

LA TUTELA DELLE RISORSE BIOLOGICHE MARINE. PROFILI GENERALI E SUA APPLICAZIONE ALLO SPAZIO COSTIERO ADRIATICO(*)

Giuseppe Garzia()**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il problema della perdita della biodiversità e la tutela giuridica delle risorse biologiche marine. – 2. Il quadro normativo internazionale. – 3. Il quadro normativo comunitario: l'integrazione della tutela delle risorse biologiche marine all'interno della PCP (politica comune della pesca) attraverso l'applicazione del principio di "precauzione". – 4. (segue). I provvedimenti di carattere generale più rilevanti. – 5. Il mare Adriatico nella legislazione statale e il ruolo del Ministero dell'ambiente. Il sistema delle aree naturali protette marine. – 6. Recenti sviluppi della legislazione regionale. – 7. I progetti di collaborazione transfrontalieri nell'area Adriatica. – 8. Considerazioni di sintesi; punti critici dell'attuale quadro normativo. – 9. (segue). Spunti di riflessione per un riordino della legislazione sulle risorse biologiche marine.

1. Introduzione. Il problema della perdita della biodiversità e la tutela giuridica delle risorse biologiche marine.

L'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica approvata a Nairobi nel maggio 1992 (o CBD, acronimo inglese di *Convention on Biological Diversity*)¹, definisce la <<biodiversità>> come la variabilità tra gli organismi viventi di ogni origine (ivi inclusi gli ecosistemi terrestri, marini e i complessi ecologici di cui fanno parte); essa ricomprende la diversità all'interno delle specie, tra le specie e degli ecosistemi.

(*) Il presente scritto è stato realizzato nell'ambito del progetto di ricerca dell'Università di Bologna (progetto strategico 2006) dal titolo: <<Stato, ricadute economiche e profili giuridici della biodiversità marina costiera del nord Adriatico: creazione di un database di riferimento nell'ambito del network globale "Census of Marine Life">>.

(**) Prof. aggr. in diritto dell'ambiente, Università di Bologna (sede di Ravenna).

¹ <http://www.cbd.int/>. Una completa analisi della Convenzione è condotta da R.PAVONI, Biodiversità e biotecnologie nel diritto internazionale e comunitario, Giuffrè, Milano, 2004.

La perdita della biodiversità marina (soprattutto in fascia costiera) rappresenta una delle maggiori problematiche ambientali dei nostri giorni²; com'è noto la questione si è aggravata negli ultimi anni sia a causa dei cambiamenti climatici (quindi dell'aumento della temperatura dei mari) che dell'utilizzo di tecniche di pesca non idonee a preservare le risorse biologiche.

Da ultimo all'aggravarsi del problema ha contribuito il sempre maggiore impatto antropico sulla costa e i conseguenti fenomeni di inquinamento marino nelle sue diverse forme.

Come è stato evidenziato dalla comunicazione della Commissione europea del 22 maggio 2006 (<<Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 - e oltre>>), la perdita della biodiversità (sia in ambito marino che terrestre) costituisce un problema non solo sul piano etico ma anche su quello economico; infatti essa apporta benefici per le generazioni attuali e future grazie ai servizi offerti dagli ecosistemi, quali la produzione di cibo, fibre e medicinali e l'effetto regolatore sull'aria, sull'acque e sul clima.

Si tratta quindi di un tema di notevole interesse anche sul piano giuridico; non a caso si può pacificamente affermare che la tutela della biodiversità oggi costituisce un <<interesse comune dell'umanità>>³.

Ciò premesso con il presente scritto si intende cercare di analizzare il quadro normativo vigente relativo alle risorse biologiche marine sia nei suoi tratti generali che con specifico riferimento allo spazio costiero del mare Adriatico.

Va peraltro precisato che l'analisi in questione è limitata unicamente al ripopolamento c.d. "passivo" che si distingue concettualmente dal ripopolamento c.d. "attivo"⁴. Il primo infatti riguarda quelle azioni che comportano la restrizione (o il divieto) di sfruttamento della risorsa biologica, viceversa il secondo ricomprende tutti quegli interventi volti ad incrementare le risorse anche attraverso l'utilizzo di tecniche di allevamento o l'immissione di specie ittiche nei corpi idrici.

In linea di principio, prima di entrare nel merito dell'esame dei singoli provvedimenti normativi, è opportuno precisare come la ricerca in questione presenti indubbiamente una serie di difficoltà:

² Sul punto si veda L.AIROLDI - M.W. BECK, Loss, Status and Trends for Coastal Marine Habitats of Europe, in Oceanography and Marine Biology: An Annual Review, 2007, Vol. 45, pag. 345 ss.

³ Terzo capoverso del preambolo della citata convenzione di Nairobi (<<affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind>>).

⁴ Su tale distinzione e - in particolare - sul ripopolamento c.d. "attivo" si veda C.ALVISI - L.ALBERTINI, Studio sul ripopolamento ittico marino. Quadro giuridico e poteri di disciplina nella Regione Emilia Romagna, in Riv.dir.agr., 2005, pag. 319 ss.

a) Il quadro generale è particolarmente complesso e frammentato soprattutto a causa della pluralità di fonti normative (internazionali, comunitarie, statali e regionali) che direttamente o indirettamente si sono sovente sovrapposte nel corso degli anni.

b) Il tema rappresenta giocoforza un punto di intersezione tra interessi diversi (in particolare la tutela dell'ambiente nei suoi diversi aspetti e lo sviluppo delle attività produttive, *in primis* la pesca o la navigazione) che sovente si pongono in contrasto tra loro. Ciò ha portato – soprattutto a livello statale – ad una legislazione dai caratteri fortemente disorganici.

c) sul piano strettamente geografico il mare Adriatico, pur essendo nel suo complesso di modeste dimensioni⁵, è comunque interessato da numerosi Stati, alcuni dei quali non fanno parte dell'Unione Europea (il che – ovviamente – rende più difficile la possibilità di elaborare normative comuni a tutta l'area).

