GAZZETTA Ambiente

Rivista sull'Ambiente e il Territorio

Anno 2008 N. 1

Ambiente e modello economico: la scelta dell'austerità

La riforma del Codice ambientale:
un'analisi delle recenti modifiche apportate alla VIA

Il Sistema di Gestione Forestale Sostenibile
nella Riserva naturale "Selva del Lamone"
come strumento di conservazione della natura
e di marketing territoriale

La gestione di terreni demaniali con criteri
di sostenibilità economica ed ambientale per creare
occupazione: la proposta di una azienda zootecnica
ad una Amministrazione comunale

Il IV Rapporto APAT sulla qualità ambientale
nelle aree metropolitane italiane

Il trasporto pubblico locale e le misure
di risanamento della qualità dell'aria

La politica ambientale dell'area mediterranea:
riflessioni e commenti sul recente Protocollo
sulla Gestione Integrata della Zona Costiera
approvato a Madrid

La Direttiva 2000/60/CE e i Piani di tutela delle acque:
avremo acque in buono stato nel 2016?

L'evoluzione della tutela del bene culturale
nel diritto comunitario

L'attuazione della Convenzione europea del paesaggio

Editore Colombo

Poste Italiane S.p.A. Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1 - DRCB - Roma

€ 22,00

ISSN 1123-5489

ISBN

La politica ambientale dell'area mediterranea

Nel gennaio 2008 è stato approvato ad Almeria, in Spagna, il Protocollo sulla Gestione Integrata della Zona Costiera (Integrated Coastal Zone Management-ICZM). Pubblichiamo alcune riflessione di Cesare Corselli, Presidente del CoNISMa (Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare) nate dalla lettura del Protocollo che mettono in evidenza l'impegno che la ratifica di tale documento comporta, in termini di conoscenza del territorio, di precisa e compiuta analisi interdisciplinare di ciò che la ratifica stessa racchiude, compreso, senza dubbio un importante e probabilmente gravoso costo economico che impegnerà via via i diversi livelli amministrativi e politici locali, regionali e, da ultimo, nazionali. Ricordiamo che negli ultimi due anni, all'interno di una attività di supporto tecnico-scientifico, il progetto GIACOMED (Gestione Integrata delle Aree Costiere Mediterranee), nato dalla collaborazione fra MATTM e CoNISMa ha approfondito i diversi aspetti delle problematiche giuridiche, sociali, economiche e naturali che l'ICZM presenta.

Riflessioni sul Protocollo sulla Gestione Integrata della Zona Costiera (Madrid, gennaio 2008)

di **Cesare Corselli**

Presidente del CoNISMa (Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare)

L'inizio del 2008 ha portato due eventi importanti e significativi per la politica ambientale dell'area mediterranea.

Nei giorni 15-18 gennaio 2008, in occasione della 15ma riunione delle Parti Contraenti la Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino e della Regione Costiera del Mediterraneo (Barcellona 1976-1995) tenutasi ad Almeria, in Spagna, è stato approvato il Protocollo sulla Gestione Integrata della Zona Costiera (Integrated Coastal Zone Management-ICZM). I 21 Stati del bacino del Mediterraneo e l'Unione europea hanno adottato il Protocollo, approvato ad Almeria, nell'ambito della Conferenza diplomatica plenipotenziaria tenutasi a Madrid nei giorni 20 e 21 gennaio 2008 e lo hanno aperto alla firma delle singole Parti. L'Italia con altri 13 partecipanti (18 le Parti presenti) ha firmato il Protocollo che entrerà in vigore trenta giorni dopo il deposito della ratifica da parte di almeno 6 delle Parti Contraenti.

L'importanza della firma di un tale documento risulta a tutti evidente considerata la crescente pressione alla quale la zona costiera mediterranea è stata sottoposta, specialmente negli ultimi anni.

Questo continuo aumento di interesse economico e sociale sulla zona costiera è un fenomeno che si è manifestato da lungo tempo nelle aree costiere europee con cambiamenti di rotta talvolta repentini che hanno visto prevalere, dapprima un interesse di tipo industriale ed energetico (raffinerie, impianti petrolchimici, centrali termiche costruite praticamente in riva al mare), quasi sempre a discapito del paesaggio na-

turale e degli ecosistemi terrestri e marini, successivamente la necessità di trasformare, ad uso della crescente industria legata al turismo, le stesse aree.

