle strategie per l'ambiente marino, anche e soprattutto attraverso l'adozione delle misure necessarie a conseguire e a mantenere un buono stato ambientale entro il 2020. Le strategie devono essere conformi ai parametri operativi elencati dall'articolo 1 del decreto. Tra tutti merita ovviamente un cenno la "progressiva eliminazione dell'inquinamento dell'ambiente marino". Si tratta di un obiettivo strategico piuttosto rilevante. Indubbiamente molto complesso sotto il profilo delle attività di politica ambientale da porre in essere contestualmente alle altre strategie per il raggiungimento del buono stato entro il 2020.

Sia la direttiva comunitaria, sia la norma di recepimento individuano le caratteristiche delle "regioni marine". L'articolo 3 infatti fornisce le seguenti definizioni:

- "regione marina": le seguenti regioni, individuate a livello comunitario, tenuto conto dei fattori idrologici, oceanografici e bio/geografici:
 - 1) Mar Baltico;
 - 2) Oceano Atlantico nordorientale;
 - 3) Mare Mediterraneo;
 - 4) Mar Nero.

Di nostro interesse è la definizione della "regione del Mare Mediterraneo" ovvero *"le acque marine del Mare Mediterraneo propriamente intese, inclusi i suoi golfi e mari, come delimitate a ovest dal meridiano passante attraverso il faro di Capo Spartel, all'entrata dello Stretto di Gibilterra ed a est dal limite meridionale dello Stretto dei Dardanelli tra Mehmetcik e Kumkale, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1 della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo (Convenzione di Barcellona)"*¹.

Vengono altresì individuate le **"sottoregioni marine del Mare Mediterraneo"**:

- 1) Mare Mediterraneo occidentale;
- 2) Mare Adriatico;
- 3) Mare Ionio;
- 4) Mare Mediterraneo centrale.

Lo "stato ambientale" (lett. f dell'art. 3) è lo 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.

Per **"buono stato ambientale"** (lett. g dell'art. 3) *deve intendersi lo stato ambientale delle acque marine tale per cui le stesse preservano la diversità ecologica e la vitalità di mari ed oceani puliti, sani e produttivi nelle proprie condizioni intrinseche e tale per cui l'utilizzo dell'ambiente marino si svolge in modo sostenibile, salvaguardandone le potenzialità per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future.*

Il buono stato ambientale è definito in relazione a ciascuna regione o sottoregione marina, sulla base dei descrittori qualitativi di cui all'allegato I.

Il D. Lgs 190/2010 riprende la definizione di inquinamento data dalla Convenzione di Montego bay sul diritto del mare del 1982 (comunque contenuta nell'art. 3 della Direttiva 2008/56/CE).

Per “inquinamento marino” *deve intendersi l'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 negativi come danni alle risorse biologiche e agli ecosistemi marini, inclusa la perdita di biodiversità, pericoli per la salute umana, limitazioni alle attività marittime, compresi la pesca, il turismo, l'uso ricreativo e altri utilizzi legittimi del mare, alterazioni della qualità delle acque marine che ne pregiudichino l'utilizzo e ne riducano la funzione ricreativa e o, in generale, la compromissione dell'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini.*

Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare è al momento l'**Autorità competente** per il coordinamento delle attività previste dal decreto legislativo 190/2010.

Attuazione delle strategie.

Sono previste 5 fasi operative:

- 1) Valutazione iniziale dello stato ambientale delle acque marine;
- 2) Determinazione dei requisiti del buono stato ambientale;
- 3) Definizione dei traguardi ambientali;
- 4) Elaborazione dei programmi di monitoraggio;
- 5) Elaborazione dei programmi di misure per il conseguimento e mantenimento del buono stato ambientale.

La promozione ed il coordinamento delle attività inerenti la “valutazione dello stato ambientale delle acque marine” oltretutto realizzarsi tenendo conto delle prescrizioni del decreto legislativo 190/10 e dei dati e delle informazioni di cui alla parte terza del D. Lgs 152/06 e succ. mod. e int. (testo unico ambientale), riceveranno il supporto di un Comitato tecnico (art. 5 del D.Lgs 190/10).

La valutazione iniziale deve rispondere ad alcuni requisiti. Innanzitutto occorrerà predisporre un'analisi degli elementi delle caratteristiche essenziali e dello stato dell'ambiente (Allegato III – tabella 1: caratteristiche fisico, tipi di habitat, caratteristiche biologiche e altre caratteristiche). Costituisce il punto di partenza per tutte le attività successive, incombenti sull'Autorità competente.

