

PAOLA COCCIA e FABIENNE CHARLOTTE ORAZIE VALLINO

PROTEGGERE UN MARE PREZIOSO LA COMPLESSA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE PER LA SALVAGUARDIA DEL MEDITERRANEO (*)

Durante l'estate 2004 alcuni fatti hanno ancora una volta suscitato preoccupazione presso l'opinione pubblica italiana oltre che una grande eco nei *media* internazionali. La vita del mare mostrava infatti nuovamente una pericolosa fragilità rispetto all'aggressività delle azioni umane.

Nel luglio, a Sorrento, si è tenuto il *meeting* annuale della Commissione Internazionale per la Caccia alle Balene, istituita in base a quanto previsto dalla *Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena* stipulata nel 1946 a Washington. Gli attuali 57 membri della Commissione si riuniscono ogni anno per stabilire le linee da adottare onde proteggere da una pesca eccessiva tutte le specie di cetacei e ancor più le balene, tutelate da vari accordi internazionali e come noto in pericolo di estinzione. Per quanto concerne queste ultime, la gravità della situazione aveva portato, nel 1982, a un'importante decisione che sarebbe entrata in vigore nel 1986: veniva stabilito da parte della Commissione che il limite della caccia a scopi commerciali-alimentari fosse fissato a zero. Una decisione che, malgrado l'accoglienza positiva della comunità scientifica internazionale e degli animalisti di tutto il mondo, non incontrò certamente il favore di quei paesi – primi tra tutti Giappone, Norvegia e Islanda – che seguono tradizioni secolari di spietate mattanze ai danni di questi splendidi mammiferi marini. Durante il *meeting* di Sorrento si è corso il rischio di vedere nuovamente posto in crisi il loro destino con l'approvazione della proposta del Giappone, che chiedeva di stabilire un nuovo limite di cattura a scopi commerciali-alimentari di 100 esemplari l'anno di balenottera minore

(*) Preme ringraziare per i preziosi consigli forniti il dottor Paolo Galoppini, l'avvocato Alberta Milone, l'avvocato Erica Volpato, rispettivamente esperto di trattati internazionali sul mare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di diritto dell'ambiente e valutazione di impatto ambientale presso il medesimo Ministero, di diritto europeo presso l'Università della Tuscia.

e di 150 esemplari di balenottera di Bryde. La mozione nipponica è stata respinta solo con una manciata di voti dopo discussioni accesissime (1).

La posizione di quanti sostenevano la riapertura delle cacce a scopo commerciale-alimentare appare ancor più inaccettabile se si pensa che un elevato numero di catture annuali è comunque consentito ai fini di ricerca scientifica, anche se la Commissione ha ripetutamente espresso giustificati dubbi in merito, ritenendo elevata la possibilità che i pretesi studi siano solamente un *escamotage* grazie al quale, sacrificando alla ricerca esigue parti dell'animale, ingenti quantitativi di carne di balena vengano venduti con elevati profitti. Si tratta di un'ipotesi che appare certezza per quanto concerne il Giappone, ove i *sushi* più ricercati e costosi prevedono carne di balena, presente sempre in abbondanza sulle tavole nipponiche. Scandalizza infine la sensibilità di chi è attento alle problematiche ambientali – anche se non da specialista della materia – l'enorme spreco, per ogni esemplare abbattuto, di pezzi che rimangono non utilizzati in alimentazione o per altri usi tradizionali oggi ritenuti troppo costosi per essere redditizi: ciò rende ancor più ingiustificata la mattanza di specie al vertice della biodiversità e oramai segnate da una crisi quasi irreparabile (2).

Nell'agosto 2004 si sono avute tristissime notizie circa i delfini. Una trentina di esemplari sono rimasti «spiaggiati» in California; inutilmente soccorsi con ogni mezzo, si è dovuto poi sopprimerli per evitar loro una lunga agonia e una morte atroce. Lo «spiaggiamento» è un fenomeno oggetto di attenti studi, che potrebbe essere collegato all'eccesso di attività marittime che disorientano questi cetacei e ne alterano i naturali percorsi. Sempre nella prima decade di agosto, per ferite gravissime provocate da un'imbarcazione che avanzava senza le dovute cautele e noncurante delle presenze di esseri viventi in mare, è inoltre

(1) Nel caso della balenottera minore, 28 contrari, 24 a favore, 1 astenuto; per la balenottera di Bryde 29 contrari, 22 a favore, 2 astenuti. È utile sottolineare che i contraenti appartenenti all'Unione Europea, che ha una posizione ufficiale a favore della salvaguardia dei cetacei tutti, ivi comprese le balene, sono Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Spagna, Svezia, Ungheria. Malgrado le votazioni della Commissione Internazionale non siano segrete, non è dato sapere chi e quanti tra i membri UE si siano eventualmente allineati con il Giappone, in contrasto con la politica ambientale dell'Unione Europea: infatti questa precisazione non è stata resa nota dal sito ufficiale della Commissione Internazionale per la Caccia alle Balene (il cui indirizzo è <http://www.iwcoffice.org/index.htm>).

(2) La possibilità di cacce per scopi scientifici è prevista dall'art. VIII della citata *Convenzione* e, sino all'inizio della decade 1980, furono rilasciati oltre 100 permessi emanati essenzialmente da Canada, USA, Sudafrica, l'allora URSS e il Giappone. Dopo il citato blocco delle cacce a scopi commerciali-alimentari entrato in vigore nel 1986, Giappone, Norvegia e Islanda continuavano a rilasciare permessi a scopo di ricerca scientifica; ancora negli ultimi cinque anni, malgrado i nuovi e forti richiami della Commissione Internazionale, il Giappone ha seguito ad accordare tal genere di permessi. La posizione del Giappone appare molto discutibile valutando che esso ha favorito cacce persino all'interno del «Southern Ocean Sanctuary», creato nel 1994. Si veda, per le informazioni qui riportate, il sito ufficiale della Commissione ricordato in nota 1. Un trattato internazionale interamente dedicato alla protezione dei cetacei, oltre a quello del 1946, è l'«Accordo ACCOBAMS» del quale si dirà più avanti; vi sono inoltre numerosi trattati internazionali che mirano a salvaguardare la biodiversità, le specie migratorie e quelle in via di estinzione, nei quali rientrano quindi sempre i cetacei. Malgrado un tale regime di protezione le popolazioni di balene diminuiscono pericolosamente.

morto il delfino Filippo, da sette anni riconosciuto vera *mascotte* del Golfo di Manfredonia e amatissimo per avere salvato un bambino che stava per annegare, tenendolo sollevato dall'acqua con il proprio capo così come viene rappresentato negli accattivanti miti dell'antichità mediterranea.

Questi avvenimenti, che risultano eclatanti poiché riguardano specie sulle quali è maggiormente vigile l'opinione pubblica internazionale, ma che non sono altro che la punta di un iceberg, dimostrano quanto il mare non sia sufficientemente investito da una politica di protezione concretamente efficace e soprattutto da un diffuso senso dell'etica da parte dei suoi utenti. Sono tali avvenimenti ad aver fornito lo stimolo a scrivere un contributo nel quale si faccia il punto della situazione circa la salvaguardia e tutela giuridica degli ambienti marini, focalizzando l'attenzione sulle specifiche problematiche del Mediterraneo che, come si vedrà, comporta anche importanti azioni di protezione dei cetacei.

La tutela del mare presenta una notevole complessità dato l'intreccio di vari livelli problematici: *in primis* la vasta gamma di azioni e agenti degradativi, tra cui le differenti fonti di inquinamento sono solo un aspetto; poi la difficoltà di combatterli essendo il mare solo parzialmente sotto giurisdizione nazionale; infine la condivisione fra più Stati del mare stesso, fatto che rende il caso del Mediterraneo eccezionale dati i ventuno paesi che su di esso si affacciano con i loro litorali ⁽³⁾. Inoltre, se è vero che azioni e agenti degradativi dell'ambiente marino sono abbastanza noti, non si può dire altrettanto dell'apparato normativo in vigore per la sua difesa. Data l'internazionalità per eccellenza del Mediterraneo, in queste pagine si punterà l'attenzione proprio sull'insieme del *corpus* del diritto internazionale nato e attivato in specifico per il Mediterraneo stesso.

Si tratta di un *corpus* giuridico articolato, sviluppatosi dopo la seconda guerra mondiale a partire dalla fine della decade 1940, dapprima con ottiche molto generiche e incentrate sulla protezione del mare a stretta tutela dell'economia di pesca, e solo di recente attento alle problematiche ecosistemiche. Ripercorrendo cronologicamente il susseguirsi di tali atti giuridici, si evince con chiarezza il lento modificarsi delle prospettive della tutela ambientale nel suo complesso, dalle posizioni iniziali prettamente conservazioniste – conservare gli ambienti onde garantire stabilità e prosperità all'economia umana – sino alle odierne posizioni preservazioniste più avanzate – salvaguardare la natura, come valore in sé indipendentemente dall'interesse umano, quale soggetto etico e giuridico. Alle spalle di un simile processo di maturazione si colloca certamente l'importantissimo contributo del grande filosofo Hans Jonas, voce di grande peso in Israele, Germania, Canada, Stati Uniti e presso le Nazioni Unite. Egli ha trasformato l'etica tradizionale, concentrata sulla qualità morale dell'atto momentaneo che deve rispettare il diritto del nostro prossimo, in un'etica allar-

(3) Elenco dei paesi mediterranei individuati da ovest a est, da nord a sud: Spagna, Francia, Principato di Monaco, Italia, Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Albania, Grecia, Turchia, Cipro, Siria, Libano, Territori israelo-palestinesi, Egitto, Libia, Tunisia, Malta, Algeria, Marocco.

gata al rispetto della Terra e delle sue popolazioni biologiche – dal cui equilibrio dipende peraltro il futuro stesso dell'uomo. Questa nuova etica si fonda sulla valutazione a lungo termine delle azioni umane sulla natura. È un'etica che si accompagna a un sapere previsionale e porta al centro stesso della propria riflessione il principio della nostra responsabilità verso il mondo naturale, gli ambienti del globo terrestre, la biosfera, che la tecnologia ha manipolato, alterato, squilibrato, infragilito. La tecnologia è il nuovo soggetto di cui l'etica contemporanea deve farsi carico. Sotto il peso degli interventi tecnologici il mondo naturale, gli ambienti del pianeta, la biosfera sono senza difesa, esattamente come ogni individuo umano, scrive Hans Jonas; l'imperativo della nuova etica si indirizza quindi fortemente alla politica pubblica, reclama da essa responsabilità, capacità di previsione, prudenza ⁽⁴⁾.

(4) Per Hans Jonas si vedano contributi quali *Responsibility today: The Ethics of an Endangered Future*, in «Social Research», New York, 1976, 43/1, pp. 77-97 e *Technology as a Subject for Ethics*, *ibidem*, 1982, 49/4, pp. 891-898; e soprattutto l'opera che gli portò il «Premio della pace» degli editori tedeschi nel 1987, apparsa in prima edizione nel 1979, *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Francoforte sul Meno, Insel Verlag, ossia *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*. Hans Jonas, nato in Germania nel 1903, inizia il suo percorso alla scuola di Husserl, Heidegger, Bultmann, orientandosi progressivamente verso l'analisi filosofica della responsabilità umana nei confronti della natura, minacciata dalla tecnologia. Sin dalla fine degli anni 1960 egli ha individuato non solo il principio della protezione delle generazioni future dai danni causati da quelle precedenti, ma pure l'idea di un'etica allargata alla Terra e alle sue popolazioni biologiche e fondata sul principio della prudenza. Il suo pensiero sta dunque alle spalle del movimento di idee che sfocia nella concezione correntemente indicata come «sviluppo sostenibile», diffusasi a livello internazionale a partire dalla Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite del 1972. Per una visione d'insieme delle posizioni conservazioniste, e per utili commenti alle stesse, noti strumenti sono: J. PASSMORE, *Man's Responsibility for Nature*, Londra, Duckworth, 1974; D. EHRENFELD, *The Arrogance of Humanism*, Oxford, Oxford University Press, 1978; E. PARTRIDGE (a cura di), *Responsibilities to Future Generations*, Buffalo, Prometheus Books, 1981; E.C. HARGROVE, *Foundations of Environmental Ethics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1989; D. SCHERER, *Upstream/Downstream. Issues in Environmental Ethics*, Filadelfia, Temple University Press, 1990; una panoramica della storia dell'etica ambientale dal conservazionismo al preservazionismo è in K.E. BAILES (a cura di), *Environmental History. Critical Issues in Comparative Perspective*, Boston e Londra, ASEH University Press of America, 1985; R.F. NASH, *The Rights of Nature. A History of Environmental Ethics*, Madison, University of Wisconsin Press, 1989. La visione preservazionista e dell'etica ambientale è espressa in Europa, ad esempio, da A. NAESS a partire da *Ecology, Community and Life Style*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 e da L.E. JOHNSON, *A morally Deep World. An Essay on Moral Significance and Environmental Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; negli Stati Uniti nomi essenziali sono T. REGAN, *Earthbound. Introductory Essays in Environmental Ethics*, Prospect Heights-Illinois, Waveland Press, 1984; P.W. TAYLOR, *Respect for Nature. A Theory of Environmental Ethics*, Princeton, Princeton University Press, 1986; H. ROLSTON III con i volumi *Environmental Ethics: Duties to and Values in the Natural World*, Filadelfia, Temple University Press, 1988; *Philosophy gone Wild. Environmental Ethics*, Buffalo, Prometheus Books, 1989; *Conserving Natural Value*, New York, Columbia University Press, 1994. Per lo specifico diritto degli animali, importanti basi sono state gettate da lavori sempre di T. REGAN, *All That dwell therein, Essays on Animal Rights and Environmental Ethics*, 1982 e *The Case for Animal Rights*, 1983, entrambi apparsi a Berkeley, University of California Press; e inoltre di E.C. HARGROVE (a cura di), *The Animal Rights/Environmental Ethics Debate*, New York, State University of New York Press, 1992. Un'interessante panoramica è infine data da S. IOVINO, *Filosofie dell'ambiente. Natura, etica, società*,

Non può infine non essere citato un ulteriore stimolo a scrivere questo contributo: la consapevolezza di quanto possa risultare difficile persino per gli studiosi reperire i singoli trattati incentrati sul Mediterraneo ⁽⁵⁾, che sono per giunta redatti in un ventaglio di lingue straniere: essenzialmente il francese, seguito da spagnolo, arabo e inglese (come lingua internazionale), con la comparsa dell'italiano solamente nel 1999 con l'accordo per la creazione del «Santuario dei mammiferi marini», adottato a Roma. A eccezione dell'accordo del 1999, va poi sottolineato come tali strumenti internazionali non siano disponibili in traduzione italiana ufficiale, ciò che comporta per molti che si interessino o si impegnino nel settore indubbie difficoltà anche a livello di informazione.

