



*Brevi considerazioni sul concetto di “coscienza ambientale”:
il lungo cammino verso una tutela responsabile delle risorse del mare*

A cura del Dott. Lorenzo Cristofaro

DOCUMENTI **2009**
INformazione

A novembre è ora di salpare. Il progresso e la ricerca non possono attendere. In perfetto orario e nell'indifferenza assoluta, perciò, anche quest'anno le baleniere giapponesi faranno silenziosamente rotta per l'Antartico: un piccolo tributo in nome della scienza, ovvio, solamente altri mille esemplari.

L'inerzia internazionale rende complici, colpevoli per l'assenza di misure preventive, per non aver fatto nulla anche stavolta per evitare che lo sterminio si potesse ripetere. La sensazione generale è di disagio, perché la barbarie è rituale e la mancata presa di una posizione ferma da parte degli Stati assume sempre più i tratti di una connivente soggezione nei confronti di un atteggiamento criminale.

Colgo la triste occasione per avanzare qualche breve riflessione sullo stato dell'attuale quadro normativo di tutela delle risorse del mare. La vastità di contenuti della materia in esame e la molteplicità dei punti di vista da cui può essere analizzata rende estremamente complessa una valutazione obiettiva e globale del fenomeno dal punto di vista giuridico. La mole enorme di normative internazionali, comunitarie e nazionali, inoltre, che nel corso degli anni sono andate disciplinando sempre più specificamente singoli aspetti della questione, certamente non agevola il compito dell'interprete. Tuttavia è possibile trarre qualche conclusione.

L'impressione generale che emerge, *prima facie*, da un esame delle normative in materia, è che nonostante la comprovata evoluzione, negli ultimi decenni, della sensibilità della comunità internazionale riguardo al problema della tutela dell'ambiente marino, le misure predisposte a questo fine non godano ancora del grado di incisività necessario. Si fa spesso riferimento, rispetto alla questione ambientale nel suo complesso, allo sviluppo di una vera e propria "coscienza ecologica" a livello globale, quasi volendo richiamare l'attenzione su un impegno (di valore anche etico) inflessibile nella ricerca delle soluzioni più adeguate a contrastare il problema in esame. E' legittimo notare, tuttavia, che se la maturazione di un'effettiva coscienza della gravità delle minacce antropiche all'ambiente marino, da parte della comunità internazionale, fosse realmente giunta a compimento, ne deriverebbe come logica e più coerente conseguenza anche la volontà di far fronte con ogni mezzo al verificarsi di tali situazioni. L'analisi della legislazione in materia, invece, mostra come le scelte operate a livello normativo non siano ancora tali da configurare una tutela "senza compromessi" delle risorse del mare. Il valore dell'ambiente, che si è affermato con forza sempre maggiore dalla Conferenza di Stoccolma in poi, grazie all'evoluzione dell'opinione pubblica, all'elaborazione di numerosi testi convenzionali e, in particolare, all'opera della giurisprudenza, rappresenta oggi senza dubbio un fattore estremamente influente sulle decisioni adottate a livello politico in molti dei settori interessati, ma non sembra si possa obiettivamente considerare il principale parametro di riferimento nell'elaborazione dei piani riguardanti le attività più rischiose, nonché un obiettivo da raggiungere "ad ogni costo". In questo senso, probabilmente, parlare di avvenuta maturazione di una coscienza ecologica è ancora un'iperbole o un eccesso di ottimismo. Lo scopo essenziale, infatti, ma più difficile da raggiungere, come era d'altronde prevedibile, non è tanto quello di diffondere in maniera capillare la consapevolezza dei rischi del degrado ambientale, quanto quello di portare tutti coloro che con la propria attività possono determinare un danno agli ecosistemi marini, a ritenere spontaneamente giusta l'attuazione di misure di limitazione dell'attività stessa, in



