

**IL TRATTATO SULL'ALTO MARE E L'IMPEGNO DELLA COMUNITÀ
INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA PER L'EMERGENZA OCEANI.
DAL MARE LIBERUM AL MARE NOSTRUM?**

MARCO BUCCARELLA*

Abstract: il 20 settembre 2023, a New York, è stato aperto alla firma degli Stati l'«Accordo sulla conservazione e sull'uso sostenibile della biodiversità marina delle aree situate oltre la giurisdizione nazionale», denominato BBNJ o Trattato sull'alto mare. L'intesa raggiunta dai Paesi in merito al testo del BBNJ rappresenta un risultato storico ed è frutto di un impegno globale, protrattosi per oltre un decennio, che permetterà di implementare il quadro giuridico ad oggi delineato dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS). Il presente lavoro si propone di analizzare il contenuto del BBNJ alla luce delle fonti rilevanti in materia di diritto internazionale del mare, nella prospettiva di verificare se e come questo nuovo trattato, anche grazie alle politiche intraprese da tempo dall'Unione europea a tutela degli oceani, possa contribuire a promuovere l'uso sostenibile delle risorse marine e a contrastare «l'emergenza oceanica» in atto.

Keywords: Emergenza oceani – sostenibilità – biodiversità marina – aree non sottoposte a giurisdizioni nazionali – procedura internazionale di impatto ambientale

Abstract: the «Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction», called BBNJ or High Seas Treaty, was signed in New York on 20 September 2023. The signature of this treaty is a historic achievement marking the successful end of more than a decade of multilateral work. It complements the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which provides the legal framework governing all activities carried out at sea. This paper draws on international law of the sea and on substance of BBNJ to explore if and how the new treaty, also through the EU commitment to protect the oceans, can contribute to ending ocean emergency and enhance the conservation and sustainable use of marine biodiversity.

* Marco Buccarella, Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale e Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II; Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Foggia. Email: marco.buccarella@unifg.it.

Keywords: Ocean Emergency – Sustainability – Marine biological diversity – Areas Beyond National Jurisdiction – Environmental impact assessments

1. Introduzione

Il 20 settembre 2023 è stato aperto alla firma degli Stati l'«Accordo sulla conservazione e sull'uso sostenibile della biodiversità marina delle aree situate oltre la giurisdizione nazionale» (*Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* o Accordo BBNJ)¹, il cui testo definitivo era stato adottato il 19 giugno 2023 a New York in occasione del *round* conclusivo della quinta sessione della *Intergovernmental Conference on Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction* (c.d. Conferenza BBNJ)². L'intesa sul contenuto dell'Accordo era stata in realtà già raggiunta, dopo oltre cinque anni di negoziati formali condotti in seno alla Conferenza BBNJ, il 3 marzo 2023, all'esito di un precedente *round* di lavori anche tenutosi a New York. In quell'occasione la Plenaria della BBNJ aveva tuttavia deciso di rinviare ad una data successiva l'adozione della versione definitiva del Trattato, nell'attesa che la bozza fosse sottoposta ad una revisione tecnico-editoriale e quindi tradotta nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite³.

L'Accordo BBNJ, ad oggi sottoscritto da 91 Paesi e che resterà aperto alla firma sino al 20 settembre 2025, è volto a regolamentare l'utilizzo e la gestione di tutte quelle zone marine non sottoposte alle giurisdizioni nazionali, definite *Areas beyond national jurisdiction* e anche individuate con l'acronimo di ABNJ. L'art. 3 dell'Accordo BBNJ delimita infatti l'ambito di applicazione delle relative disposizioni agli spazi marini sottratti al controllo dei singoli Stati e che costituiscono il c.d. alto mare, secondo la terminologia classica impiegata dalla principale fonte in materia di diritto internazionale marittimo ovvero la Convenzione di Montego Bay delle Nazioni Unite (*United Nations Conference on the Law of the Sea* o UNCLOS).

L'alto mare, anche definito mare internazionale, occupa circa i due terzi degli oceani del globo, estendendosi negli spazi marini situati oltre le 200 miglia nautiche dalla costa. L'Accordo BBNJ dovrebbe svolgere un ruolo fondamentale rispetto al più generale obiettivo di garantire, entro il 2030, l'effettiva protezione di almeno il 30% delle terre e delle acque internazionali. Si tratta di un impegno che hanno assunto gli Stati parti della Conferenza delle Nazioni Unite sulla Biodiversità (*The Convention on Biological Diversity* o

¹ Il testo integrale dell'Accordo BBNJ è consultabile sul sito ufficiale ONU, al seguente link: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/177/28>.

² La BBNJ fu istituita dall'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione 72/249 del 24 dicembre 2017.

³ Cfr. Decisione dell'Assemblea Generale del 29 marzo 2023, A/77/L.62.