Va inoltre fatto notare come manchi un'opera che riunisca tutti gli accordi esistenti sul Mediterraneo, in successione cronologica, commentati criticamente in special modo dal punto di vista della loro concreta efficacia nelle azioni di salvaguardia ⁽⁶⁾.

I primi passi dell'intervento internazionale. – Si può sicuramente affermare come l'impulso originario al lento processo di difesa del Mare Mediterraneo derivi dalle azioni della FAO (Food and Agriculture Organization). La FAO sin dal 1949 aveva promosso infatti l'istituzione di un Consiglio Generale della Pesca per il Mediterraneo, ribattezzato «Commissione» nel 1997, finalizzato a proporre le linee atte a fronteggiare l'impovertimento ittico collegato principal-

Roma, Carocci, 2004. L'intervento della Chiesa cristiana per il rispetto degli animali ha, in Europa, una forte voce nel filosofo e sacerdote tedesco E. DREWERMANN, *Sulla immortalità degli animali. Una speranza per la creatura che soffre*, Vicenza, Neri Pozza, 1997 (edizione originale, 1990); e, negli Stati Uniti, ad esempio in A. LINZEY e T. REGAN (a cura di), *Animals and Christianity*, New York, Crossroad Publishers, 1988; la presa in conto da parte della Chiesa cristiana dell'etica ambientale, come richiesta all'uomo tecnologico ed economicistico di rispetto del globo terrestre e delle sue popolazioni biologiche, frutto della creazione, ma anche l'ambiguità della Chiesa stessa vengono trattati ad esempio da S. McDONAGH, *The Greening of the Church*, Londra, G. Chapman Pub., 1990; da S. McFAGUE, *The Body of God. An Ecological Theology*, Londra, SCM Press, 1993; J. CARMODY, *Ecology and Religion: Toward a New Christian Theology of Nature*, New York, Paulist Press, 1983 e da H.P. SANTMIRE, *The Travail of Nature. The Ambiguous Ecological Promise of Christian Theology*, Minneapolis, Fortress Press, 1985.

(5) La definizione giuridica di «trattato internazionale» è «Atto comprovante l'avvenuto accordo tra due o più Stati riguardo a questioni di interesse comune (trattato di pace, di alleanza o commerciale)». Per «accordo internazionale» si intende la «unione o meglio l'incontro delle volontà di due o più Stati, dirette a regolare una determinata sfera di rapporti riguardanti questi ultimi». Per indicare l'accordo la terminologia usata è assai varia, parlandosi indifferentemente, oltre che di accordo, di trattato, di convenzione, di patto; ad ogni modo, pur cambiando il nome, la natura dell'atto non muta ed è quella propria degli atti contrattuali: si veda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2002, p. 62, da cui la citazione, e anche A. CASSESE, *Diritto internazionale* (a cura di P. GAETA), Bologna, Il Mulino, 2003, p. 181.

(6) Esiste la raccolta *Repertorio degli Accordi, Convenzioni e Trattati Internazionali per la Protezione dell'Ambiente*, pubblicata nel 2001 a cura del Servizio per lo Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (reperibile anche sul sito Internet www.minambiente.it). Essa non ha però un apparato critico e manca inoltre l'esposizione del contenuto degli emendamenti apportati ai vari testi legislativi.

mente a forme di pesca non regolamentate e devastanti per le popolazioni ittiche marine. Si trattava dunque di una presa di posizione ancora strettamente antropocentrica, orientata cioè a tutelare le risorse marine in relazione con gli interessi economici umani. Oggi tale Commissione è ancora attiva e stabilisce, con criteri però attuali e informati ai principi di ecocompatibilità, le modalità ottimali di pesca – sistemi, periodi, zone, quantità, taglie minime della fauna ittica, proibizioni per le specie in pericolo di estinzione – costituendo un modello internazionale di comportamento, adottato anche dall'Unione Europea nel 1998, al di sotto del quale i paesi non dovrebbero mai porsi (7).

Solo nel 1975 venne compiuto un passo avanti. Venne infatti affermata per la prima volta la necessità di coniugare il diritto umano allo sviluppo economico e la protezione ambientale nella gestione del Mediterraneo, in altre parole veniva applicata al Mediterraneo la nozione di sviluppo sostenibile. Conformemente ai principi enunciati durante la *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, svoltasi a Stoccolma nel 1972 (8), il direttore esecutivo del *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* (9) convocò infatti a Barcellona i governi dei paesi costieri del Mediterraneo (10), allo scopo di studiare un piano d'azione comune. Da questa consultazione nacque il *Plan d'action pour la Méditerranée* (11).

Il *Plan d'action pour la Méditerranée* prevedeva tre tipi di intervento: elaborare un programma coordinato di controllo continuo dell'inquinamento e di

(7) L'accordo che stabilisce la creazione del Consiglio, redatto in lingua francese, è depositato presso la FAO; i soggetti contraenti, elencati in base alla data di ratifica, sono: Italia, Egitto, Israele, Grecia, Francia, Spagna, Turchia, Principato di Monaco, Tunisia, Marocco, Libano, Libia, Malta, Cipro, Algeria, Bulgaria, Romania, Siria, Albania, Montenegro, Croazia, Giappone, Unione Europea e Slovenia. È interessante sottolineare come la Gran Bretagna, che aveva ratificato l'accordo nel 1950, ne è uscita nel 1968; ciò comporta un'anomalia data la ratifica dell'accordo da parte dell'Unione Europea, nella cui compagine la Gran Bretagna è presente sin dal 1973 e dovrebbe pertanto rientrare tra i paesi contraenti.

(8) La *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano* è la prima importante conferenza che ha trattato temi relativi allo sviluppo sostenibile. Uno dei principali risultati ottenuti a Stoccolma fu la nascita del *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente*, creato con lo scopo di coordinare e promuovere le iniziative ONU relative alle questioni ambientali.

(9) Il *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente*, nato nel 1972, si prefiggeva l'obiettivo di applicare in regioni determinate le disposizioni dei grandi trattati internazionali interamente o parzialmente dedicati alle questioni ambientali. Il *Programma* ha pertanto elaborato, talvolta in collaborazione con la FAO, una serie di strumenti per la protezione dell'ambiente marino in otto zone marittime e costiere del mondo, come ad esempio quelle del Mar Rosso, del Golfo Arabico e del Mediterraneo. Tali strumenti sono costituiti solitamente, come nel caso del *Plan d'action pour la Méditerranée* del quale si parlerà tra breve, da una serie di piani di cooperazione e sviluppo, da una convenzione di argomento generale e da protocolli addizionali.

(10) Si veda la nota 3.

(11) La *Riunione intergovernativa sulla protezione del Mediterraneo*, che approvò il *Plan d'action pour la Méditerranée*, si tenne a Barcellona dal 28 gennaio al 4 febbraio del 1975. Vi parteciparono i rappresentanti di Algeria, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Libano, Libia, Malta, Marocco, Principato di Monaco, Siria, Spagna, Tunisia, Turchia, Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia. Il testo del *Plan d'action*, approvato dai partecipanti, fu redatto in lingua inglese e successivamente tradotto in francese, arabo e spagnolo.

studio delle sostanze inquinanti e dei loro effetti sull'ambiente; mettere in atto una pianificazione integrata di sviluppo e gestione delle risorse del bacino mediterraneo; porre le basi giuridiche della cooperazione internazionale tramite la stesura di una convenzione per la protezione dell'ambiente marino, in modo tale da disporre di uno strumento efficace per l'applicazione delle disposizioni del *Plan d'action* stesso. L'aspetto saliente di questo programma, nell'evoluzione della tutela del Mediterraneo, risiede nel fatto che i paesi membri convennero sulla necessità di agire in vari settori chiave, principalmente la gestione dell'acqua e delle risorse biologiche marine, il recupero degli ambienti naturali degradati, lo smaltimento dei rifiuti domestici e industriali.

Attenendosi alle direttive del *Plan d'action pour la Méditerranée* i governi afferenti al progetto determinavano la stesura di una nuova convenzione, la *Convenzione di Barcellona*, del 1976 ⁽¹²⁾. È utile soffermarsi con attenzione su di essa. La convenzione si prefigge *in primis* di contrastare l'inquinamento in tutte le sue manifestazioni: da quelle che depauperino le risorse biologiche a quelle che danneggino fondali e sottosuoli marini, da quelle che alterino la qualità dell'acqua dal punto di vista del suo utilizzo a quelle nocive per la salute dell'uomo, sino a quelle che possano produrre ostacolo alle attività marittime ivi compresa la pesca ⁽¹³⁾. Essa introduce inoltre un parametro del tutto nuovo, ossia l'esigenza di contrastare quegli elementi che comportino il degrado «des valeurs d'agrément» degli ambienti marini stessi (art. II); con tutta evidenza si vogliono porre sotto salvaguardia gli sport acquatici e le attività ricreative marittime, valutandone l'importanza per i paesi rivieraschi dal punto di vista sia sociale sia economico, ma si indica pure la necessità d'impegnarsi a conservare lo speciale valore del fascino del Mediterraneo, dei suoi paesaggi, condizione sottesa all'idea stessa di *agrément*. Tra le tante forme di inquinamento la *Convenzione di Barcellona* aggiunge quindi anche l'inquinamento estetico.

È evidente come la filosofia della convenzione sia ancora prevalentemente antropocentrica, fondata cioè su una concezione di danno preoccupata sostanzialmente delle ripercussioni sulla vita dell'uomo, dai livelli più strettamente economici sino al tempo libero e al godimento estetico. Pur tuttavia essa è molto importante poiché pone in evidenza i cinque tipi di inquinamento contro cui i contraenti si impegnano a combattere: scarico in mare di rifiuti e altre sostanze nocive da parte di imbarcazioni e navi; inquinamento generato dal traffico

(12) La *Convenzione di Barcellona*, così universalmente nota, ha per titolo estensivo *Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution*. Redatto in francese, inglese, arabo e spagnolo, il documento originale è depositato in Spagna.

(13) I paesi promotori della *Convenzione di Barcellona*, che firmarono il testo definitivo il 16 febbraio 1976 a Barcellona, sono di seguito elencati in ordine alfabetico: Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Libano, Malta, Marocco, Principato di Monaco, Spagna e Turchia. La convenzione è entrata in vigore il 12 febbraio 1978. Le parti contraenti, enumerate in base alla data di ratifica, sono attualmente: Spagna, Tunisia, Principato di Monaco, Libano, Malta, Israele, Francia, Unione Europea, Egitto, Siria, Grecia, Libia, Italia, Cipro, Marocco, Algeria, Turchia, Albania, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Slovenia. Questo elenco, così come tutti i dati relativi alle ratifiche dei suoi protocolli, è aggiornato al 1° ottobre 2003; non risultano modifiche all'autunno 2004.

marittimo e dalle attività delle imbarcazioni (residui di combustibile, lavaggi con detergenti, scarico delle acque usate eccetera); inquinamenti di origine terrestre, da scarichi e fognature, da corsi d'acqua a loro volta inquinati; inquinamenti da incidenti in mare con rovesciamento di combustibili e altre sostanze tossiche trasportate; infine, come detto, l'inquinamento derivante da operazioni di sfruttamento del fondale marino e del suo sottosuolo, un aspetto, questo estremamente importante (art. II).

Valenze di ulteriore interesse fissate dalla convenzione sono i programmi di monitoraggio continuo dell'inquinamento, nonché di cooperazione scientifica e tecnologica nella lotta ad esso. La convenzione preludeva dunque all'idea d'integrazione tra area continentale europea e area mediterranea, una prospettiva che è oggi molto sentita nelle politiche dell'Unione Europea.