Per tali ragioni il presente studio verrà articolato nel seguente modo: nella prima parte (paragrafi da 1 a 6) verranno analizzati i principali testi normativi articolati nei citati quattro livelli fondamentali (internazionale, comunitario, statale e regionale); nella seconda parte (paragrafi da 7 a 9) si tratterà dei progetti di collaborazione di carattere transnazionale tra i diversi Stati che si affacciano sull'Adriatico e si individueranno alcune linee guida di quella che potrebbe essere un'ipotesi di riordino della normativa in materia.

2. Il quadro normativo internazionale.

Non esistono delle specifiche convenzioni internazionali relative alla tutela del mare Adriatico, pertanto – sul piano dell'ordinamento internazionale – in questa sede non ci si può che limitare a richiamare i testi normativi più rilevanti concernenti la tutela delle risorse biologiche marine nei suoi aspetti generali.

In questo senso non vi è dubbio che il primo documento da menzionare è costituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (c.d. CNUDM); che, per i suoi caratteri generali, del tutto giustamente viene considerata come una vera e propria "costituzione degli oceani"⁶.

Nell'ambito della convenzione una serie di disposizioni (art. 61 segg.) riguardano lo sfruttamento delle risorse biologiche; tali disposizioni si ispirano allo schema dell'"esclusivismo attenuato", secondo il quale viene lasciato un ruolo prevalente allo Stato costiero perseguendo peraltro anche l'obiettivo della loro utilizzazione ottimale⁷.

Le suddette norme sono state in seguito "rafforzate" dall'accordo di New York del 4 agosto 1995⁸, mentre più di recente sono adottate una serie di risoluzioni da parte

⁵ Sui caratteri dell'Adriatico si rinvia alla relativa voce sull'enciclopedia wikipedia: http://it.wikipedia.org/wiki/Mare_Adriatico.

⁶ T.SCOVAZZI, Elementi di diritto internazionale del mare, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 38.

⁷ T. SCOVAZZI, op. cit., pag. 49.

dell'Assemblea Generale dell'O.N.U. proprio allo scopo di ribadire in modo più chiaro il principio della pesca responsabile e sostenibile⁹.

Con riferimento al mare Mediterraneo va soprattutto citata la convenzione di Barcellona per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento (adottata il 16 febbraio 1976 ed emendata nel 1995 dove ha assunto la seguente denominazione: <<Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere mediterranee>>) e ad oggi corredata da sette protocolli.

In particolare - ai fini del presente studio - viene in rilievo il protocollo relativo alla gestione integrata delle aree costiere del Mediterraneo adottato a Madrid il 20 gennaio 2008¹⁰ e tuttora in attesa di ratifica da parte dell'Italia.

Si tratta di un documento di notevole importanza che riprende - sul piano dell'impostazione generale - la GIZC comunitaria¹¹. La sua peculiarità è data dal fatto che in nessun altro sistema di protezione dei mari regionali si è, fino ad ora, elaborato uno strumento giuridico espressamente rivolto alla tutela della zona costiera considerata nella sua unitarietà (sia parte terrestre che marina). Si tratta quindi - sotto questo profilo - di un approccio notevolmente innovativo.

In dettaglio, riguardo alla pianificazione costiera, viene richiesto agli Stati il compito di elaborare una strategia nazionale di gestione integrata della zona costiera che espliciti gli orientamenti da seguire nei piani e nei programmi costieri specifici (art. 18).

Sono evidenti i riflessi che l'attuazione della suddetta normativa potrà avere riguardo ai processi e alle normative di gestione e tutela del mare Adriatico soprattutto se si considera che - trattandosi di normativa di livello internazionale - verosimilmente finirà per coinvolgere tutti gli Stati dell'area adriatica (e non solo quelli posti all'interno dell'Unione Europea).

Passando in modo più specifico a testi riguardanti la tutela delle risorse biologiche marine il documento senza dubbio di maggiore importanza è costituito dal c.d. <<codice di condotta per la pesca responsabile>> adottato dalla FAO¹².

Non si tratta di una vera e propria normativa (quanto piuttosto di un documento di indirizzo rivolto ai diversi Stati) e ha lo scopo di definire le linee guida per una gestione della pesca capace di armonizzare le esigenze di fruizione con l'urgenza di tutela delle risorse. In

⁸ <<The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks>>; l'Accordo è integralmente pubblicato sul sito: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm.

⁹ Da ultimo in particolare la Risoluzione 61/105 del 6 marzo 2007: <<Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea at 10 december 1982 relating to the Conservation and the Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks and related instruments>>.

¹⁰ <http://www.pap-thecoastcentre.org>. Per un'analisi del testo si veda T.SCOVAZZI, Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere, in Riv.giur.amb., 2006, pag. 355 ss.

¹¹ Si veda sul punto il successivo paragrafo n. 4.