CBD)⁴, all'esito della quindicesima riunione (COP15) tenutasi in modalità virtuale nell'ottobre 2021 (con base a Kunming, in Cina) e poi, in presenza, a Montreal nel dicembre 2022. Al termine di quest'ultima sessione, gli Stati partecipanti hanno sottoscritto, tra gli altri, il documento *Kunming-Montreal Global biodiversity framework*⁵, composto da 4 obiettivi (*Goals for 2050*) e 23 traguardi (*2030 Global Targets*) che si pongono in linea con il programma delineato dall'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. In particolare gli Stati della COP15, sottoscrivendo i *targets* 2 e 3, hanno assunto i seguenti impegni: (a) «ensure that by 2030 at least 30 per cent of areas of degraded terrestrial, inland water, and coastal and marine ecosystems are under effective restoration, in order to enhance biodiversity and ecosystem functions and services, ecological integrity and connectivity»; (b) «Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial, inland water, and of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures». L'impegno assunto dagli Stati nella salvaguardia degli oceani risponde all'avvertita esigenza della Comunità internazionale di risolvere una situazione emergenziale di rilevanza globale, cui il Segretario generale dell'ONU, António Guterres, ha attribuito il nome di «Ocean Emergency»⁶.

2. Il quadro giuridico di riferimento

Per comprendere appieno la portata giuridica dell'Accordo BBNJ, è opportuno soffermarsi innanzitutto sul quadro normativo entro cui si inserisce la scelta degli Stati di regolamentare, attraverso uno strumento vincolante, la gestione dell'alto mare da parte della Comunità internazionale.

Come si è detto, il regime giuridico degli spazi marini è oggi definito, a livello internazionale, dalla Convenzione di Montego Bay, firmata il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore nel novembre 1994. Si tratta di un trattato largamente riprodotto del diritto consuetudinario, che gli Stati hanno *illo tempore* adottato – all'esito di un'opera di codificazione intrapresa dalle Nazioni Unite – sostituendo e in parte recependo il contenuto delle precedenti quattro convenzioni in materia: *The Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone*, *The Convention on the Continental Shelf*, *The*

⁴ La CBD, contando 193 Stati Parti, è uno degli strumenti più partecipati a livello mondiale.

⁵ Il testo integrale è consultabile al seguente link <https://www.cbd.int/doc/cop-15-l-25-en.pdf>.

⁶ Tale espressione è stata adoperata dal Segretario Generale dell'ONU in occasione del discorso inaugurale della seconda Conferenza delle Nazioni Unite sul tema degli oceani, che si è tenuta a Lisbona nell'estate 2022. Il testo integrale del discorso è liberamente consultabile al seguente link: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-06/SG_Opening_Statement.pdf.

Convention on the High Seas e *The Convention on Fishing and the Conservation of Living Resources of the High Seas*⁷. La Convenzione di Montego Bay è stata di recente definita come «il più grande cambiamento giuridico e cartografico del globo nella storia umana»⁸.

Con specifico riferimento ai principi che hanno ispirato l'evoluzione della disciplina in materia di spazi marittimi, occorre evidenziare che fino al XIX-XX secolo il diritto internazionale del mare è stato sostanzialmente dominato dal principio di libertà dei mari, affermatosi nel corso dei secoli XVII e XVIII. In base a tale principio, nessuno Stato può impedire l'utilizzo e lo sfruttamento degli spazi marini da parte degli altri Paesi, fermo restando il rispetto, *rectius* il limite, della pari libertà altrui. In contrapposizione all'iniziale indiscussa preminenza della libertà dei mari, si è poi progressivamente affermata la pretesa degli Stati ad esercitare maggiori poteri di controllo sulle acque adiacenti alle proprie coste. Tale pretesa si è imposta a partire dal XIX secolo, traducendosi, sul piano giuridico, nella progressiva introduzione di una serie di istituti volti ad attribuire sempre maggiori poteri allo Stato costiero, a seconda della "zona" di mare considerata: il mare territoriale (come zona sottoposta alla piena sovranità dello Stato costiero), la zona contigua, la piattaforma continentale e la Zona Economica Esclusiva (ZEE). La Convenzione di Montego Bay regola i poteri spettanti agli Stati su tali zone, di cui ci limiteremo a sintetizzare di seguito il significato e la portata giuridica, non potendo approfondire in questa sede la disciplina di ciascun istituto.

Il mare territoriale, sottoposto alla sovranità dello Stato costiero al pari della terraferma, si estende sino a 12 miglia marine⁹, ricomprendendo il sottosuolo, la colonna d'acqua e lo spazio aereo sovrastante; tale distanza si misura a partire dalla c.d. linea di base del mare territoriale, che può essere calcolata dalla linea di bassa marea o con il c.d. sistema delle linee rette¹⁰. Per zona contigua, invece, si intende quella zona d'acqua contigua al mare territoriale che può estendersi fino al limite massimo delle 24 miglia marine dalla costa. Nell'ambito di tale zona lo Stato costiero non ha una sovranità esclusiva, essendo consentito soltanto l'esercizio dei poteri di controllo e repressione necessari a prevenire la violazione – all'interno del proprio territorio o nel mare territoriale – di normative doganali, fiscali, sanitarie o di immigrazione¹¹. La piattaforma continentale comprende quella parte del suolo e del sottosuolo marino contiguo alle coste che costituisce il prolungamento naturale della terra emersa e si estende oltre il mare territoriale «to the outer edge of the continental margin»¹², mantenendo approssimativamente una profondità di circa 200 metri. Lo Stato costiero ha il diritto esclusivo allo sfruttamento di tutte le risorse di tale piattaforma, fermo restando la

⁷ Su tali Convenzioni, c.d. quattro Convenzioni di Ginevra, cfr. B. Conforti, 1958, 221 e ss.

