

PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELLA GESTIONE AMBIENTALE DEL BACINO DEL MEDITERRANEO

ELIO SMEDILE (*)

La denominazione Mediterraneo deriva dal latino (Medium Terra = Mare che è al centro della terra); questa definizione aveva piena validità nell'antichità quando si credeva che la terra fosse piatta, lo stretto di Gibilterra (le così dette «colonne d'Ercole») veniva considerato la «porta del Mondo», nessuno ipotizzava l'esistenza dell'America o dell'Estremo Oriente.

Per molti millenni questo mare interno (Superficie 2.966.000 km², lunghezza 3860 km, larghezza 700 km) è stato «la culla dell'umanità»: qui sono nate le grandi civiltà, si sono svolti gli eventi storici che hanno determinato i destini del mondo, sono nate le grandi Religioni e le scuole di pensiero del nostro tempo.

Per tutti i paesi che vi si affacciano il Mediterraneo ha sempre rappresentato una importantissima via di comunicazione che ha permesso fin dall'antichità l'instaurarsi di fiorenti commerci tra i paesi dell'Europa mediterranea, l'Africa settentrionale ed il Medio Oriente.

Nei tempi moderni l'importanza dell'Area mediterranea è andata via via decrescendo a vantaggio di altre aree del Pianeta (Nord-Europa, America Settentrionale, Estremo Oriente) verso le quali si è andato spostando il baricentro del mondo.

Tuttavia ancor oggi il bacino del Mediterraneo rappresenta una delle aree di maggior importanza del mondo dal punto di vista politico, economico, commerciale.

Ad esempio il Mediterraneo, pur rappresentando solo lo 0.7% della superficie di tutti i mari, sopporta oltre il 20% di tutto il traffico petrolifero mondiale.

Oltre 250 milioni di persone vivono attualmente sulle sue coste ed i due terzi di essi sviluppa le sue attività direttamente od indirettamente sul mare.

Dal punto di vista politico il Mediterraneo rappresenta un'area di grande instabilità e complessità. Vi si affacciano 21 Paesi appartenenti a tre diversi continenti, caratterizzati da enormi differenze sociali, religiose, culturali. Questi Paesi hanno in comune solo la «Mediterraneità» e cioè l'appartenenza al-

Abstract

The Mediterranean basin represents one of the most important areas of the world in political, economic and trade terms.

It is surrounded by 21 countries belonging to 3 continents, with enormous social, religious and cultural differences. The increase in maritime traffic, in the residential population and the intensive exploitation of resources has affected, and still affects, the state of health of the Mediterranean, with inevitable repercussions on the delicate balance between Man and the environment.

Considerable concern about environmental damage to the area of the Mediterranean arose in the early seventies following the UN Environment Conference in Stockholm. The UNEP organized the launching of important programmes such as MAP, and international agreements such as the Barcellona Convention were signed.

Since the early eighties the E.C. has placed special emphasis on schemes for safeguarding the Mediterranean, introducing wide-ranging programmes such as ENVIREG and MEDESPA. The E.C. is set to play an increasingly decisive role in the Mediterranean also through the provisions of the Single European Act and the Maastricht Treaty.

In spite of strong international involvement, the situation in the Mediterranean still appears to be in jeopardy. The author holds the opinion that a solution to the area's problems may be found in an advanced type of supranational management of environmental resources.

Résumé

Le bassin de la Méditerranée représente une des aires les plus importantes du Monde du point de vue politique, économique et commercial. Sur lui se penchent 21 Pays appartenant à 3 continents caractérisés par d'énormes différences sociales, religieuses et culturelles. Le développement du trafic maritime, l'accroissement de la population résidente, l'industrialisation, l'exploitation accentuée des ressources, a pesé et pèse encore sur l'état de santé de la Méditerranée, avec des retombées inévitables sur le délicat équilibre Homme-Environnement.

Les préoccupations pour la dégradation environnementale de l'aire méditerranéenne commencent à émerger avec force au début des années Soixante-dix, à la suite de la Conférence de l'ONU sur l'environnement, à Stockholm. Sur l'initiative de l'UNEP naquirent d'importants programmes tels que le MAP et des accords internationaux comme la Convention de Barcelone ont été signés. Dès les premières années Quarante-vingts la CEE a donné une importance particulière aux actions de sauvegarde de la Méditerranée en créant des programmes de grande envergure tels que l'ENVIREG et le MEDESPA. Le rôle joué par la CEE dans la Méditerranée est destiné à devenir de plus en plus incisif également compte tenu du contenu de l'Acte Unique Européen et du Traité de Maastricht. Malgré cet important engagement international, la situation dans la Méditerranée paraît toujours compromise. L'avis de l'Auteur est qu'une solution aux problèmes de cette aire pourra être trouvée dans des formes avancées de gestion supranationale des ressources environnementales.

lo stesso mare, un clima ed una flora abbastanza simili, prodotti agricoli tipici dell'area, alcune abitudini di vita.