Infine la *Convenzione di Barcellona* solleva una questione capitale: quella di adottare procedure atte a determinare la responsabilità dei danni causati all'ambiente marino e il conseguente loro risarcimento da parte dei soggetti implicati (si veda l'art. XII). Una problematica, questa, che è tuttora uno scoglio irrisolto del diritto ambientale nel suo complesso, data la difficoltà di poter immediatamente individuare l'entità del danno, le componenti ambientali e le popolazioni biologiche che esso coinvolge e l'estensione su cui esso, nel tempo, potrà espandersi. La *Convenzione di Barcellona*, malgrado la complessità di questa materia, ebbe il merito di portare all'attenzione dei giuristi un'esigenza urgente da affrontare sul piano internazionale.

In sintesi, si può dire che con essa si introdussero tre diversi ambiti nel quadro della salvaguardia del mare, innovativi per quegli anni: sul piano tecnico-ecologico la lotta all'inquinamento derivante da operazioni di sfruttamento del fondale e del sottosuolo marini; sul piano giuridico, il risarcimento del danno ambientale in mare; e infine – sul piano del rapporto tra uomo e mare – la dimensione di piacere estetico nella nozione stessa di salvaguardia.

La *Convenzione di Barcellona* fornì il quadro generale di intervento e sarebbe stata accompagnata da una serie di quattro protocolli, indirizzati a individuare le azioni concrete da porre in essere nella lotta all'inquinamento, nonché per la salvaguardia e valorizzazione del Mediterraneo. Tali protocolli si scaglionano dal 1976 al 1982 e trattano di: prevenzione dell'inquinamento causato dallo scarico di rifiuti solidi e sostanze inquinanti da parte di navi e imbarcazioni (1976); lotta all'inquinamento da idrocarburi e sostanze tossiche conseguente a incidenti in mare (1976); lotta agli inquinamenti derivanti da attività sulla terraferma (1980); creazione di aree protette per la salvaguardia di siti di particolare interesse biologico ed ecologico, o di quelli dotati di particolare valore scientifico, estetico, storico-archeologico e culturale (1982).

Il protocollo del 1982, dal titolo *Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée* ⁽¹⁴⁾, rivela una notevole evoluzione nella filosofia

(14) Il testo del protocollo, redatto in lingua francese, araba, inglese e spagnola, fu adottato il 3 aprile 1982 a Ginevra e depositato presso il governo spagnolo. Esso è entrato in vigore il 23 marzo

di tutela ambientale, poiché indica la necessità di creare un reticolo di zone da proteggere in modo particolare, rafforzato, non soltanto rispetto ai vari inquinamenti, ma proprio per il loro intrinseco valore naturalistico ⁽¹⁵⁾. Un altro elemento di grande modernità è dato dall'accento che il protocollo pone sulle «zone umide», cerniera di contatto ecologico e biologico tra costa e mare, intese dall'ecologia contemporanea come ambienti tra quelli a più rilevante importanza naturalistica. Quest'ultimo aspetto viene sollevato nell'articolo che definisce l'area di applicazione geografica del protocollo stesso che, oltrepassando i limiti del mare territoriale ⁽¹⁶⁾ e delle acque interne ⁽¹⁷⁾, agisce anche su eventuali zone umide o altre aree di costa ecologicamente rilevanti designate da ciascun paese.

Un caso a parte è poi costituito dal protocollo indirizzato a combattere l'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondale marino e del suo sottosuolo ⁽¹⁸⁾. Occorre notare che dalla data di adozione della *Convenzione di Barcellona* (1976) a quella di questo protocollo (1994) sono passati ben diciotto anni. La causa di un tale ritardo può essere individuata nella durata della fase preparatoria del testo, che si è protratta per ben quindici anni, a partire dal 1979. La durata anomala della fase preliminare è da attribuirsi certamente alla complessità dell'argomento, ma anche agli interessi in gioco: fattore, questo, che viene in qualche modo mascherato da una premessa già formulata nel corso della prima riunione di

1986. Le parti contraenti, qui elencate in base alla data di ratifica, sono oggi: Algeria, Grecia, Israele, Libia, Marocco, Siria, Montenegro, Bosnia-Erzegovina e Libano. L'Italia non è assente. Infatti, per quanto riguarda il nostro paese, e inoltre Albania, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Malta, Principato di Monaco, Slovenia, Spagna, Tunisia, Turchia e Unione Europea, va sottolineato come anch'essi siano stati parti contraenti del protocollo del 1982 e come abbiano già ratificato il nuovo *Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée* (1995), approvato in sostituzione del precedente; attualmente quindi questi paesi sono da considerarsi contraenti del nuovo protocollo, agganciato a quello precedente ma con innovazioni rispetto ad esso.

(15) Attualmente le «aree specialmente protette», istituite nel Mediterraneo nel quadro di questo protocollo, sono 156. Tra i contraenti del protocollo solo l'Italia ha una legislazione specifica per la creazione di aree marine protette, mentre la maggior parte degli altri paesi ha adottato testi legislativi che ne consentono la creazione, ma che non includono regole dettagliate riguardanti la loro gestione, dal che scaturisce un ulteriore elemento di importanza di questo protocollo, che va a colmare tali lacune. La fonte è il *Projet de plan d'action stratégique pour la conservation de la diversité biologique en région méditerranéenne* (contrassegnato UNEP(DEC)MED WG.228/17) redatto il 31 luglio 2003 ad Atene (è reperibile sul sito www.unepmap.gr).

(16) Mare territoriale: in base alla *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, adottata a Montego Bay (Giamaica) nel 1982, il mare territoriale è una zona di mare adiacente alle acque interne la cui larghezza massima non può superare le 12 miglia nautiche (1 miglio nautico corrisponde a 1852,28 metri). La larghezza del mare territoriale deve essere calcolata a partire dalla cosiddetta linea di base, che solitamente coincide con la linea di bassa marea.

(17) Acque interne: in base alla citata *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* (1982) le acque interne sono quelle situate verso terra rispetto alla linea di base del mare territoriale.

(18) Il testo di questo protocollo, dal titolo *Protocole relatif à la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution résultant de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, du fond de la mer et de son sous-sol*, è redatto in lingua francese, inglese, spagnola e araba. Esso fu adottato il 14 ottobre 1994 a Madrid e depositato presso il governo spagnolo.

esperti, durante la quale venne affermato che «ladite source ne provoque pas, pour le moment, des risques de pollution aussi graves que les autres». I presenti si rendevano tuttavia conto di non poter sottovalutare una tale fonte d'inquinamento e di dover «tenir compte du risque potentiel croissant dû à l'intensification des opérations offshore, et précisément des forages pour hydrocarbures». In altre parole, il problema non appariva di prioritaria urgenza, seppure potenzialmente ad elevato rischio. Anche la scarsità di informazioni disponibili sull'argomento, nonché la riluttanza delle società petrolifere e dei singoli paesi a fornirne, ritardarono ulteriormente la stesura di questo protocollo.

Attualmente, a quasi dieci anni dall'adozione del testo definitivo, esso non è ancora entrato in vigore poiché è stato ratificato soltanto da quattro paesi ⁽¹⁹⁾ – Tunisia, Marocco, Albania e Cipro – che sono per giunta tra quelli meno coinvolti nelle azioni considerate dal protocollo stesso, ma che sono certamente preoccupati di eventuali danni prodotti al proprio mare dalle attività di paesi terzi. Dopo i tanti anni trascorsi senza un esito, questo protocollo di enorme importanza a livello di prevenzione rischia oggi, seriamente, di rimanere lettera morta.

La *Convenzione di Barcellona* sarebbe stata emendata nel 1995 e dotata di protocolli anch'essi emendati oppure sostituiti da nuove disposizioni dei quali si farà menzione nel quadro dei più recenti sviluppi del diritto internazionale sul Mediterraneo.

Subito a seguire la *Convenzione di Barcellona* si ebbe anche la stipula dell'«Accordo RAMOGE», del maggio 1976 ⁽²⁰⁾. Tramite tale accordo Francia, Italia e Principato di Monaco istituirono una stretta collaborazione scientifica, tecnologica, giuridica e amministrativa con l'intento di lottare contro l'inquinamento delle acque del mare territoriale e delle acque interne incluse in una «zona pilota» ⁽²¹⁾. Grazie a tale accordo furono realizzate numerose attività miranti a migliorare la conoscenza dell'ambiente marino e costiero, ad armonizzare i metodi di studio e di lavoro, così come a sensibilizzare al rispetto dell'ambiente la società in generale e in specifico gli utenti abituali del mare. Tra le varie attività svolte si possono citare a titolo di esempio i numerosi rilevamenti fotografici della «zona RAMOGE», lo studio comparativo dei suoi bacini idrografici allo scopo di mettere in evidenza il loro potenziale inquinante ⁽²²⁾, il confronto del funzionamento – nei tre paesi – delle pratiche di analisi e di valutazione della

(19) Nella *Convenzione di Barcellona* l'entrata in vigore dei protocolli è prevista infatti dopo il deposito del sesto strumento di ratifica.

(20) Il testo dell'«Accordo RAMOGE», redatto in lingua francese, fu adottato il 10 maggio 1976 ed è entrato in vigore nel 1981. Il Principato di Monaco ne è il depositario. I tre citati paesi membri hanno tutti ratificato l'accordo nel corso del primo trimestre 1981.

(21) La «zona pilota» era inizialmente delimitata, a ovest, dall'abitato di Saint Raphaël (Costa Azzurra) e, a est, da Genova, con al centro Monaco: la sigla «RAMOGE» deriva proprio dalle prime sillabe dei nomi di quelle località. Attualmente l'area è stata allargata per comprendere le città di Marsiglia e La Spezia.

(22) I bacini idrografici sono infatti ritenuti i principali vettori dell'inquinamento marino proveniente da fonti site sulla terraferma.

qualità delle acque marine e delle connesse condizioni delle risorse viventi, al fine di uniformarle il più possibile. L'organo esecutivo dell'*Accordo RAMOGE*, una commissione composta da delegati dei tre paesi membri, veniva inoltre incaricata di proporre ai governi le misure in grado di proteggere le acque, nonché di incitare le amministrazioni competenti a censire le zone inquinate e ad informarsi sulla non pericolosità dei progetti di pianificazione del territorio da ciascuno ipotizzati.

L'*Accordo RAMOGE* riveste una particolare rilevanza in quanto si tratta del primo tentativo di collaborazione internazionale finalizzata a un'efficace gestione congiunta dell'ambiente marino mediterraneo. Oltre a ciò, l'esperienza e le conoscenze in tal modo acquisite hanno costituito di recente un aiuto prezioso per la realizzazione del «Santuario dei mammiferi marini» istituito nel 1999, del quale si parlerà tra breve.

L'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente applicato al Mediterraneo. – La decade 1990 appare determinante per la salvaguardia del Mediterraneo. Nel 1995 si ebbe prima di tutto la revisione del *Plan d'action pour la Méditerranée*, che nei vent'anni della sua vita aveva stimolato una progressiva presa di coscienza politica circa l'importanza di conservare gli ambienti del bacino mediterraneo ⁽²³⁾. Le modifiche alla prima versione del *Plan d'action* vennero apportate sulla base degli indirizzi del dibattito internazionale circa lo sviluppo sostenibile, che si ebbero appunto negli anni successivi alla sua prima stesura, nel 1975. Il contributo più rilevante venne dalla *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo*, svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, che ha rappresentato un nuovo importante punto di riferimento per la politica ambientale nella sua globalità. In tale sede venne infatti adottato un documento molto significativo, noto come *Dichiarazione di Rio*, composto da 27 principi relativi allo sviluppo sostenibile e alle questioni a esso correlate. Nella *Dichiarazione di Rio* venne affermata la necessità della cooperazione tra gli Stati allo scopo di conservare, proteggere e ristabilire salute e integrità degli ecosistemi terrestri, nonché l'importanza della partecipazione dei cittadini ai procedimenti decisionali in materia di ambiente. Le innovazioni più significative della *Dichiarazione di Rio* furono il riconoscimento – su scala internazionale – dell'importanza di intraprendere studi d'impatto ambientale nel caso di attività che rischino di essere dannose ⁽²⁴⁾, ma soprattutto l'elaborazione del «principio di

(23) Hanno aderito al *Plan d'action* tutti i paesi costieri del Mediterraneo (si veda la nota 3), nonché l'Unione Europea.

(24) La valutazione di impatto ambientale, procedura istituita negli Stati Uniti già nel 1969 e adottata successivamente in Europa, ad esempio in Francia nel 1976, venne introdotta nella Comunità Economica Europea con una direttiva del 1985. Quest'ultima si profilò come uno strumento legislativo di grande efficacia, giacché chiedeva che fossero posti in evidenza – con eguale forza e eguale interesse – i possibili effetti negativi degli interventi territoriali su uomo-fauna-flora, così come su suolo-acqua-aria-clima-paesaggio, nonché sulle interazioni esistenti tra tutte quelle componenti e tutti quei fattori. Si vedano testi base come: N. GRECO, *Processi decisionali e tutela preventiva dell'am-*

precauzione»⁽²⁵⁾ e la definizione del principio comunemente indicato come «chi inquina paga», in base al quale «è il soggetto inquinante che deve di norma assumere il costo dell'inquinamento» (dal *Principio 16*).