⁸ E. DeLoughrey, 2023, 147 e ss.

⁹ Art. 3 UNCLOS.

¹⁰ Sull'argomento si veda T. Scovazzi 1986.

¹¹ Art. 33 UNCLOS.

¹² Art. 76 UNCLOS.

libertà degli altri Paesi di utilizzare le acque e lo spazio atmosferico sovrastanti. Ai poteri esercitabili sulle piattaforme continentali si possono poi sovrapporre quelli relativi alla già menzionata ZEE, che ciascuno Stato costiero può istituire nel limite massimo di 200 miglia marine dalla linea di base¹³. Nell'ambito della ZEE si riconosce allo Stato costiero il controllo su tutte le risorse economiche, biologiche e minerali del suolo, del sottosuolo e delle acque sovrastanti. L'attribuzione esclusiva di tali risorse non pregiudica tuttavia il potere degli altri Paesi di usare la zona economica per esigenze connesse alle comunicazioni e ai traffici marittimi ed aerei, con conseguente riconoscimento di una libertà di navigazione, di sorvolo nonché di posa di condotte e di cavi sottomarini. I poteri esercitabili in via esclusiva nella ZEE riguardano anche la pesca, atteso che compete allo Stato costiero stabilire, con legge interna, la quantità massima di risorse ittiche sfruttabili e la propria capacità di sfruttamento, eventualmente autorizzando in via residuale anche gli stranieri all'attività di pesca, in forza di accordi *ad hoc* con gli Stati di appartenenza¹⁴. Negli ultimi anni alcuni Stati costieri hanno rivendicato, ad integrazione delle libertà espressamente riconosciute dalla Convenzione di Montego Bay, il diritto di esercitare, oltre le rispettive ZEE, ogni potere necessario ai fini della conservazione della specie ittica. A seguito di tale rivendicazione, di per sé osteggiata dalla maggior parte dei Paesi, si è progressivamente diffusa la nozione del c.d. mare presenziale. Si tratta di un concetto utilizzato per affermare la necessità della «presenza» dello Stato costiero in ogni attività finalizzata alla tutela dell'ambiente e al contrasto alla depredazione della fauna marina¹⁵.

3. Regime giuridico dell'alto mare

Nell'ambito del quadro appena delineato, il c.d. alto mare o mare internazionale, quale area sottratta al controllo di un *singolo* Paese, rappresenta la sola zona in cui oggi si applica il risalente principio della libertà dei mari, in adesione alla concezione di *mare liberum* propugnata da Grozio. Ne consegue l'attribuzione a ciascuno Stato, anche a quelli «privi di litorale», del potere di godere di tutte le libertà indicate dall'art. 87 UNCLOS, «tenendo in debito conto sia gli interessi degli altri Stati che esercitano la libertà dell'alto mare, sia i diritti sanciti dalla presente Convenzione relativamente alle attività nell'Area»¹⁶. Giova evidenziare come, stando ai dati più recenti, oltre il 64% della superficie dell'oceano è costituita da spazi marini che sfuggono alle giurisdizioni nazionali, giacché ubicate al di là delle ZEE¹⁷.

¹³ Artt. 56 e 57 UNCLOS.

¹⁴ Artt. 61 e 62 UNCLOS.

¹⁵ In proposito, si veda L. Sico, 2009.

¹⁶ Art. 87, par. 2, UNCLOS.

¹⁷ Cfr. J. Murray Roberts, T. Morato, 2015, 25.

Per quanto riguarda le risorse minerarie del fondo e del sottosuolo delle ABNJ, la Convenzione di Montego Bay le qualifica come «patrimonio comune dell'umanità»¹⁸. Tale formale riconoscimento conseguì ad una celebre risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU, intitolata «Dichiarazione sui principi che governano i fondi dei mari e degli oceani, nonché il loro sottosuolo, oltre i limiti della giurisdizione nazionale»¹⁹, con la quale fu affermato che «[t]he seabed and ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction (hereinafter referred to as the area), as well as the resources of the area, are the common heritage of mankind» (par. 1) e che «[t]he exploration of the area and the exploitation of its resources shall be carried out for the benefit of mankind as a whole, irrespective of the geographical location of States, whether land-locked or coastal, and taking into particular consideration the interests and needs of the developing countries» (par. 7). Si ritiene che il concetto di «patrimonio comune dell'umanità», evocato per la prima volta dal rappresentante permanente di Malta presso le Nazioni Unite, Arvid Pardo, in un discorso pronunciato nel novembre 1976 dinanzi all'Assemblea Generale, costituisca espressione del diritto internazionale generale, essendo stato pacificamente riconosciuto dalla maggior parte degli Stati con riferimento alle risorse del fondo e del sottosuolo marino, che comprendono i noduli polimetallici, le croste di ferro e manganese nonché i solfati polimetallici²⁰. La riconducibilità di beni o risorse al patrimonio comune ne comporta la titolarità in capo all'umanità complessivamente intesa (con conseguente divieto di rivendicazione da parte dei singoli Stati). Ne consegue che lo sfruttamento è ammesso solo per scopi pacifici e nell'interesse della comunità internazionale, possibilmente sotto la vigilanza di istituzioni *ad hoc*²¹. Per quanto qui interessa, la Convenzione di Montego Bay affida la gestione delle ABNJ all'Autorità internazionale dei fondi marini, cui spetta gestirne le risorse «in such a manner as to foster healthy development of the world economy and balanced growth of international trade, and to promote international cooperation for the over-all development of all countries, especially developing States»²². I compiti di tale Autorità sono disciplinati dalla parte XI e dall'Allegato III della Convenzione di Montego Bay nonché da un accordo applicativo, il c.d. Accordo di New York, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 28 luglio 1994. In sostanza, la normativa convenzionale permette (anche) agli operatori pubblici o privati di esplorare e sfruttare noduli polimetallici e fondali marini internazionali ricchi di solfuri, previa conclusione di specifici