Poi un'analisi dei principali impatti e delle pressioni che influiscono sullo stato ambientale della regione o sottoregione marina (Allegato III – tabella 2: perdita fisica, danni fisici, altre perturbazioni fisiche, interferenza con i processi idrologici, contaminazione da sostanze pericolose, emissione sistematica e/o intenzionale di sostanze, arricchimento di nutrienti e sostanze organiche, perturbazioni biologiche).

Un terza ed ultima analisi riguarda gli aspetti socio – economici dell'utilizzo dell'ambiente marino e dei costi del suo degrado.

L'allegato I del decreto si occupa di definire i "descrittori qualitativi per la determinazione del buono stato ambientale". A titolo esemplificativo ne citiamo alcuni:

"La biodiversità è mantenuta. La qualità e la presenza di habitat nonché la distribuzione e l'abbondanza delle specie sono in linea con le prevalenti condizioni fisiografiche, geografiche e climatiche.

"E' ridotta al minimo l'eutrofizzazione di origine umana, in particolare i suoi effetti negativi, come perdite di biodiversità, degrado dell'ecosistema, proliferazione dannosa di alghe e carenza di ossigeno nelle acque di fondo".

"Le concentrazioni dei contaminanti presentano livelli che non danno origine a effetti inquinanti".

Essi costituiscono gli elementi per determinare il "buono stato ambientale" che è tale quando:

- 1) la struttura, la funzione ed i processi degli ecosistemi che compongono l'ambiente marino, unitamente ai fattori fisiografici, geografici, geologici e climatici, consentano a tali ecosistemi di funzionare pienamente e di mantenere la loro resilienza ad un cambiamento ambientale dovuto all'attività umana;
- 2) le specie e gli habitat marini siano protetti in modo tale da evitare la perdita di biodiversità dovuta all'attività umana e da consentire che le diverse componenti biologiche funzionino in modo equilibrato;
- 3) le caratteristiche idromorfologiche e fisico - chimiche degli ecosistemi, incluse le modifiche alle stesse causate con le condizioni indicate nelle lettere a) e b);
- 4) gli apporti di sostanze ed energia, compreso il rumore, nell'ambiente marino, dovuti ad attività, non causino effetti inquinanti.

E' importante sottolineare l'approccio eco - sistemico con cui perseguire il raggiungimento del buono stato delle acque marine entro il 2020.

Occorre osservare che fino ad oggi, gli attori del settore marittimo, pur necessitando di una banca dati completa relativa a tutte le attività naturali e umane che riguardano il mare e gli oceani, assumono "decisioni in materia di politica marittima o di sviluppo economico (i poteri politici, le imprese, i servizi marittimi e i ricercatori) senza disporre di dati statistici e scientifici precisi e accessibili. Questi dati esistono. Il problema è che sono sparsi. Chi ne ha bisogno deve lanciarsi in un lungo lavoro di raccolta prima di poterli utilizzare. Inoltre, la loro conservazione a lungo termine non è organizzata dovunque allo stesso modo. Ecco quindi che con l'emanazione della Direttiva 2008/56/Ce prima ed i decreti di recepimento di ogni Stato membro si punta a realizzare una gestione integrata degli "affari marittimi", sviluppando

strumenti comuni (strumenti orizzontali) a tutti i settori marittimi che permettano un coordinamento delle strategie e di portare a vanti azioni comuni². La Commissione europea ha indicato tre strumenti comuni che sta sviluppando con numerose e diversificate iniziative: un sistema di sorveglianza marittima, una pianificazione dello spazio marittimo e una rete di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino.

I traguardi ambientali e i programmi di monitoraggio.

Meritano qualche considerazione gli artt. 10 e 11 del D. Lgs 190/2010, relativi rispettivamente alla “definizione dei traguardi ambientali” ed ai “programmi di monitoraggio”.

L'ausilio del Comitato tecnico e della Conferenza unificata sono necessari al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ai fine dell'emanazione del decreto atto ad individuare, sulla base degli elementi contenuti nella “valutazione iniziale” di cui all'art. 8 - *ut supra* menzionata - i traguardi ambientali (e annessi indicatori) per il raggiungimento del buono stato ambientale. In buona sintesi l'Autorità competente, basandosi chiaramente su cognizioni tecnico - scientifiche, effettua le opportune valutazioni, anch'esse di carattere tecnico - scientifico, e stabilisce gli obiettivi di politica ambientale secondo i più generali indirizzi politico - amministrativi.