funzione di tutela del mare. Il primo obiettivo informativo, inoltre, è stato raggiunto; è sul secondo che deve focalizzarsi ora l'attenzione. Gli Stati, in questo senso, sono chiamati a dimostrare nei fatti e non solo nelle dichiarazioni di "diritto mite" (pensiamo alla Convenzione sulla diversità biologica) la volontà di realizzare le finalità di conservazione dell'ambiente marino, anche a costo di limitare la massima (e dunque più proficua) espansione di quei settori economici che possono determinare ricadute negative sugli ecosistemi del mare¹. Da questo punto di vista, quello che si richiede non è di certo il blocco totale di ogni attività potenzialmente inquinante, dato che equivarrebbe a condannare un intero comparto economico, ma più semplicemente un impegno concreto nella predisposizione di tutte le misure necessarie ad evitare la produzione di danni all'ambiente marino. E' la prevenzione, dunque, ancora una volta, il piano fondamentale su cui operare a livello di cooperazione internazionale, garantendo in particolare che le responsabilità assunte dagli Stati, se disattese, non restino impunte. Questa, infatti, è l'unica politica realmente efficace in un ambito in cui la maggior parte dei danni possibili è per sua stessa natura irreversibile (*better safe than sorry*). Conoscere i rischi derivanti da una situazione di pericolo ed ignorarli, nel diritto positivo e naturale, denota un grado di colpevolezza ben maggiore rispetto alla realizzazione di un danno che non era possibile prevedere. Vista in quest'ottica, ogni omissione di tutela da parte di chi si dichiara "cosciente" del pericolo, è dolosa. Per tale motivo risulta di primaria importanza che gli Stati mantengano una linea d'azione coerente tra impegni assunti a livello internazionale e realizzazione degli stessi negli ordinamenti interni. Coerenza che, tuttavia, non deve essere valutata solamente in base alla pedissequa attuazione degli obblighi stabiliti dalle Convenzioni in materia, ma anche in base al rilievo autonomamente attribuito al valore della protezione dell'ambiente marino in tutte le altre politiche nazionali. E' questa "correttezza" generale che spesso viene a mancare, non appena si volge lo sguardo al di là del formale rispetto degli obblighi di natura pattizia. La questione dell'utilizzo dei sonar militari attivi è un doloroso esempio di tutte queste considerazioni. Nonostante prove scientifiche inconfutabili abbiano più volte dimostrato gli effetti deleteri che questi strumenti producono sui mammiferi marini², in mancanza di disposizioni *ad hoc*, gli obblighi di protezione dell'ambiente marino e di prevenzione di qualunque danno alle sue risorse stabiliti dalle principali normative in materia, sembrano non essere sufficienti a dissuadere gli Stati dall'utilizzo dei sonar in funzione di tutela della fauna marina. In riferimento ad una situazione di questo tipo è oggettivamente prematuro parlare di coscienza ecologica³. Serve, in questi casi, quel minimo di coerenza che dimostri che la sensibilità

¹ Riguardo alla questione ambientale in generale, guardando ai fatti più recenti, possiamo notare come non sembra si sia posto in quest'ottica il nostro Paese, quando, ritenendo prevalenti le esigenze di riespansione industriale, si è opposto all'approvazione del nuovo piano comunitario per la riduzione delle emissioni, il cosiddetto "pacchetto 20/20/20" [COM(2007) 1].

² Tra i vari studi condotti, si vedano quelli riportati in *Military Sonar May Give Whales the Bends, Study Says*, consultabile sul sito http://news.nationalgeographic.com/news/2003/10/1008_031008_whalebends.html, oltre a quelli citati nelle note 233-234.