¹⁸ Art. 136 UNCLOS.

¹⁹ Risoluzione del 12 dicembre 1970, A/RES/25/2749.

²⁰ Cfr. H.N. Scheiber, 2016, 693-717.

²¹ Sulla portata del concetto di «patrimonio comune dell'umanità», nonché sui dubbi espressi in ordine alla sua derivazione dal diritto pattizio o naturale, v. F. Lenzerini, 2019; sui regimi a tutela di beni e valori costituenti il *Common Heritage of Mankind* e sui correlati obblighi *erga omnes* incombenti sugli Stati nei confronti della Comunità internazionale, v. P. Picone, 1983, in 15 e ss.

²² Art. 150 UNCLOS.

accordi con l'Autorità internazionale dei fondi marini²³. Una simile previsione integra quello che è stato definito come un sistema di sfruttamento parallelo, tale per cui ogni sito da sfruttare, ricadente nella ABNJ, dovrebbe essere diviso in due parti, l'una attribuita agli Stati e alle loro imprese e l'altra sottoposta all'esclusivo controllo all'Autorità.

La Convenzione di Montego Bay contempla poi una serie di disposizioni che impegnano i Paesi a preservare l'ambiente marino e a conservarne le risorse²⁴, anche tramite l'adozione di regolamentazioni comuni volte a contrastare i fenomeni di inquinamento²⁵. Nell'ambito del diritto pattizio vi sono numerosi accordi, sia a carattere universale che regionale, finalizzate alla tutela dell'ambiente marino. Tra gli accordi più importanti in materia rientrano la Convenzione per la preservazione delle acque del mare dall'inquinamento da idrocarburi (adottata a Londra 12 maggio 1954 e poi successivamente emendata), la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie (29 dicembre 1972), la Convenzione di Londra per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi del 2 novembre 1973 (come integrata dal Protocollo aggiuntivo del 17 febbraio 1978), la Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo contro l'inquinamento del 16 febbraio 1976 e il Protocollo di Nagoya del 2011 sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione (entrato in vigore il 12 ottobre 2014, in attuazione della Convenzione di Rio sulla biodiversità del 5 giugno 1992). Quest'ultimo accordo risponde all'esigenza allora avvertita di contrastare il fenomeno della c.d. biopirateria, consistente nello sfruttamento non autorizzato delle risorse biologiche e/o genetiche presenti nei Paesi in via di sviluppo.

La crescente diffusione di simili strumenti giuridici pattizi ha favorito la graduale emersione di principi di diritto internazionale ambientale e di conseguenti obblighi di non inquinamento, a cui parte della dottrina ha anche attribuito significato giuridico sul piano del diritto consuetudinario²⁶.

4. Il contenuto dell'Accordo BBNJ

L'importanza dell'Accordo BBNJ si spiega in ragione dell'inadeguatezza del quadro giuridico innanzi descritto, a fronte dell'esigenza, sempre più avvertita dagli Stati, di tutelare l'ecosistema marino delle ABNJ e adoperarsi per l'emergenza oceani. La Convenzione di Montego Bay, infatti, non specifica dettagliatamente procedure e meccanismi volti a garantire la protezione *collettiva* della biodiversità marina, che invece

²³ Art. 153 UNCLOS.

²⁴ Artt. 118, 119 e 145 UNCLOS.

²⁵ Artt. 197-206 UNCLOS.

²⁶ Cfr. C. Kojima, 2023.

svolge un ruolo fondamentale nel mitigare gli effetti della crisi climatica e nel tutelare gli *habitat* di animali e piante indispensabili per la salute del pianeta. Gli studi più recenti hanno confermato che le attività umane di sfruttamento sono la principale causa della degradazione degli ecosistemi delle ABNJ e del riscontrato rischio di estinzione di molte delle specie ivi presenti²⁷. Proprio l'assenza di una forma di *governance* dell'alto mare indusse *illo tempore* l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la già menzionata risoluzione 72/249, a convocare la Conferenza BBNJ, sulla scorta delle raccomandazioni ricevute dal Comitato Preparatorio istituito con la risoluzione 69/292 del 19 giugno 2015.

L'Accordo BBNJ si compone di 12 parti e 76 articoli, preceduti da un Preambolo e seguiti da due allegati, rubricati «Indicative criteria for identification of areas» (Allegato I) e «Types of capacity-building and transfer of marine technology» (Allegato II). Ci è impossibile approfondire in questa sede ciascuna delle disposizioni che compongono l'Accordo BBNJ, per cui ci soffermeremo di seguito sui suoi punti cruciali.