Il Mediterraneo è sempre stato un'Area di rilevante valore strategico; è stato calcolato (Squiteri 1990) che, in piena guerra fredda, ogni giorno solcavano il Mediterraneo qualcosa come 50-60 navi militari (nucleari e non) appartenenti all'ex Unione Sovietica, agli Stati Uniti, alla Francia ed alla Gran Bretagna.

Se a queste si aggiunge l'imponente traffico commerciale, il già citato naviglio petrolifero, i pescherecci, la navigazione da diporto, si comincia ad intravedere l'enorme pressione cui il Mar Mediterraneo è sottoposto per effetto della sola presenza di natanti.

L'alto grado di eterogeneità delle risorse e delle marinerie interessate, rende estremamente difficile l'adozione di politiche regionali coordinate per la regolazione del volume dei traffici.

Si pensi, ad esempio, che per la Pesca, non esiste allo stato regolamentazione alcuna per

le attività al di là delle 12 miglia (limite delle acque territoriali per gran parte dei Paesi del Mediterraneo).

Il citato sviluppo dei traffici marittimi, la diffusione di attività turistiche di massa, l'incremento della popolazione residenziale, l'industrializzazione, lo sfruttamento accentuato delle risorse, ha influito ed influisce sullo stato di salute del Mediterraneo con inevitabili ripercussioni sul delicato equilibrio Uomo-Ambiente (!).

Le preoccupazioni sul degrado ambientale dell'area mediterranea, già note alla ristretta cerchia degli «Addetti ai lavori», cominciarono ad emergere con forza agli inizi degli anni Settanta a valle della Conferenza dell'ONU sull'Ambiente tenutasi a Stoccolma nel 1972 e nella quale Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo ribadivano il diritto fondamentale dell'Uomo ad un Ambiente sano e produttivo.

Risalgono a quegli anni gli allarmati appelli per l'insorgere delle prime «Emergenze ecologiche» (un fenomeno con cui purtroppo ci siamo abituati a convivere nei successivi

(*) Membro eletto dell'EUROPAISCHE AKADEMIE FÜR UMWELTFRAGEN (Tubingen Germania), componente del Consiglio Direttivo della Sezione Italiana.

(!) È stato calcolato che ogni anno vengono riversate nel Mediterraneo circa 1 milione di tonnellate di idrocarburi. Il contributo della popolazione residente può essere stimato in almeno 3 miliardi di tonnellate di reflui all'anno.

vent'anni) e per l'indifferenza dei governi agli aspetti ambientali (visti per lo più come un noioso intralcio ai piani di sviluppo economico ed un ostacolo all'inarrestabile progresso delle popolazioni). Ricordiamo tutti come, a cavallo tra gli anni sessanta e settanta, fossero cadute nel vuoto le profezie del comandante Cousteau che preconizzava la morte biologica del Mar Mediterraneo se non si fossero adottate immediatamente misure di protezione e risanamento (2).

L'impegno dell'ONU a favore dell'Area Mediterranea

A seguito della citata Conferenza di Stoccolma nacque l'UNEP (United Nations Environmental Program) con l'obiettivo di rappresentare il punto nodale di coordinamento delle azioni in campo ambientale promosse dalle Nazioni aderenti all'ONU.

L'UNEP affrontò prioritariamente il problema delle Aree Regionali dove focalizzare gli interventi. Il programma per i «Mari regionali», sottoscritto da oltre 130 Stati rivieraschi di 11 mari di ogni parte del mondo, vede la partecipazione di oltre 40 Organizzazioni internazionali e di 14 Agenzie delle Nazioni Unite. Nell'ambito di tale programma l'UNEP intese dare subito particolare rilevanza alle azioni di salvaguardia del bacino del Mediterraneo (**Tabella 1**).

Nacque così nel 1975 il MAP (Mediterranean Action Plan) un programma contenitore che avrebbe dovuto consentire l'armonizzazione delle politiche ambientali dei paesi rivieraschi. Il MAP (ed i diversi accordi collaterali), ha rappresentato per oltre quindici anni uno dei pochi punti di riferimento della politica ambientale di quasi tutti i Paesi del Mediterraneo (aree industrializzate e regioni in via di sviluppo).

Gli obiettivi del MAP vennero aggiornati e orientati dopo un decennio (1985) con la Dichiarazione di Genova; nel 1988 venne avviato un piano sistematico di monitoraggio del Mediterraneo (MED POL).

Nel 1977 veniva siglata a Barcellona la Convenzione sulla Protezione del Mar Mediterraneo contro l'Inquinamento. La Convenzione ed i quattro protocolli di accompagnamento sancivano l'impegno degli Stati che si affacciano sul Mediterraneo e della Comunità Europea a prendere, individualmente o collettivamente, tutte le misure necessarie per prevenire, ridurre o combattere l'inquinamento del Mediterraneo nonché a proteggere e migliorare l'ecosistema marino in queste zone.