³ Alla riunione delle Parti contraenti dell'Accordo "ACCOBAMS" per la tutela dei cetacei del Mediterraneo e Mar Nero, tenutasi ad ottobre del 2007, la delegazione francese si è opposta con veemenza all'adozione di semplici linee guida per affrontare il problema dell'inquinamento acustico sottomarino, che erano state predisposte dal Comitato Scientifico dell'Accordo su precisa istruzione impartita dalle Parti stesse durante la riunione

ambientale non opera solamente in sede di Conferenze internazionali o sotto la minaccia di catastrofi ecologiche, ma nella realtà quotidiana della comunità internazionale. Manca in Giappone, ad esempio, quando da un lato si firmano le Convenzioni di Montego Bay, di Rio sulla diversità biologica e di Washington sul commercio internazionale di specie a rischio estinzione (CITES) e dall'altro si prosegue impunemente nell'esercizio di una caccia incessante ai mammiferi marini, persino in aree protette (Santuario dell'Oceano Australe), ignorando l'opinione internazionale ormai unanimemente contraria⁴. Non si dimostra coerenza neppure quando si permette, nonostante le raccomandazioni dell'Organizzazione marittima internazionale e tutte le disposizioni pattizie a riguardo, che logore petroliere monoscafo come la Prestige e l'Erika possano continuare a solcare liberamente i mari⁵; o quando si autorizza una società che tratta rifiuti radioattivi (BNFL, *British Nuclear Fuel Limited*) ad incrementare del 900% gli scarichi liquidi nel Mare d'Irlanda da una centrale nucleare di ritrattamento (*Sellafield*), fino a giungere ad una quantità accertata di quasi 9 milioni di litri al giorno⁶. I casi in materia sono numerosi, ma in tutti è possibile individuare il *leitmotiv* nella mancanza di adeguati controlli. Nell'ultimo mezzo secolo l'impegno della comunità internazionale e dei singoli Stati all'interno dei propri ordinamenti è stato rivolto all'elaborazione di un sistema di norme che, attraverso l'imposizione di obblighi e la limitazione delle attività statali e private più pericolose, garantisca il rispetto dell'ambiente marino. A questo punto è necessario predisporre un adeguato complesso di "norme

precedente. Sono stati richiesti più studi, più riunioni e più tempo, con l'effetto di rimandare qualsiasi vera azione a data da destinarsi.

⁴ Si pensi che, a scopo alimentare, solo nella baia di Taiji, ogni anno il Giappone uccide più di 20.000 delfini di varie specie. A regolare la caccia alle balene è la Convenzione di Washington del 1946, con cui è stata istituita anche un'apposita Commissione per la regolamentazione della caccia alle balene (IWC, *International Whaling Commission*) di cui fanno parte 78 Stati, tra cui l'Italia. Nonostante al suo interno vi sia una grande maggioranza delle Parti contraria alla caccia alla balena, il Giappone continua ad acquistare voti tra piccoli Paesi in via di sviluppo, mediante la promessa di aiuti e incentivi economici, mantenendo una situazione di quasi parità tra gli schieramenti. A tutt'oggi, dal 1986, vige un regime di moratoria alla caccia commerciale ai grandi mammiferi marini. Tuttavia sia la Norvegia che l'Islanda hanno fatto obiezione all'adozione della moratoria e pertanto non sono tenute ad adeguarsi. Il Giappone, invece, non ha potuto agire nella stessa maniera per le forti pressioni degli USA, ma grazie all'art. 8 della Convenzione del 1946 può proseguire a cacciare. Tale norma, infatti, consente ai Paesi membri di autoattribuirsi quote di caccia per motivi scientifici, senza limiti né di numero né di specie, anche se è provato che le finalità siano unicamente di produzione di carne per il consumo umano. Il Comitato Scientifico della IWC ha ripetutamente mosso accuse al Giappone per l'inconsistenza scientifica dell'iniziativa, ma il Paese non è tenuto a seguire i consigli del Comitato. Quel che suscita il maggior scalpore a livello internazionale, tuttavia, è che la caccia del Giappone avvenga anche nel Santuario dell'Oceano Australe, area protetta istituita nel 1994 proprio per la tutela e la conservazione delle balene. Al momento dell'istituzione di tale Santuario da parte della IWC, infatti, il Giappone vi ha fatto obiezione, non riconoscendolo. Su queste basi, pur in regime di moratoria, questo Paese, da solo, uccide ogni stagione circa 2000 balene in tutti gli oceani.