Se il governo individua un generico percorso “politico - ambientale” (atto di alta amministrazione), attraverso specifici strumenti “amministrativi” (decreti, determinazioni ministeriali, circolari applicative, etc.) esercita la propria azione amministrativa secondo tale percorso, vincolandosi alla volontà politica del legislatore (Decreto Legislativo 190/2010). I traguardi ambientali dovranno essere definiti ed individuati entro il **15 luglio 2012** sicchè è presumibile che il Ministero adotti l'apposito decreto nei prossimi due anni.

Per quanto concerne la definizione dei “programmi di monitoraggio”, anche in questo caso l'Autorità competente, sulla base della “valutazione iniziale” e con l'ausilio del Comitato tecnico e della Conferenza unificata, adotterà uno specifico decreto. E' importante sottolineare come risulti essenziale che il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare coordini ed integri i “le attività di monitoraggio ambientale” già esistenti a livello regionale, nazionale e comunitario. Si pensi ad esempio alla rete di osservazione per la determinazione dell'idoneità alla balneazione delle “acque marino - costiere” od ancora alle attività di monitoraggio previste dalla Convenzione di Barcellona, di cui l'Italia è paese contraente.

L'elaborazione e l'avvio dei programmi di monitoraggio dovranno essere effettuati entro il **15 luglio 2014** sicchè ne scaturisce un lavoro molto ampio e complesso che trova ampio riscontro negli indirizzi dell'Unione europea.

A tal proposito riteniamo utile segnalare la riconosciuta l'eccellenza della ricerca europea in materia di scienze marine a sostegno della competitività del continente. Infatti, l'UE pone l'accento sull'importanza della promozione di forme di integrazione delle varie discipline per rispondere al meglio alle sfide del settore ed utilizzare più efficacemente le risorse disponibili.

A livello europeo esistono numerose iniziative in materia di scienze marine³, che dimostrano l'esistenza di un forte potenziale per una gestione più coordinata del settore scientifico e tecnologico su scala europea. Tali attività sono pertanto oggetto di una mobilitazione più coordinata dei finanziamenti nazionali e comunitari, al fine di raggiungere la "massa critica" e rispondere alle principali sfide che si pongono, soprattutto, mobilitando anche gli strumenti del VII° programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

In quest'ottica, nel 2009 il Consiglio ha ricevuto dalla Commissione una prima significativa proposta volta a trasformare l'iniziativa BONUS (rivolta alle scienze marine nel Mar Baltico) in un programma di ricerca congiunto, basato sull'art. 169 del Trattato. Anche gli Stati membri sono stati interessati in merito tant'è che la Commissione europea ha elaborato (sta elaborando) delle proposte per attività integrate di ricerca e sviluppo in altre regioni marittime europee, con particolare riguardo al bacino del Mare Mediterraneo e del Mar Nero. Il Consiglio ha inoltre riconosciuto la necessità di disporre a livello europeo di un sistema standardizzato per la raccolta di dati scientifici relativi alle scienze marine, nonché di garantire l'accesso a tali dati (basato fondamentalmente su accordi internazionali).

L'iniziativa GMES⁴ ed il lancio della rete EMODNET⁵ rappresentano, in tal senso, iniziative che potranno apportare significativi miglioramenti alla situazione, segnatamente per quanto riguarda la creazione di un **servizio europeo di oceanografia operativa** e la messa in rete delle infrastrutture di osservazione dell'ambiente marino. Un ulteriore sviluppo potrà altresì essere apportato dalla collaborazione con i programmi per la sicurezza della navigazione (come GALILEO e GNSS), nonché con i progetti pertinenti dell'elenco del Forum Strategico Europeo sulle infrastrutture di ricerca (ESFRI) miranti ad un maggior coordinamento dei contributi degli Stati membri per la ricerca oceanografica, i sistemi di sorveglianza degli oceani, le stazioni biologiche marine e le reti costiere per il monitoraggio di eventi disastrosi (come maremoti e tsunami).

I programmi di misure.

