

Il sistema per la protezione dell'ambiente marino del Mediterraneo

Tullio Scovazzi

Università di Milano - Bicocca
tullio.scovazzi@unimib.it

Un mare giuridicamente complesso

Il Mare Mediterraneo (Mar Nero escluso) è un mare semi-chiuso circondato da ventitré Stati. Secondo l'art. 123 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982; UNCLOS), gli Stati rivieraschi di tali mari dovrebbero cooperare tra di loro nei settori della pesca, della protezione dell'ambiente marino e della ricerca scientifica.

Gli Stati del Mediterraneo sono ancora lontani dall'aver una posizione uniforme per quanto riguarda la natura e l'estensione delle zone costiere. Guardando alla carta geografica, è oggi visibile un insieme di diversi tipi di zone costiere, unitamente ad aree di alto mare. Il quadro attuale è il seguente.

Acque marine interne. Diversi Stati mediterranei (Albania, Algeria, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Grecia, Italia, Libia, Malta, Marocco, Montenegro, Spagna, Tunisia, Turchia) hanno adottato una legislazione per misurare l'ampiezza del mare territoriale non dalla linea di bassa marea, ma da linee di base rette che corrono in mare e congiungono punti situati sulla terraferma o su isole in vicinanza della costa. Baie storiche sono rivendicate da Italia (Golfo di Taranto) e da Libia (Golfo della Sirte).

Mare territoriale. La maggior parte degli Stati mediterranei ha stabilito in dodici miglia marine l'ampiezza del mare territoriale. Eccezioni sono il Regno Unito (tre miglia marine per Gibilterra e le Aree di Basi Sovrane di Akrotiri e Dhekelia), la Grecia (sei miglia marine nel Mare Egeo) e la Turchia (sei miglia marine nel Mare Egeo).

Zona contigua. Zone contigue di ventiquattro miglia marine sono state istituite da alcuni Stati (Algeria, Cipro, Egitto, Francia, Malta, Marocco, Spagna e Tunisia) a fini doganali, fiscali, d'immigrazione o sanitari. L'Italia ha una zona contigua a fini d'immigrazione. Algeria, Cipro, Francia, Italia e Tunisia esercitano diritti nel settore degli oggetti storici e archeologici trovati in mare entro il limite delle ventiquattro miglia marine (cosiddetta zona contigua archeologica).

Zone sui generis (zona di pesca, zona di protezione ecologica). Alcuni Stati mediterranei hanno proclamato zone *sui generis*, vale a dire una zona di pesca o una zona di protezione ecologica. Per quanto tali zone non siano previste dall'UNCLOS, non sono neppure vietate. Zone di pesca di diversa estensione sono state istituite da Libia, Malta e Tunisia. Una zona di protezione ecologica è stata proclamata dall'Italia per quanto riguarda il Mar Ligure e il Mare Tirreno.

Zona economica esclusiva. Diversi Stati mediterranei hanno istituito una zona economica esclusiva (Algeria, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Israele, Libano, Marocco, Siria, Spagna) o hanno adottato una legislazione per la futura istituzione di tale zona (Italia, Libia, Tunisia). Se tutti gli Stati costieri

istituissero una zona economica esclusiva, l'alto mare sparirebbe dal Mediterraneo, non essendovi in questo mare alcun punto distante più di duecento miglia marine dalla terra o dall'isola più vicina.

Per quanto riguarda i *confini marini*, per ora solo un numero limitato degli accordi di delimitazione necessari è stato concluso dagli Stati mediterranei aventi coste adiacenti od opposte e non tutti sono entrati in vigore. Vari casi di confini marini restano ancora irrisolti, compresi alcuni alquanto complessi da trattare per la particolare configurazione delle coste degli Stati interessati (linee costiere concave o convesse, isole situate dalla parte sbagliata della linea mediana, enclave costiere, ecc.). In certi casi, gli Stati interessati hanno già definito con accordi un confine per i fondi marini (piattaforme continentali) e la questione tuttora pendente è se lo stesso confine debba anche valere per le acque sovrastanti.

Il sistema di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino

Per quanto riguarda la cooperazione per la protezione dell'ambiente marino, il risultato principale è il cosiddetto sistema di Barcellona, composto dal Piano d'Azione per il Mediterraneo, dalla Convenzione di Barcellona e dai suoi sette protocolli. Questo sistema è un esempio notevole di accoglimento dell'invito a cooperare per la protezione di un mare semi-chiuso.