La seconda fase del *Plan d'action pour la Méditerranée* risente di tale clima innovativo. Esso prevede, come obiettivi fondamentali, oltre proteggere l'ambiente marino e le zone costiere dall'inquinamento, operare nel senso di una gestione sostenibile delle risorse naturali marine e terrestri, salvaguardare e valorizzare i paesaggi e i siti di particolare interesse ecologico o culturale, rafforzare la solidarietà tra gli Stati costieri del Mediterraneo nel gestire il patrimonio ambientale comune, e infine contribuire al miglioramento della qualità della vita.

L'attenzione per il paesaggio, che come specifico valore – strutturale ed estetico inscindibile – non è in genere sufficientemente preso in carico dal legislatore soprattutto internazionale, dimostra lo sforzo di modernità di questo nuovo piano d'azione per il Mediterraneo. Un ulteriore suo carattere innovativo è poi quello di voler intessere un programma di cooperazione anche con i paesi in via di sviluppo⁽²⁶⁾, affinché adottino tecnologie rispettose dell'ambiente e perché ricevano la necessaria informazione (intesa sia come scambio di conoscenze ed esperienze tra paesi sia come informazione rivolta alla gente comune) onde dar seguito concreto alla nozione di sviluppo sostenibile⁽²⁷⁾.

biente, Milano, F. Angeli, 1989; A. KISS, *L'écologie et la loi: le statut juridique de l'environnement*, Parigi, L'Harmattan, 1989; P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004. Per l'Europa comunitaria di allora si trattò di una procedura fondamentale e innovativa, che ancora oggi, soprattutto per alcuni paesi membri, induce importanti azioni di tutela introducendo un approccio preventivo nell'iter decisionale statale relativo all'autorizzazione di progetti che potrebbero incidere negativamente sull'ambiente, e inoltre poiché garantisce al singolo cittadino la possibilità di partecipare attivamente a tali decisioni, anche opponendovisi. Come è noto, essa comporta l'esecuzione di uno studio preliminare e condizionante, finalizzato a individuare gli effetti di una data opera sull'ambiente, che possa dimostrare che quella progettata è la meno impattante. Tale procedura riveste pertanto un carattere preventivo, proponendosi di eliminare o rendere minime le eventuali conseguenze negative sull'ambiente, prima che si verifichino. Infine, per una riflessione complessiva sulla *Conferenza di Rio* è strumento utile il volume *The Environment after Rio. International Law and Economics* (a cura di L. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO e T. TREVES), Londra, Graham & Trotman, 1994.

(25) In base a tale principio «in caso di rischio di danni gravi o irreversibili, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rimettere a più tardi l'adozione di misure effettive finalizzate a prevenire il degrado dell'ambiente» (dal *Principio 15* della *Dichiarazione di Rio*): si tratta, nell'ambito della tutela ambientale, di una svolta di importanza capitale. Le conoscenze attuali riguardanti gli effetti immediati e le conseguenze a lungo termine delle attività umane sull'ambiente sono infatti parziali e frammentarie e il «principio di precauzione» si propone di fronteggiare, anche sul piano giuridico, siffatte lacune conoscitive, fino a quando si pervenga a conoscenze certe e affidabili. Si veda anche il volume *The Environment after Rio* citato in nota 24.

(26) Attualmente, tra i paesi costieri del Mediterraneo, quelli considerati in via di sviluppo sono: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Egitto, Libano, Libia, Marocco, «West Bank and Gaza» (così nel sito), Montenegro, Siria, Tunisia e Turchia (dati del World Bank Group: www.worldbank.org).

(27) I paesi membri concordarono nel riconoscere all'opinione pubblica un ruolo fondamentale nell'attuazione dello sviluppo sostenibile. Pertanto, i contraenti inserirono nel testo del *Plan d'action* la necessità di formare una coscienza ambientale nella società civile, di diffondere le informazioni

Dal punto di vista normativo il nuovo *Plan d'action* prevedeva, da un lato, emendamenti alla *Convenzione di Barcellona* nonché a due dei protocolli preesistenti ⁽²⁸⁾ e, dall'altro, la stesura di due nuovi protocolli dagli obiettivi di rilevante interesse: quello relativo alle aree specialmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo (1995) e quello relativo alla prevenzione dell'inquinamento derivante dagli spostamenti transnazionali di rifiuti pericolosi (1996).

La fondamentale novità di quello del 1995 (*Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée*), che sostituisce la formulazione del 1982 (*Protocole relatif aux aires spécialement protégées de la Méditerranée*), riguarda non tanto le misure di protezione da adottare, il cui elenco non subisce sostanziali modifiche, quanto l'obbligo, assente nel testo precedente, di individuare le linee di gestione e pianificazione delle aree protette da parte dei paesi contraenti ⁽²⁹⁾. Il nuovo protocollo impone infatti che ogni area protetta abbia un piano di gestione, nel quale siano precisati il quadro giuridico-istituzionale e i provvedimenti da applicare, nonché raccomanda che le attività da autorizzare al suo interno siano strettamente compatibili con gli scopi per i quali l'area stessa è stata creata. Vi è inoltre un aspetto di grande importanza ecologica e di carattere preventivo: nel protocollo vengono inseriti, tra i soggetti da tutelare tramite la creazione di aree protette, non solo gli habitat mediterranei che rischiano di scomparire, ma soprattutto quelli necessari alla sopravvivenza, alla riproduzione e al ripopolamento delle specie animali e vegetali endemiche, oppure in pericolo di estinzione o anche solo minacciate.

Le definizioni date dal protocollo dimostrano come la dimensione di prevenzione e preservazione, così come il principio di precauzione lanciati dalla *Dichiarazione di Rio* siano stati recepiti, ciò che appare chiarissimo osservando come in esso si stabilisca che il pericolo o la minaccia di estinzione di una specie (tanto vegetale che animale) debbano essere dichiarati anche se sono evidenti solamente in una porzione dell'areale di vita della specie stessa ⁽³⁰⁾.

Un'altra grande novità del protocollo del 1995 consiste nella creazione di una «lista di aree specialmente protette» ⁽³¹⁾ in quanto considerate di rilevante

relative allo stato dell'ambiente nel Mediterraneo, di mobilitare l'opinione pubblica, nonché di facilitare e promuovere la partecipazione della popolazione alle attività di protezione e di gestione dell'ambiente.

(28) Si tratta dei protocolli che si occupano dell'inquinamento derivante dallo scarico di rifiuti in mare e di quello proveniente da fonti site sulla terraferma: si veda *supra* p. 52.

(29) Il testo del protocollo del 1995, redatto in lingua francese, inglese, araba e spagnola, fu adottato il 10 giugno 1995 a Barcellona e depositato presso il governo spagnolo. Il protocollo è entrato in vigore il 12 dicembre 1999. L'elenco dei contraenti è *supra*, nota 14.

(30) Una specie endemica è «qualsivoglia specie il cui areale di ripartizione sia limitato ad una zona geografica specifica»; una specie in pericolo è «qualsivoglia specie minacciata di essere in via di estinzione in tutto o in parte il suo areale di ripartizione»; una specie minacciata è «qualsivoglia specie che rischi di scomparire in un futuro prevedibile in tutto o in parte il suo areale di ripartizione, e la cui sopravvivenza è poco probabile se i fattori di declino numerici o il degrado dell'habitat persistano».

(31) La *Liste des aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne* comprende 12 aree protette, il cui inserimento è stato approvato dai contraenti della *Convenzione di Barcellona* durante

importanza per il complessivo bacino mediterraneo: tali aree comportano obblighi di rispetto che assumono quindi carattere internazionale per eccellenza. L'iscrizione di un'area nella *Liste* deve essere giustificata da motivazioni valide per tutta la regione del Mediterraneo. Essa deve cioè possedere almeno uno di questi requisiti: svolgere un ruolo rilevante ai fini della conservazione della diversità biologica; essere particolarmente significativa dal punto di vista scientifico, estetico, culturale o educativo; contenere ecosistemi tipici della regione del Mediterraneo. Le aree inseribili nella *Liste* possono inoltre coprire zone situate, in tutto o in parte, nell'alto mare: è un significativo passo avanti nella protezione del Mediterraneo, poiché finalmente viene contemplata la conservazione delle estensioni marine che non ricadono sotto nessuna giurisdizione. È però necessario far rilevare come i soli paesi che abbiano aderito a tale proposta siano stati Spagna e Tunisia, e in misura assai inferiore la Francia. L'Italia è assente, eccezion fatta per la sua presenza nella *Liste* con il «Santuario per i mammiferi marini», istituito in collaborazione con Monaco e Francia, al quale partecipa come soggetto di prioritario peso e del quale si dirà a seguire.

Dati i requisiti richiesti per l'iscrizione nella *Liste* delle aree d'importanza mediterranea, la quasi totale assenza dell'Italia da una tale iniziativa internazionale appare poco comprensibile a una prima riflessione, soprattutto se si pensa all'elevato numero delle sue aree marine protette invece a livello peculiarmente nazionale ⁽³²⁾. In relazione a questa constatazione non si può prescindere dal sottolineare che un'area specialmente protetta d'importanza mediterranea» (ASPIM), una volta istituita, non può essere soppressa né tantomeno modificata in estensione geografica o in regime giuridico, se non per gravi motivi e comunque solo in seguito a una procedura analoga a quella utilizzata per la sua creazione, che è molto complessa: dunque, essa appare uno strumento di notevole efficacia proprio poiché fornisce garanzie di lunga durata ben maggiori rispetto alle altre aree protette. La creazione di un'area specialmente protetta d'importanza mediterranea» è dunque altamente vincolante, ciò che probabilmente spiega la scarsa partecipazione di quasi tutti i paesi della *Convenzione di Barcellona*.

Il nuovo protocollo del 1996 (*Protocole relatif à la prévention de la pollution de la Mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dange-*

la loro riunione tenutasi presso il Principato di Monaco nel novembre del 2001. Tali aree sono: Port-Cros (Francia), Cabo de Gata (Spagna), Cap Creus (Spagna), Islas Medes (Spagna), Isla de Alborán (Spagna), Islas Columbretes (Spagna), Isole di Kneiss (Tunisia), La Galite (Tunisia), il fondale marino di Levante de Almería (Spagna), Mar Menor e costa orientale di Murcia (Spagna), isole di Zembra e Zembretta (Tunisia) e infine il «Santuario per i mammiferi marini» (Italia, Francia, Monaco). Tra queste, il «Santuario» è la più vasta e per ciò stesso di rilevante importanza nell'effettiva salvaguardia ambientale marina; le restanti sono invece tutte zone di piccola e media grandezza. Fonte: *Projet de plan d'action stratégique...*, citato in nota 15.

(32) Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio enumera sul proprio sito, in un elenco ufficiale aggiornato al settembre 2003 e non modificato ancora all'autunno 2004, 26 aree protette esclusivamente marine e 5 miste, marine e terrestri.

reux et leur élimination) ⁽³³⁾ si preoccupa non soltanto del problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi, ma soprattutto dei rischi di inquinamento derivanti dal loro trasferimento dal paese che li produce verso paesi terzi. Alle notevoli difficoltà collegate all'eliminazione di tali rifiuti, si somma infatti il pericolo di sversamenti accidentali durante il trasporto, sovente effettuato via mare. La situazione diviene ancor più preoccupante, come messo in luce dal protocollo, allorché i rifiuti vengano indirizzati verso paesi in via di sviluppo. La disparità di livello economico e legislativo tra gli Stati costieri del Mediterraneo favorisce infatti, come noto, il trasferimento di rifiuti pericolosi verso quelli più arretrati, in cui la legislazione ambientale impone regole meno restrittive e in cui il costo dello smaltimento è assai meno elevato. Tuttavia, anche se il trasferimento di rifiuti pericolosi verso quei paesi risulta facile ed economico, non si hanno garanzie che l'eliminazione avvenga in modo compatibile con l'imperativo di salvaguardare l'ambiente e, con esso, la salute umana. Il protocollo, in merito a tale questione, impone pertanto la proibizione all'esportazione e al transito di rifiuti pericolosi verso i paesi in via di sviluppo, mentre questi ultimi devono impegnarsi a vietarne l'importazione e il transito attraverso zone poste sotto la loro giurisdizione ⁽³⁴⁾. In questo protocollo viene inoltre formulata una premessa teorica d'importanza ben più generale per la risoluzione del problema dei rifiuti pericolosi, vale a dire la considerazione della necessità di sostituire i metodi di produzione industriale in uso con metodi meno inquinanti, che permettano quindi una considerevole riduzione della produzione di rifiuti dannosi. Dato che il grave problema dello smaltimento di tali rifiuti è strettamente legato a quello dei metodi di produzione industriale che li generano, anche in questo caso il protocollo dimostra un approccio preventivo assai avanzato.

