CAMERA DEI DEPUTATI N. 1458-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Ai sensi dell'articolo 79, comma 6, del regolamento)

(Relatore: **MENEGON**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 12 ottobre 1994 (v. stampato Senato n. 594)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(MARTINO)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(BIONDI)

CON IL MINISTRO DEL TESORO

(DINI)

CON IL MINISTRO DELL'AMBIENTE

(MATTEOLI)

E CON IL MINISTRO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

(PODESTÀ)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 14 ottobre 1994

—

Ratifica ed esecuzione del Protocollo sulla protezione ambientale al Trattato antartico, con annessi ed atto finale, fatto a Madrid il 4 ottobre 1991

Presentata alla Presidenza il 13 dicembre 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Commissione affari esteri e comunitari ha approvato il disegno di legge n. 1458 con l'applicazione dell'articolo 79, sesto comma, del Regolamento, adottando la relazione al disegno di legge presentato dal Governo al Senato (Atto Senato n. 594), che viene allegata.

MENEGON, *Relatore.*

ALLEGATO

1. Nel corso della XV Riunione consultiva del Trattato antartico, tenutasi a Parigi nell'ottobre 1989, venne adottata la Raccomandazione XV-1 che impegnava le Parti consultive ad avviare un negoziato per la protezione globale dell'ambiente antartico. Tale risoluzione costituiva il naturale sbocco di una serie di avvenimenti tendenti a portare in primo piano l'esigenza di un rafforzamento della tutela ambientale in Antartide. In primo luogo, la questione dell'apertura del continente antartico allo sfruttamento minerario – questione posta con l'adozione della Convenzione di Wellington del 1988 sulla regolamentazione di attività minerarie in Antartide (CRAMRA) – aveva sollevato le proteste delle organizzazioni ed associazioni ambientalistiche nonché di vasti settori dell'opinione pubblica che reclamavano la destinazione dell'Antartide a parco naturale. In secondo luogo, la decisione della Francia e dell'Australia di non ratificare la citata convenzione (CRAMRA), a causa delle preoccupazioni ambientali da essa sollevate, veniva a privare sul nascere il regime minerario del necessario sostegno di due Stati rivendicanti la sovranità, la cui presenza sarebbe stata indispensabile, ai sensi dell'articolo 62 della Convenzione di Wellington, ai fini della formazione degli organi del regime minerario. In terzo luogo, l'aumento negli ultimi anni delle spedizioni scientifiche, del turismo ed in genere della presenza umana in Antartide veniva sempre più *considerato fonte di rischi ambientali, anche a seguito di allarmanti* incidenti quali l'affondamento di una nave argentina nel gennaio 1989. A fronte di queste crescenti preoccupazioni, la tutela ambientale fornita dal sistema del Trattato antartico si presentava frammentaria e lacunosa o addirittura inadeguata, come nel caso delle eventuali attività minerarie.

2. In attuazione della citata Raccomandazione XV-1 veniva convocata la XI Riunione consultiva speciale del Trattato antartico in vista della elaborazione di un regime organico di tutela ambientale dell'Antartide. La prima sessione veniva tenuta a Viña del Mar, Cile, dal 13 novembre al 5 dicembre 1990. In essa venivano presentati sei progetti. Il primo di questi, risultante da una iniziativa quadripartita, avanzata da Francia, Australia, Italia e Belgio, perseguiva l'obiettivo ambizioso di una convenzione autonoma rispetto al Trattato antartico, con un sistema di istituzioni separate capaci sia di porre in essere nuove norme e *standard* ambientali sulla base di decisioni prese a maggioranza, sia di garantire l'osservanza, l'esecuzione e la supervisione del sistema di protezione attraverso procedure di ispezione, controllo e monitoraggio delle attività umane in Antartide. Gli altri progetti, fra cui sono da segnalare quello della Nuova Zelanda, degli Stati Uniti, dell'Argentina e del Regno Unito, avevano in comune l'intento di ancorare il costituendo regime ambientale ad un protocollo che fosse parte integrante del Trattato antartico piuttosto che uno strumento indipendente, quale sarebbe stata appunto la convenzione proposta dai quattro Paesi.