La prima parte è dedicata a definizioni e disposizioni di carattere generale (artt. 1 – 8). La disciplina «istituzionale» degli organi operanti nell'ambito dell'Accordo BBNJ è invece contenuta nella Parte VI (artt. 47 – 51), dove si specificano funzioni e competenze della Conferenza delle Parti (artt. 47 e 48), del Comitato Scientifico e Tecnico (art. 49), del Segretariato (art. 50) e del *Clearing-house mechanism* (art. 51). Quest'ultimo consiste in una piattaforma ad accesso aperto gestita dal Segretariato delle Nazioni Unite, utile a consentire agli Stati Parti di fornire, accedere e scambiare informazioni. La condivisione di simili informazioni non è circoscritta al contenuto del Trattato, essendo ammessa l'interazione del predetto meccanismo sia con altre banche dati (gestite da Stati, organizzazioni internazionali o organizzazioni non governative), sia con diversi sistemi di *clearing-house* (globali, regionali, nazionali e settoriali), come quello previsto dall'art. 18, par. 3, della Convenzione sulla biodiversità del 1992²⁸. L'Accordo BBNJ stabilisce che le attività dell'organo più importante, cioè la Conferenza della Parti, debbano essere condotte nel rispetto del principio della trasparenza (art. 48), assicurando «the public dissemination of information, and the facilitation of participation of, and consultation with, relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, Indigenous Peoples and local communities with relevant traditional knowledge, the scientific community, civil society and other relevant stakeholders as appropriate, and in accordance with the provisions of this Agreement» (art. 48, par. 3). Il sistema di votazione, posto alla base del meccanismo decisionale della Conferenza delle Parti, è disciplinato dall'art. 23, che prevede la regola generale del *consensus* (ovvero l'assenza di opposizione) e, in caso di mancata intesa, l'approvazione «by a two-thirds majority of the representatives present and voting» (par. 2).

²⁷ Unione Internazionale per la Conservazione della Natura, *Human activity devastating marine species from mammals to corals – IUCN Red List*, Montreal, 9 Dicembre 2022.

²⁸ Su tale meccanismo v., in generale, I.K. Creain, 1994; P. Laihonon, R. Kalliola, J. Salo, 2004, 99-108.

La Parte II (artt. 9 –16) disciplina la gestione *comune* delle risorse genetiche marine, qualificate come «any material of marine plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity of actual or potential value» (art. 1, par. 8). Si tratta di risorse che negli ultimi anni sono state oggetto di una crescente attenzione da parte di imprese private; esse sono infatti composte da sostanze biochimiche potenzialmente utili in ambito medico e ai fini della realizzazione di cosmetici e integratori alimentari. L'Accordo BBNJ dovrebbe consentire agli Stati di predisporre forme di controllo sull'attività di sfruttamento delle risorse genetiche marine, di per sé ammissibili solo se condotte «in the interests of all States and for the benefit of all humanity, particularly for the benefit of advancing the scientific knowledge of humanity and promoting the conservation and sustainable use of marine biological diversity, taking into particular consideration the interests and needs of developing States» (art. 11, par. 6). In questo senso, qualsivoglia beneficio derivante dalle attività che interessano le risorse genetiche marine e le correlate «digital sequence information» devono essere oggetto di «fair and equitable sharing» tra i diversi Paesi (art. 14). Una simile condivisione dovrebbe riguardare non solo i dati scientifici e i «non-monetary benefits» derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche marine, ma anche i relativi proventi economici, da ripartire d'intesa con gli altri Stati. Le successive disposizioni prescrivono una serie di stringenti informazioni che devono essere notificate in caso di attività di raccolta, utilizzo e commercializzazione delle risorse genetiche marine, con un preavviso di almeno sei mesi (art. 12); la notifica di tali informazioni dovrà essere perfezionata mediante il già menzionato *clearing-house mechanism*. Vi sono poi specifiche disposizioni dedicate alla corretta interazione con le «Indigenous Peoples and local communities associated with marine genetic resources» (art. 13) e a un sistema di monitoraggio periodico delle attività svolte, nell'ambito delle ABNJ, da parte della Conferenza degli Stati Parti (art. 16).

La Parte III (artt. 17 – 26) regola poi la possibilità, per gli Stati, di impiegare «area-based management tools» nel mare internazionale e nei relativi fondali. Si tratta di meccanismi e sistemi di protezione che dovrebbero consentire la gestione e la protezione di aree non sottoposte a giurisdizioni nazionali, perciò escluse da ogni forma di controllo. L'elaborazione di una regolamentazione in materia si è resa necessaria in quanto, sino ad oggi, gli strumenti giuridici vigenti erano sostanzialmente limitati, interessando alcuni specifici segmenti di attività (come la pesca) e soltanto ristrette zone degli oceani. I nuovi strumenti di delimitazione delle aree potranno invece riguardare sia specifici settori di attività, sia estendersi a diversi ambiti, come nel caso delle aree marine protette (AMP), cioè zone «designated and managed to achieve specific long-term biodiversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives» (art. 1, par. 9). Nell'ambito di tali aree, il Trattato ammette che possano essere limitate molteplici attività svolte dall'uomo, tra cui la navigazione e l'estrazione mineraria. In sostanza, l'Accordo BBNJ costituisce la base