Oltre alla modernità dei due protocolli aggiunti nel 1995-1996, si deve sottolineare come anche le modifiche apportate sempre in quegli anni alla *Convenzione di Barcellona* e ai suoi originari protocolli tendessero in generale a rafforzare le azioni di prevenzione, con particolare riguardo ai pericoli provocati dai vari tipi di inquinamento. Possiamo citare ad esempio l'allegato IV al protocollo del 1980, elaborato nel 1991 dal Comitato Scientifico e Tecnico e dal Comitato Socio-economico afferente alla *Convenzione di Barcellona* e incentrato sull'inquinamento proveniente dalla terraferma: in esso si affrontò il complesso problema – solo sfiorato in precedenza – della lotta all'inquinamento

(33) Il testo, redatto in lingua francese, inglese, araba e spagnola, fu adottato il 1° ottobre 1996 a Smirne (Turchia) e depositato presso il governo spagnolo. Esso non è ancora entrato in vigore. Le parti contraenti, enumerate in base alla data di ratifica, sono infatti solo Tunisia, Marocco, Malta e Albania. Per le cause di una tale situazione si veda *infra* p. 61.

(34) Il testo specifica che con l'espressione «paesi in via di sviluppo» bisogna intendere gli Stati non membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Val la pena di ricordare i paesi membri di questa Organizzazione, qui elencati in ordine alfabetico: Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia e Ungheria.

atmosferico che contamina anche le acque marine (esso viene aggiunto a detto protocollo, come allegato III, nel 1996).

Con gli emendamenti del 1995 alla convenzione si ebbe inoltre un'altra progressione nella concezione della difesa del Mediterraneo, dato che essa venne a inglobare nella sua sfera d'azione anche i litorali, finalmente considerati inscindibili dal mare in senso stretto. Un aspetto che dimostra una grande maturazione nella filosofia di tutela della convenzione emendata è poi costituito dal superamento della terminologia – antropocentrica ed economicistica – ruotante attorno all'idea di sfruttamento ottimale e di conservazione delle risorse marine a garanzia della fruizione umana, alla quale venne sostituito un linguaggio aderente ai criteri dell'ecologia più avanzata e di un'economia ecocompatibile. Infine, tanto nei nuovi protocolli che negli emendamenti apportati alla convenzione e ai protocolli preesistenti, vennero introdotti i già ricordati principi di «precauzione» e «chi inquina paga», oltre ovviamente alle procedure di valutazione di impatto ambientale come base di qualsivoglia azione umana.

Un'ulteriore fondamentale innovazione del 1995 fu l'introduzione di una procedura di vigilanza sull'applicazione della *Convenzione di Barcellona* e dei suoi protocolli, il «reporting system»⁽³⁵⁾, che impone ai contraenti la stesura di rapporti periodici circa il rispetto di quanto in essi stabilito, nonché circa le misure adottate per il loro adempimento. Si tratta di rapporti destinati a essere sottoposti, durante le riunioni delle parti contraenti, all'attenzione di tutti i partecipanti al fine di verificare collegialmente l'effettiva attuazione dei testi adottati e di prendere, qualora fosse necessario, i provvedimenti utili a tale scopo. Si parte dal presupposto che, sebbene i paesi autori di ciascun rapporto possano enfatizzare le proprie azioni di tutela, è comunque improbabile che essi decidano di compromettere la propria immagine a livello internazionale falsificando spudoratamente la realtà. Il *reporting system* è una forma particolarmente efficace del mutuo controllo sull'applicazione di un trattato internazionale, poiché oltre ai contraenti rende partecipe come «parte in causa» anche l'opinione pubblica mondiale e tali considerazioni sono valide in modo particolare per il diritto internazionale dell'ambiente, proprio in relazione alla grande attenzione che essa riserva alle questioni ambientali. L'introduzione del *reporting system* è dunque un importante incentivo al rispetto degli impegni presi dalle parti contraenti.

L'unico elemento negativo inserito negli emendamenti alla *Convenzione di Barcellona* consiste nel riconoscimento della «immunità sovrana» delle imbarcazioni da guerra e di quelle impiegate da uno Stato per servizi pubblici non commerciali. Tali categorie di navi godono cioè della completa immunità rispet-

(35) Tale procedura è la forma di controllo più diffusa nel diritto internazionale. Si veda in proposito A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Parigi, Editions Pedone, 1989, p. 53. Alexander Kiss, nominato anche alla nota 24, direttore di ricerca presso il CNRS francese, attivo nel settore sin dalla decade 1970, è considerato il padre della teoria del diritto internazionale dell'ambiente e del diritto ambientale europeo; tra le sue molte pubblicazioni, di grande interesse sono stati i contributi teorico-giuridici apparsi negli anni 1980-1990: *Present Limits to the Enforcement of State Responsibility for Environmental Damage*; *La responsabilité dans le système international*; *Environnement et développement ou Environnement et survie?*

to alla giurisdizione di qualsiasi Stato diverso da quello di bandiera. L'immunità sovrana è valida ovunque – in alto mare, durante il transito nelle acque territoriali e durante il soggiorno nelle acque interne di uno Stato – e riguarda l'esenzione da fermo, ispezione, tassazione e applicazione di leggi straniere. Essa costituisce di fatto un'evidente limitazione all'efficacia dei trattati internazionali che mirano a preservare il mare dall'inquinamento causato dalle navi. Rispetto al testo del 1976 l'inserimento di questo paragrafo è dunque un passo indietro nella *Convenzione di Barcellona*, anche se essa – onde attenuare una tale limitazione – impone a ogni Stato l'obbligo di vigilare sulla correttezza dell'operato delle proprie navi protette dall'immunità ⁽³⁶⁾.

È necessario richiamare l'attenzione sul fatto che gli emendamenti alla *Convenzione di Barcellona* e ai primi protocolli non sono stati ancora ratificati da un numero sufficiente di paesi membri e pertanto non sono ancora entrati in vigore. Il nuovo protocollo del 1995 – sulle aree specialmente protette e sulla biodiversità nel Mediterraneo – è invece entrato in vigore nel 1999.

Per quanto attiene al nuovo protocollo del 1996 concernente il trasporto di rifiuti pericolosi, si deve far notare una situazione particolare: esso è stato firmato solamente dalla metà dei contraenti della *Convenzione di Barcellona*, e tra i firmatari mancano sia l'Unione Europea sia la Francia, che hanno espresso varie riserve sul testo ⁽³⁷⁾. Ciò non deve essere considerato come disinteresse per una materia tanto importante. Infatti tutti i contraenti della *Convenzione di Barcellona* sono anche contraenti della *Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento*, nata per volontà del *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente*, adottata nel 1989 ed entrata in vigore nel 1992; essa fu peraltro ispiratrice del protocollo del 1996. Alcuni tra i contraenti della *Convenzione di Barcellona* hanno inoltre sottoscritto accordi internazionali multilaterali in materia di rifiuti pericolosi conformemente alle disposizioni della *Convenzione di Basilea* stessa ⁽³⁸⁾. La causa della mancata adesione al protocollo del 1996 va anche ricercata nelle perplessità che talune

(36) Occorre fare attenzione, nel caso si consulti separatamente dalla convenzione emendata nel 1995 i protocolli anch'essi emendati. In essi infatti non si fa specifica menzione di tale immunità, perché quest'ultima viene comunque contemplata nel 1995 dall'articolo 3, comma 5 della convenzione stessa. Ciò potrebbe suscitare interpretazioni contraddittorie. Anche per il testo originale (1976) del protocollo che si occupa dell'inquinamento derivante dallo scarico di rifiuti in mare (si veda *supra* p. 52) è necessario fare un'osservazione utile per lo studioso: esso riconosceva l'immunità sovrana, laddove il nuovo testo emendato nel 1995 la sopprime. Anche qui si tratta di un'anomalia solo apparente, che si spiega con l'inserimento dell'immunità nel citato articolo della convenzione come emendata nel 1995.

(37) I paesi firmatari, in ordine alfabetico, sono: Algeria, Egitto, Grecia, Italia, Libia, Malta, Marocco, Principato di Monaco, Spagna, Tunisia e Turchia. Poiché le firme, avvenute nel 1996 e 1997, sono state seguite da ratifica solo da parte di Malta, Marocco, Tunisia, con in aggiunta firma e ratifica di Albania, il protocollo non è entrato in vigore (si veda il sito www.unepmap.gr).

(38) Si può citare ad esempio la *Convenzione di Bamako* sul divieto d'importazione di rifiuti pericolosi in Africa, adottata nel 1991 come completamento regionale della *Convenzione di Basilea*. La *Convenzione di Bamako* vieta anche lo smaltimento di tali rifiuti in mare, ivi comprese le scorie radioattive che non sono invece coperte dalla *Convenzione di Basilea*.

disposizioni in esso contenute hanno suscitato, come ad esempio l'inserimento dei rifiuti radioattivi nella lista di quelli presi in considerazione: ciò non è stato condiviso da Francia, Israele e Unione Europea per i conflitti di competenza che si sarebbero potuti creare con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica che già agisce per tale materia ⁽³⁹⁾.

Un nuovo passo avanti nella protezione della biodiversità marina e delle specie a rischio di estinzione si colloca ancora una volta nel 1996, con l'*Accord sur la conservation des cétacés de la Mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente*, detto comunemente «ACCOBAMS» ⁽⁴⁰⁾. I cetacei ⁽⁴¹⁾, che come è noto sono posizionati al vertice della catena alimentare e il cui ritmo riproduttivo è lento benché essi siano longevi, sono esseri particolarmente vulnerabili rispetto all'insieme delle minacce derivanti dalle attività umane in mare, dall'inquinamento all'impoverimento della fauna ittica di cui essi si nutrono, dal degrado dei fondali alle collisioni con imbarcazioni e conseguenti ferimenti, fino alle catture accidentali soprattutto nelle reti derivanti. Un'ulteriore causa di rischio per la vita dei cetacei nel Mediterraneo è rappresentata dalle azioni di disturbo e di inquinamento acustico generati da varie fonti (navigazione, sonar, esercitazioni militari, prospezioni minerarie, fino al diffuso *whale-watching*). Le conseguenze di tali interferenze vanno dalle lesioni agli organi auditivi sino allo stordimento di questi mammiferi che può provocare gli «spiaggiamenti» dei quali si è evocata la gravità per quanto concerne l'estate 2004.

Alcune specie sono inoltre state decimate nel Mar Nero a seguito di sconsigliate forme di caccia, oppure da deliberate uccisioni come tuttora avviene anche nel Mediterraneo, ove soprattutto i delfini vengono soppressi dai pescatori poiché potenziali concorrenti nella pesca nonché potenziali danneggiatori delle reti (sovente fuori norma europea). Le condizioni di sopravvivenza di

(39) L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, nata nel 1957 nell'ambito delle Nazioni Unite, è il fulcro della cooperazione mondiale in campo nucleare e per la promozione di tecnologie nucleari non pericolose e pacifiche.

(40) Il testo dell'*Accordo ACCOBAMS*, redatto in lingua francese, inglese, araba, spagnola e russa, è stato adottato il 24 novembre 1996 presso il governo del Principato di Monaco e colà depositato. L'accordo è entrato in vigore il 1° giugno 2001. Le parti contraenti e che hanno ratificato sono qui elencate in ordine alfabetico: Albania, Bulgaria, Croazia, Francia, Georgia, Grecia, Libia, Malta, Marocco, Portogallo, Principato di Monaco, Romania, Siria, Spagna, Tunisia e Ucraina. I paesi firmatari dell'accordo ma che non lo hanno ancora ratificato sono: Cipro e Italia (la ratifica è attualmente in attesa dell'approvazione definitiva della Camera dei Deputati). Questi dati, aggiornati sul sito dell'*Accordo ACCOBAMS* all'agosto 2004, risultano invariati al successivo autunno (www.accobams.mc).

(41) Le specie di cetacei comunemente presenti nel Mediterraneo sono: la balenottera comune, il capodoglio, il delfino comune, la focena comune, il globicefalo, il grampo, la stenella striata, il tursiopo e lo zifio. Queste specie sono tutte rappresentate, sia nel Mediterraneo sia nel Mar Nero, da popolazioni stanziali. Occasionalmente sono stati avvistati nel Mediterraneo anche la balenottera minore, l'orca, la pseudorca, lo steno e la susa indica (quest'ultima proveniente dal Mar Rosso, sua zona di residenza abituale). La fonte di tutte le informazioni relative ai cetacei è *Cetaceans Species Occurring in the Mediterranean and Black Seas*, di G. NOTARBARTOLO DI SCIARA, in *Cetaceans of the Mediterranean and Black Seas: State of Knowledge and Conservation Strategies*, 2002. Si tratta di uno studio redatto appositamente per il segretariato dell'*Accordo ACCOBAMS*.

questi mammiferi sono particolarmente negative nel Mediterraneo e nel Mar Nero poiché, data la natura semichiusa di questi mari, altissima è la concentrazione dei fattori di rischio. Si deve infatti tener conto come gli habitat dei cetacei – oggi per gran parte degradati – varino a seconda delle specie e si distribuiscano dal mare aperto, come nel caso del capodoglio e dello zifio, sino alle inquinatissime fasce costiere e sin negli estuari dei fiumi egualmente inquinatissimi, come ad esempio per il tursiopo e la focena comune.