A tali fenomeni, nel corso del tempo, si è venuta a sommare una sempre maggiore presenza, nelle acque antistanti le coste, di un trasporto marittimo in costante crescita e, nei fondali, di una fitta rete di infrastrutture quali gasdotti, oleodotti, elettrodotti, cavi per telecomunicazioni, la cui posa in opera, solo in anni recenti, è stata sottoposta ad una più rigida legislazione volta alla salvaguardia dell'ambiente marino nelle sue diverse componenti. Nel contempo, la necessità di dover rispondere ad un incremento della domanda di prodotti legati alla pesca, all'acquicoltura e maricoltura, di approdi commerciali e per la nautica da diporto, di materiali per il ripascimento delle spiagge – soggette in modo pesante a fenomeni di erosione – o di posa di difese artificiali per la protezione degli arenili dall'azione del moto ondoso nell'ambito di un cambiamento climatico significativo, ha ulteriormente incrementato la pressione sulle zone costiere con risultati che sono sotto gli occhi di tutti. Questa storia si sta ripetendo, oggi, anche lungo le coste africane ed asiatiche del Mare Mediterraneo, senza che nulla delle lezioni apprese nel passato possa apparentemente essere utilizzato per una migliore gestione della zona costiera di quelle Nazioni che scoprono oggi la ricchezza potenziale che tale area rappresenta.

La ricerca scientifica nazionale, compreso il CoNISMa, ha contribuito con un supporto tecnico-scientifico all'attività che le delegazioni italiane, costituite da dirigenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, hanno portato avanti negli incontri e sui diversi tavoli nazionali e internazionali che hanno caratterizzato la stesura del Protocollo ICZM e la sua firma.

Negli ultimi 2 anni, all'interno di una attività di supporto tecnico-scientifico, il progetto GIACOMED (Gestione Integrata delle Aree Costiere Mediterranee), nato dalla collaborazione fra MATTM e CoNISMa, avvalendosi di un gruppo di esperti *senior* e *junior* e sotto il coordinamento della Direzione Generale per la Protezione della Natura del Ministero, ha approfondito i diversi aspetti delle problematiche giuridiche, sociali, economiche e naturali che una Gestione Integrata della Zona Costiera presenta, non solo a livello nazionale ed internazionale, ma anche e specialmente a livello regionale e locale.

L'Italia infatti rappresenta, per la sua configurazione e posizione geografica e per la sua lunga storia umana e culturale, una eccellente sintesi di Zona Costiera, con tutte le diverse e svariate articolazioni. Coste alte rocciose, lunghi arenili bordati da cordoni dunari, entroterra estesi e pianeggianti, catene montuose incombenti su strette piane costiere, piccoli terrazzi marini affacciati su ripide scarpate sommerse, ampie ed estese aree umide e lagunari, piccole e grandi isole solitarie o raggruppate in arcipelaghi, sono, oltre a numerosi altri, termini morfologici ai quali ogni cittadino italiano è capace di associare, senza difficoltà nomi propri di località, di Comuni, di Regioni che fanno parte del territorio nazionale. Un territorio frazionato in numerose, forse troppe, Amministrazioni comunali e provinciali raggruppate in Regioni dai confini storicamente definiti da secoli e non sempre pronte ad affrontare in maniera adeguata la responsabilità del decentramento giuridico-amministrativo che ha caratterizzato l'ultimo ventennio. Un decentramento che è rimasto in parte sulla carta, a fronte di una serie incredibile di disposizioni e direttive provenienti dall'Europa, spesso disegnate su realtà naturali e culturali molto distanti dalla realtà della cultura mediterranea che per più di 4.000 anni ha convissuto con la realtà ecologica del bacino.

La firma del Protocollo rende necessario, per non perdere alcune importanti opportunità anche politico-economiche, il passaggio dai contenuti presenti nei 40 articoli del Protocollo ad una loro concreta applicazione prima della futura ratifica. Qualcuno potrebbe pensare che nessuno obbliga l'Italia a ratificare il Protocollo fra le prime Parti Contraenti e che convenga, invece,

valutare il comportamento delle altre Parti, ma a costoro è facile rispondere che dietro l'applicazione del Protocollo in area nazionale si apre, come prima veniva accennato, un interesse economico che travalica i confini nazionali, nel momento in cui i meccanismi e gli strumenti anche materiali della Gestione Integrata, diventano prodotto commercialmente esportabile.

Se da un lato alcune Regioni più "virtuose" si sono premurate di disegnare e redigere strategie e linee per la pianificazione territoriale della loro Zona Costiera, nessuna fra loro può essere presa ad esempio per l'applicazione del Protocollo a tutto il territorio nazionale. Ciò perché nessuna presenta tutta quella serie di articolazioni geografiche e morfologiche che caratterizzano nell'insieme il territorio nazionale e conseguentemente la loro rimane una Gestione Integrata della Zona Costiera "regionalizzata" e quindi, priva di talune parti anche significative che solo una visione generale del territorio può fornire. La prima e più evidente dimostrazione di quanto affermato è già nell'applicazione di quelli che sono i limiti a terra e a mare definiti nel Protocollo. Quest'ultimo fornisce una regola generale, modificabile da parte dei Contraenti che indica nel limite delle acque territoriali (12 miglia nautiche) il confine verso mare della Zona Costiera e, come limite a terra, il confine degli ambiti costieri di riferimento come definiti dalle Parti. Tutto ciò è sancito nel comma 1 dell'articolo 3 del Protocollo e, nello stesso articolo (comma 2), sono definite le deroghe concesse a tali limiti e, in particolare: *"If, within the limits of its sovereignty, a Party establishes limits different from those envisaged in paragraph 1 of this Article, it shall communicate a declaration to the Depositar at the time of the deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval of, or accession to this Protocol, or at any other subsequent time, in so far as:*

(a) the seaward limit is less than the external limit of the territorial sea;

(b) the landward limit is different, either more or less, from the limits of the territory of coastal units as defined above, in order to apply, inter alia, the ecosystem approach and economic and social criteria and to consider the specific needs of islands related to geomorphological characteristics and to take into account the negative effects of climate change.".