giuridica vincolante per l'impiego, da parte degli Stati, di «area-based management tools» su «larga scala» e a carattere multisetoriale. Anche la decisione di istituire aree protette dovrà essere assunta dalla Conferenza delle Parti previa consultazione con i principali *stakeholders*, tra cui «the scientific community, Indigenous Peoples and local communities» (art. 21, par. 1). Va infine evidenziato come il ricorso agli strumenti di gestione delle aree situate oltre i confini delle giurisdizioni nazionali, contemplati dalla Parte VIII, dovrà comunque avvenire nel rispetto delle misure e degli accordi esistenti adottati da organizzazioni internazionali, come la già menzionata Autorità internazionale dei fondali marini e l'Organizzazione marittima internazionale.

L'Accordo BBNJ contempla poi una serie di disposizioni volte a regolamentare sul piano internazionale la procedura di valutazione di impatto ambientale, c.d. VIA (cfr. Parte IV intitolata «Environmental impact assessments», art. 27 – art. 39), cui la Convenzione di Montego Bay dedica solo una disposizione (art. 206 UNCLOS). La Parte IV prevede che, ai fini dell'autorizzazione di iniziative nell'alto mare e nei relativi fondali, debbano essere espletate valutazioni preventive in ordine all'impatto e ai potenziali rischi derivanti da simili attività, tra cui quelle volte alla ricerca delle risorse genetiche marine, alla posa di cavi sottomarini e all'esplorazione dei fondali per individuare giacimenti di petrolio e gas. In questo senso, quando uno Stato Parte intenda avviare attività che «may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment in areas beyond national jurisdiction, that Party shall ensure that an environmental impact assessment of such activity is conducted in accordance with this Part or an environmental impact assessment is conducted under the Party's national process» (art. 28, par. 2). L'art. 28 stabilisce inoltre che simili iniziative si riterranno imputabili ai singoli Paesi ove pianificate nell'ambito della loro «jurisdiction or control». Sebbene l'Accordo BBNJ non definisca il significato di tale espressione, durante i negoziati è stata condivisa l'idea per cui uno Stato è responsabile di tutte quelle attività svolte nell'ambito del territorio nazionale o da navi battenti la sua bandiera, ancorché ubicate nell'alto mare²⁹. L'accordo BBNJ fornisce anche una disciplina di dettaglio in merito alla procedura VIA, scandendone lo svolgimento nelle seguenti quattro fasi: (a) *screening*; (b) *scoping*; (c) valutazione dell'impatto e analisi dei risultati; (d) prevenzione, mitigazione e gestione dei potenziali effetti negativi (art. 30). Lo *screening* consiste in una fase di natura propedeutica volta ad accertare se un determinato progetto debba o meno essere sottoposto ad una procedura completa di VIA; tale valutazione va condotta in considerazione di una serie di elementi, tra cui la tipologia di tecnologia da impiegare, la durata dell'attività e le caratteristiche dell'ecosistema interessato dal progetto. Lo *screening* si renderà necessario ogniqualvolta lo svolgimento di una determinata attività possa comportare «more than a minor or transitory effect on the marine environment»,

²⁹ Cfr. la documentazione istruttoria pubblicata nella sezione del sito dell'ONU dedicata alla Conferenza Intergovernativa BBNJ, consultabile al link <https://www.un.org/bbnj/>.

nonché nell'ipotesi in cui i potenziali effetti di un progetto risultino «unknown or poorly understood»(art. 30, par. 1). Se dallo *screening* dovesse emergere che certe iniziative «may cause substantial pollution of or significant and harmful changes to the marine environment», la loro realizzazione richiederà, ai fini autorizzativi, l'espletamento della procedura completa di VIA (art. 30, par. 1, lett. b). La fase di *scoping* rappresenta il momento cruciale dell'intera procedura, consistendo nell'analisi di tutti gli impatti attesi del progetto, sotto i profili ambientale, economico, sociale, culturale e sanitario. La valutazione di siffatti impatti è poi seguita dalla fase conclusiva di identificazione delle misure di prevenzione e mitigazione, utili a ridurre il rischio dei potenziali effetti negativi connessi al progetto. Gli esiti della VIA dovranno in ogni caso sottoposti alla valutazione di un Comitato Tecnico e Scientifico (art. 38, par. 3), cui spetterà il compito di predisporre commenti ed eventuali misure di revisione pure con riferimento ad attività già autorizzate (cfr. artt. 33, 34, 35 e 36). Sebbene la procedura di VIA possa anche essere espletata secondo la disciplina interna, ciascuna Parte ha l'onere di notificare l'avvio della procedura e di condividerne le informazioni rilevanti mediante il già menzionato *clearing-house mechanism* (art. 28). Giova evidenziare come, anche ai fini della valutazione di impatto ambientale, gli Stati sono tenuti a valutare le conseguenze delle attività programmate non solo sulla base delle «best available science and scientific information», ma anche ricorrendo alle conoscenze tradizionali delle Popolazioni Indigene e delle comunità locali (art. 31, par.1, lett. ii) e confrontandosi con altri soggetti coinvolti dai progetti da realizzare.