In attuazione e come sviluppo ulteriore di quanto stabilito a Barcellona, in una riunione intergovernativa delle parti contraenti della Convenzione tenutasi a Spalato nel Febbraio 1977, venne proposta l'istituzione di uno strumento permanente di azione concertata ai vari livelli fra le collettività mediterranee.

Ne scaturì un nuovo e più ambizioso piano, denominato «BLUE PLAN» che rappresen-

Tabella 1 Principali accordi internazionali riguardanti l'Area Mediterranea.

Anno	Accordo	Oggetto
1974	Convenzione di Parigi	Inquinamento di origine tellurica
1975	M.A.P. (Piano di Azione per il Mediterraneo)	Tutela mari regionali
1976	Convenzione di Barcellona	Protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento
1976	Protocollo alla Convenzione di Barcellona	Inquinamento da navi e aerei
1976	Protocollo alla Convenzione di Barcellona	Inquinamento da idrocarburi e altre sostanze nocive
1976	Protocollo alla Convenzione di Barcellona	Inquinamento da fonti terrestri
1976	Protocollo alla Convenzione di Barcellona	Aree particolarmente protette
1977	Piano Blu	Piani integrati di sviluppo e gestione delle risorse del Mediterraneo
1985	Dichiarazione di Genova	Definizione Obiettivi della seconda decade del M.A.P.
1988	MED POL Piano di attuazione del M.A.P.	Monitoraggio del mediterraneo
1989	E.P.M. (Progetto per l'ambiente Mediterraneo)	Interventi ambientali nei paesi in via di sviluppo
1989	M.E.T.A.P. Strumento operativo dell'E.P.M.	Assistenza Tecnologica
1990	Carta di Nicosia	

tava un vero e proprio Atto di rifondazione del MAP. Il «BLUE PLAN» è stato definito (Nocella 1991) come «un esercizio di riflessione a lungo termine» (orizzonti compresi tra il 2000 ed il 2025) condotto in comune e messo a disposizione delle Autorità dei vari paesi mediterranei. Esso prevedeva 3 fasi: una prima fase di conoscenza, una di approfondimento ed una di presentazione e diffusione dei dati raccolti.

Il carattere innovativo del BLUE PLAN è costituito dall'introduzione di due concetti innovativi: la **Interdipendenza fra Ambiente e Sviluppo** e la **Solidarietà Nord-Sud**. Sul finire degli anni Ottanta una ulteriore conferma dell'interesse della Comunità internazionale ai problemi del Mediterraneo è stata l'iniziativa della Banca Mondiale e della Banca Europea degli Investimenti di finanziare, con uno stanziamento di 200 milioni di dollari, un progetto per l'Ambiente Mediterraneo (EPM) che individua otto settori chiave per un possibile intervento nei paesi in via di sviluppo.

Strumento operativo del progetto è il METAP (Mediterranean Environmental Technical Assistance Program).

La Comunità Economica Europea ed il Mediterraneo

Si è già accennato alla partecipazione della Comunità Economica Europea ad alcuni programmi internazionali di tutela del Mediterraneo quali la ratifica della Convenzione di Barcellona e dei Protocolli di accompagnamento (3) e la partecipazione, tramite la Banca Europea degli Investimenti, al progetto EPM.

La Comunità ha tuttavia inteso dare all'Area

mediterranea particolare rilievo nell'ambito delle politiche comunitarie sull'ambiente (**Tabella 2**).

Nel 1984 la Commissione pubblicò una Comunicazione sulla protezione dell'Ambiente nel Bacino mediterraneo e nel 1986 sottopose al Consiglio per l'approvazione, una Deliberazione che istituiva un comitato consultivo per la protezione di aree particolarmente danneggiate con particolare riferimento al bacino del Mediterraneo.

Il compito di questo Comitato è di assistere la Commissione nella attuazione di misure per la protezione ambientale attraverso la raccolta di informazioni, la formulazione di pareri su progetti sottoposti a finanziamento, la predisposizione di strategie a lungo termine e piani di azione.

Il coordinamento dei dati sullo stato dell'Ambiente e le risorse naturali della Regione Mediterranea è previsto nell'ambito del Programma CORINE, nato nel 1985 con l'obiettivo di armonizzare i metodi di raccolta dei dati ambientali e di raccogliere organicamente tutte le informazioni disponibili. La promozione di azioni di controllo e protezione del patrimonio forestale dell'area mediterranea sono inclusi nel III Programma d'azione sull'ambiente (4). Interventi

(2) Un accorato appello per la salvezza del Mediterraneo è contenuto in uno stupendo volume edito da Mondadori Nov. 1992 (F. Quilici - Il mio Mediterraneo).

(3) Decisioni del Consiglio dei Ministri del Luglio 1977, Maggio 1981, Febbraio 1983, Marzo 1984.

(4) I programmi di azione sull'ambiente furono avviati dalla Comunità Europea nell'ambito degli interventi di lotta contro l'inquinamento atmosferico. I primi due programmi (1973-1981) riguardavano essenzialmente gli «Standard» di qualità dell'aria; nel terzo e nel quarto Programma di azione sono stati introdotti principi di protezione ambientale e strategie di lungo periodo per la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Tabella 2 Programmi CEE per interventi nell'Area Mediterranea.