I cetacei del Mediterraneo – e del Mar Nero – sono tra l'altro fra le specie marine più altamente colpite da sostanze tossiche quali il mercurio, gli insetticidi come il DDT (vietati ma ancora usati dolosamente), nonché la vasta gamma dei difenili policlorurati (usati ad esempio come fluidi refrigeranti, come plastificanti e come impermeabilizzanti), altamente persistenti nell'ambiente e che si accumulano nei tessuti adiposi provocando gravi contaminazioni non solo nei cetacei, ma anche in tutti gli animali e nell'uomo. L'obiettivo primario dell'Accordo ACCOBAMS consiste nel raggiungere e mantenere uno stato di conservazione «favorevole» ⁽⁴²⁾ delle popolazioni dei cetacei, tramite il divieto e la prevenzione di ogni cattura non autorizzata, nonché attraverso la creazione di una rete di aree protette che ne favoriscano la vita e la riproduzione. Lo strumento di applicazione di tale obiettivo è lo specifico piano di conservazione allegato al testo dell'accordo, che stabilisce gli obblighi di ogni paese contraente. Tali obblighi vanno dall'elaborazione di una legislazione nazionale in materia di protezione dei cetacei, che comprenda in modo particolare un'accorta regolamentazione della pesca in modo da ridurre i negativi effetti precedentemente menzionati, sino alle attività di ricerca e di monitoraggio continuo delle popolazioni esistenti e alla protezione degli habitat tramite l'istituzione di aree specialmente protette sul modello proposto dallo specifico protocollo (del 1995) della *Convenzione di Barcellona*. L'accordo richiede infine l'elaborazione di programmi di informazione ed educazione rivolti agli utenti del mare.

Un elemento di particolare interesse consiste nell'apertura dell'Accordo ACCOBAMS anche ai paesi privi di litorale, ma le cui imbarcazioni operino nelle acque marine frequentate dai cetacei, nell'intento di responsabilizzare tali paesi stimolandoli a contribuire alla salvaguardia della fauna animale, dato che essa, e più in generale la biodiversità, rappresenta un patrimonio inestimabile e

(42) La definizione delle condizioni in cui lo stato di conservazione di una specie si considera «favorevole», cui fa riferimento l'Accordo ACCOBAMS, è quella contenuta nella *Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica* del 1979, stipulata a Bonn, ovvero: «lo stato di conservazione sarà considerato come favorevole allorché: 1) i dati relativi alla dinamica delle popolazioni della specie migratrice in questione indichino che tale specie continua e continuerà a costituire, a lungo termine, un elemento vitale degli ecosistemi cui appartiene; 2) l'estensione dell'area di distribuzione di tale specie migratrice non si riduca né rischi di ridursi a lungo termine; 3) esista, e continuerà ad esistere in un futuro prevedibile, un habitat adeguato al mantenimento a lungo termine della popolazione di tale specie migratrice; 4) la distribuzione e gli effettivi della popolazione di tale specie migratrice siano vicini alle loro dimensioni e livelli storici, nella misura in cui esistano ecosistemi confacenti alla suddetta specie e nella misura in cui ciò è compatibile con una saggia gestione della fauna selvatica e del suo habitat».

insostituibile per tutta l'umanità, al di là di ogni giurisdizione o sovranità. Un secondo elemento di notevole importanza è l'estensione dell'area di applicazione dell'accordo alla zona atlantica adiacente al Mediterraneo, a ovest dello Stretto di Gibilterra, limitata dalla linea immaginaria che unisce il faro di Capo San Vincenzo (Portogallo) con quello di Casablanca (Marocco). Si tratta di una fascia determinante per la sopravvivenza di tutte le specie di cetacei europei, che infatti gravitano tra il bacino mediterraneo e la stessa, come anche avviene per le specie più tipicamente oceaniche quali ad esempio la balenottera minore, l'orca, la megattera.

Unica nota negativa nell'accordo è costituita dall'articolo XV, che sancisce per ogni Stato la possibilità di esprimere una riserva su una parte specifica delle proprie acque interne, la quale viene quindi a essere esclusa dalle disposizioni dell'accordo stesso. Fortunatamente, a oggi, nessun contraente si è avvalso di tale limitazione.

La fondamentale decade 1990, con le tante sue iniziative di tutela e prevenzione, si è conclusa con un ulteriore trattato, l'*Accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini*, adottato nel 1999 ed entrato in vigore nel 2002 con tre parti contraenti, Italia – con ruolo e finanziamenti di particolare rilevanza – Principato di Monaco e Francia ⁽⁴³⁾. Lingue dell'accordo, depositato presso il Principato di Monaco, sono italiano e francese.

Si tratta di un progetto estremamente ambizioso sotto vari profili, a cominciare dal suo voler introdurre nel linguaggio della politica ambientale europea la nozione di «santuario», inteso come luogo essenziale, quindi sacro, per la sopravvivenza dei cetacei. La scelta del termine è stata dettata dall'esigenza di marcare un distinguo rispetto a termini correnti – quali parco marino, riserva, area marina protetta – che apparivano riduttivi rispetto all'obiettivo che questo accordo intende realizzare: quello di «consacrare» una vastissima area per proteggere non solo i cetacei con i loro habitat, ma inoltre tutta la biodiversità in essa compresa. Il secondo elemento di rilevanza è appunto l'estensione spaziale dell'areale interessato dall'accordo, il bacino corso-ligure-provenzale (circa 87.500 km²), areale che comprende anche le acque internazionali – aspetto, questo, di indiscussa novità. In tali acque ogni firmatario deve assicurare l'applicazione delle disposizioni dell'accordo non soltanto da parte delle navi battenti la propria bandiera, ma anche di quelle battenti la bandiera di Stati terzi, nel rispetto dei limiti previsti dalle regole del diritto internazionale sancite dalla citata *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* (Montego Bay,

(43) L'Italia ha ratificato per ultima questo accordo, ritardandone l'entrata in vigore. Tale ritardo è dovuto ai tempi tecnici che sono stati necessari per individuare lo strumento giuridico adatto, poiché l'Italia ha voluto predisporre, unico tra i tre paesi firmatari, una copertura finanziaria adeguata, nonché istituire un «Comitato di pilotaggio» con il compito di definire sia le misure nazionali sia quelle da proporre in sede internazionale. L'Italia ha approvato una copertura specifica di 250 milioni di lire annue per le spese di funzionamento del Comitato, nonché un'ulteriore dotazione di 800 milioni di lire annue mirate all'attuazione delle misure stabilite nell'accordo. La legge 391 dell'11 ottobre 2001 sancisce, inoltre, il divieto di effettuare competizioni di imbarcazioni veloci a motore nelle acque territoriali italiane comprese nel Santuario.

1982). Per dare un'idea della portata concreta dell'accordo, si deve ricordare che nel vastissimo areale su cui esso si applica sono state individuate, tra il 1980 e il 1990, molte centinaia di balenottere comuni, oltre 20.000 esemplari di stenella striata, nonché capodogli, globicefali, grampi, tursiopi, zifi e naturalmente delfini comuni. L'ulteriore elemento che rende questo accordo particolarmente interessante consiste nel fatto che esso sta a coronamento di tutta la legislazione preesistente in materia ⁽⁴⁴⁾, imponendo inoltre ai suoi firmatari di presentare la proposta di iscrizione del Santuario nella *Lista delle aree specialmente protette di importanza mediterranea* (protocollo del 1995 alla *Convenzione di Barcellona*). Il Santuario fa conseguentemente parte della ricordata *Liste* dal febbraio 2003 e ne consegue che, ai sensi dell'articolo VIII del succitato protocollo, ogni disposizione prevista dal testo dell'accordo viene estesa automaticamente a tutti i dodici contraenti del protocollo stesso, che costituiscono quasi il 62% dei paesi costieri del Mediterraneo, nonché all'Unione Europea.

Gli obiettivi del Santuario sono prima di tutto la conservazione dei mammiferi marini e dei loro habitat, proteggendoli per quanto possibile preventivamente dagli impatti negativi diretti o indiretti delle attività umane, e inoltre il monitoraggio continuo delle popolazioni in modo da approfondire anche le conoscenze scientifiche sulle stesse, che sono oggi ancora molto lacunose. I tre paesi contraenti debbono conseguentemente intensificare la lotta contro ogni forma di inquinamento marino incluso quello proveniente da fonti situate sulla terraferma e debbono pertanto adottare strategie nazionali tese a eliminare progressivamente gli scarichi di sostanze tossiche nell'estesissimo areale del Santuario ⁽⁴⁵⁾. Vengono bandite inoltre la caccia, la cattura, l'uccisione dei cetacei anche se solamente allo stato di tentativo; sono vietati pure il semplice inseguimento o disturbo degli stessi. Per quanto concerne le azioni di pesca vengono bandite le reti derivanti, il cui uso costituisce, come già detto, una delle maggiori cause di mortalità soprattutto per balene e delfini ⁽⁴⁶⁾.

Un aspetto di notevole modernità consiste, infine, nella valutazione del rischio costituito dal turismo di massa, che causa purtroppo le ben note azioni di disturbo ambientale per la fauna ittica e di depauperamento dei suoi habitat fisici e biologici. L'accordo prevede dunque l'elaborazione di un «codice di condotta» per i turisti, finalizzato a renderli osservatori «ecompatibili» e mirante a diffondere interesse e simpatia per questi straordinari mammiferi marini così da

(44) I cinque trattati internazionali di cui l'accordo tiene conto sono la *Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica* del 1979, la *Convenzione relativa alla conservazione della vita animale e dell'ambiente naturale in Europa* sempre del 1979, la *Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena* del 1946 con successive modifiche, l'*Accordo ACCOBAMS* del 1996, la *Convenzione di Barcellona* del 1976 e suoi protocolli.

(45) Si tiene conto delle sostanze tossiche elencate nell'allegato I del protocollo della *Convenzione di Barcellona*, nella sua versione originale del 1980, relativo alla protezione del Mare Mediterraneo contro l'inquinamento proveniente da fonti e attività situate a terra.

(46) L'accordo si conforma alla normativa vigente nell'Unione Europea, *Regolamento n. 894/1997 del Consiglio del 29 aprile 1997 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse di pesca*, modificato nel 1998.

tutelarne l'esistenza. L'accordo ha dunque fatto propria una fondamentale istanza della *environmental ethics*, che indica come, per pervenire a una concreta salvaguardia, non siano sufficienti regolamenti e leggi, ma sia indispensabile aver creato a monte degli stessi un diffuso tessuto di affettività sociale verso i soggetti ambientali da proteggere, tale che regolamenti e leggi appaiano soluzioni non coercitive bensì auspiccate, indispensabili strumenti a loro volta da difendere con decisione e da far rispettare.

Purtroppo in questo bellissimo accordo è presente la limitazione osservata anche nel testo emendato della *Convenzione di Barcellona* ⁽⁴⁷⁾, vale a dire quella riservata alla circolazione delle navi da guerra oppure di quelle utilizzate da uno dei tre Stati per servizi pubblici non commerciali, che sono libere di agire al di fuori dell'accordo stesso.

Tornando alla storia del diritto ambientale applicato alla tutela del Mediterraneo, un'altra data importante è il 2002, quando è stato adottato un nuovo protocollo alla *Convenzione di Barcellona*, dal titolo *Protocole relatif à la coopération en matière de prévention de la pollution par les navires et, en cas de situation critique, de lutte contre la pollution de la Mer Méditerranée*, che sostituisce quello per la lotta all'inquinamento da idrocarburi e sostanze tossiche conseguente a incidenti in mare, del 1976 ⁽⁴⁸⁾. Questo nuovo testo, non ancora in vigore per le troppo scarse ratifiche dovute, in parte, alla ben nota lentezza di un tal genere di procedura che richiede l'intervento del vertice di ciascuno Stato firmatario, impegna i paesi contraenti in due diverse direzioni: la prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi ⁽⁴⁹⁾ e la lotta contro l'inquinamento conseguente a incidenti in mare, ciò che comporta l'esistenza di piani d'emergenza sia presso i porti e le installazioni al largo sia sulle navi stesse. Nel testo del 1976 quest'ultima forma di inquinamento era considerata un fatto praticamente ineluttabile. Il nuovo obiettivo dei contraenti, dunque, si trasforma: in materia di inquinamento del mare non ci si può più limitare a porre rimedio ai danni già causati, ma è fondamentale piuttosto cooperare affinché essi non si verifichino affatto. Nella filosofia di questo protocollo si passa dunque a un livello di prevenzione e preservazione.

(47) Si veda *supra*, p. 61.

(48) Il testo del protocollo è stato adottato a Malta il 25 gennaio 2002; è redatto in lingua francese, araba, spagnola e inglese. È depositato presso il governo spagnolo. I paesi che lo hanno ratificato, qui elencati nell'ordine cronologico della loro ratifica, sono: Principato di Monaco, Malta, Turchia, Croazia e Francia. Oltre all'Unione Europea, i paesi che hanno firmato ma non ancora ratificato sono, in ordine alfabetico: Algeria, Cipro, Grecia, Israele, Italia, Libia, Marocco, Siria, Slovenia, Spagna, Tunisia.

(49) Questa problematica, oggetto dell'attenzione di vari trattati internazionali a valenza mondiale, non era presente nella *Convenzione di Barcellona* (1976) e, per lo specifico areale del Mediterraneo, è stata affrontata per la prima volta in questo protocollo, che costituisce pertanto un altro fondamentale tassello nella lotta a tutto campo contro l'inquinamento marino.