¹² Il testo integrale del codice è reperibile sul sito <http://www.fao.org/docrep/005/v9878i/v9878it00.HTM>.

questo senso il codice costituisce una guida da utilizzarsi nella formulazione e nell'attuazione di accordi internazionali o di altri strumenti legali, tanto obbligatori che volontari (art. 2)¹³.

3. Il quadro normativo comunitario: l'integrazione della tutela delle risorse biologiche marine all'interno della PCP (politica comune della pesca) attraverso l'applicazione del principio di "precauzione".

A livello di ordinamento comunitario sono due i principali "filoni" normativi di riferimento (che sovente si intersecano tra loro): quello concernente la tutela del mare nel suo complesso (riconducibile all'interno del più ampio tema della tutela ambientale) e quello riguardante la disciplina della pesca (PCP – politica comune della pesca).

Nell'ambito di queste due tematiche negli ultimi anni non vi è dubbio che vi è stato un notevole sforzo da parte dell'Unione Europea volto ad elaborare normative in grado di tutelare in modo appropriato le risorse biologiche marine.

Tale sforzo è avvenuto in primo luogo "integrando" la tutela della biodiversità marina all'interno della politica della pesca (secondo il disposto di cui all'art. 6 del Trattato) attraverso soprattutto l'applicazione del principio di "precauzione".

In questo senso già nel 2001 era stato adottato uno specifico "Piano di Azione sulla Biodiversità per la Pesca" riguardante sia l'industria della pesca che la maricoltura¹⁴ successivamente seguito da alcuni rilevanti provvedimenti; in particolare il documento di tipo programmatico che meglio esprime il suddetto indirizzo è senza dubbio il c.d. "sesto programma d'azione in materia di ambiente"¹⁵. Esso infatti pone due esigenze prioritarie:

a) Considerare la lotta alla perdita della biodiversità come uno degli obiettivi fondamentali nonché come una delle aree di azioni prioritarie di intervento della Comunità.

b) Incentivare ad una maggiore integrazione delle considerazioni ambientali nella politica comune della pesca.

In attuazione del programma è stata successivamente adottata la già citata comunicazione della Commissione del 22 maggio 2006 <<arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 – e oltre>> che individua quattro settori di intervento e dieci obiettivi fondamentali da perseguire¹⁶.

¹³ Come è avvenuto per la <<Dichiarazione di Reykjavik sulla pesca responsabile e l'ecosistema marino>>, elaborata nell'ambito della conferenza di Reykjavik (1-4 ottobre 2001).

¹⁴ COM(2001)162.

¹⁵ Decisione n. 1600/2002/CE del 22 luglio 2002 del Parlamento Europeo del Consiglio, sul tema vedi F.FONDERICO, Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e <<strategie tematiche>>, in Riv.giur.amb., 2007, pag. 695 ss.

¹⁶ Tali obiettivi sono: salvaguardare gli habitat e le specie più importanti dell'UE; conservare e ripristinare la biodiversità e i sistemi ecosistemici nel contesto rurale dell'UE; conservare e ripristinare la biodiversità e i servizi ecosistemici nell'ambiente marino dell'UE; rafforzare la compatibilità tra lo sviluppo regionale e territoriale e la biodiversità all'interno dell'UE; ridurre sensibilmente l'impatto delle specie esotiche invasive e dei genotipi esotici sulla biodiversità dell'UE; rafforzare sensibilmente l'efficacia della

Sul piano più strettamente normativo il testo di base di tutta la legislazione degli ultimi anni è senza dubbio costituito dal regolamento (CE) n. 2371/2002 del 20 dicembre 2002 <<relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca>> che, come si è detto, si fonda essenzialmente sull'applicazione del principio di precauzione¹⁷.

In questo senso fondamentale è il disposto dell'art. 2: <<la Comunità applica l'approccio precauzionale adottando le misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive a garantire lo sfruttamento sostenibile e a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sui sistemi ecomarini>>, mentre il successivo art. 3 fornisce inoltre una definizione interessante di <<approccio precauzionale alla gestione della pesca>>: <<la mancanza di dati scientifici adeguati non deve giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o delle specie dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat>>.

Il principio di precauzione è stato successivamente ripreso in altri provvedimenti di carattere più specifico. In particolare il recente regolamento (CE) n. 734/2008 del Consiglio del 15 luglio 2008 <<relativo alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili d'alto mare dagli effetti negativi degli attrezzi di pesca di fondo>> prevede che il rilascio del <<permesso di pesca speciale>> da parte delle autorità competenti sia subordinato <<ad una valutazione dell'impatto potenziale delle attività di pesca che intende esercitare la nave richiedente, dalla quale risulti che tali attività non rischiano di produrre effetti negativi su ecosistemi marini vulnerabili>>.

4. (segue). I provvedimenti di carattere generale più rilevanti.

Sono numerosissimi i testi normativi comunitari che direttamente o indirettamente si occupano della biodiversità marina.

Tra quelli inquadrabili nell'ambito della tutela ambientale intesa in senso generale tre possono essere ritenuti i più significativi (sia a livello di principio che sul piano applicativo): la direttiva 2008/56/CE; la raccomandazione 30 maggio 1992 e la direttiva 92/43/CEE.

governance internazionale per la biodiversità e i servizi ecosistemici; potenziare notevolmente il sostegno alla biodiversità e ai servizi ecosistemici nell'ambito dell'assistenza esterna UE; ridurre drasticamente l'impatto degli scambi internazionali sulla biodiversità e i servizi ecosistemici sul scala planetaria; sostenere l'adattamento della biodiversità ai cambiamenti climatici; potenziare in maniera sostanziale la base di conoscenze per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità all'interno dell'UE e nel mondo.

¹⁷ Sul punto per una completa ricostruzione di tale aspetto si veda W.HOWARTH, The Interpretation of "Precaution" in the European Community Common Fisheries Policy, in Journal of Environmental Law, 2008, pag. 213 ss. In particolare l'autore auspica che si passi dal principio di precauzione in senso classico a quello più rigido di tipo "ecosistemico". Con riferimento all'analisi del principio di precauzione in materia ambientale L. BUTTI, The precautionary principle in environmental law, Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente, Giuffrè, Milano, 2007.

a) La direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 <<che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica dell'ambiente marino>> parte dal presupposto di fondo che l'ambiente marino costituisce un patrimonio prezioso che deve essere protetto, salvaguardato e – ove possibile – ripristinato al fine ultimo di mantenere la biodiversità e preservare la diversità e la vitalità di mari ed oceani che siano puliti, sani e produttivi. In questo contesto l'obiettivo fondamentale è quello di conseguire e mantenere <<un buon stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020>>.

Nell'ambito del disegno generale prefigurato dalla direttiva 2008/56/CE il mare Adriatico costituisce una delle quattro sottoregioni nelle quali si articola il mare Mediterraneo (art. 4). Ciò comporta che ciascuno Stato dovrà elaborare una specifica strategia di tutela in cooperazione con gli altri Stati dell'Unione Europea che si affacciano sullo stesso in modo da garantire che le misure adottate siano tra loro coerenti e coordinate (art. 5).

b) Come si è accennato in precedenza un ulteriore importante aspetto della politica comunitaria in materia di tutela del mare è costituito dalla necessità di un approccio integrato per quello che riguarda la gestione della fascia costiera nel suo complesso (sia quindi nella parte terrestre che in quella marina).

In questo senso l'Unione Europea ha emanato la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 <<relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa>> (GIZC). La raccomandazione - dopo aver precisato che la biodiversità delle zone costiere è unica in termini di flora e di fauna - prevede la necessità che gli Stati membri adottino un approccio strategico nella tutela della fascia costiera fondato sul fine di proteggere l'integrità e il funzionamento degli ecosistemi di entrambe le componenti della zona costiera (per l'appunto sia quella terrestre che quella marina).

E' agevole rilevare che si tratta di un atto di notevole importanza sia per i suoi molteplici contenuti che per la nuova impostazione di tipo "globale"; non a caso esso è stato recentemente ripreso dal protocollo di Madrid del gennaio 2008 (emanato in attuazione della Convenzione di Barcellona)¹⁸. Peraltro probabilmente il suo punto "debole" è costituito dalla sua natura giuridica (raccomandazione), il che lo rende essenzialmente un atto di valore politico¹⁹.

c) Un'ulteriore strumento di tutela delle risorse biologiche marine costiere è costituito dalla direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 <<relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali>> (recepita nel nostro ordinamento con il d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357) il cui scopo è quello di contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatica nel territorio europeo degli Stati membri a cui si applica il Trattato CE.

¹⁸ Sul punto si rinvia al precedente paragrafo 2.

¹⁹ Per valutare i progressi degli Stati riguardo all'attuazione della GIZC lo scorso anno la Commissione ha adottato la comunicazione <<Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in Europa>> (COM 2007 308 def. del 7 giugno 2007).

La direttiva impone agli Stati membri di adottare opportune misure idonee ad evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e inoltre prevede un procedimento atto a garantire che un piano o un progetto incidente (anche indirettamente) sul sito interessato non arrechi un pregiudizio significativo all'ambiente²⁰.

L'esperienza di questi anni ha peraltro messo in rilievo una modesta applicazione della suddetta direttiva relativamente all'ambiente marino e costiero e – proprio in funzione della necessità di colmare tale lacuna - nel maggio 2007 - la Commissione ha elaborato le linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino²¹. Il documento si propone proprio lo scopo di dare impulso alla costituzione della rete "Natura 2000" in ambito marino al fine non solo di arrestare la perdita della biodiversità ma anche di conseguire obiettivi più generali di conservazione marina e di uso sostenibile.

5. Il mare Adriatico nella legislazione statale e il ruolo del Ministero dell'ambiente. Il sistema delle aree naturali protette marine.

Venendo all'esame della legislazione statale va in primo luogo osservato come la nascita e il successivo sviluppo della legislazione ambientale – avvenuta a partire dagli anni settanta – ha portato – per ciò che attiene il mare Adriatico – alla emanazione di diverse normative aventi peraltro carattere o puramente emergenziale (come il decreto legge 13 giugno 1989, n. 227 <<Provvedimenti urgenti per la lotta all'eutrofizzazione delle acque costiere del Mare Adriatico e per l'eliminazione degli effetti>>) o comunque settoriale: disciplina della pesca, della balneazione, nella navigazione, etc²².

A livello di organizzazione amministrativa si era inteso accentrare le funzioni concernenti la tutela dell'Adriatico (o comunque alcune di esse) in capo ad un apposito soggetto: l'Autorità per l'Adriatico (istituito con legge 19 marzo 1990, n. 57), organo a composizione "mista" avente – tra l'altro – il compito di adottare il piano di risanamento del mare Adriatico e di coordinare tutte le attività di ricerca e di sperimentazione.