Anno	Accordo	Oggetto
1974	Sottoscrizione della Convenzione di Parigi	Prevenzione inquinamento di origine tellurica
1977	Sottoscrizione della Convenzione di Barcellona	Protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento
1977	Sottoscrizione del I Protocollo di accompagnamento	Misure contro l'inquinamento da navi ed aerei
1981	Sottoscrizione del II Protocollo di accompagnamento	Misure contro l'inquinamento da idrocarburi e altre sostanze in situazioni critiche
1983	Sottoscrizione del III Protocollo di accompagnamento	Misure contro l'inquinamento da sorgenti terrestri e stazioni costiere
1984	Sottoscrizione del IV Protocollo di accompagnamento	Protezione di aree di particolare valore ecologico
1984	Comunicazione della Commissione sulla Protezione dell'Ambiente Mediterraneo	C 133 del 24 Maggio 1984
1985	CORINE	Coordinare dati sullo stato dell'Ambiente (Decisioni del Consiglio dei Ministri del Giugno 1985 e Novembre 1989)
1986	Istituzione di un Comitato Consultivo per la protezione dell'ambiente in aree danneggiate	L 282 del 3 Ottobre 1986
1989	E P M	Programma congiunto (Banca Mondiale e Banca Europea degli investimenti): supporto finanziario a paesi terzi dell'Area Mediterranea in tema di protezione ambientale (Decisione del Settembre 1989)
1990	ENVIREG	Supporto finanziario per interventi di risanamento ambientale
1990	MEDESPA	Finanziamento di progetti pilota in aree non coperte da ENVIREG ed in paesi terzi
1992	LIFE	Strumento finanziario per assistenza tecnica a paesi terzi della Regione Mediterranea (Reg. n° 1973/92 del 21. 5.1992)

(5) Regolamento CEE n. 1973/92 del 21.9.1992.

(6) Le azioni di ricerca CEE vengono gestite dalla D.G. XII (Affari Scientifici, Ricerca e Sviluppo); la normativa ambientale dalla D.G. XI (Ambiente, Tutela dei consumatori); la protezione delle Foreste dalla D.G. VI (Agricoltura).

(7) Anche se non rientrante tra le azioni promosse dalla CEE, va segnalato che un notevole contributo alla conoscenza degli ecosistemi marini del Mediterraneo è stato fornito, per quasi mezzo secolo, dall'attività del CIEM (Commissione Internazionale per l'Esplorazione Scientifica del mar Mediterraneo) che ha promosso ed organizzato studi di Biologia marina ed Oceanografia fisica.

(8) Per maggiori dettagli sulla politica ambientale della Comunità Europea, vedasi anche il Rapporto del Club de Bruxelles «EC environmental policy: a challenge for the 1990 s».

(9) Tale atto siglato nel Febbraio 1986 ed entrato in vigore nel 1987, ha introdotto alcune sostanziali modifiche ai Trattati di Roma, fra le quali un nuovo Titolo quinto con una sottosezione Sesta dedicata esclusivamente all'Ambiente.

Vengono enunciati due Principi particolarmente importanti: «La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente possano essere realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati Membri» ed il secondo: «Nel quadro delle rispettive competenze la Comunità e gli Stati Membri cooperano con i Paesi terzi e con le Organizzazioni internazionali competenti».

Per un approfondimento, sotto il profilo giuridico-istituzionale, delle politiche comunitarie in campo Ambientale vedasi anche: Giavazzi G. (1988); La Comunità Economica Europea e la tutela dell'Ambiente pp. 155-162; in: Greco N.; IL DIFFICILE GOVERNO DELL'AMBIENTE; Edistudio Roma pp. 688.

(10) Proposta di Risoluzione del Consiglio della Comunità Europea COM (92) 23 del 12.6.1992 Vol. I.

(11) G.U. della Comunità Europea C 191 del 29.7.1992.

(12) Vedasi anche: Albrizio M. Donnhauser C. (1991); La politica ambientale Comunitaria verso l'unificazione europea; pp. 227-237; in: Lega per l'Ambiente AMBIENTE ITALIA 1991; Mondadori Milano 535 pp.

ambientali nel settore forestale fanno parte di progetti finanziati nell'ambito dei PIM (Programmi Integrati Mediterranei).

Negli ultimi anni la Comunità ha istituito due programmi specifici per l'area mediterranea: ENVIREG e MEDESPA.

Il primo concerne le cause dell'inquinamento marino e prevede incentivi finanziari per la costruzione di impianti di depurazione in città inferiori ai 100.000 abitanti e per la costruzione di installazioni portuali per prevenire l'inquinamento da prodotti petroliferi. MEDESPA (Action Plan for the Protection of the Environment in the Mediterranean Region) finanzia progetti pilota (non progetti di infrastrutture) in paesi terzi od in aree non coperte da ENVIREG con il quale risulta complementare.