La Convenzione di Barcellona è stata adottata nel 1976 ed è cronologicamente il primo e il più articolato tra i cosiddetti accordi per mari regionali conclusi sotto gli auspici del Programma per l'Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP). Dopo la Conferenza di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo (1992), la Convenzione e alcuni protocolli sono stati emendati. Nuovi protocolli sono stati adottati per sostituire i precedenti o per coprire nuovi settori di cooperazione. Questi aggiornamenti dimostrano che le parti considerano il sistema di Barcellona come un insieme dinamico, suscettibile di essere riesaminato e migliorato, quando se ne avverta l'esigenza. Ciascuno dei nuovi strumenti contiene importanti innovazioni e cerca di trovare soluzioni costruttive per affrontare problemi ambientali complessi.

La *Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo* (Barcellona, 1976; emendata nel 1995) mantiene il suo carattere di trattato-quadro che richiede di essere attuato tramite protocolli specifici. Nel 1995 l'ambito di applicazione spaziale è stato ampliato per includervi tutte le acque marine del Mediterraneo, indipendentemente dalla loro condizione giuridica. Per di più, tale ambito risulta flessibile, nel senso che esso può venire esteso da ogni protocollo anche ad aree terrestri costiere. Il testo emendato della convenzione richiama e applica su scala regionale i principi e le pratiche enunciati negli strumenti adottati dalla sopra richiamata Conferenza di Rio de Janeiro (Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo e Programma d'Azione Agenda 21), quali il principio dell'ambiente sostenibile, il principio precauzionale, la gestione integrata della delle zone costiere, l'uso delle migliori tecniche disponibili e pratiche ambientali e la promozione di tecnologie ambientalmente corrette, comprese le tecnologie di produzione pulite. Una nuova disposizione prevede il diritto del pubblico di avere accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente e di partecipare ai procedimenti di presa delle decisioni rilevanti nel campo di applicazione della convenzione e dei protocolli.

Il *Protocollo per la prevenzione e l'eliminazione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo da immersione di rifiuti da navi o aeromobile o incinerazione in mare* (Barcellona, 1976; emendato nel 1995) si applica allo smaltimento volontario di rifiuti o altri materiali da navi o aeromobili, con eccezione dei rifiuti o materiali derivanti dalla normale gestione di navi o aeromobili. Il protocollo emendato proibisce l'incinerazione in mare così come lo smaltimento di rifiuti o materiali in mare, con l'eccezione di cinque categorie di materiali espressamente elencati.

Il *Protocollo per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento da fonti e attività di origine terrestre* (Atene, 1980; emendato nel 1996) si applica agli inquinamenti provenienti da punti e fonti diffuse situati a terra. Tali inquinamenti raggiungono il mare attraverso fiumi, canali o altri corsi d'acqua, anche sotterranei, o scarichi artificiali, anche sottostanti al fondo marino e con acces-

so da terra. Gli Stati parti adottano, a maggioranza di due terzi, piani e programmi regionali a corto e medio termine contenenti misure e scadenze per la loro attuazione, al fine di ridurre gradualmente gli apporti di sostanze tossiche, persistenti e suscettibili di bioaccumulazione. Tali misure e scadenze divengono vincolanti dopo 180 giorni dalla loro notificazione per tutte le parti che non abbiano notificato un'obiezione.

Il *Protocollo concernente le aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo* (Barcellona, 1995) è applicabile a tutte le acque marine del Mediterraneo, a prescindere dalla loro condizione giuridica, come pure al fondo marino, al suo sottosuolo e alle aree terrestri costiere designate dagli Stati parti, incluse le zone umide. Esso prevede l'istituzione di una Lista delle aree specialmente protette di importanza mediterranea (cosiddetta Lista SPAMI). Questa Lista include siti che sono importanti per la conservazione delle componenti della diversità biologica mediterranea, che contengono ecosistemi specifici all'area mediterranea o habitat di specie in pericolo o che sono di speciale interesse a livello scientifico, estetico, culturale o educativo. Una volta che le aree sono comprese nella Lista SPAMI, gli Stati parti s'impegnano a riconoscere la particolare importanza di tali aree per il Mediterraneo, ad adempiere alle misure applicabili nelle aree e a non intraprendere o autorizzare attività che possano risultare contrarie agli obiettivi per i quali le SPAMI sono state istituite. Questo dà alle SPAMI e alle misure adottate per la loro protezione un effetto nei confronti di tutte le parti (*erga omnes partes*).