Per ultimo, meritano di essere citati i "programmi di misure". Secondo l'art. 12, a seguito della definizione dei traguardi ambientali, avvalendosi del Comitato tecnico, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare elabora uno o più programmi di misure finalizzati a "conseguire" e a "mantenere" un buono stato ambientale, tenendo conto delle indicazioni di cui all'allegato VI (entro il 31 dicembre 2015). A titolo meramente esemplificativo, citiamo i controlli di input e di output, le "misure atte a migliorare la tracciabilità, ove possibile, dell'inquinamento marino" (a similitudine di quanto avviene o dovrebbe avvenire nella gestione del ciclo dei rifiuti secondo il dettato europeo e le connesse norme di recepimento) o ancora gli incentivi economici quali misure di gestione che rendono economicamente interessante per gli utilizzatori degli ecosistemi marini agire in modo da contribuire al conseguimento dell'obiettivo del "buono stato ambientale". Si pensi con riferimento a quest'ultimo caso all'interesse economico ad "investire nell'ambiente" che

potrebbe animare l'attività imprenditoriale di molti operatori del settore: cooperative, stabilimenti balneari, società di armamento, etc.

La comunicazione, il coinvolgimento degli interlocutori privilegiati e la sensibilizzazione del cittadino – utenze unitamente alle disposizioni di cui all'art. 16 (consultazione e informazione del pubblico) completano quel quadro già ampiamente riconosciuto in materia di “accesso all'informazione ambientale”. A livello internazionale dalla Convenzione Aarhus del 25.08.1998 e dalla Direttiva 2003/4/CE del 28.01.2003, a livello nazionale con la Legge n. 108/01 relativa alla ratifica da parte dell' Italia della Convenzione Aarhus ed il D.Lgs 195/2005 relativo al recepimento della Direttiva 2003/4/CE.

In “*La strategia per la tutela dell'ambiente marino alla luce della Direttiva 2008/56/CE*” pubblicato su questa testata, analizzammo approfonditamente i principali aspetti della norma comunitaria che doveva essere recepita entro il 15.07.2010. E già in quell'occasione esprimemmo alcune considerazioni che, alla luce dell'analizzato D. Lgs 190/2010 di recepimento, riteniamo continuo ad essere più che opportune.

Non c'è dubbio che l'adozione della Direttiva 2008/56/CE abbia costituito una vera innovazione sotto il profilo macropolitico ambientale e rispetto ai preesistenti *modus operandi*, alle vecchie politiche ambientali prevalentemente settoriali. L'approccio settoriale che si è inteso abbandonare, ha nel passato rappresentato l'epicentro normativo di quasi tutti gli strumenti fino ad allora adottati. E proprio perché non si poteva sottacere sull'insieme disomogeneo di strategie, normative e piani d'azione che sebbene rivolti alla protezione dell'ambiente marino non hanno conseguito 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. Sostenemmo che con l'adozione della Direttiva 2008/56/CE il cartografo comunitario fosse stato messo nelle condizioni di costruire una nuova e aggiornata carta nautica.

Le norme di recepimento degli Stati membri sembra abbiano non solo permesso di acquisire questo essenziale strumento di navigazione, ma anche e soprattutto tracciato sullo stesso una nuova rotta. Ci si appresta quindi ad intraprendere una lunga e difficile navigazione animati dalla convinzione che potrà essere più proficua rispetto al passato, per un approdo sicuro del diritto all'ambiente marino di tutti gli europei.

Cristian Rovito

Publicato il 5 dicembre 2010

¹ Vds. in merito “Il sistema di Barcellona 2 a cura di e so le disposizioni per la difesa del mare: analisi legislativa e tecnico – amministrativa - Parte Prima –“ a cura di Cristian Rovito su www.dirittoambiente.net;

² La Commissione europea ha indicato tre strumenti comuni che sta sviluppando con numerose e diversificate iniziative: un sistema di sorveglianza marittima, una pianificazione dello spazio marittimo e una rete di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino;

³ Ricordiamo alcune abbreviazioni di sistemi e sottosistemi operativo – tecnologici: ERA-NET (MARINERA, MARIFISH, AMPERA, ECORD, CIRCLE, MARTEC, TRANSPORT), ERA-NET + (BONUS), piattaforma tecnologica (WATERBORNE) e reti d'eccellenza (MGE, MARBEF, EUROCEANS, VISIONS);

⁴ Il “Marine Core Service” è l'annessa componente oceanica;

⁵ European Marine Observation and Data Network;

⁶ E' stato fondamentale se non determinante l'apporto degli organismi internazionali direttamente e indirettamente interessati alle attività marittime: CIEM – Consiglio Internazionale per l'esplorazione del mare; UNEP/MAP, IMO, ILO, IPPC Change, etc.