La Parte V (artt. 40 – 46) è costituita da norme volte a favorire lo sviluppo e il trasferimento di competenze in materia di «marine technology». Con tale espressione l'Accordo BBNJ intende far riferimento ad una serie di strumenti, informazioni e competenze funzionali alla conservazione e ad un utilizzo sostenibile della biodiversità marina, comprendendo «inter alia, information and data, provided in a user-friendly format, on marine sciences and related marine operations and services; manuals, guidelines, criteria, standards, reference materials; sampling and methodology equipment; observation facilities and equipment; for in situ and laboratory observations, analysis and experimentation; computer and computer software, including models and modelling techniques; related biotechnology; and expertise, knowledge, skills, technical, scientific and legal know-how and analytical methods related to the conservation and sustainable use of marine biodiversity» (art. 1, par. 10). Al fine di favorire la diffusione e l'implementazione di tali strumenti e competenze, gli Stati si sono impegnati a realizzare tra loro forme di cooperazione, anche mediante partenariati con il settore privato. L'art. 47 *bis* prevede infine l'istituzione di un apposito comitato incaricato di predisporre pareri e raccomandazioni alla Conferenza delle Parti, in merito a questioni relative alla «marine technology».

Le Parti VII (art. 52) e VIII (artt. 53 – 55) disciplinano, rispettivamente, il meccanismo di finanziamento dell'Accordo BBNJ e alcuni oneri generali in materia di *implementation* e *compliance*. Le fonti di finanziamento sono distinte in tre gruppi: (a) un fondo a carattere volontario, da destinare agli Stati in via di sviluppo per garantire la loro partecipazione alle attività previste dall'Accordo BBNJ; (b) un fondo speciale, finanziato mediante i contributi annuali degli Stati, i proventi finanziari derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche marine ed eventuali contributi volontari provenienti da privati o dalle Parti; (c) il «Global Environment Facility trust fund». Il ricorso a tale fondo è ammesso per i seguenti fini: (i) supportare progetti attivati ai sensi dell'Accordo BBNJ; (ii) assistere gli Stati in via di sviluppo nell'attuazione del trattato; (iii) finanziare «conservation and sustainable use programmes» promossi dalle popolazioni indigene e dalle comunità locali; (iv) sostenere le consultazioni pubbliche a livello nazionale, subregionale e regionale; (v) finanziare la realizzazione di qualsivoglia altra attività stabilita dalla Conferenza delle Parti (art. 52, par. 6). Ai fini dell'implementazione delle disposizioni pattizie, l'art. 53 prevede l'istituzione di un «Compliance Committee», incaricato di occuparsi di questioni in materia di «implementation and compliance at the individual and systemic levels» e di predisporre raccomandazioni alla Conferenza delle Parti.

Il sistema di risoluzione delle controversie sorte nell'ambito dell'Accordo BBNJ è disciplinato dalla Parte IX (artt. 56 – 61), che riproduce in larga misura le norme contemplate da altri trattati in materia di diritto internazionale del mare³⁰. In sostanza, si stabilisce che le controversie di natura «technical» siano deferite a un *panel* di esperti *ad hoc* istituito dalle parti in causa³¹. Con riferimento alle controversie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione dell'Accordo BBNJ, quest'ultimo, tramite il rinvio contenuto nell'art. 60, par. 1, incorpora le norme contenute nella Parte XV della Convenzione di Montego Bay. Dette disposizioni consentono agli Stati di deferire le loro controversie: (a) al Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare; (b) alla Corte Internazionale di Giustizia; (c) ad un tribunale arbitrale da istituire ai sensi dell'Allegato VII UNCLOS. Nell'ipotesi in cui le controversie riguardino questioni concernenti la pesca, la protezione e conservazione dell'ambiente marino, la ricerca scientifica o la navigazione, gli Stati potranno anche rivolgersi ad un tribunale speciale da istituire ai sensi dell'allegato VIII UNCLOS. Nell'ambito delle disposizioni della Parte IX assume particolare rilievo l'art. 47, par. 7, che attribuisce alla Conferenza delle Parti il potere di domandare un parere consultivo al Tribunale Internazionale per il Diritto del Mare «on a legal question on the conformity with this Agreement of a proposal before the Conference of the Parties on any matter within its competence». Tale richiesta di parere deve quindi limitarsi a questioni legali strettamente correlate all'Accordo BBNJ, non potendo estendersi a

³⁰ In proposito, v. I.V. Karaman 2012; T.M. Ndiaye, R. Wolfrum, 2007, 847-1055.

³¹ Una norma simile, in materia di «disputes of a technical nature», è contenuta nell'art. 29 dell'Accordo ONU ai fini dell'implementazione delle disposizioni della UNCLOS relative alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transnazionali e degli stock ittici altamente migratori del 4 agosto 1995, A/CONF.164/37.

«matter within the competence of other global, regional, subregional or sectoral bodies, or on a matter that necessarily involves the concurrent consideration of any dispute concerning sovereignty or other rights over continental or insular land territory or a claim thereto, or the legal status of an area as within national jurisdiction».