Successivamente il disegno riformatore operato dalla l. 24 dicembre 1993, n. 537 ha portato alla soppressione sia dell'Autorità per l'Adriatico sia del Ministero della marina mercantile (con il conseguente trasferimento delle funzioni in materia di difesa dell'ambiente marino in capo al Ministero dell'ambiente).

²⁰ Per un'interessante applicazione giurisprudenziale della suddetta normativa con specifico riferimento all'ambito costiero marino si veda la decisione della Corte di Giustizia 7 settembre 2004 (causa c - 127/02), in www.giuristiambientali.it, con nota G.GARZIA, Valutazione di incidenza ambientale e principio comunitario di precauzione.

²¹ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/environment/.

²² Per un esame di tale legislazione fino ai primi anni novanta si veda P.URBANI, Attori e interessi pubblici nella gestione dell'ecosistema Adriatico – Il quadro giuridico – istituzionale, in *Riv.giur.amb.*, 1992, pag. 29 ss.

Quest'ultimo – com'è noto – è divenuto il principale soggetto di riferimento per l'esercizio delle funzioni pubbliche di tutela del mare.

Da un lato infatti ha mantenuto le competenze relative <<alla conservazione e alla valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine ivi comprese le zone umide, riconosciute di importanza internazionale o nazionale, nonché alla tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria>>²³, dall'altro – proprio a testimonianza di tale ruolo – ha anche acquisito la nuova e più ampia denominazione di <<Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare>>²⁴.

Di per sé il rafforzamento del Ministero dell'ambiente in merito alle funzioni relative alla difesa del mare è senz'altro un aspetto positivo della recente legislazione.

Com'è stato – infatti – opportunamente osservato²⁵, in materia ambientale si pongono inevitabilmente due esigenze tra loro in contrasto: quella di assicurare un centro unitario per l'imputazione degli interessi ambientali (conseguente al fatto che la tutela ambientale costituisce un interesse non suscettibile di frazionamento territoriale) e – nello stesso tempo – quella di non stravolgere il modello di organizzazione policentrica del nostro ordinamento che vede coinvolti nelle funzioni di tutela dell'ambiente anche le regioni e gli enti locali.

Premessi questi brevi richiami di tipo storico e venendo all'esame della normativa vigente il testo fondamentale di riferimento è tuttora costituito dalla legge 31 dicembre 1982 n. 979 <<Disposizioni per la difesa del mare>>.

In particolare – in relazione alla presente ricerca – sono due gli aspetti principali della legge n. 979 da menzionare:

a) Le funzioni amministrative statali concernenti i compiti di vigilanza e sorveglianza in mare sono suddivisi in diversi centri operativi (ai nostri fini rilevano quelli concernenti l'alto e medio Adriatico e lo Ionio e il basso Adriatico). Con successivo d.m. 27 novembre 1986 i suddetti centri sono stati rispettivamente individuati a Ravenna e a Bari.

b) La possibilità di istituire <<riserve marine>> (art. 25 ss.), intese come quegli ambienti marini che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, fisiche e biochimiche con particolare riguardo alla fauna e alla flora marina e costiera²⁶.

Com'è noto la successiva legge quadro sulle aree naturali protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), oltre ad avere in parte ridisciplinato le riserve naturali marine (artt. 18 ss.), ha inoltre aggiunto la possibilità di istituire dei veri e propri parchi (sia nazionali che regionali)

²³ L'art. 69, comma 1°, del decreto legislativo n. 112 del 1998.

²⁴ Art. 1 comma 13° bis del decreto legge n. 181 del 2006 convertito nella legge n. 233 del 2006.

²⁵ Da P.DELL'ANNO, Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente, in Riv.giur.amb., 2005, pag. 973

²⁶ In base alla suddetta norma sulla costa adriatica sono state istituite la riserva marina di Miramare (nel golfo di Trieste – decreto 12 novembre 1986) e quella delle Isole Tremiti (decreto 14 luglio 1989).

costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici (art. 2).

Mentre la riserva – e soprattutto il parco – costituiscono delle forme giuridiche di tutela dell'intero ecosistema marino (sono cioè strumenti di tutela di tipo "complessivo"), uno specifico strumento di salvaguardia delle risorse biologiche utilizzato in Adriatico è rappresentato dalle c.d. zone di tutela biologica, istituite in attuazione dell'art. 98 del d.p.r. 2 ottobre 1968 n. 1639 (regolamento di esecuzione della legge 14 luglio 1965, n. 963 <<Disciplina della pesca marittima>>).

Esso infatti prevede - per l'appunto - la possibilità, con decreto ministeriale, di vietare (o limitare) nel tempo e nei luoghi l'esercizio della pesca qualunque sia il mezzo di cattura impiegato in quelle zone di mare che sulla base di studi scientifici e tecnici siano riconosciute come aree di riproduzione e di accrescimento di specie marine di importanza economica o che risultassero impoverite da un troppo intenso sfruttamento²⁷.

Se visto nel suo complesso, il sistema di norme sulle aree protette marine nei suoi diversi livelli e articolazioni (parchi, riserve, zone di tutela biologica), si inserisce all'interno di una logica che mira a disciplinare specifiche aree costiere di dimensioni più o meno ampie e caratterizzate da una particolare situazione sul piano bio/ecologico.