Assai di recente infine (5), è stato istituito uno strumento finanziario per l'ambiente, denominato LIFE che prevede in maniera specifica (Art. 1.b) il finanziamento di azioni di assistenza tecnica a paesi terzi dell'area mediterranea.

Occorre infine segnalare che attività specifiche di ricerca ambientale relative all'area mediterranea sono state finanziate dalla CEE fin dal 1972 nell'ambito dei Programmi di ricerca e sviluppo nel settore della protezione dell'Ambiente (6) (7).

L'attività della Comunità nel Settore ambientale (8) riceverà un notevole impulso per effetto, con il 1 Gennaio 1993, del completamento delle azioni previste dall'**Atto Unico Europeo** (9) che individua specificamente le politiche ambientali comunitarie di protezione degli ecosistemi e di gestione

delle risorse naturali.

Il Programma della Commissione delle Comunità Europee «Per uno Sviluppo durevole e sostenibile: programma politico e d'azione della Comunità Europea a favore dell'Ambiente e di uno sviluppo sostenibile» del Giugno 1992 (10) pone la Tutela del Mediterraneo tra le azioni prioritarie di particolare rilevanza che la Comunità intende sostenere nel quadro della Cooperazione internazionale con i paesi interessati.

Ulteriori progressi potranno essere realizzati quando entrerà in vigore il **Trattato sulla Unione Europea**, siglato a Maastricht il 7 Febbraio 1992 (11).

Esso sancisce (Titolo XVI Art. 130 R che «...le esigenze della Tutela dell'Ambiente devono integrarsi nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie» e che «...la politica della Comunità a favore dell'Ambiente deve promuovere interventi posti in atto a livello internazionale per affrontare i problemi che si pongono a livello regionale...».

È evidente che tale approccio alla risoluzione dei problemi ambientali della Comunità, può fornire strumenti di coordinamento delle azioni dei paesi membri in favore della salvaguardia del Mediterraneo assolutamente innovativi (12).

Una politica ambientale comune per tutti i paesi dell'Europa comunitaria può rappresentare infatti — come verrà discusso in dettaglio più avanti — un modello di soluzione dei problemi ambientali del Mediterraneo da estendere progressivamente a tutti i Paesi dell'Area.

Vent'anni di Cooperazione internazionale nell'Area Mediterranea

Da quanto fin qui esposto emerge un forte impegno della Comunità internazionale a favore della tutela dell'area mediterranea dal crescente degrado ambientale.

Sono state finora siglate oltre venti Convenzioni Internazionali, adottate decine di Raccomandazioni o Direttive CEE, promulgate centinaia di Leggi nazionali, avviati programmi internazionali ad ampio respiro, impegnate ingenti risorse finanziarie per il risanamento e la protezione ambientale dell'Area.

Tuttavia, a fronte di questa crescente dinamizzazione del quadro internazionale, la situazione ambientale dell'area mediterranea è andata progressivamente peggiorando, le Convenzioni internazionali sono rimaste spesso «lettera morta», i programmi di cooperazione hanno dato risultati del tutto insoddisfacenti, non si è nemmeno giunti alla predisposizione di un quadro conoscitivo organico dello «stato di salute» degli ecosistemi indispensabile per pianificare gli interventi di gestione della risorsa.

Le ragioni sono molte e complesse, derivanti da un intreccio di motivazioni politiche, economiche, sociali, di assai difficile identificazione ed analisi.

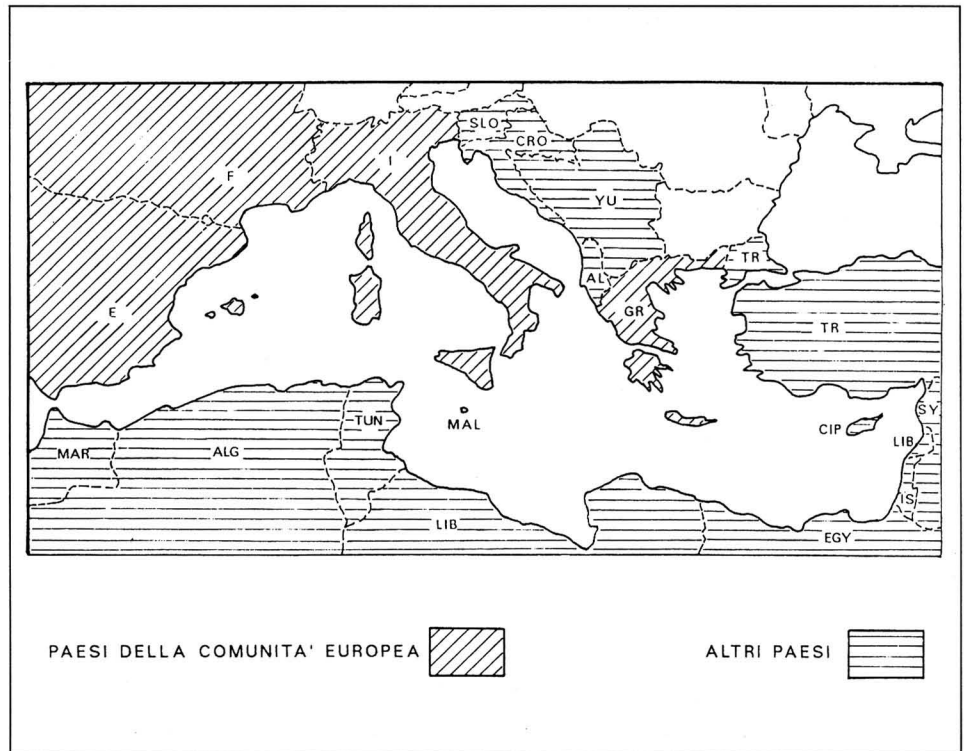
Non è questa la sede in cui addentrarsi in una disanima puntuale di tali motivazioni, che sono comunque — a mio avviso — tutte riconducibili ad un dato di fatto sostanziale: il Mediterraneo è un **ecosistema politicamente condiviso** di assai difficile gestione per l'impossibilità concreta di attuare politiche ambientali coordinate.