La particolare problematica nell'applicazione di ciò che è contenuto nell'articolo 3 del Protocollo risulta evidente se si pensa che al largo di Finale Ligure il limite delle acque territoriali coincide con una profondità dell'acqua ben superiore a 1000 metri di profondità mentre il limite al largo di Cesenatico coincide con una profondità di qualche decina di metri. La diversità nel dover gestire una colonna d'acqua di qualche migliaio di metri rispetto a sole poche decine risulta evidente nel momento in cui la gestione e cioè anche il controllo, per esempio, della qualità dell'acqua deve avere come prescritto nel protocollo: *"The ecosystems approach to coastal planning and management shall be applied so as to ensure the sustainable development of coastal zones." (art.6 par.c)*. L'approccio che le due Regioni Liguria ed Emilia Romagna si sono date per la stesura delle loro Linee Guida per la Gestione Integrata della Zona Costiera sono molto differenti nel momento in cui sono stati scelti i criteri per porre, se è stato fatto, il limite esterno a mare della Zona stessa. E criteri differenti sono poi quelli che hanno condotto alla definizione del limite interno, verso terra, della Zona Costiera, limite difficilmente tracciabile con un approccio ecologico lungo le coste della Romagna ma, al contrario, di facile identificazione in Liguria, dove il crinale appenninico viaggia a qualche decina di chilometri dalla linea di riva.

Nel momento in cui Gestione vuol dire anche *"the Parties shall endeavour to ensure the sustainable use and management of coastal zones in order to preserve the coastal natural habitats, landscapes, natural resources and ecosystems, in compliance with international and regional legal instruments."* (art. 8, comma 1) è evidente che la questione dei limiti della Zona Costiera diventa particolarmente importante anche da un punto di vista economico per gli investimenti volti a preservare gli *habitat* costieri naturali, i paesaggi, le

risorse e gli ecosistemi naturali. Inoltre una volta definiti i limiti geografico-amministrativi entro quali applicare i principi del Protocollo, è necessario, leggendo attentamente i diversi articoli, individuare i criteri che permettano di operare scelte di tipo socio-economico volte, da un lato, a salvaguardare l'ambiente naturale e, dall'altro, quel livello economico che le popolazioni delle zone costiere hanno raggiunto con un uso a volte lontano dall'*ecosystem approach*.

Queste sono alcune delle riflessioni nate dalla lettura del Protocollo firmato a Madrid e dell'impegno che la ratifica di tale documento comporta, in termini di conoscenza del territorio, di precisa e compiuta analisi interdisciplinare di ciò che la ratifica stessa racchiude, compreso, senza dubbio un importante e probabilmente gravoso costo economico che impegnerà via via i diversi livelli amministrativi e politici locali, regionali e, da ultimo, nazionali.

Gli strumenti necessari per la conoscenza del territorio e la sua precisa e compiuta analisi sono in parte indicati nel Protocollo stesso là dove (art. 15, comma 3) è scritto: *"The Parties shall provide for interdisciplinary scientific research on integrated coastal zone management and on the interaction between activities and their impacts on coastal zones"*. Una tale attività di ricerca scientifica interdisciplinare, nell'affrontare tematiche molto diversificate fra loro, dovrà fornire anche quel supporto necessario perchè *"The purpose of this research is, in particular, to further knowledge of integrated coastal zone management, to contribute to public information and to facilitate public and private decision-making"* (art.15, comma 3). La sensibilizzazione, l'educazione e la formazione dei singoli cittadini, siano essi direttamente coinvolti nella gestione di un territorio da loro abitato oppure siano solo fra coloro che si rapportano per scopi diversi alle Zone Costiere – praticamente quasi tutti gli abitanti del Pianeta – sono infatti gli unici strumenti che possono rendere possibile una vera Gestione Integrata della Zona Costiera capace di *"preserve coastal zones for the benefit of current and future generations"*.

Credo che la ricerca scientifica nazionale e in particolare il CoNISMa, per la sua connotazione di rete di ricerca universitaria multidisciplinare presente in 30 università distribuite uniformemente sul territorio, siano pronti, se chiamati, a svolgere quell'attività di ricerca che il Protocollo suggerisce.