

IL MARE PUÒ ATTENDERE

I ritardi dell'Italia nella ratifica degli Accordi internazionali per la protezione del mare.

Giugno 2025



GREENPEACE

IL MARE PUÒ ATTENDERE

I ritardi dell'Italia nella ratifica degli Accordi internazionali per la protezione del mare.

Il Trattato sugli oceani

L'Accordo sulla Biodiversità per le aree marine oltre la giurisdizione nazionale (Agreement on Biodiversity Beyond National Jurisdiction o BBNJ Agreement) è stato finalizzato nel marzo 2023 e quindi adottato per consenso dalle Nazioni Unite nel giugno successivo.

Un Accordo accolto con soddisfazione ovviamente da tutte le associazioni ambientaliste (e da tutti quelli a cui sta a cuore la salute del mare e del pianeta), ma anche – in Italia – dal Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Gilberto Pichetto Fratin, che già il 5 marzo 2023 dichiarava che *“L'accordo raggiunto alle Nazioni Unite per la protezione dell'Alto Mare è motivo di soddisfazione per l'Italia. Gli oceani sono lontani da noi, ma dal loro stato di salute dipende la vita del Mediterraneo e delle specie che lo popolano”*. Belle parole. E i fatti?

I fatti ovviamente lasciavano prevedere una rapida ratifica dell'Italia di un accordo considerato – a ragione – storico: sia per la valenza ambientale che, e non è un dettaglio da poco, per essere un segnale in netta controtendenza del drammatico deterioramento delle relazioni internazionali. L'Italia ha fatto della promozione dell'Accordo BBNJ una bandiera, ad esempio nel G7 ospitato dal nostro Paese nel 2024, come apprendiamo sempre dal sito del Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica: *“L'adozione della Dichiarazione congiunta dei Paesi G7, come allegato del Comunicato, per incentivare e sostenere la ratifica dello storico accordo BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction) quale principale deliverable in materia di biodiversità marina, è da considerarsi un grande successo della presidenza a guida italiana del G7”*.

Lecito attendersi quindi una rapida ratifica e con una scadenza ben precisa, anche perché fin dal 2022 l'Italia ha aderito alla BBNJ High Ambition Coalition¹, come tutti gli Stati Membri dell'UE. E, come tutti gli Stati dell'UE, l'Italia aveva promesso di ratificare l'Accordo BBNJ in tempo per l'imminente UN Ocean Conference 2025 (9-13 giugno 2025, Nizza, Francia) anche per contribuire a raggiungere le sessanta ratifiche necessarie per far entrare in vigore il trattato.

Missione fallita. Nessun testo è ancora arrivato al Parlamento per avviare formalmente un processo di ratifica che, nonostante l'impegno e le promesse sia da parte del Ministero dell'Ambiente che del Ministero degli Affari Esteri, è rimasto impantanato. Sembra che, per questioni “finanziarie”: i soldi per l'ambiente in

¹ Oltre all'UE, hanno aderito: Australia, Canada, Chile, Colombia, Comoros, Costa Rica, Egypt, Gabon, Iceland, India, Mexico, Monaco, Morocco, Namibia, New Zealand, Norway, Palau, Peru, Republic of Korea, the Republic of the Congo, Singapore, Switzerland, Togo, the United Kingdom, the United States.

Italia facciamo sempre fatica a trovarli: per follie come il ponte sullo Stretto di Messina e il Nucleare invece non c'è mai problema.

Purtroppo, non è un caso isolato. È dal 2016 che l'Italia ha smesso di ratificare Accordi e Trattati Internazionali per la tutela del mare. Un mare, compreso il Mediterraneo, che di tutela ha sempre più disperato bisogno.

La Convenzione di Barcellona

La Convenzione di Barcellona, con i suoi Protocolli, è il più importante strumento multilaterale dedicato alla protezione del Mediterraneo. Nel febbraio 1976 venne infatti adottata a Barcellona la “Convenzione per la Protezione del Mediterraneo contro l’Inquinamento”, ma dopo l’adozione di vari emendamenti, nel 1995, fu rinominata “Convenzione per la Protezione dell’Ambiente Marino e delle Regioni Costiere del Mediterraneo”. In quest’ultima versione, la Convenzione è entrata in vigore nel 2004.