In altri termini, in relazione ad una determinata area (di dimensioni più o meno ampie ma comunque circoscritta) si intende tutelare o uno specifico ecosistema o una determinata specie o habitat.

In un diverso contesto (di carattere più generale) si inquadra viceversa la l. 8 febbraio 2006, n. 61 (<<Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale>>). Essa - in attuazione della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (CNUDM)²⁸ - prevede la possibilità di istituire zone di protezione ecologica a partire dal limite esterno del mare territoriale (il limite esterno della zona di protezione ecologica viene determinato in accordo con gli stati interessati). Nell'ambito della suddetta zona lo stato esercita la propria giurisdizione in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino nonché di protezione dei mammiferi e della biodiversità.

Va peraltro osservato che non si tratta di una normativa di immediata applicazione, infatti la sua attuazione è comunque subordinata all'adozione dei previsti decreti del Presidente della Repubblica che dovranno concretamente istituire le zone di protezione ecologica (tali decreti - a tutt'oggi - non sono ancora stati emanati)²⁹.

²⁷ In particolare, per la loro rilevanza sul piano biologico vanno menzionate la <<istituzione di una zona di tutela biologica delle acque marine situate al largo del porto di Chioggia>> (d.m. 5 agosto 2002) e la <<Istituzione di una zona di tutela biologica denominata "Area fuori Ravenna">> (d.m. 16 marzo 2004).

²⁸ Sul punto si rinvia al precedente paragrafo n. 2.

²⁹ Sul tema si rinvia a U.LEANZA, L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: l'istituzione di zone di protezione ecologica, in Riv.dir.int., 2006, pag. 309 ss.

Infine non sono mancati provvedimenti di carattere essenzialmente politico – programmatico (spesso rimasti sulla carta come mere enunciazioni di principio). In particolare il primo obiettivo del programma triennale della pesca (art. 4 del d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154) è quello di <<perseguire la durabilità delle risorse ittiche per le generazioni presenti e future a tutela della biodiversità>>.

6. Recenti sviluppi della legislazione regionale.

La legislazione delle regioni costiere adriatiche è tradizionalmente caratterizzata dal fatto di disciplinare l'attività di pesca soprattutto intesa come attività produttiva.

Recentemente – peraltro – in relazione alla sempre maggiore consapevolezza della scarsità delle risorse naturali - il tema della tutela delle risorse biologiche marine è emerso in modo significativo anche a livello di legislazione regionale³⁰. Del resto la stessa Corte Costituzionale ha affermato che <<nella materia pesca è riscontabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi>>³¹.

Ad esempio la legge regionale dell'Emilia Romagna 31 maggio 2002 n. 9 (<<Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale>>), prevede che <<l'attività della regione Emilia Romagna è, in particolare, finalizzata allo sviluppo delle attività compatibili con la tutela e la conservazione dell'ambiente, nonché dello sviluppo delle attività di pesca, acquacoltura e delle attività ad essa correlate in quanto compatibili con la conservazione e l'incremento delle risorse alieutiche>> (art. 1, comma 3°). Spetta quindi alla Regione il compito di <<individuazione delle aree di tutela biologica per l'incremento delle risorse alieutiche e l'esercizio delle relative funzioni amministrative>> e di <<controllo delle risorse alieutiche nelle aree e zone di tutela biologica>> (art. 3).

Ancora più interessante è la legge regionale Veneto I. 12 luglio 2007 n. 15 <<Interventi per la tutela, la promozione e lo sviluppo della zona costiera del Veneto e per la creazione di zone di tutela biologica marina>> avente lo scopo fondamentale di favorire la salvaguardia, la protezione e il ripopolamento delle risorse ittiche. Si tratta - infatti - di una normativa che presenta caratteri innovativi sotto numerosi aspetti.

a) In primo luogo, per ciò che riguarda la definizione degli interventi, l'art. 2, comma 1°, prevede che la giunta regionale rediga <<il piano integrato per la gestione della fascia

³⁰ Per un inquadramento generale sul tema si veda C.LACAVA, La pesca, in Trattato di diritto amministrativo, diritto amministrativo speciale, (a cura di A. Cassese), vol. IV, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 3281 ss.

³¹ Sentenza 16 marzo 2007, n. 81 (p. 8 del considerato in diritto), in www.giurcost.it.

costiera e – sulla base di questo – un programma triennale di interventi redatto secondo studi scientifici acquisiti o affidati a terzi e volti a verificare le peculiarità delle caratteristiche biologiche e strutturali delle zone prospicienti la costa della regione Veneto.

b) In secondo luogo – sotto il profilo della concreta realizzabilità degli interventi stessi – l’art. 6 prevede la concessioni di finanziamenti e contributi al fine di favorire la riconversione delle imprese di pesca verso attività turistiche, di molluschicoltura e maricoltura. I destinatari dei contributi possono essere singole imprese, cooperative e loro consorzi nonché le associazioni di rappresentanza dei pescatori.

7. I progetti di collaborazione transfrontalieri nell’area Adriatica.

Al di là dei profili più strettamente normativi illustrati nei precedenti paragrafi è evidente che un mare come l’Adriatico, per le sue dimensioni limitate e per il fatto di interessare numerosi Stati anche di piccole dimensioni (alcun dei quali non rientranti nell’ambito dell’Unione Europea) non può che richiedere soprattutto politiche di gestione coordinate e concordate attraverso strumenti consensuali e progetti comuni condivisi, secondo quella che può definirsi una “responsabilità condivisa” nella gestione delle risorse biologiche marine³².