Quale futuro? – La persona comune, ammirando lo spettacolo del Mediterraneo con i suoi vivi colori che mutano nel corso delle ore, ben difficilmente può rendersi conto degli agenti che, sovente subdolamente, invisibilmente, lo minacciano e che in queste pagine sono stati evocati: l'inquinamento sistematico, determinato dall'immissione continua nel tempo di sostanze tossiche e materiali indistruttibili provenienti da diverse fonti site a terraferma (acque reflue di ogni natura scaricate in mare sia direttamente sia attraverso corsi d'acqua e canalizzazioni, rifiuti portuali, oggetti gettati in mare dai singoli); l'inquinamento operativo, legato alle attività delle imbarcazioni (loro lavaggio e pulizia delle cisterne, scarico delle acque nere e di zavorra, residui di carburanti); l'inquinamento accidentale, causato da rotture di condotte subacquee, da naufragi e incidenti, da esplosioni su piattaforme; l'inquinamento clandestino provocato dalla sepoltura in mare, fuori da ogni legge e prudenza, di carichi di sostanze altamente tossiche quando non di residui nucleari.

A queste tipologie di inquinamento, tutte gravi in sé, ma micidiali quando si sovrappongono e intrecciano, si debbono aggiungere serie di azioni umane, che vanno da forme sconsiderate di pesca al prelievo di viventi nei fondali o delle rocce del fondale stesso, nonché di rocce e vegetazione dalla costa, sino ai danni provocati da un turismo troppo spesso totalmente privo di etica, ineducato e sporco, che utilizza le spiagge e il mare come discarica personale a cielo aperto e che disturba le popolazioni ittiche e di cetacei con rumori e apparecchiature di ogni genere. L'insieme di queste forme di inquinamento e di danneggiamento pongono a rischio l'equilibrio delle acque, la vita delle popolazioni marine del regno animale e vegetale e, aspetto meno noto, l'assetto fisico-geologico dei fondali, fatto, questo, di estrema gravità.

Ma chi danneggia paga? È possibile far pagare il soggetto responsabile di inquinamenti e danni? È il grande dilemma dell'attuale legislazione, non solo internazionale, ma pure interna, dato che in questi casi il risarcimento riveste due aspetti davvero complessi, quello «in moneta» e soprattutto la delicata e ardua opera di bonifica e ripristino degli equilibri marini danneggiati.

L'avvio a una tale problematica è stato molto difficile.

Nel 1969 veniva adottata la *Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni provocati da inquinamenti da idrocarburi*, promossa dall'Organizzazione Marittima Internazionale, depositata a Bruxelles ed entrata in vigore solo nel 1975, con successivi emendamenti sino al 1992 – tutti ratificati dall'Italia. Essa si preoccupava però solamente degli equi indennizzi alle persone che avessero subito il danno e, tra l'altro, limitando la sfera d'azione al territorio e mare territoriale dello Stato contraente ⁽⁵⁰⁾. Nel 1986 veniva introdotto il principio «chi inquina paga», applicato all'ambiente grazie al diritto comunitario,

(50) I contraenti del protocollo di emendamento del 1992 sono allo stato attuale 101. La convenzione del 1969 sarà da esso sostituita non appena tutti i suoi contraenti avranno ratificato il protocollo stesso; prima di ciò vi è pertanto coesistenza dei due differenti testi e gli Stati seguono l'uno o l'altro a seconda della loro ratifica. Si sottolinea che i paesi che attendono di ratificare il protocollo sono 45 (dati aggiornati all'autunno 2004).

in conseguenza dell'articolo 130R dell'*Atto Unico Europeo* che affermava infatti che «l'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"». Sul piano del diritto internazionale, come già ricordato, tale essenziale principio venne ripreso dalla *Conferenza di Rio* del 1992. A seguire, nel giugno 1993, il Consiglio d'Europa adottava a Lugano la *Convenzione concernente la responsabilità civile per i danni risultanti da attività pericolose per l'ambiente*, depositata presso il Consiglio stesso. Si deve sottolineare come l'Italia, sebbene firmataria già nel 1993, non l'abbia ancora ratificata. Poiché non vi sono state ancora ratifiche la convenzione non è entrata in vigore, malgrado il suo altissimo significato concreto. La convenzione, oltre a prendere in considerazione il risarcimento economico del danno, prevede nel risarcimento stesso anche le azioni di ripristino ambientale da parte degli operatori responsabili. L'area di applicazione geografica sarà costituita dai territori che ogni paese contraente deciderà di porre nel campo d'azione della convenzione stessa. Essa prevede inoltre che le azioni di risarcimento debbano essere presentate presso il tribunale del luogo ove il danno si è verificato oppure di quello di residenza del responsabile del danno stesso.

I passi fatti dal diritto internazionale dell'ambiente sono importanti. Tuttavia l'attuazione del principio all'apparenza ovvio «chi inquina paga» – che si dovrebbe ridefinire in «chi danneggia l'ambiente paga», dato il carattere ambiguo del termine inquinamento che può essere inteso restrittivamente nel senso del puro danno da agenti inquinanti – non è facile né automatica. E la complessità diviene veramente notevole nel caso del mare.

Il primo grande problema è quello di stabilire quanto sia vasto geograficamente e profondo ecologicamente il danno inferto al mondo marino, con tutte le sue componenti ambientali – acqua, rocce e fondali, componenti biotiche. A ciò si aggiunge un ulteriore fattore di incertezza: riuscire a valutare la portata temporale del danno, che sovente si manifesta in momenti di molto successivi su componenti degli ecosistemi marini inizialmente all'apparenza risparmiate. Entrambi questi problemi incidono in modo rilevante quando si passa a stabilire la congruità del risarcimento, che è l'ostacolo più arduo da sormontare, data la difficoltà di attribuire un preciso valore economico-pecuniario a un bene tanto delicato e universale quale è l'ambiente. Il terzo problema è stabilire l'esatto soggetto o i soggetti che hanno generato il danno, che in molti casi parte da lontano: basterà pensare a quegli insediamenti che ancora scaricano in mare residui industriali e fognature, oppure che riversano i medesimi nei corsi d'acqua che a loro volta si gettano in mare. A tali situazioni, comunque individuabili se vi è volontà politico-amministrativa, si debbono aggiungere quelle occulte, causate da «imbarcazioni fantasma», mafie marittime che scaricano in acqua sostanze tossiche e rifiuti di ogni genere e di imprecisata provenienza: in quei casi gli agenti da individuare raddoppiano, rimanendo infatti oscure tanto le fonti primarie che generano gli inquinanti quanto i soggetti che li trasportano e scaricano. Si tratta dunque di pervenire alla dimostrazione del legame causale tra autore, azione lesiva e danno, con le connesse difficoltà di prova. Altro

cospicuo problema è quello di pervenire a far pagare il risarcimento, non solo data la complessità delle procedure internazionali, ma anche perché i soggetti possono non essere dotati dei fondi necessari ⁽⁵¹⁾.

In conclusione, la responsabilità per danni ambientali può essere applicata e trasformarsi in risarcimento solo in presenza di tre condizioni indispensabili: quando siano individuati i colpevoli, quando sia chiaramente stabilito il nesso causale tra autore e danno, quando il danno sia quantificabile in termini economici non ultimo considerando le costosissime azioni di bonifica e ripristino. Sfuggono quindi a un tale schema sia le forme di danno da «inquinamento diffuso», purtroppo le più frequenti e geograficamente estese, sia quelle da «inquinamento clandestino».

All'atto pratico, il principio di «chi inquina paga» – che parrebbe del tutto ovvio – ha trovato un riscontro disomogeneo tra i paesi mediterranei: la maggior parte dei quindici Stati membri «storici» dell'Unione Europea ha già emanato normative nazionali a riguardo ⁽⁵²⁾. Non si hanno dati certi per i paesi del nuovo allargamento e soprattutto per quelli costieri fuori dall'Unione Europea, ma si può ritenere che questi ultimi, essendo per lo più classificati tra quelli in via di sviluppo, abbiano una situazione normativa inadeguata oppure inesistente. Ciò comporta il rischio che azioni dannose e fuori norma siano perpetrate volontariamente e ripetutamente proprio nelle acque di tali paesi.

(51) Un'utile trattazione d'insieme su tali problematiche è in A. KISS, 1989, cit., capitolo 5 e in M. REMOND-GOUILLOU, *Du droit de détruire: essai sur le droit de l'environnement*, Parigi, PUF, 1989, pp. 149-151.

(52) Si veda il documento contrassegnato COM(2002)/17 def (reperibile sul sito Internet www.europa.eu.int). Per quanto concerne la normativa nazionale italiana, in attesa che sia recepita quella europea, ci si deve riferire all'art. 18 della legge 349 dell'8 luglio 1986, che dispone che l'autore del fatto doloso o colposo risarcisca lo Stato e che l'azione venga promossa dallo Stato stesso o dagli enti territoriali compromessi dall'evento; associazioni e cittadini possono altresì denunciare fatti lesivi a danno dei beni ambientali. Il giudice incaricato è quello ordinario e dispone, ove possibile, anche il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. Va comunque citato il fatto che tutta la legislazione italiana in materia ambientale e le misure di applicazione della stessa sono oggetto di riordino e integrazione sulla base della legge delega al governo (ddl 1753-B), con testo approvato dal Senato in data 14 ottobre 2004; in essa non viene citata la direttiva europea del 2004 incentrata sul danno ambientale – di cui si dirà tra breve – e il cui recepimento da parte italiana sembra quindi piuttosto lontano, data la complessità del riordino legislativo in atto. In data 24 novembre 2004, il governo ha chiesto e ottenuto la fiducia alla Camera sulla suddetta legge delega, che è stata infatti approvata dalla Camera stessa in via definitiva. In sostanza, un limite dell'attuale situazione italiana è la prerogativa di Stato ed enti territoriali a essere titolari delle azioni concernenti il danno ambientale e delle somme derivanti dal risarcimento. Le azioni possono venir promosse pure dalle associazioni ambientaliste, ma destinatari dei risarcimenti restano comunque Stato ed enti territoriali; diversamente, in taluni paesi del mondo (Germania, ad esempio) esse possono esser condotte da soggetti privati, come singoli o come associazioni, che divengono attori anche del ripristino ambientale: si veda in C. VIVANI, *Il danno ambientale. Profili di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2003, pp. 94-95. Un'utile trattazione della questione del danno ambientale è anche fornita da B. POZZO, *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente. Le problematiche italiane alla luce delle iniziative dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2004 (collana «Quaderni della Rivista Giuridica», 15). Per il diritto dell'ambiente in generale, come si profila in Italia, sono da segnalare: B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2001; e A. CROSETTI e altri, *Diritto dell'ambiente*, Roma e Bari, Laterza, 2002.

Per quanto concerne i paesi che rientrano nello spazio europeo, un importante tassello alla soluzione di una problematica tanto rilevante, sia sul piano del diritto sia sul piano della concreta tutela ambientale, sembrò essere rappresentato dall'interessante proposta di *Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, presentata dalla Commissione nel gennaio 2002 e rimasta assai a lungo all'esame del Parlamento e del Consiglio. È molto importante commentare i tratti caratterizzanti di tale direttiva nella sua formulazione originaria e mettere in evidenza le modifiche, purtroppo riduttive, apportate nel testo definitivo approvato nell'aprile 2004 ed entrato in vigore il 30 dello stesso mese con il numero 2004/35/CE. Si sottolinea che la direttiva dovrà essere recepita dai paesi membri entro il 30 aprile 2007.

Va prima di tutto posto in evidenza come la direttiva, allo stato di proposta e allo stato definitivo (art. 2), si riferisca al «danno ambientale» in generale, includendo in tale espressione ogni eventuale «mutamento negativo misurabile», generato in modo diretto o indiretto sulle «risorse naturali», che sono «specie e habitat naturali protetti» ⁽⁵³⁾, «acque» ⁽⁵⁴⁾ valutate nel loro «stato ecologico o chimico», nonché «terreno» il quale viene indicato come «suolo» e «sottosuolo» che siano stati contaminati da agenti che rechino significativo pregiudizio alla salute umana ⁽⁵⁵⁾.

(53) Le specie e gli habitat naturali protetti presi in considerazione dalla direttiva sono quelli elencati nell'allegato I della *Direttiva uccelli selvatici* (79/409/CEE) e negli allegati I, II e IV della *Direttiva habitat* (92/43/CEE), nonché le specie naturali e gli habitat che le legislazioni nazionali in materia di conservazione della natura decidano di designare. È questo un limite della direttiva, che non contempla infatti le specie viventi nel loro complesso, come reale biodiversità, così come la varietà degli habitat nella loro totalità, ma che si limita a prendere in carico solo quelli già sottoposti a regime di protezione dall'Europa comunitaria; circa la biodiversità – termine scomparso nel testo definitivo – va inoltre osservato come nella proposta essa venisse menzionata (art. 2/2), ma indicata nel modo restrittivo dei soli habitat e specie naturali già protetti, come viene conservato nel testo definitivo qui sopra commentato. Sul piano dell'etica ambientale più avanzata, inoltre, l'uso della locuzione «risorse naturali» appare discutibile in quanto marcatamente antropocentrica e priva della giusta valorizzazione della natura come soggetto etico e di diritto avente valore in sé, indipendentemente dagli interessi umani.