Se ne deduce che le ragioni del fallimento sono in massima parte insite nel concetto stesso di ecosistema condiviso e vanno quindi ricondotte ad un interrogativo di fondo: **La cooperazione internazionale — Trattati, Accordi, Convenzioni — è oggi in grado di affrontare le emergenze ecologiche dei beni ambientali internazionali?**

La gestione sovranazionale delle risorse comuni

Per beni comuni internazionali si intendono gli **ecosistemi condivisi** (ambienti che costituiscono un «continuum» fisico ma che sono sotto la giurisdizione di più Entità politiche) ed i beni comuni globali (zone del Pianeta che sono al di fuori delle giurisdizioni nazionali).

Il Rapporto della Commissione mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (più noto come Rapporto Brundtland) afferma che «...i beni comuni internazionali non possono essere gestiti da nessuna centrale nazionale: lo Stato nazionale non è in grado da solo di rispondere alle minacce che gravano su ecosistemi condivisi. I rischi per la sicurezza ambientale non possono che esse-



re oggetto di una gestione congiunta e di procedure e meccanismi multilaterali...».

La cooperazione internazionale è quindi la strada prescelta dagli Stati nazionali per affrontare le emergenze ecologiche senza rinunciare alla sovranità nazionale.

Dalla metà degli anni settanta in avanti furono, infatti, sottoscritte alcune fondamentali Convenzioni che disciplinavano, ad esempio, su scala planetaria: lo scarico dei Rifiuti in mare (London Dumping Convention — 1972); le emissioni considerate responsabili delle deposizioni acide (Protocollo di Helsinki 1985 e Protocollo di Sofia 1988); i clorofluorocarburi e gli altri prodotti responsabili dell'assottigliamento della fascia di Ozono (Protocollo di Montreal - 1987). Particolarmente innovativa ci sembra la

Convenzione sulla Legge del Mare (sottoscritta nel 1982 da 159 Stati) che identifica — tra l'altro — quali suoli, acque, fondali marini e sottosuoli dell'intera superficie terrestre non rientrano nella giurisdizione nazionale e gli va pertanto attribuito «carattere internazionale». La Convenzione⁽¹³⁾ prevede che tutte le attività di sfruttamento dei fondali marini aventi carattere internazionale (45% della superficie del Pianeta) siano sotto il controllo di una Autorità Internazionale dei Mari (International Sea Bed Authority) cui sono attribuiti Risorse proprie e poteri di sanzione.

Questa Autorità rappresenta (Mazzaferro 1985), per i suoi poteri e le sue competenze, il primo organismo, concretamente identificato, per la pianificazione sovranazionale delle risorse economiche dell'Umanità⁽¹⁴⁾.

La Convenzione non è stata ancora applicata, nonostante siano ormai trascorsi ben 10 anni dalla sua sottoscrizione, essenzialmente

per l'opposizione di alcune tra le maggiori potenze tecnologiche (Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Germania, etc.).

Ciò rappresenta una ulteriore conferma del fatto che gli Stati sono quasi sempre disponibili a siglare Convenzioni (specialmente in campo ambientale) purchè esse non prevedano una sia pur larvata cessione di sovranità.

A tal proposito lo stesso M.K. Tolba, Direttore dell'UNEP, afferma che: «...ogni volta che un nuovo problema ambientale emerge, viene siglato un nuovo Accordo internazionale che regolarmente non prende in considerazione le interrelazioni dei problemi ambientali, che vengono considerati isolatamente dalla moltitudine delle altre cause che li determinano...».

Inoltre, nel migliore dei casi, quando si raggiunge un Accordo, si affida la gestione della Proposta ad Agenzie settoriali delle Nazioni Unite (quali UNEP, FAO, UNESCO etc.) che, poco coordinate tra loro, finiscono per disperdere le scarse risorse finanziarie in Progetti attuativi spesso inefficaci.

⁽¹³⁾ La convenzione si compone di 320 Articoli riguardanti: i Mari territoriali; gli Stretti usati per la navigazione internazionale; Stati formati da arcipelaghi, ZEE, zoccoli continentali, acque lontane dalla costa; mari chiusi o semichiusi; diritti degli Stati senza sbocchi sul mare di accesso e libertà di transito; aree di protezione e conservazione dell'ambiente marino; ricerca scientifica; sviluppo e diffusione di tecnologie marine; composizione di controversie; clausole generali e decisioni finali.

⁽¹⁴⁾ Anche se di portata più limitata rispetto alla Autorità Internazionale dei Mari, va segnalato il ruolo rivestito, nell'ambito della Convenzione Internazionale sulle specie in pericolo, dal Segretariato CITES. Esso, infatti, ha l'autorità di richiedere ai Paesi firmatari di giustificare il mancato rispetto degli obblighi del Trattato. (v. French H.F. 1992. Dalla discordia all'accordo IL FEDERALISTA 3 208-217).

I problemi connessi all'efficacia delle Convenzioni internazionali nel settore ambientale, sono stati attentamente valutati dalla citata Commissione mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo che ha predisposto un Documento contenente i «*Principi legali per la Protezione ambientale e per lo Sviluppo sostenibile (Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development)*».

Ma — c'è da chiedersi — quale Autorità imporrà agli Stati nazionali di rispettare questi Principi?

Chi sarà incaricato di dirimere le controversie e di applicare sanzioni a carico degli Stati inadempienti?

Le Istituzioni internazionali esistenti non hanno infatti potere di intervento nei confronti degli Stati stessi che sono sempre in grado di opporre un rifiuto (espreso o tacito) a direttive esterne nel nome della sovranità nazionale e/o degli interessi interni. In altri termini, ci si trova in una situazione per cui al riconoscimento della globalità del problema ambientale non corrisponde una capacità istituzionale di intervento. (Pinto 1991).

La soluzione va — a mio giudizio — ricercata nelle tesi da tempo propugnate dai federalisti europei: il principio della sovranità assoluta sui beni naturali deve essere progressivamente sostituito dal principio della sovranità comune esercitata insieme dal livello nazionale e da quello sovranazionale su scala regionale e/o mondiale (Spoltore 1989, 1992).

Si è già riferito in precedenza sulla rilevanza che i beni ambientali globali assumono in un'ottica di gestione integrata delle risorse ecologiche mondiali.

Di non minore importanza sono gli Ecosistemi condivisi. Ad esempio, nella sola Europa comunitaria, circa l'80% dei laghi e dei fiumi fanno parte di 2 o più Paesi, ed internazionali sono per lo più i mari interni e le catene montuose.

Non esistono, su scala mondiale, stime attendibili circa il numero di tali ecosistemi, nè ci risulta che per essi siano state attivate forme efficaci di Cooperazione internazionale. È stato, ad esempio, calcolato (Commissione Bruntland) che oltre 1/3 dei 200 maggiori bacini fluviali transnazionali non sono oggetto di alcun accordo internazionale e solo per 30 di essi esistono dispositivi istituzionali di cooperazione.

Riteniamo che proprio per gli Ecosistemi condivisi, le possibilità di gestione sovranazionale siano più concrete in quanto, in questo caso, risulta necessario l'accordo di un limitato numero di Paesi, anziché, come nel caso dei beni ambientali globali, di tutta la comunità internazionale.

Nel caso specifico dell'area mediterranea, le prospettive di gestione sovranazionale ambientale si avvantaggerebbero in misura notevole dal fatto che la maggior parte dell'area è sotto la giurisdizione della Comunità Europea che è attualmente in grado di promuovere azioni fortemente coordinate ed integrate.

Assai più difficile risulta la realizzazione di azioni concertate con i Paesi terzi dell'Area, caratterizzati da una elevata instabilità politica e dalla presenza di sistemi di governo assai diversi (od addirittura antagonisti) i quali con tutta probabilità, si opporrebbero all'adozione di politiche comuni.

D'altro canto, questi Paesi presentano uno sviluppo tecnologico ed economico assai modesto (in rapporto a quello degli Stati comunitari) e di conseguenza oggettive difficoltà ad attuare autonomamente misure di intervento.

L'incremento demografico è infatti assai elevato (fino al 3% annuo contro lo 0,6% dei Paesi industrializzati), l'estensione dell'area del sottosviluppo cresce anziché diminuire, il degrado ambientale (desertificazione, inquinamento costiero, depauperamento delle risorse etc.) ha raggiunto livelli imponenti e tali da poter incidere sugli equilibri ecologici dell'intero Bacino.

È ben vero che i nuovi orientamenti politici della Comunità europea per la Cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo per il periodo 1992-1996 prevedono il rafforzamento della cooperazione regionale nel Settore dell'Ambiente ed in particolare la lotta contro l'inquinamento costiero e la gestione delle fasce costiere.

Ma è tuttavia evidente che difficilmente si compiranno passi in avanti decisivi se non maturerà, nei Poteri costituiti e nell'opinione pubblica, il convincimento che i problemi della protezione ambientale in quest'Area sono ormai di importanza tale da richiedere ambiti decisionali più globali e l'adozione di politiche comuni.

Conclusioni

Dal quadro finora delineato risulta evidente che i problemi di tutela ambientale del Mediterraneo non possono essere affrontati esclusivamente sul piano tecnico-scientifico, ma richiedono un approccio prevalentemente politico essendo dipendenti in larga misura dalle politiche di gestione del territorio adottate dai Paesi rivieraschi.

Queste politiche si presentano notevolmente differenziate se si considerano separatamente gli Stati che gravitano sul versante Nord e Nord-Occidentale e quelli del versante Sud e Sud-Orientale.

Le nazioni maggiormente industrializzate (Francia, Italia ed in misura minore la Spagna) hanno attuato politiche ambientali nazionali (o comunitarie) per l'Area mediterranea fin dai primi anni settanta.

Gli altri Paesi si sono, viceversa, in buona parte affidati alla mera adesione ai programmi internazionali promossi dalle Nazioni Unite.

A tal proposito decisivo appare, in una prospettiva di breve-medio periodo, il ruolo che potrà giocare la Comunità Europea. Con il Trattato di Maastricht, infatti, la C.E. acquisisce competenze specifiche in materia ambientale e pertanto la possibilità di determinare le strategie comunitarie per cia-

scun settore e di identificare le azioni da porre in essere negli Stati membri.

D'altro canto, le straordinarie trasformazioni avviate nel 1989 con i processi di liberalizzazione economica e politica dei Paesi dell'Est europeo ed i nuovi «focolai di crisi» aperti nell'Area Sud-Orientale del Mediterraneo, richiederanno certamente una più incisiva presenza della Comunità nel bacino del Mediterraneo (Berzani 1991).

Di conseguenza la C.E. dovrà incrementare la quantità e la qualità della Cooperazione con i paesi terzi dell'Area mediterranea con una pluralità di interventi finalizzati anche alla protezione ed alla salvaguardia dell'ambiente.

Quanto previsto dal Trattato di Maastricht, superando la logica degli accordi bilaterali e multilaterali tra singoli Paesi, consentirà alla Comunità di porsi come punto di riferimento privilegiato delle azioni da intraprendere nel quadro della Collaborazione internazionale.

Nel breve periodo gli accordi internazionali rimarranno lo **strumento unico disponibile** per uscire dall'emergenza ecologica. In una prospettiva di medio-lungo periodo sarà — a mio avviso — necessario ricorrere a forme più avanzate di Gestione sovranazionale, ad esempio attraverso l'istituzione (sotto l'egida dell'ONU) di una **Agenzia per l'Ambiente Mediterraneo**, dotata di poteri d'intervento e di risorse proprie, cui venga attribuita la responsabilità di coordinare le strategie nazionali e di attuare le politiche comuni.

Creare nuove forme di governo ambientale sovranazionale in un'area di così grande complessità politica ed ambientale, non è cosa che possa avvenire facilmente e nei tempi che sarebbero richiesti dalla indifferibilità dei problemi in giuoco.

In considerazione del carattere strategico dei problemi ambientali, sono dell'avviso che il processo potrebbe essere preliminarmente avviato in ambiti più ampi quali la Conferenza per la sicurezza e la Cooperazione del Mediterraneo (CSCM) o il Consiglio Mediterraneo di Cooperazione (CMC) dove potrebbero essere poste le basi per le riforme istituzionali necessarie per l'insediamento dell'organo sovranazionale mediterraneo. ●

Riferimenti Bibliografici

- Bersani G.: *La Comunità Europea ed il Mediterraneo*, MEDIT 4 4-7, 1991.
 Mazzaferro F.: *L'Europa e la Legge del Mare*, IL DIBATTITO FEDERALISTA 1 26-29, 1985.
 Nocella F.: *Per un mare blu*, AMBIENTE 16 70-73, 1991.
 Pinto R.: *Problemi e prospettive per la tutela dell'Ambiente*, IL DIBATTITO FEDERALISTA 3 140-142, 1991.
 Spoltore F.: *Verso un governo sovranazionale dell'emergenza ecologica*, IL FEDERALISTA 2 166-173.
 Spoltore F.: *Il federalismo e l'ecologia nella nuova fase del processo storico*, IL FEDERALISTA 3 179-207, 1992.
 Squitieri G.: *Il Mediterraneo: Area di crisi ambientale pp. 445-450*; In: *Legge per l'Ambiente AMBIENTE ITALIA 1990* Mondadori Milano 630 pp, 1990.
The World Commission on Environment and Development OUR COMMON FUTURE Oxford University Press, 1987.
 Tolba M.K.: *The failure of international environmental law*, OUR PLANET 3 14-15, 1992.