Negli ultimi anni, grazie anche alla “spinta” dell’Unione Europea, sono stati realizzati alcuni significativi progetti che si ispirano proprio alla suddetta logica e che possono rappresentare un’esperienza importante anche in proiezione futura.

In particolare risulta di estremo interesse il c.d. “Progetto pilota Alto Adriatico” (costituito tra l’Emilia Romagna, il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, le regioni Istriana e Litoraneo – Montana in Croazia) che ha portato alla costituzione di un <<Distretto di pesca sperimentale nell’Alto Adriatico>>³³ avente lo scopo di promuovere una gestione della pesca e delle attività economiche collegate secondo un nuovo modello di sviluppo socio economico sostenibile.

Il progetto Alto Adriatico si articola in quattro assi di base (<<ambiente>>, <<attività produttive e commercializzazione>>, <<ricerca e assistenza tecnica>> e <<divulgazione>>). In particolare, all’interno dell’asse <<attività produttive e commercializzazione>> il progetto persegue i seguenti obiettivi: la diversificazione e riconversione delle attività di pesca tradizionali (con particolare riferimento agli attrezzi e ai metodi di pesca), l’incentivazione dell’acquacoltura, la commercializzazione dei prodotti ittici secondo i principi di trasparenza e la formazione degli operatori.

Più in generale, il suddetto progetto, si inquadra all’interno di un più ampio disegno politico – istituzionale che ha portato – nel 2006 – alla costituzione della “Euroregione

³² Sul punto si veda, con specifico riferimento agli aspetti più strettamente economici: A. CASTELLINI - L.DEVENUTO - A. RAGAZZONI, Pesca responsabile e sostenibile in Adriatico, FrancoAngeli, Milano, 2007.

³³ <http://www.altoadriatico.com>.

Adriatica”³⁴, associazione di diritto privato croato (costituita con decreto del Ministro dell’Amministrazione della Repubblica di Croazia del 20 settembre 2006) avente lo scopo di realizzare una concreta collaborazione tra diversi enti regionali e locali di vari Stati in diversi settori di attività connessi al mare Adriatico (oltre alla tutela dell’ambiente e alla disciplina della pesca si pensi ai trasporti, alle infrastrutture, alla cultura, al turismo).

8. Considerazioni di sintesi; punti critici dell’attuale quadro normativo.

Il tema della tutela giuridica delle risorse biologiche marine ha indubbiamente avuto un notevolissimo sviluppo negli ultimi anni a vari livelli di regolamentazione, tanto che oggi rappresenta un vero e proprio “interesse comune dell’intera umanità”³⁵.

Concetti quali quello di “pesca responsabile” o di “sviluppo sostenibile della pesca” – un tempo sconosciuti - rientrano oramai a pieno titolo tra i principi fondamentali della normativa sia sulla pesca che sulla difesa del mare.

Si tratta certamente di un dato positivo in quanto testimonia una sempre maggiore e diffusa sensibilità per il problema e il bisogno di ricercare nuove soluzioni per fare fronte al problema della perdita della biodiversità.

Peraltro l’esame complessivo del quadro legislativo - come si è cercato dimostrare nei paragrafi precedenti - ha chiaramente evidenziato due ordini di problemi:

a) Pur riconoscendo che il tema in questione è chiaramente di carattere “trasversale”, nel senso che riguarda sia la tutela del mare (nelle sue diverse articolazioni: lotta agli inquinamenti, istituzione di aree naturali protette, etc.) che la disciplina della pesca, rimane comunque il fatto che l’emanazione di un eccessivo numero di normative (di livello diverso e spesso non adeguatamente coordinate tra loro) ha determinato il formarsi di un quadro generale notevolmente disorganico³⁶.

b) Il sovrapporsi di normative aventi valenza giuridica cogente con altri altre (quali ad esempio codici di condotta, indirizzi, linee guida) la cui applicazione è nella sostanza affidata a scelte di tipo volontario dei diversi Stati finisce per inserire un ulteriore elemento di complessità nel sistema soprattutto sotto il profilo della eterogeneità delle diverse situazioni.

Tutto ciò determina una situazione per così dire “a macchia di leopardo”, nel senso che, accanto a realtà certamente positive nelle quali sono state sperimentate con successo varie forme giuridiche di tutela si accompagnano numerose situazioni nelle quali viceversa mancano tutele appropriate delle risorse biologiche marine.

³⁴ www.adriaticeuiregion.org.

³⁵ Sul punto si rinvia al precedente paragrafo n. 1.

³⁶ D’altra parte non si può non ammettere che questa è in fondo una caratteristica tipica di gran parte della legislazione ambientale (soprattutto degli ultimi), oggetto di attenta indagine da parte della dottrina e sulla quale non appare necessario soffermarsi. Sul punto si veda F.FONDERICO, L’evoluzione della legislazione ambientale, in Riv.giur.ed., 2007, II, pag. 101 ss.

E' del tutto evidente che la suddetta realtà contrasta con la necessità di riuscire a prefigurare soluzioni di carattere più unitario e complessivo al problema della perdita della biodiversità marina.

9. (segue). Spunti di riflessione per un riordino della legislazione sulle risorse biologiche marine.