Al termine del negoziato di Viña del Mar, due erano i punti su cui un consenso delle Parti consultive cominciava ad emergere chiaramente. Il primo, riguardava la netta preferenza per l'adozione di un protocollo, e ciò per motivi sia politici (il riconoscimento della perdurante validità del Trattato antartico a trent'anni dalla sua entrata in vigore) sia giuridici (la necessità di non introdurre meccanismi legislativi concorrenti con il Trattato nonché di salvaguardare i diritti e gli obblighi derivanti dai precedenti strumenti adottati nell'ambito del sistema antartico). Il secondo punto riguardava la definitiva affermazione della necessità di proibire per un certo periodo di tempo qualsiasi attività mineraria in Antartide; necessità che comportava al tempo stesso l'abbandono del progetto originario della Convenzione sulla regolamentazione di attività minerarie in Antartide (CRAMRA).

3. La prosecuzione del negoziato ambientale antartico avveniva nel corso del 1991 a Madrid dove venivano tenute complessivamente tre sessioni, ad aprile, a giugno e ad ottobre. Quest'ultima sessione concludeva il negoziato consentendo l'apertura alla firma del Protocollo addizionale sulla protezione dell'ambiente con quattro annessi riguardanti, rispettivamente, la valutazione dell'impatto ambientale, la conservazione della fauna e della flora, la gestione e lo smaltimento dei rifiuti e l'inquinamento marino.

4. I punti qualificanti del Protocollo possono essere così individuati:

a) destinazione dell'Antartide a riserva naturale, consacrata alla pace ed alla scienza (articolo 2). Tale destinazione ha un valore prevalentemente simbolico, tuttavia essa ha anche una rilevanza giuridica nel senso di presentarsi come funzionale alle norme del Protocollo e dei suoi annessi che introducono limitazioni alle varie libertà d'uso, in relazione, ad esempio, alla protezione della flora e della fauna ed alla preventiva valutazione d'impatto ambientale. Si tratta, insomma, di considerare d'ora in poi l'Antartide come zona vincolata e protetta nella sua totalità, non solo in relazione a specifiche zone di interesse scientifico, storico ed estetico, come avveniva nel precedente sistema delle Raccomandazioni antartiche;

b) princìpi materiali e procedurali (articolo 3) che impongono di pianificare e condurre attività in Antartide in modo da limitarne al massimo gli effetti negativi sull'ambiente. È questa una applicazione del principio generale di prevenzione del danno ambientale negli spazi al di là della giurisdizione nazionale, già sancito dal principio 21 della dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, adottata a Stoccolma nel 1972, e ribadito nella Carta della Natura adottata dall'Assemblea generale nel 1982.

Altri princìpi riguardano: l'applicazione del criterio di prevenzione e minimizzazione di cui sopra agli ecosistemi dipendenti ed associati venendo così ad ampliare il campo di applicazione del Protocollo al di là del limite dei 60 gradi di latitudine Sud; il riconoscimento del danno puramente ecologico inteso come danno giuridicamente rilevante a prescindere da valutazioni patrimoniali; il principio della priorità della ricerca scientifica. In materia di protezione della flora e

della fauna c'è da segnalare l'apposito annesso che costituisce un ragionevole compromesso di una protezione preventiva globale degli ecosistemi, *habitat* e territorio, come sarebbe stato ragionevole aspettarsi a seguito della dichiarazione dell'Antartide come riserva naturale, e la esigenza di non pregiudicare la prosecuzione di attività di sfruttamento, quali la pesca, che vengono disciplinate da altri strumenti internazionali quali la Convenzione del 1980 sulle risorse marine viventi dell'Antartide.