Il *Protocollo concernente l'inquinamento risultante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, il fondo marino e il suo sottosuolo* (Madrid, 1994) prevede obblighi per gli Stati parte relativamente alle attività svolte da operatori minerari, che possono anche essere soggetti privati. Tutte le attività nell'area di applicazione del protocollo, compresa l'installazione di strutture artificiali, devono essere sottoposte a previa autorizzazione scritta dell'autorità competente dello Stato parte. Prima di concedere l'autorizzazione, tale autorità deve avere accertato che l'installazione sia stata costruita secondo criteri internazionalmente accettati e che l'operatore abbia la competenza tecnica e la capacità finanziaria per esercitare l'attività.

Il *Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dai movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione* (Smirne, 1996) è applicabile a una materia già regolata, a livello mondiale, dalla Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (Basilea, 1989). Il protocollo dà un valore aggiunto alla Convenzione di Basilea, in quanto, diversamente da quest'ultima, esso riguarda anche i rifiuti radioattivi e applica uno schema di "notificazione senza autorizzazione" per i movimenti di rifiuti pericolosi attraverso il mare territoriale degli Stati parti di transito.

Il *Protocollo concernente la cooperazione nella prevenzione dell'inquinamento da navi e, in caso di emergenza, la lotta all'inquinamento del Mare Mediterraneo* (Valletta, 2002) si applica non solo alle navi, ma anche ai luoghi dove incidenti da navigazione possono verificarsi, come i porti e le installazioni artificiali. Esso prevede obblighi di fare rapporto per i comandanti delle navi che navigano nel mare territoriale degli Stati parti, comprese le navi battenti bandiera straniera, e vincola gli Stati parti a definire strategie sull'approdo in luoghi di rifugio, compresi porti, per le navi in avaria che presentino una minaccia per l'ambiente marino.

Il *Protocollo sulla gestione integrata della zona costiera nel Mediterraneo* (Madrid, 2008) affronta il tema dell'aumento della pressione antropica sulle zone costiere del Mediterraneo che sta oggi minacciando il loro precario equilibrio. È il primo trattato mai concluso che riguardi specificamente la zona costiera. Gli Stati parti s'impegnano a formulare strategie, piani e programmi di uso del territorio relativi allo sviluppo urbano e alle attività socio-economiche, unitamente a altre politiche settoriali rilevanti, e a prendere in considerazione in modo integrato tutti gli elementi relativi ai sistemi idrologico, geomorfologico, climatico, ecologico, socio-economico e culturale, in modo da non eccedere la capacità di carico della zona costiera e da prevenire gli effetti negativi dei disastri naturali e dello sviluppo. Gli Stati parti devono anche tener conto della diversità delle attività che si svolgono

nella zona costiera e dare la priorità, ove necessario, ai servizi pubblici e alle attività che richiedono, in termini di uso e di collocamento, l'immediata prossimità del mare.

Il sistema di gestione della pesca

La cooperazione nel settore della pesca si svolge all'interno della Commissione Generale della Pesca per il Mediterraneo (GFCM), istituita con un accordo del 1949 come un'istituzione nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO). In base agli emendamenti del 2014, obiettivo della GFCM è di assicurare la conservazione e l'uso sostenibile, a livello biologico, economico, sociale e ambientale, delle risorse viventi marine e lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'area di applicazione dell'accordo. Le raccomandazioni della GFCM, che hanno carattere obbligatorio se uno Stato parte non presenti un'obiezione, riguardano una svariata gamma di materie, tra cui i piani d'azione, le stagioni di chiusura, le aree di pesca ristretta, le dimensioni delle reti, le reti derivanti, la gestione della pesca demersale, il corallo rosso, le catture incidentali di uccelli o tartarughe marini, la conservazione della foca monaca, i registri dei pescherecci, il controllo dello Stato del porto, la lista delle navi impegnate in pesca illegale, non registrata e non regolata e i sistemi di monitoraggio dei pescherecci. Particolarmente significative sono le misure per l'istituzione di aree di pesca ristretta al fine di proteggere habitat sensibili.

Manoscritto ricevuto il 10/03/2025; accettato il 15/04/2025