Ferme restando le suddette difficoltà di base è comunque indubbio che si pone l'esigenza di un miglioramento complessivo del quadro normativo. In questo senso un'adeguata politica di tutela delle risorse biologiche marine dovrebbe perseguire una duplice finalità:

a) Una maggiore integrazione e coordinamento della legislazione sia tra le diverse politiche comunitarie: ambiente, pesca, turismo, trasporti (integrazione di tipo "orizzontale") che tra i diversi livelli di regolamentazione: sovranazionale, statale e regionale (integrazione di tipo "verticale") allo scopo di favorire politiche di tutela più efficaci.

In altri termini, se è difficile ipotizzare un'unica normativa generale comprensiva dei diversi aspetti riguardanti la tutela delle risorse biologiche marine (vista la evidente trasversalità del tema), sarebbe comunque auspicabile un migliore coordinamento di quelle esistenti. In questo senso va certamente proseguito (e rafforzato) l'indirizzo politico introdotto con il sesto programma d'azione.

Questo non significa – ovviamente – escludere del tutto la possibilità di un intervento autonomo da parte delle singole regioni; ciò appare sempre possibile <<qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio>> (art. 3 quinquies del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152) e purchè siano comunque fatte salve le esigenze di <<carattere unitario>>³⁷.

Detto in altre parole l'intervento regionale – se motivato in relazione alle specifiche necessità ambientali – appare pienamente corretto se inserito organicamente nell'ambito di un più ampio quadro di riferimento (statale e comunitario).

b) L'elaborazione di normative che – pur se ispirandosi nel loro complesso al principio comunitario di "precauzione" – siano in grado di contemperare in modo equilibrato gli strumenti che si rifanno ad una logica classica di "command and control" (attraverso cioè l'imposizione di divieti, limiti, etc.) con quelli che viceversa si fondano su una logica di tipo economico volontario³⁸.

Infatti, come è stato osservato³⁹, se è certamente vero che lo sviluppo è "sostenibile" solo se non comporta un degrado dell'ambiente, è anche però altrettanto vero che la tutela

³⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 81 del 2007, *cit.*

³⁸ Sul tema si rinvia alla trattazione di M.CAFAGNO, Principi e strumenti di politica dell'ambiente, Giappichelli, Torino, 2007.

ambientale non deve impedire lo sviluppo economico e sociale delle collettività, non sussistendo *a priori* valide ragioni per escludere che i beni e le risorse ambientali possano divenire (e quindi essere considerate) anche risorse economiche⁴⁰.

In questo senso – del resto – alcune interessanti esperienze a livello internazionale, come ad esempio quelle volte ad incentivare in vari modi tecniche di pesca ecocompatibili attraverso l'acquisto di licenze di imbarcazioni non idonee da parte di enti no profit, sono state recentemente condotte con buoni risultati sulla costa dell'Oceano Pacifico in California⁴¹.

Un altro sistema sovente utilizzato in diverse realtà (USA, Nuova Zelanda, Islanda, Canada) e strutturalmente del tutto simile a quello introdotto dalla direttiva "Emission Trading" per i gas ad effetto serra è stato costituito dall'ITQ (<<Individual Transferible Quotas>>). Esso si basa sul fatto che viene previamente definito da parte di un soggetto pubblico la quantità massima di risorsa pescabile da ciascun operatore in un determinato periodo di tempo; tale quota – una volta assegnata – può essere liberamente scambiata sul mercato in modo da favorire una migliore allocazione delle risorse stesse⁴².

Sul piano degli strumenti giuridici occorre pertanto individuare (a seconda delle specifiche situazioni da tutelare) un *mix* di misure non solo di carattere coercitivo ma anche volontario.

Del resto – come dimostra anche la scienze economica – gli strumenti di intervento di tipo "misto" – se adeguatamente calibrati – da un lato sono notevolmente più flessibili di quelli tradizionali dall'altro presentano un più basso costo amministrativo⁴³.

³⁹ Da F.SAITTA, La legislazione sui parchi tra tutela del paesaggio e dell'ambiente naturale e dello sviluppo economico e sociale, in Riv.giur.amb., 2007, pag. 159 ss.

⁴⁰ Il che non significa, naturalmente, necessariamente aderire ad una concezione puramente "proprietaria" delle risorse naturali, come pure sostenuto da parte di alcuni economisti: N.PAPAFAVA, Proprietari di sé e della natura. Un'introduzione all'ecologia liberale, Liberilibri, Macerata, 2004, ove si ipotizza – tra l'altro – anche la proprietà privata degli oceani e più in generale dei mari. Secondo l'autore (pag. 169), <<oggi gli oceani, i mari, i laghi e i fiumi e le falde acquifere rappresentano l'emblema della noncuranza, dell'inquinamento e dello sfruttamento selvaggio delle risorse. Se invece, vi fosse la proprietà privata su queste vaste aree, i titolari dei diritti non permetterebbero la rovina delle loro risorse d'acqua>>.

⁴¹ Sul punto si veda il TNC's Lease/Own Website http://leaseown.org/Resources/Sample_Documents.html
http://leaseown.org/Resources/Publications_presentations.html
http://leaseown.org/Country_Summaries/Country_Summaries_intro.html
http://leaseown.org/pdf/Publications_and_Presentations/Pub_Law_Policy_Bo

⁴² Per un'analisi attenta di tale istituto nelle sue diverse realtà si veda D.R. LEAL, Homesteading the oceans: the case for property rights in US fisheries, in www.perc.org/pdf/ps19.pdf.

⁴³ In questo senso M.CAFAGNO, Principi e strumenti di politica dell'ambiente, cit., pag., 330 ss.