Oltre a tali princìpi materiali, il Protocollo ne introduce alcuni di carattere procedurale che sono funzionali alla effettiva osservanza degli *standard* ambientali in Antartide. Tali princìpi sono essenzialmente quelli relativi alla preventiva valutazione dell'impatto ambientale, alla circolazione delle informazioni ed al monitoraggio. Dei tre princìpi il primo è certamente il più rilevante. L'articolo 8 del Protocollo e l'annesso I prevedono che tutte le attività in Antartide vengano d'ora in poi sottoposte ad uno studio preliminare del loro impatto ambientale. A tale scopo sono previste tre categorie di rischio ambientale. La prima è connessa a quelle attività che si pongono al di sotto della soglia di un impatto minore o transitorio. Per esse il Protocollo richiede una valutazione d'impatto minima nella misura necessaria ad inquadrare l'attività nella categoria in questione. La seconda categoria è quella delle attività che presentano un impatto minore o transitorio. Per esse è richiesta una « valutazione d'impatto iniziale » che si esaurisce nell'ambito delle competenze nazionali, senza dar luogo a procedure di supervisione e consultazione a livello internazionale. La terza categoria, infine, è quella delle attività che presentano più di un impatto minore o transitorio e per esse è prevista la « valutazione comprensiva d'impatto ». La caratteristica di questa forma di valutazione è che essa mette in moto un procedimento di verifica e di controllo a livello di Parti consultive e di Comitato ambientale (con funzioni consultive) tale da permettere trasparenza delle operazioni antartiche e dei criteri di valutazione del loro impatto. L'articolo 3 dell'annesso I prevede infatti che la valutazione comprensiva d'impatto sia resa pubblica e fatta circolare tra tutte le Parti del regime ambientale al fine di consentire loro la formulazione di osservazioni e commenti entro termini predeterminati. Il giudizio finale di compatibilità con il Protocollo e gli annessi e la successiva realizzazione del progetto di attività in Antartide comportano l'obbligo di monitoraggio di tali attività e di mantenimento di un sistema verificabile di documentazione in modo da deciderne, se necessario, la sospensione, modifica o cancellazione;

c) divieto di attività minerarie (articoli 7 e 25 del Protocollo). La maggiore innovazione sul piano sia politico che giuridico apportata dal Protocollo è l'introduzione della clausola di interdizione delle attività minerarie. Essa costituisce il frutto di un lungo e laborioso negoziato che ha visto contrapposti, da un lato, i fautori del mantenimento della convenzione mineraria e, dall'altro, i fautori di una messa al bando definitiva o quantomeno di lunga durata delle attività minerarie in Antartide. La soluzione adottata consta di due elementi: il primo è dato dalla disposizione contenuta nell'articolo 7 che fa divieto di qualsiasi attività mineraria che non sia di ricerca scientifica. Il

secondo elemento è dato dall'articolo 25 concernente le procedure di modifica e di emendamento. Tali procedure sono applicabili anche all'articolo 7 la cui modificazione potrà essere proposta nel corso di una Conferenza di revisione convocabile, a richiesta di una qualsiasi Parte consultiva, allo scadere del termine di cinquanta anni dalla data di entrata in vigore del Protocollo. I meccanismi decisionali relativi alla modifica dell'articolo 7 in sede di eventuale Conferenza di revisione hanno costituito uno dei nodi più difficili del negoziato. In un primo momento si era raggiunto un accordo di massima circa l'applicazione della regola del consenso delle attuali Parti consultive sia alla futura decisione di abrogare il bando minerario, sia alla contestuale decisione di istituire un regime di regolamentazione delle attività minerarie che si ritenesse opportuno avviare dopo la scadenza del periodo di cinquanta anni. È noto ormai che l'opposizione degli Stati Uniti a questa soluzione, che in effetti dava un doppio potere di veto a una qualsiasi delle attuali Parti consultive, ha portato ad un prolungamento del negoziato ed alla adozione, infine, di una diversa formula che prevede la modifica dell'articolo 7 a maggioranza delle Parti contraenti del Protocollo a condizione che tale maggioranza includa i tre quarti degli Stati che erano Parti consultive al momento dell'adozione del Protocollo. Inoltre, l'articolo 25 prevede che per l'entrata in vigore dell'eventuale modifica o emendamento del divieto minerario di cui all'articolo 7 occorre la ratifica di tutti gli Stati che erano Parti consultive al momento dell'adozione del Protocollo (articolo 25, paragrafo 3). In caso di modifica o emendamento dell'articolo 7 è prevista la proroga del regime di interdizione fino a che le Parti consultive non abbiano adottato un regime minerario tale da salvaguardare le diverse posizione giuridiche tutelate dall'articolo IV del Trattato antartico. Il che costituisce un chiaro riferimento all'esigenza di uno specifico consenso da parte degli Stati che rivendicano la sovranità sui settori antartici ove potrebbero svilupparsi future attività minerarie;