(54) Le acque in questione sono quelle cui si applica la direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Tali acque sono: le acque superficiali interne, le acque di transizione, le acque costiere e le acque sotterranee. Si specifica come le acque superficiali interne siano tutte le acque superficiali correnti o stagnanti all'interno della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali; come le acque di transizione siano i corpi idrici superficiali in prossimità della foce di un fiume, che sono parzialmente di natura salina a causa della loro vicinanza alle acque costiere, ma sostanzialmente influenzati dai flussi di acqua dolce; come le acque costiere siano le acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali, e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione; infine, come le acque sotterranee siano tutte le acque che si trovano sotto la superficie del suolo e a contatto diretto con il suolo o il sottosuolo.

(55) Quest'ultima precisazione, ove la salute umana è esplicitamente contemplata e non anche quella delle altre popolazioni viventi, sorprende per la visuale antropocentrica abbastanza superata a livello internazionale; sembra inoltre insufficiente che la direttiva si preoccupi solo degli effetti negativi «significativi» e non già di tutti, anche per la difficoltà di stabilire quale sia la soglia della «significatività» di un effetto negativo sulla salute umana.

Comunque sia, al di là delle osservazioni critiche avanzate sull'articolo 2, la proposta di direttiva nella sua formulazione originaria, oltre a dare applicazione concreta al principio «chi inquina paga», aveva notevoli punti di merito: la forte volontà preventiva; la garanzia di risanamento ambientale con l'obbligo per gli Stati di sostituirsi al cittadino o soggetto societario rimasto insolvente o sconosciuto; il ruolo attribuito alla collettività quale elemento attivo nella tutela ambientale.

Per quanto concerne il primo aspetto – quello della volontà di prevenzione – il cardine sta nel fatto che la direttiva non si propone di agire soltanto a danno avvenuto, bensì anche nei confronti di tutte le «minacce imminenti»: ciò significa ogni «rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo» (art. 2/9). È necessario sottolineare che quest'importantissima espressione di volontà preventiva è rimasta pressoché invariata in entrambe le redazioni della direttiva, ma, nel passaggio all'atto pratico, essa appare notevolmente indebolita, data la diversa formulazione della versione definitivamente approvata (con un articolo modificato, il numero 4 e uno soppresso, il numero 6). In base al testo originario della proposta, infatti, allorché subentrasse una minaccia imminente, l'autorità designata dallo Stato interessato avrebbe dovuto imporre all'operatore dell'attività potenzialmente dannosa di adottare misure preventive oppure, se ciò non fosse risultato possibile, le avrebbe dovute prendere in sua vece (articoli 4 e 6 della proposta); nel testo definitivo, invece, gli Stati hanno solo «facoltà» di intervenire direttamente, mentre resta il potere-dovere di «chiedere» all'operatore responsabile di agire, onde rimuovere la condizione di rischio ch'egli abbia ingenerato (art. 5, commi 3 e 4). Per quanto concerne il secondo aspetto – ossia quello della garanzia di risanamento ambientale a seguito di danni – si debbono fare le medesime osservazioni circa l'indebolimento del testo definitivo della direttiva (viene corretto l'art. 5 e soppresso l'art. 6 della proposta). In base al testo originario della proposta, infatti, veniva stabilito che, se si fosse verificato un danno ambientale, i paesi membri dell'Unione Europea sarebbero stati tenuti obbligatoriamente a intervenire sull'operatore considerato responsabile per ottenere dallo stesso la conseguente riparazione ⁽⁵⁶⁾ e, in caso di sua insolvenza o qualora non fosse risultato possibile identificarlo, a prendere le necessarie misure in sua vece. Purtroppo quest'ultimo capitale passaggio, che era stato messo in forte evidenza nella relazione della Commissione ⁽⁵⁷⁾, è stato radicalmente modificato nel

(56) Secondo la proposta di direttiva, la riparazione di un danno ambientale avviene: ripristinando le condizioni fisico-ambientali precedenti il danno stesso; oppure sostituendo le risorse naturali danneggiate con altre analoghe; oppure ancora predisponendo l'equivalente delle risorse o delle strutture naturalistiche danneggiate sul sito del danno iniziale o, quando ciò non sia possibile, in una diversa località. Nel testo definitivo, nell'allegato II, vengono apportati chiarimenti circa la definizione della *riparazione del danno* applicandola a ciascuna componente ambientale presa in considerazione dalla direttiva (acqua, specie e habitat naturali protetti, terreno comprensivo di suolo e sottosuolo), circa le finalità dei vari tipi di riparazione previsti (primaria, complementare, compensativa) e circa l'individuazione delle misure più appropriate cui attenersi.

(57) Si veda il documento *COM(2002)/17 def.*, peraltro già citato a nota 52.

testo definitivo della direttiva: non scompare l'obbligatorietà da parte degli Stati di imporre gli interventi di riparazione a carico dell'operatore responsabile, ma scompare la ben più rilevante obbligatorietà di intervenire in sua vece quando questi si sia reso insolvente o quando il danno sia stato cagionato da soggetto ignoto. Come nel caso della minaccia imminente di un danno, al posto della obbligatorietà rimane solamente la «facoltà» degli Stati di intervenire direttamente (art. 6).

Non può poi non essere menzionata una certa difficoltà interpretativa insita nel citato articolo 6, che potrebbe creare perplessità in chi legga la direttiva senza un'esperienza giuridica specifica: alla lettera *c* del comma 2 l'autorità competente ha infatti *facoltà* di chiedere all'operatore (danneggiatore) di prendere le misure di riparazione; nel comma 3, invece, l'autorità *richiede che l'operatore adotti* tali misure. Si propende comunque per un'interpretazione nel senso del certo potere-dovere dell'autorità a far sì che l'operatore ponga riparazione al danno causato considerando la puntualizzazione, assai importante, presente nel comma 2, che stabilisce come la *facoltà* ad agire attribuita all'autorità stessa possa essere esercitata in *qualsiasi momento*, disponendo cioè di un dilatato orizzonte cronologico.

Inoltre, la direttiva indebolisce le proprie finalità consentendo agli Stati membri di prevedere che l'operatore non sia tenuto a sopportare i costi delle azioni di riparazione in casi di comportamento che non sia doloso o colposo (ma per esempio accidentale) e in casi in cui il danno sia stato causato a seguito di azioni autorizzate o di uso di prodotti non riconosciuti come tossici al momento dell'evento (art. 8, comma 4, lettere *a*, *b* e allegato III) ⁽⁵⁸⁾.

La partecipazione attiva della collettività costituisce, come ricordato, un ulteriore aspetto di modernità della direttiva, per fortuna rimasto nel testo definitivo. I beni ambientali come dimensioni dei processi ecologici e dell'equilibrio del pianeta – aria, acqua, habitat e componenti biotiche, suolo e sottosuolo ⁽⁵⁹⁾ – sfuggono, come ovvio, alla nozione di diritto di proprietà, che prevede come il singolo divenga attore diretto nell'iter di risarcimento del danno da lui subito. A fianco di una tale condizione, la direttiva dà la possibilità, al cittadino e agli

(58) Oltre a quanto osservato, è importante far notare che nel testo definitivo della direttiva scompaiono tutti gli imperativi indicanti responsabilità da affrontare e necessità d'intervenire, sostituiti da condizionali, ciò che rende questa formulazione assai meno efficace sul piano attuativo e del recepimento da parte dei paesi rispetto alla proposta della Commissione. Circa il complessivo indebolimento della versione definitiva della direttiva, un interessante commento è di F. GIAMPIETRO, *Prevenzione e riparazione del danno ambientale, la Direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale e l'esperienza italiana*, in «Ambiente», Milano, 2004, 9, pp. 805-814.

(59) L'aria, il mare, le acque dei corsi d'acqua secondari, la luce solare nella tradizione giuridica romana erano *res communes omnium*, che non appartenevano cioè alla singola persona e il cui uso spettava invece a tutti, ciò che comportava l'implicita esigenza di non portar loro pregiudizio. Negli ultimi anni il diritto internazionale dell'ambiente, partendo da tale nozione, ha lavorato nel senso dell'idea di ambiente come patrimonio comune dell'umanità, ossia come universalità: si tratta di una «sacralizzazione» del concetto di *res communes*, che pone in risalto il rispetto dovuto all'ambiente e i doveri che si impongono ai suoi fruitori. Si vedano: M. REMOND-GOUILLOUD, op. cit., pp. 149-151 e A. KISS (a cura di), *L'écologie et la loi: le statut juridique de l'environnement. Réflexions sur le droit de l'environnement*, Parigi, L'Harmattan, 1989, pp. 29 e 53-57.

organismi autorizzati che operano nell'interesse dell'ambiente, se non di agire direttamente perlomeno di richiedere l'intervento dello Stato in caso di danno o di minaccia immediata: una possibilità che contribuisce certamente al rafforzamento della coscienza ambientale tra la popolazione e alla diffusione del concetto fondamentale che il patrimonio ambientale non è un'entità da sfruttare e danneggiare sconsideratamente a uso dell'uomo, bensì un valore comune da difendere con ogni mezzo. A sua volta lo Stato, indica la direttiva, terrà conto delle richieste d'intervento inoltrate e darà al soggetto responsabile l'opportunità di esprimere il proprio parere in proposito (art. 12).

Riflettendo complessivamente sulla direttiva, il punto che lascia maggiormente delusi della sua versione definitiva è che in essa è venuto meno il pilastro stesso della tutela ambientale previsto dalla proposta, sul quale i paesi membri non hanno evidentemente voluto assumersi in modo inderogabile responsabilità molto onerose sul piano economico: quello della garanzia di intervento da parte degli Stati nella riparazione dei danni e delle minacce di danno nel caso di responsabili rimasti ignoti o insolventi o anche solo impossibilitati a risarcire (articoli 4, 5 e 6 della proposta). Nella direttiva oramai in vigore, infatti, se il responsabile non viene individuato o non si conforma agli obblighi, l'autorità ha «facoltà di adottare» le necessarie misure (articoli 5/4 e 6/3), ma non già di assicurarne l'esecuzione in sua vece.

Un ulteriore punto debole è che la direttiva non ha valore retroattivo e pertanto i siti già depauperati o contaminati, così come tutti i danni precedenti alla sua entrata in vigore rimasti senza responsabili, non potranno ricevere azioni di riparazione in forza di leggi europee.

Infine, sul piano della tutela del mare, in essa continuano a rimanere esclusi i lembi fuori dalla giurisdizione dei paesi dell'Unione Europea ⁽⁶⁰⁾. Si potrà quindi immaginare che tali zone di alto mare – con gran pericolo per il Mediterraneo – possano divenire «discariche» senza controllo, a meno che non vi siano specifici trattati internazionali a intervenire su una tale lacuna. Stante questa limitazione, un avvio di concreta tutela dell'alto mare può realizzarsi oggi solamente attraverso l'iscrizione di aree nella *Liste* di quelle «specialmente protette d'importanza mediterranea» prevista dal ricordato protocollo del 1995 alla *Convenzione di Barcellona (Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée)*. Nella *Liste* viene infatti previsto che si operi un «controllo continuo» delle condizioni ambientali dell'area sotto tutela: il descritto Santuario per i mammiferi marini del Mediterraneo, dall'areale vastissimo ivi compresi gli spazi d'acque internazionali, costituisce pertanto un importantissimo punto di partenza nella presa di coscienza della necessità di salvaguardia anche del mare fuori giurisdizione nazionale. La *Liste* è quindi uno strumento con grandi potenzialità, che tuttavia, è bene sottolinearlo ancora, non ha ricevuto larghe adesioni – forse proprio per la sua notevole apertura a principi di protezione che trovano i paesi mediterranei non ancora maturi ⁽⁶¹⁾.

(60) Si veda *supra*, nota 54.

(61) Si veda *supra*, pp. 57-59.

In conclusione, guardando all'insieme del diritto dell'ambiente nei suoi più recenti indirizzi, si nota come lo sforzo internazionale sia proteso verso la prevenzione, che appare la strada capace di dare i risultati più efficaci e sulla quale, dunque, si deve trovare un compatto consenso politico e un attento concorso della società civile. E, riflettendo su ciò, si ritorna all'origine stessa del discorso sulla salvaguardia: è indispensabile diffondere il senso etico per la protezione dell'ambiente, inteso come soggetto avente diritto indipendentemente da economia e valutazione umane; è indispensabile investire in istruzione, in comunicazione e in tecnologie ecocompatibili, i veri pilastri su cui poggiare la trasformazione dei futuri comportamenti verso il mare e la natura tutta ⁽⁶²⁾.

PROTECTING A PRECIOUS SEA. THE COMPLEX INTERNATIONAL LAW TO SAFEGUARD THE MEDITERRANEAN. – International Law on the environment is complex in the extreme, and all the more so when it deals with the Mediterranean Sea, the world's pre-eminently international sea, which represents a unique case; shared by 21 different countries, each acting in various ways as far as environmental conservation is concerned. These pages aim at reconstructing the history of the international legislation formulated specifically for the safeguarding of the Mediterranean Sea, through a critical analysis of the long succession of international treaties from 1946 up to now and following, at the same time, the evolution of the philosophical theories on the protection of the environment as a whole.

Università «La Tuscia» di Viterbo, Istituto di Scienze Umane e delle Arti

paola_coccia@virgilio.it

(62) La scrittura di queste pagine si è conclusa nel novembre 2004, per cui i dati relativi ai trattati internazionali e agli strumenti legislativi citati sono aggiornati a tale data.