L'Italia ha ratificato la prima Convenzione nel 1979 e accettato gli emendamenti del 1995 nel settembre del 1999. Nel luglio 2004, quando la “nuova” Convenzione è entrata in vigore, l'Italia era quindi da subito Parte contraente della stessa.

Più altalenante invece, come si vede dalla Tabella 1, la ratifica dei numerosi Protocolli della Convenzione.

TABELLA 1 – Firme e ratifiche dell'Italia dei protocolli della Convenzione di Barcellona

Protocollo	Firma	Ratifica	Accettazione emendamenti del 1995	Entrata in vigore
Dumping Protocol	16/02/1976	03/02/1979	07/09/1999	05/03/1979
Emergency Protocol (§)	16/02/1976	03/02/1979		05/03/1979
Prevention and Emergency Protocol	25/01/2002	30/06/2016		30/07/2016
Land based sources Protocol	17/05/1980	04/07/1985	07/09/1999	11/05/2008
Specially Protected Areas Protocol (*)	03/04/1982	04/07/1985		23/06/1986
Offshore Protocol	14/10/1994	Non ratificato		
Hazardous waste Protocol	01/10/1996	Non ratificato		
Integrated Coastal Zone Management Protocol	21/01/2008	Non ratificato		

(§) Nota: l'Emergency Protocol è stato successivamente sostituito dal Prevention and Emergency Protocol.

(*) Nota: gli Annessi II e III del Protocollo SPA sono stati oggetto di successivi emendamenti, nel 2013 ed entrati in vigore per l'Italia nel 2015. L'Annesso II è stato poi ancora emendato nel 2017 ed entrato in vigore per l'Italia nel 2018.

L'Italia ha quindi depositato la sua ultima ratifica a un Protocollo della Convenzione di Barcellona nel 2016. Nel corso degli anni, l'Italia ha ratificato:

- il Dumping Protocol: adottato nel 1976, poi emendato nel 1995. E' stato ratificato dall'Italia nel 1979. Gli emendamenti sono stati accettati nel 1999;
- il Land Based Sources (LBS) Protocol: adottato nel 1980, è stato ratificato dall'Italia nel 1985. Ci sono stati successivi emendamenti agli annessi del Protocollo, accettati dall'Italia nel 1999;
- Lo Specially Protected Areas (SPA) Protocol: è stato adottato nel 1982 e successivamente aggiornato nel 1995. La prima ratifica dell'Italia è stata nel 1985, mentre la stesura attuale del Protocollo è stata ratificata nel 1999.
- L'Emergency Protocol: adottato nel 1976, sostituito poi nel 2002 dal Prevention and Emergency Protocol. L'Emergency Protocol è stato ratificato dall'Italia nel 1979, mentre il successivo - più esteso - protocollo è stato ratificato nel 2016: è questo l'ultimo strumento internazionale di tutela del mare ratificato dall'Italia.

Tre importanti protocolli, non sono però mai stati ratificati. Vediamoli nel dettaglio.

L'Hazardous waste Protocol

L'obiettivo del "Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal" è quello di **tutelare la salute umana e l'ambiente marino da rifiuti pericolosi**, mediante la riduzione e, se possibile, l'eliminazione della produzione di rifiuti pericolosi, la riduzione dei rifiuti oggetto di movimenti transfrontalieri e un sistema che regola i casi in cui tali movimenti sono possibili. Il Mediterranean Pollution Assessment and Control Programme (MED POL) assiste le Parti per il rispetto degli obblighi del Hazardous Wastes Protocol.

Probabilmente è proprio la questione dei movimenti transfrontalieri a creare difficoltà all'Italia come agli altri Stati Membri dell'UE: tranne Malta (che ha ratificato nel 1999, prima del suo ingresso nell'UE nel 2004) nessuno di essi ha mai ratificato il Protocollo. E' pur vero che gran parte delle misure e degli obiettivi del Protocollo sono di fatto compresi in altri accordi internazionali (dal Dumping Protocol alla Convenzione di Basilea) oltre che nella normativa Comunitaria. Il Protocollo è comunque in vigore dal 2007 e ad oggi è stato ratificato da Albania, Malta, Montenegro, Marocco, Tunisia, Turchia (entrata in vigore nel 2007) e dalla Siria (in vigore dal 2011).

L'Offshore Protocol

Questo protocollo, cioè il "Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from the Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil" è stato adottato nel 1994 ed è entrato in vigore nel 2011. Il Protocollo affronta specifiche questioni relative alle **attività offshore di**

estrazione di idrocarburi, con misure per prevenire e ridurre l'inquinamento ma anche in risposta a incidenti, comprese clausole relative alla responsabilità e alle compensazioni. Il Protocollo è completato da un [Offshore Action Plan](#) e un centro di coordinamento Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea [REMPEC](#)) a supporto della sua applicazione.

Come per il Protocollo Hazardous waste, nessuno Stato Membro dell'UE lo ha ancora ratificato (nemmeno Malta...) ma lo ha fatto l'Unione Europea (nel 2013). L'Italia è già dotata di tutte le normative adeguate a garantire il rispetto del Protocollo stesso e tuttavia il processo di ratifica sembra incagliato. Ci risulta che sul tema il Ministero dell'Ambiente si sia attivato da tempo in una interlocuzione interministeriale, evidentemente complicata, soprattutto con il Ministero dell'Economia e quello degli Esteri. Al solito, in questi strumenti si vedono solo i possibili "costi" senza capire che si tratta di investimenti per garantire prevenzione e sicurezza: il protocollo infatti prevede (tra l'altro) meccanismi di scambio di informazioni tra le Parti e controllo delle imbarcazioni che trasportano materiali pericolosi.

Pare che questo scoglio sia stato superato (visto che, come detto, non ci sono costi aggiuntivi poiché siamo già dotati di norme e meccanismi adeguati) e – ci risulta – il relativo provvedimento è stato finalmente inviato (dopo oltre venti anni dalla firma del Protocollo!) alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

ICZM Protocol

Lo ICZM Protocol, ovvero "Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean" è in vigore dal 2011 e **fornisce una cornice per la gestione integrata della fascia costiera, richiedendo alla Parti contraenti di adottare le misure necessarie a una cooperazione** finalizzata alla tutela della delicatissima fascia costiera del Mediterraneo. Sono previste misure di protezione di habitat particolarmente importanti come paludi costiere ed estuari, habitat marini ma anche foreste costiere e ambienti dunali con obiettivi non solo di tutela ma anche di uso sostenibile e di adattamento dell'economia marittima a ecosistemi spesso delicati e minacciati. Le Parti contraenti (e stavolta gli Stati Membri dell'UE ci sono eccome: oltre all'UE hanno ratificato Croazia, Malta, Francia, Slovenia e Spagna) nel 2012 hanno adottato un [Action Plan for the implementation of the ICZM Protocol](#) e, nel 2012, una [Common Regional Framework for ICZM](#).

È quindi davvero incomprensibile che l'Italia, che non manca di esaltare in ogni modo i suoi oltre 8.000 km di coste, non abbia ancora ratificato questo Protocollo. Risulta che il Disegno di Legge per la ratifica varato dal Consiglio dei Ministri sia stato approvato dal [Senato](#) nel marzo 2024 e trasmesso alla [Camera](#) sul cui sito web siamo informati dello stato dell'iter: "Concluso l'esame da parte della Commissione. In stato di relazione". Per la precisione, l'esame in Commissione (III Commissione Affari Esteri) risulta concluso nel settembre 2024. Dopo, il nulla.

L'IMO e le sue Convenzioni

Il principale organismo internazionale per la gestione delle attività marittime è la International Maritime Organization (IMO), un'agenzia delle Nazioni Unite che dal 1948 (l'Italia ne fa parte dal 1957) si occupa in senso ampio della sicurezza dei traffici marittimi.

Al “sistema” IMO fanno riferimento numerosi accordi internazionali che coprono un'ampia gamma di attività marinare. In particolare, una serie di disastri petroliferi negli anni '70 – e in particolare quello della petroliera Torrey Canyon – causarono notevole indignazione e preoccupazione e anche da qui (e da accordi precedenti) venne la spinta alla conclusione, tra le Parti IMO, di una delle convenzioni internazionali più importanti per la protezione dell'ecosistema marino: la “International Convention for the Prevention of Pollution from Ships” meglio nota come MARPOL che per l'Italia è in vigore dal 2 ottobre 1983.

Tuttavia, l'Italia non ha mai ratificato 3 accordi collegati all'IMO di una certa rilevanza per la protezione dell'ambiente.

Uno di essi è la HNS Convention, cioè “**The International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea**” del 1996, con un suo Protocollo del 2010. La Convenzione ha lo scopo di garantire risarcimenti rapidi e adeguati in caso di danni a cose o persone, e coprire i costi di pulizia e bonifica e le perdite economiche causate dal trasporto marittimo di sostanze pericolose (petrolio, gas liquefatto, altre sostanze liquide pericolose e infiammabili, sostanze solide pericolose). Tristemente, la Convenzione non è mai entrata in vigore: solo otto Paesi² l'hanno ratificata ma è in corso un processo che ne sta promuovendo l'entrata in vigore e sappiamo che anche in Italia si sta valutando la ratifica. Un segnale di questo processo in corso è la “Decisione del Consiglio, del 18 novembre 2020, che autorizza gli Stati membri a ratificare o ad aderire, nell'interesse della Comunità, alla convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (convenzione HNS)” pubblicato sulla GU EU del 13/12/2002.

Ancora, **l'Italia ha ratificato la Convenzione OPRC (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation) del 1990 ma non ha mai ratificato il suo Protocollo**, il “Protocol on Preparedness, Response and Co-operation to pollution Incidents by Hazardous and Noxious Substances” (OPRC-HNS Protocol) entrato in vigore nel 2007. Anche questo Protocollo ha ricevuto poche ratifiche (per l'UE: Danimarca, Estonia, Francia e Slovacchia). L'obiettivo del protocollo è di definire un sistema nazionale di risposta a incidenti navali che concernono sostanze pericolose (peraltro, definite in maniera differente dalla precedente HNS Convention). Altro obiettivo è quello di definire una cornice internazionale di cooperazione nel contrastare incidenti particolarmente gravi e garantire coperture assicurative adeguate. In altre parole, il Protocollo vuole portare il livello di sicurezza delle navi che trasportano sostanze pericolose, e i meccanismi internazionali per

² Canada, Danimarca, Estonia, Francia, Norvegia, Slovacchia, Sud Africa e Turchia.

far fronte agli incidenti, allo stesso livello di quello previsto per i trasporti petroliferi.

Infine, il caso forse più scandaloso: la Ballast water Convention, ovvero la “International Convention for the Control and Management of Ships’ Ballast Water and Sediments”. Adottata nel 2004, questa importante convenzione è entrata in vigore nel 2017 sotto la spinta di un problema sempre più urgente: l’invasione di specie aliene trasferite da un punto all’altro del pianeta nelle acque di zavorra (o nei sedimenti che si accumulano sul fondo dei compartimenti) delle navi. Le navi che trasportano prodotti liquidi (come il petrolio) non possono infatti navigare in sicurezza senza carico. Dopo aver scaricato al porto di arrivo, nel viaggio di ritorno hanno bisogno appunto di una zavorra e immettono acqua di mare nei compartimenti. Ma in quest’acqua possono essere facilmente presenti organismi (spesso microscopici, ma anche uova o larve di organismi di maggiori dimensioni). Le acque di zavorra, con gli organismi in esse contenute, vengono poi rigettate in mare quando la nave arriva al porto di carico. Questo processo facilita una sorta di “contaminazione biologica” degli ecosistemi. Le specie aliene possono infatti ambientarsi nel nuovo territorio dove, per varie cause compresa – spesso – l’assenza di predatori naturali, possono proliferare. Le specie aliene invasive sono un problema crescente: secondo l’Agenzia Europea dell’Ambiente sono ben 779 le specie aliene identificate nei mari europei, con un tasso di introduzione che, nel periodo 2012-2017, è quadruplicato rispetto a quello degli anni ’70. Secondo la FAO (2022), la situazione nel Mediterraneo e Mar Nero è ancor più grave, con oltre mille specie aliene identificate. Ovviamente, le acque di zavorra non sono l’unico veicolo di specie aliene: l’apertura del Canale di Suez e, probabilmente, la successiva regolazione del flusso del Nilo (che ha diminuito la differenza di salinità tra lo sbocco in Mediterraneo e quelle nel Mar Rosso del canale) ha certamente contribuito in modo notevole al problema.

L’Italia non è ovviamente immune da questo pericolo. Il ben noto granchio blu (*Callinectes sapidus*) proviene infatti dalle americhe e non è certo entrato dal Canale di Suez. Presente in Mediterraneo fin dalla fine degli anni ’40 si è progressivamente diffuso fino a causare danni gravissimi alle attività di pesca e all’ambiente. Fino al punto che l’Italia ha dovuto nominare un Commissario straordinario nazionale all’Emergenza “granchio blu”.

È quindi paradossale che l’Italia ritardi ancora la ratifica della Ballast water Convention. Lo schema del Disegno di Legge per la “Ratifica ed esecuzione della Convenzione Internazionale per il controllo e la gestione delle acque di zavorra e dei sedimenti delle navi” (Londra il 13 febbraio 2004) è stato approvato il 19 dicembre 2023 dal Consiglio dei Ministri e quindi trasmesso al Senato il 12 gennaio 2024. Qui è stato assegnato alle commissioni riunite 3^a (Affari esteri e difesa) e 8^a (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) nella seduta n. 152 del 31 gennaio 2024. Greenpeace ha scritto, lo scorso 17 aprile, ai Presidenti delle due commissioni, Stefania Craxi Commissione III (Affari Esteri e Difesa) e Claudio Fazzone, Commissione VIII (Ambiente, Transizione Ecologica, Energia, Lavori Pubblici, Comunicazioni, Innovazione Tecnologica), senza però nessuna

risposta. Sono passati oltre venti anni dalla conclusione della Convenzione e quasi un anno e mezzo dalla decisione del Consiglio dei Ministri.

Conclusione

L'ultimo accordo "sul mare" ratificato dall'Italia è il Prevention & Emergency Protocol: era il lontano giugno del 2016. **Da ben 9 anni (quasi) l'Italia si è dimenticata del mare.**

Un po' troppo per un Paese che va sempre fiero dei suoi 8.000 km di coste o forse il segno che per i nostri governi il mare non è più un ecosistema da cui dipende il nostro benessere ma un confine da difendere e una miniera (di idrocarburi e - domani - minerali) da sfruttare. Oppure una grande autostrada da solcare con navi sempre più grandi che abbisognano di porti sempre più grandi, e un contenitore (un tempo) pieno di pesci, da svuotare.

In questa prospettiva, la mancata (promessa) ratifica dell'Italia dell'Accordo BBNJ in tempo per la UN Ocean Conference di Nizza è una conferma del disinteresse del governo italiano (a onor del vero: non solo dell'ultimo) per la protezione del mare. È un brutto biglietto da visita per gli altri obiettivi ambiziosi che pure sono stati promessi, come la protezione del 30 per cento dei mari italiani entro il 2030.

È un dato di fatto che gli Oceani, e anche il Mediterraneo, sono in crisi gravissima a causa di impatti multipli: dalla pesca eccessiva all'inquinamento, dal cambiamento climatico alle specie aliene. Intervenire con urgenza è necessario: invece, siamo in ritardo.

Un ritardo vergognoso. Il mare non può aspettare ancora. E nemmeno noi.