d) le istituzioni del regime ambientale. Sotto il profilo istituzionale le innovazioni apportate dal Protocollo sono minime. Tramontata l'idea di istituire un regime convenzionale autonomo rispetto al Trattato antartico, l'apparato istituzionale consentito da un protocollo doveva necessariamente integrarsi nel sistema delle riunioni consultive. La maggiore innovazione è costituita dalla istituzione di un Comitato consultivo, previsto dall'articolo 11, ma privo di poteri deliberanti, e dalla previsione di un Tribunale arbitrale, peraltro alternativo alla Corte internazionale di giustizia, per la risoluzione delle controversie concernenti l'applicazione e l'interpretazione del Protocollo (articoli 19-20).

5. Rapporti fra il Protocollo ed il sistema antartico. L'aver optato per un Protocollo piuttosto che per una convenzione separata ha condizionato in modo determinante i rapporti tra nuovo regime ambientale ed il precedente sistema normativo del Trattato antartico. Innanzitutto, il Protocollo costituisce parte integrante del Trattato antartico e non può quindi nè modificarlo nè emendarlo (articolo 4, paragrafo 1). Inoltre, esso non potrà essere applicato o interpretato in modo tale da derogare ai diritti ed obblighi fissati in altri strumenti

internazionali adottati nell'ambito del sistema del Trattato antartico (articolo 4, paragrafo 2). Ciò si riferisce, in particolare, alla Convenzione sulle risorse marine viventi del 1980 ed alla Convenzione sulla conservazione delle foche antartiche.

6. Nel complesso il Protocollo di Madrid sulla protezione ambientale in Antartide costituisce un accordo quadro la cui ulteriore specificazione ed evoluzione è rimessa alle misure nazionali di attuazione ed alla adozione di annessi che andranno ad aggiungersi ai quattro già adottati a Madrid ed al quinto annesso sulle zone protette adottato nel corso della XVI Riunione consultiva di Bonn. Tra le materie da disciplinare in via prioritaria mediante futuri annessi tecnici figurano la responsabilità per danno ambientale – oggetto per il momento di un vago *pactum de negotiando* all'articolo 16 del Protocollo – ed il turismo. Anche in relazione a tali sviluppi futuri, il Protocollo di Madrid può essere considerato il primo passo verso una sempre più efficace ed articolata protezione dell'ambiente antartico.

IL GOVERNO

TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo sulla protezione ambientale al Trattato antartico, con annessi ed atto finale, fatto a Madrid il 4 ottobre 1991.	1. *Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
1. Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 23 del Protocollo stesso.	1. *Identico.*
ART. 3.	ART. 3.
1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 170 milioni annue a decorrere dal 1994, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1994-1996, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1994, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.	1. *Identico.*
2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.	2. *Identico.*
ART. 4.	ART. 4.
1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.	1. *Identico.*

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-1458-A
Lire 500