⁵ In seguito ad accertamenti effettuati in seguito al disastroso incidente, è stato riscontrato che la Prestige, tra i mesi di febbraio del 1997 e di giugno del 1999 era stata sottoposta negli Stati Uniti a ben 10 controlli, durante ognuno dei quali erano state riscontrate deficienze. Sei deficienze gravi erano state rilevate, in particolare, durante il controllo di giugno del 1998. In seguito, per aggirare i periodici controlli portuali statunitensi la Prestige ha modificato le sue rotte e, dal 1999 al 2002, in Europa, è stata invece sottoposta a un unico controllo, a Rotterdam, appunto nel 1999. Furono allora riscontrate 3 deficienze ma la petroliera fu autorizzata a lasciare il porto anche senza averle risolte. Viene alla mente Brecht, nel 1928, in *L'opera da tre soldi*, «Prima viene lo stomaco, poi viene la morale».

⁶ Si veda lo studio effettuato nel 2001 dalla Direzione generale della ricerca della Commissione europea, **Possible Toxic Effects from the Nuclear Reprocessing Plants at Sellafield (UK) and Cap de la Hague (France)**, consultabile sul sito http://www.europarl.europa.eu/stoa/publications/studies/20001701_en.pdf.

secondarie” che a loro volta assicurino l’osservanza delle prime⁷. In un ordinamento, infatti, che per il raggiungimento di un obiettivo globale pone forti restrizioni alla libera iniziativa degli Stati nella maggior parte dei settori economici, non si può dare facilmente per presupposta una spontanea adesione degli stessi⁸. Per questo appare di fondamentale importanza mettere a punto un sistema di controllo e sanzione, anche penale, o rafforzare quello già in vigore, per la violazione degli obblighi posti dalle normative di tutela dell’ambiente marino. In questa direzione si è recentemente mossa la Comunità europea mediante l’approvazione della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente e, più specificamente per la materia in esame, dell’emendamento alla Direttiva 2005/35/CE sulle sanzioni penali per inquinamento provocato da navi. Coerente con questa prospettiva e di grande interesse per il futuro è anche la proposta avanzata nel 2006, ma presentata al pubblico nel mese di giugno del 2009, dall’Accademia internazionale di scienze ambientali di Venezia (IAES), riguardo all’estensione delle competenze della Corte dell’Aja anche al giudizio dei disastri ambientali volontari, previamente qualificati come “crimini contro l’umanità” e l’istituzione di una Corte Penale Europea dell’Ambiente, con le medesime funzioni⁹. E’ dunque l’effettività il punto da mettere a fuoco nel diritto ambientale del mare. La via per la conservazione dei suoi ecosistemi è stata tracciata da anni di lavori in materia, ma in un solo istante, il tempo d’affondamento di una petroliera, tutto l’impegno può essere vanificato. La comunità internazionale è chiamata, in una situazione di obiettiva emergenza, a provare senza appello se l’idea di una coscienza ecologica è una realtà concreta o ancora solamente un obiettivo.

Lorenzo Cristofaro

Pubblicato il giorno 8 dicembre 2009

⁷ Si fa riferimento alla celebre ripartizione sviluppata da Herbert Hart in *The concept of law* (Oxford, 1961), secondo cui ad ogni norma primaria che indichi un dovere di condotta, deve far riscontro una norma secondaria che stabilisca un’ipotesi di responsabilità per l’inadempimento della prima.

⁸ N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994, p. 74, notava che «*Il problema di fondo non è già se, di fatto, le norme ubbidite spontaneamente siano in maggior numero rispetto a quelle ubbidite per forza, ma se, anche nel caso che una sola norma sia una sola volta violata, segua una qualche risposta alla violazione, e questa risposta sia preordinata e regolata*».

⁹ Si veda la *Carta per il riconoscimento del disastro ambientale intenzionale quale crimine contro l’umanità*, consultabile sul sito http://www.iaes.info/carta_crimini/Charter2006_it.pdf.

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione