

CONSIDERAZIONI SULLA TUTELA GIURIDICA DEL MARE

1. ALLE ORIGINI DI UN RITARDO FATALE: LA RISPOSTA ALLE PRIME MANIFESTAZIONI DEL PROBLEMA AMBIENTALE

L'alterazione dell'ambiente naturale da parte dell'uomo, per garantirsi la sopravvivenza e le migliori condizioni di vita materiale, può essere fatta risalire ai primordi della civiltà. È stata, però, l'accelerazione tecnologica degli ultimi due secoli e specialmente a partire dal secondo dopoguerra, con i connessi fenomeni di crescita industriale ed urbana, la causa di una intensificazione dei processi di entropizzazione dell'ambiente naturale.

I primi già inequivocabili segnali dell'importanza della questione ambientale e della sua estrema delicatezza e difficoltà, che erano venuti dai settori delle scienze naturali, della chimica, dell'idrologia, della medicina, non erano stati capaci d'imporre all'attenzione del Paese e della pubblica opinione l'urgenza e la gravità dei fatti e l'esigenza di una loro diffusa conoscenza in vista della formulazione di programmi d'intervento, specie di carattere normativo, della redazione di progetti di prevenzione, dell'inizio rapido e ordinato della loro attuazione.

Nemmeno l'allarme proveniente da altri paesi ed un certo preveggenza anticipo, che certuni di essi rivelavano nei nostri riguardi, avevano potuto richiamare l'attenzione sul fenomeno, di lì a poco diffusosi largamente, della degradazione ambientale, soprattutto marina, che pure si manifestava in forme intense ed estremamente insidiose, tali da poter condizionare per un lungo e per certi aspetti drammatico futuro, come poi effettivamente è avvenuto, la qualità della vita di una parte considerevole della popolazione e tali da rendere, altresì, più difficoltosa ed assai onerosa la predisposizione di piani e rimedi efficaci. In particolare, affrontando il tema dell'attuale grave problematica dell'inquinamento marino, dobbiamo premettere che la diuturna diffusione di notizie prove-

nienti dai mass-media, che vengono recepite dal cittadino sui fatti, spesso allarmanti, che provocano danni all'integrità ambientale del mare, crea un'ampia rete informativa capace di suscitare una nuova coscienza critica, ma altresì dà la stura ad una sorta di frastornamento collettivo, generando l'impressione, non certo solo emotiva, che le strutture pubbliche responsabili poco o nulla facciano per porvi rimedio. In realtà l'impegno pubblico per arginare tali esiziali tendenze ed anzi per recuperare, se possibile, il patrimonio degradato e per ripristinarne le condizioni naturali alterate, è obiettivamente vastissimo e di complesso riordino.

Si può dire che la normativa di tutela dell'ambiente marino, basata fondamentalmente sulla legge 10 maggio 1976 n. 319 (Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento), sulla legge 31 dicembre 1982 n. 979 (Disposizioni sulla difesa del mare) e sulla legge 8 luglio 1986 n. 349 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale), occupa ormai pressochè ogni settore degli interventi, sia pubblici che privati, che vanno dalla pianificazione del territorio ai controlli delle iniziative costruttive, dalla disciplina delle acque in generale, allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi, gassosi; dalle norme sull'uso di sostanze potenzialmente dannose, alla produzione industriale, agricola, di trasporto, per citare soltanto gli aspetti di più evidente collegamento con la problematica della tutela del mare ⁽¹⁾.

In effetti, da fenomeno visto, in un primo tempo, solo nelle sue dimensioni chimico-fisiche e discusso in ristretti ambiti scientifici, l'inquinamento marino ha assunto dimensioni tali da farlo considerare come situazione problematica degna di attenzione anche a livello politico.

Purtroppo, però, l'Italia "fu bel Paese" si sveglia già disastrosamente inquinata.

2. LA PROTEZIONE DEL MARE NELLA POLITICA AMBIENTALE

La necessità di porre un freno al degrado ambientale è ormai largamente condivisa, dunque, sia da parte dell'opinione pubblica

⁽¹⁾ *Amplius* sull'argomento si veda: AA. VV., *Tutela ambientale: diritto nazionale e principi comunitari*, Atti dell'incontro di studio e documentazione per magistrati, Alghero 1988, in "Quaderni" del Consiglio Superiore della Magistratura, n. 35, 1990; P. MADDALENA, *Il danno ambientale*, in *Tribunali amm. reg.*, 1988, II, p. 433 ss. V. pure P. PARENZAN, *Profili della tutela giuridica dell'ambiente naturale con particolare riguardo al mare*, in *Thalassia Salentina*, 1989, p. 83 ss., anche in *Europa Finanza*, n. 1, 1990, p. 31 ss.

che del mondo politico, ma le difficoltà insite in tale impresa vengono comprese in maniera assai meno chiara. La politica ambientale, come del resto qualsiasi politica settoriale, presenta problematiche e caratteristiche peculiari di cui occorre tener conto qualora se ne vogliano cogliere tutte le implicazioni e quindi gli ostacoli che è destinata ad incontrare: caratteristiche di natura politica, sociale ed economica, ovviamente, ma anche tecnica ⁽²⁾, aspetto, questo, forse troppo spesso trascurato. I problemi ambientali, infatti, sono di norma contraddistinti da un'estrema complessità tecnico-scientifica da cui discende la difficoltà di accertare la causa dei fenomeni, verificarne, in tempi ragionevoli, gli effetti e stabilire le relazioni tra questi e quelle.

Le ricerche finora effettuate in questo settore e le relative conoscenze inoltre, sono disponibili, o comunque comprensibili, spesso solo agli specialisti e, tra l'altro, non sono affatto rari i casi in cui questi stessi siano in disaccordo sulla loro interpretazione.

Ciò fa supporre (ed è un altro aspetto da non sottovalutare) e pone seriamente in discussione la possibilità che non sussistano modalità decisionali "democratiche" in questioni che, come queste, pure toccano da vicino le condizioni di vita del cittadino. Da ricordare, infine, la questione scottante degli effetti economici insiti nelle politiche ambientali. Gli studi disponibili sembrano indicare come l'impatto macroeconomico delle politiche ambientali in termini di occupazione, di inflazione e di crescita complessiva nei paesi occidentali non sia stato negativo, anzi, nel breve periodo sia stato positivo; al contrario i costi causati dagli inquinamenti appaiono essere di notevole entità.

Ciò nonostante i fautori dell'adozione delle misure "deregolative" indicano nella politica ambientale, oltre che una delle fonti di compressione delle libertà individuali da parte governativa, uno dei principali elementi di responsabilità della difficile situazione in cui si sono trovate le economie occidentali nell'ultimo decennio, o comunque ritengono che tale politica implica costi non sostenibili

⁽²⁾ S. TOMASELLI, *La tutela delle acque dagli inquinamenti (contenuti tecnici delle norme in vigore)*, Appunti dalle lezioni, Anno Accademico 1989/1990, Cattedra di igiene, Facoltà di Architettura, Università di Roma; A. BRAMBATI e altri, *Manuale per la difesa del mare e della costa*, Un rapporto della Fondazione Giovanni Agnelli, Fondazione Agnelli, Torino, 1990, prezioso strumento di comportamento e di concrete proposte. V. inoltre gli Atti della "Conferenza sulla cooperazione nella scienza, l'alta tecnologia e l'ambiente tra i Paesi del Mediterraneo settentrionale e meridionale", Centro internazionale di Fisica teorica, Trieste, 1990.

nell'attuale fase congiunturale ⁽³⁾. Il ritardo, quindi, nel tutelare efficacemente l'ambiente marino, è da attribuirsi, in buona parte, all'individualismo a livello di ordinamento giuridico: invero il problema non presenta tanto difficoltà, per così dire, in senso orizzontale (questo o quel Comune), quanto difficoltà di scelte verticali (Stato e Regioni) ⁽⁴⁾.

3. TUTELA ALLA SALUTE, TUTELA AMBIENTALE, DIFESA DEL MARE

La prima legge nazionale organica avente per oggetto la tutela giuridica dell'ambiente marino, è indubbiamente la n. 979 del 31 dicembre 1982. In passato le funzioni di protezione delle risorse del mare erano affidate soprattutto alla legislazione sanitaria e alle strutture amministrative da essa previste. Tali strutture, fornite, appunto, di un certo tipo di specializzazione, se potevano essere sensibili ai casi che costituivano una minaccia per la salute umana, lo erano in misura assai minore verso i valori di tutela ambientale in generale, essendo esse rivolte a dimostrare, non infrequentemente, scarso interesse nei confronti degli aspetti tecnologici di quei problemi (e loro rispettive possibili soluzioni) che non inerivano strettamente e direttamente alla protezione della salute umana ⁽⁵⁾.

Ora, nell'approfondimento critico di questo tema, si osserva che la dottrina si è sempre trovata divisa se poter considerare il

⁽³⁾ In argomento v. ampiamente THE WORLD BANK (Washington) e THE EUROPEAN INVESTMENT BANK (Luxembourg), *The environmental program for the Mediterranean*, march 1990, che rappresenta uno dei più autorevoli ed organici approcci delle istituzioni finanziarie ed economiche alla gestione del territorio e delle sue risorse. La Banca Mondiale e la Banca Europea degli investimenti, pur esprimendo un severo ammonimento, documentato nella sostanza, e constatando, purtroppo, che il "degrado ambientale del Mediterraneo, già grave, peggiora di giorno in giorno e potrebbe, in certi casi, diventare irreversibile" e che "i diciotto Paesi che vi si affacciano hanno problemi ambientali comuni e hanno quindi tutto l'interesse ad affrontarli insieme", espongono un programma di interventi per l'ambiente del Mediterraneo e si dichiarano disponibili a continuare ad accordare, a favore dello stesso, finanziamenti finalizzati alla sua protezione. Le due Banche dimostrano di credere ad un futuro per lo meno non "disastroso" ed incoraggiano, in tal modo, l'uso di strumenti economici adatti, politiche adeguate, quadri normativi appropriati.

⁽⁴⁾ M. SCIASCIA, *Tre giudici per l'ambiente, in Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 3, 1987, p. 17 ss.

⁽⁵⁾ S. TOMASELLI, op. cit., p. 45-47.

mare, come bene giuridico a sè stante, meritevole di tutela autonoma ⁽⁶⁾.

Infatti, ancor prima dell'entrata in vigore della legge 10 maggio 1976, esistevano norme utilizzabili, e talvolta effettivamente utilizzate, in questo "settore" mare (quali le norme sulla pesca, navigazione, igiene, etc.), ma ad esso ricondotte esclusivamente con il compito, alquanto anomalo, di porre rimedio ad una situazione di carenza legislativa.

Quanto al ricorso alla normativa concernente la tutela della salute, si nota che essa, nella legislazione italiana, risultava totalmente distaccata rispetto alla disciplina della programmazione territoriale e delle fonti inquinanti ⁽⁷⁾. In altre parole ci si muoveva nel limitato ambito di un intervento successivo e recuperatorio, ove ciò fosse possibile, a fronte dei danni prodotti all'*habitat*. L'interesse all'ambiente era avvicinato, per certi versi, ai diritti della persona, per altri ai diritti patrimoniali, consistendo in un bene comunque estraneo alla persona. A seguito di ciò venne allargato il concetto di bene, svincolandolo dagli interessi esclusivamente individuali.

Il bene "risorse marine", concetto nuovo caratterizzante la legge n. 979 del 1982, è distinto ed ha caratteri ben diversi da quelli stabiliti dalla legislazione antecedente concernente il mare e prevalentemente rivolta a regolare le modalità di appropriazione o di protezione solo del patrimonio ittico.

Dunque, con l'accezione "risorse marine", il legislatore del 1982 ha inteso riferirsi ad una nozione a sè stante, vale a dire "all'*habitat* comprendente acque, fondali e tratti di costa prospicienti, con la flora e la fauna che in essi vivono", ed è soprattutto prevista una relazione biunivoca tra l'uomo e l'ambiente fisico ad esso circostante ⁽⁸⁾.

Ove l'equilibrio ecologico dell'*habitat* sia minacciato, anche le associazioni non riconosciute dalla legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, potrebbero promuovere l'azione civilistica e non solo intervenire in essa come attualmente quelle riconosciute.

⁽⁶⁾ S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente (Appunti per una teoria generale del diritto)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1989, IV, p. 304; l'Autore vi si sofferma sulla nozione di ambiente e di interesse ambientale analizzando i relativi problemi che tali concetti comportano.

⁽⁷⁾ P. GIAMPIERO, *Inquinamenti e riforma sanitaria*, in *Riv. amministrativa della Rep. Italiana*, n. 197, 1984, p. 10-12.

⁽⁸⁾ S. TOMASELLI, op. cit., p. 46.

Secondo questa lettura dell'art. 21 della legge n. 979 del 1982 che riconosce l'esistenza giuridica del bene "risorse marine", si potrebbe esigere una protezione ed una tutela riservata ai singoli o alla collettività⁽⁹⁾. Conferma questa linea di tendenza lo spirito stesso della legge che suggerisce, con l'art. 21, una possibile apertura della legittimazione ad agire almeno alla collettività organizzata ed inoltre permette di risolvere i dubbi emergenti in sede di applicazione della normativa complessiva avente ad oggetto l'ipotesi del danno da inquinamento marino e del danno da inquinamento ambientale.

In definitiva si è sentita viva l'esigenza di adottare un concetto "allargato" di bene, separando il punto di vista sostanziale da quello processuale, al fine di approfondire *in primis* la natura degli interessi che rendono un'entità giuridicamente rilevante e, successivamente, di qualificare l'interesse alla tutela di quella entità.

L'irrompere negli ultimi anni delle esigenze ambientaliste, ha in un certo senso costretto la giurisprudenza ed il legislatore a ripensare al proprio atteggiamento tradizionale che era di favore verso ogni sorta di supplenza giudiziaria⁽¹⁰⁾.

4. OSSERVATORIO ALTO ADRIATICO

Il processo di industrializzazione che ha coinvolto e continua a coinvolgere tutti i paesi del Mediterraneo e la forte interconnessione "osmotica" esistente tra i vari sistemi idrici, e tra questi ed il suolo e l'aria, hanno favorito la messa in circolazione di una grande quantità di composti chimici inquinanti.

All'inizio dominava la convinzione che gli ambienti acquatici potessero assorbire una quantità crescente di tali sostanze senza diminuire in misura apprezzabile le loro caratteristiche qualitative, grazie alla diluizione ed all'autodepurazione naturale, ma quest'ipotesi, esageratamente "fiduciosa", si è rivelata ben presto errata.

In realtà ogni corpo d'acqua ha più o meno la capacità di auto-depurarsi, liberandosi dalle sostanze organiche inquinanti, ad opera degli organismi in esso viventi, dai batteri alle alghe, dai piccoli

⁽⁹⁾ M. PIERANTOZZI, *La legge per la difesa del mare*, in *Porti, Mare, Territorio*, 1983, I, p. 25 ss.

⁽¹⁰⁾ P. MADDALENA, *Il diritto all'ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale*, in *Riv. Giuridica dell'ambiente*, 1990, III, p. 469-484.

animali fino ai pesci, che formano vaste biocenosi, le quali si adattano al tipo e al grado d'inquinamento delle acque. Ma quando l'inquinamento organico supera un certo limite e nelle acque vengono immesse sostanze tossiche inibenti, l'autodepurazione biologica spontanea può essere danneggiata e cessare del tutto ⁽¹¹⁾.

È proprio questo è quello che è accaduto già negli anni '70 colpendo alcune zone costiere italiane dell'Alto Adriatico da Trieste ad Ancona, a causa della bassa profondità e dello scarso dinamismo delle acque ⁽¹²⁾.

In questo tipo di mare, infatti, l'eccesso di sostanze nutrienti (fosfati e nitrati) produce condizioni di eutrofizzazione, con crescita abnorme della produzione primaria algale e forte diminuzione dell'ossigeno disciolto. Una tale diffusione dell'inquinamento del mare ha anche determinato la concentrazione nelle "catene alimentari" di sostanze tossiche altamente pericolose, come gli idrocarburi clorurati e i metalli pesanti. Ecco, dunque, che nel campo della tutela dell'Alto Adriatico, lodevole e proficua appare, per la ricchezza delle iniziative, la collaborazione con l'Alpe-Adria (organizzazione regionale internazionale tra le Regioni italiane della Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, le Repubbliche Socialiste di Croazia e Slovenia, i Lands dell'Austria Superiore, Carinzia, Stiria, Salisburgo ed il libero Stato di Baviera) che ha provveduto anche alla istituzione di un organo permanente di controllo della qualità delle acque marittimo-costiere delle regioni adriatiche interessate. La segreteria di tale organo è tenuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale si avvale, per l'archiviazione, memorizzazione e gestione di tutti i dati raccolti, di un apposito centro elettronico di calcolo presso la Direzione regionale dei Lavori Pubblici. Già a partire dal 1986 si è potuta avviare l'archiviazione dei dati delle acque adibite alla balneazione (ove vengono controllate le cariche colimetriche) e delle acque più esterne (ove viene controllata una serie di parametri concordata dalle parti).

Dal 1987 l'Osservatorio Alto Adriatico ha potuto pubblicare in maniera sistematica i dati raccolti che consentiranno una valutazione obiettiva della qualità delle acque.

Questa esigenza di collaborazione risulta oggi particolarmente sentita in quanto ci si rende conto che per salvaguardare le risorse

⁽¹¹⁾ G. CAMARDA, *Ambiente, ambiente marino e danno ambientale*, in *Riv. giuridica dell'ambiente*, 1986, III, p. 497 ss.

⁽¹²⁾ Si veda ANNUARIO EUROPEO DELL'AMBIENTE, Milano 1989, voce: "Mari e coste", utile strumento di conoscenza delle politiche e delle azioni della Comunità Europea e degli Stati membri. Cfr. pure l'ediz. 1990.

marine occorre una revisione del principio giuridico della libertà dei mari e si profila il concetto di "gestione comune" nell'interesse dell'umanità ⁽¹³⁾.

Si tratta comunque di un interesse che non può essere uniforme, nè prescindere dalle effettive situazioni ed esigenze locali.

Conseguentemente la necessità di un programma ambientale nazionale che consenta un intervento egualmente incisivo, non è sentita in modo omogeneo neppure, e tantomeno, a livello periferico, sia per la diversità delle situazioni oggettive (lo stato degli inquinamenti), sia per il valore della sensibilità ambientale dei sistemi politico-amministrativi locali. Si potrebbe dunque affermare che occorre operare una distinzione tra Regioni (e più in generale tra amministrazioni periferiche) che hanno semplicemente recepito la riforma ambientale e Regioni che l'hanno, con proprie leggi o con proprie azioni amministrative (non ultima quella cui abbiamo precedentemente accennato), percorsa, sospinta e direttamente adottata.

Anche in questo settore occorre prendere atto che vi sono più "Italie" diversificate sotto il profilo della tipologia degli inquinamenti, degli interessi e delle competenze delle autorità amministrative, che necessitano o reclamano mezzi e strumenti differenziati.

La risposta normativa che lo Stato ha ritenuto di fornire è, invece, caratterizzata da una forte rigidità, in quanto tende ad estendere un modello accentuatamente unificato a tutte le situazioni sotto forma di un programma "medio" che non intenderebbe lasciare spazi sufficientemente ampi di adattamento e di flessibilità. Il ruolo delle normative regionali appare quindi integrativo sotto questo aspetto, e ciò costituisce il loro maggior pregio. Le legislazioni regionali, naturalmente, postulano tra di loro un logico ed opportuno coordinamento ed esigono, contemporaneamente, un attento raccordo con la disciplina statale.

5. IL PROBLEMA DELLE "RISERVE MARINE"

Nella legge n. 979 del 1982 si prevede l'istituzione delle c.d. "riserve naturali marine" da parte del Ministero della Marina Mercantile, sentite le Regioni e i Comuni - si tratterebbe di un parere non vincolante ai sensi dell'art. 26, 1° co. - e su proposta della

⁽¹³⁾ V. sull'argomento la Rivista *Alpe Adria*, nn. marzo-aprile 1989.

Consulta del Mare, della quale fanno parte anche tre rappresentanti delle associazioni naturalistiche maggiormente rappresentative, previo parere conforme del Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente.

Tali riserve sono costituite da ambienti marini caratteristici che per la particolarità delle acque, dei fondali, della zona costiera, presentano peculiarità di difficile riscontro sia sotto il profilo geomorfologico, fisico, biochimico, che sotto il profilo della ricerca scientifica, ecologica e culturale ⁽¹⁴⁾.

L'istituzione delle riserve è demandata, come detto, ad un organo centrale, mentre l'intervento dei Comuni e delle Regioni appare limitato e poco significativo, anche se la proposta viene formulata dalla Consulta, che offre una certa qual garanzia per il rispetto di esigenze democratico-autonomistiche emergenti a livello di organo collegiale.

La gestione di tali riserve è affidata alle Capitanerie di Porto che, comunque, hanno la possibilità di stipulare convenzioni con altri enti o associazioni (art. 28) ⁽¹⁵⁾.

Per quanto concerne il complesso di prescrizioni e divieti costituenti il regime di tutela giuridica, si osserva che in genere sono limitate, se non del tutto vietate la balneazione, la navigazione, la pesca, la discarica dei rifiuti ed ogni altra attività che possa danneggiare e turbare queste piccole oasi incontaminate.

Si tratta dunque di zone e tratti di mare di per sè "sani" che si è pensato di proteggere attraverso un'istituzione di carattere scientifico, culturale ed educativo. Al contrario nessuna previsione concerne un notevole recupero da danni ambientali per quelle zone che presentino altrettanti interessi naturalistici.

A tutt'oggi le riserve istituite ed effettivamente "operanti" (dal 1988) sono la "riserva naturale marina di Miramare" nel Golfo di Trieste e quella c. d. "Isola di Ustica" ubicata nell'isola medesima.

Altre zone di possibile riserva marina sono state individuate nel Golfo di Portofino, nelle Cinque Terre, nelle Secche della Meloria, nell'Arcipelago Toscano, nell'Isola Pontina, nelle Isole Eolie - Egadi - Ciclopi - Tremiti - Piana - Pelagi - di Mal di Ventre, Capo Caccia - Rizzuto - Monte Santu, Porto Cesareo, Torre Guaceto, Punta Coda Cavallo - Campanella, Penisola del Sinis, Golfo Tavola-

⁽¹⁴⁾ A.R. MAJNARDI, *Riserve marine*, in *Annuario Europeo dell'Ambiente*, 1989, cit., pp. 450-454.

⁽¹⁵⁾ P. MADDALENA, *Legge quadro in materia di parchi nazionali, riserve naturali, parchi marini e riserve marine*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, n. 5/6, 1987, p. 98 ss.

ra. Come si può notare la Sardegna è la regione più massicciamente rappresentata, ma ciò è anche più che naturale vista la ricchezza ed integrità di molte delle sue zone costiere ⁽¹⁶⁾.

Nella fase istitutiva è chiaro il progetto del legislatore di accentrare in capo al Ministero della Marina Mercantile l'individuazione di zone riservate, ma le modalità della loro gestione sono affidate sia ad enti pubblici che ad organi periferici del potere centrale quali le Capitanerie di Porto, con una evidente gestione verticistica delle riserve stesse, con un'attività di collaborazione delle varie associazioni interessate al problema.

In tale legge si può notare che emerge una nuova concezione del mare: luogo privilegiato di confronto e scontro dell'uomo con se stesso e con la natura anche se nell'ambito di una gestione razionalizzata ed, almeno in parte, accentrata.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il concetto di difesa del mare, e delle acque in generale, dai danni evitabili appare legato, da una parte, al concetto di conservazione dei corpi d'acqua in uno stato ordinato e, dall'altra, al concetto di regolarizzazione degli usi. E certamente l'espansione della popolazione e della produzione industriale ed agricola, fa sì che le risorse idriche siano soggette a richieste crescenti.

Poichè le risorse non sono inesauribili, non si può continuare a sovrapporre le richieste l'una all'altra, man mano che si presentano, ma è d'obbligo procedere ad un riordino generale degli usi secondo una graduatoria fondata su principi ferrei di priorità e di risparmio. Legata alla disponibilità delle risorse idriche è la qualità delle stesse, che dev'essere tale da soddisfare le utilizzazioni previste. La corretta gestione delle risorse marine implica un inventario delle stesse tanto più accurato quanto più sono scarse ed una pianificazione complessa che consideri tutti gli aspetti di conservazione, difesa e regolamentazione, inquadrandoli preferibilmente nell'ambito dei bacini idrografici naturali, piuttosto che nell'ambito dei confini amministrativi e politici. Poichè l'acqua non ha frontiere ed è una risorsa comune, la sua gestione richiede una collaborazione interregionale ed internazionale ⁽¹⁷⁾. È ovvio, però,

⁽¹⁶⁾ Cfr. G. DI GIOVANE, *Diritto comunitario in elaborazione e diritto comunitario da recepire*, in "Quaderni" del Cons. Sup. della Magistratura, cit., p. 51 ss., ivi alla p. 61 ss.

⁽¹⁷⁾ THE WORLD BANK, *The environmental program for the Mediterranean*, cit., *passim*.

che se non vi sarà una consapevolezza collettiva ed un impegno costruttivo di tutti, molto poco potranno le normative e le più lungimiranti "pianificazioni" pur preziose, che comunque devono essere punto di riferimento per costringere, per reprimere e, soprattutto, per prevenire.

Sarebbe auspicabile poter andare più lontano in questa opera di difesa civile: verso una presa di coscienza che cominci già dalla scuola a formare le radici di un'educazione, di una sensibilità nuova che porti all'orizzonte dell'uomo - sapendo che spesso l'orizzonte è luminoso, ma la strada che ad esso conduce si può presentare molto tortuosa - tutt'intera la dimensione della sua fondamentale responsabilità e del suo ruolo nel convivere con la natura e con l'indispensabile suo sostrato costituito dalle acque; sospinga, cioè, l'uomo ad essere protagonista e "costruttore" di civiltà, anzichè foriero (e lo si dice senza, purtroppo, esagerare) di barbarie.

E debbono impegnarsi, a tutela del mare e delle acque, i Comuni e gli altri enti locali in primo luogo, gli istituti di istruzione, gli organismi che la difesa e l'amore della natura hanno fra i propri ideali, ma soprattutto i cittadini sia nella loro responsabilità, che non va mai delegata, ma che deve essere personale e al tempo stesso comunitaria, sia nella loro funzione di componenti di una collettività nella quale gli interessi generali debbono prevalere su quelli dei singoli.

Alla legge positiva deve corrispondere una legge morale, interiore, che significhi possesso diffuso di un modo di essere e di una nuova cultura. Solamente in questo modo, e specialmente mediante il nostro compito di presenza, vigilanza e rispetto, dunque, si potrà aprire un varco di fruttuosa consapevolezza verso i problemi della natura in generale e del mare in particolare.