Le Parti X («Non-parties to this agreement») e XI («Good faith and abuse of rights») contengono norme a carattere programmatico, per effetto delle quali gli Stati aderenti all'Accordo BBNJ si impegnano, rispettivamente, ad incentivare i Paesi *non-parties* ad aderire al trattato (art. 62) e a comportarsi secondo buona fede (art. 63). Infine, la Parte XII (artt. 64 – 76) contempla le disposizioni conclusive, fornendo indicazioni in relazione all'esercizio del diritto di voto delle Parti, nonché alla firma, alla ratifica, alla modifica e alla provvisoria esecuzione dell'Accordo BBNJ. Quest'ultimo entrerà in vigore centoventi giorni dopo che almeno sessanta Stati abbiano provveduto a depositare i rispettivi strumenti di «ratification, approval, acceptance» (art. 68, par. 1)³².

5. L'impegno dell'Unione europea a tutela degli oceani e della biodiversità marina

L'Accordo BBNJ, frutto di un impegno globale che si è protratto per oltre un decennio, assume particolare importanza anche rispetto alle politiche dell'Unione europea. L'UE ha svolto un ruolo cruciale, prima, nella fase di istituzione del Gruppo di lavoro sull'Alto mare e, poi, nel favorire l'intesa tra i 52 Stati impegnati, al più alto livello politico, nella protezione dell'alto mare. I Paesi membri dell'Unione sono stati infatti promotori della *High Ambition Coalition* (HAC), una coalizione – composta da 43 Stati – voluta dall'UE per incentivare la Comunità internazionale ad intraprendere con celerità azioni a tutela della biodiversità marina. L'istituzione dell'HAC fu annunciata dalla Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen, insieme alla Presidenza francese del Consiglio (1 gennaio 2022 – 30 giugno 2022), nella giornata conclusiva del vertice *One Planet Summit for the Ocean 2022* che si tenne a Brest dal 9 all'11 febbraio 2022. Tale summit fu organizzato dalla Presidenza francese con il sostegno delle Nazioni Unite, nell'ambito del Decennio delle Scienze Oceaniche per lo Sviluppo Sostenibile proclamato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 5 dicembre 2017, nel corso della settantaduesima sessione³³. All'esito del vertice di Brest, la Presidente von der Leyen, nell'annunciare l'istituzione della Coalizione (e di altre due iniziative promosse dall'Unione), evidenziò come «Europe can make a huge difference as a maritime power. But only together will

³² I vocaboli «accettazione» e «approvazione» sono spesso utilizzati, nell'ambito degli ordinamenti interni, in alternativa o in aggiunta a quello di «ratifica». Si tratta di termini tra loro equivalenti, per quanto rileva rispetto al procedimento di formazione dei trattati. Infatti, gli artt. 14, comma 2, e 15 della Convenzione di Vienna del 1969 pongono sullo stesso piano «accettazione», «approvazione» e «ratifica» dei trattati, disponendo che il consenso di uno Stato ad obbligarsi si esprime attraverso l'accettazione o l'approvazione in condizioni analoghe a quelle che si applicano alla ratifica.

³³ Cfr. Risoluzione A/RES/72/73.

we turn the tide, and let our oceans teem with life again»³⁴. L'HAC è quindi nata al fine di catalizzare l'attenzione e l'impegno degli Stati – anche nel contesto della Conferenza BBNJ – sulla tutela degli oceani, in quanto forma di responsabilità della Comunità internazionale «as humankind». La Coalizione, tramite l'individuazione di otto linee di intervento, si era posta il seguente obiettivo: «to mobilize action and to swiftly conclude the BBNJ Treaty in 2022 to ensure the conservation and the sustainable use of the Ocean for current and future generations»³⁵. Considerando l'intesa raggiunta nel marzo 2023 sull'Accordo BBNJ, si può comprendere l'estremo favore con cui l'Unione, *deus ex machina* dell'HAC, ha accolto la notizia del nuovo trattato sulla protezione dell'Alto Mare, peraltro impegnandosi formalmente affinché la relativa ratifica avvenga «rapidly»³⁶. Si tratta di una notizia che, dal punto di vista temporale, segue il recente proclama dell'Unione, con cui è stato annunciato lo stanziamento di quasi 3,5 miliardi di euro per sovvenzionare la governance internazionale e l'utilizzo sostenibile degli Oceani³⁷.

L'impegno manifestato dall'UE in occasione dell'adozione dell'Accordo BBNJ si pone nel solco di una precisa strategia condotta in ambito internazionale, tratteggiata dalle numerose azioni che l'Unione ha intrapreso, da ormai diversi anni, a tutela dell'ambiente marino. La tutela degli oceani configura infatti una specifica *mission* del programma di ricerca e investimenti *Horizon Europe 2021-2027*, denominata *Restore our Ocean and Waters by 2030* e funzionale a garantire il raggiungimento degli obiettivi posti dal *Green Deal* europeo³⁸. Nel novero degli interventi UE rientrano le misure adottate, a partire dal 2010, per contrastare il fenomeno della c.d. pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN), cioè una delle principali cause alla base dello sfruttamento eccessivo e non sostenibile della biodiversità marina³⁹. A tale azione di contrasto si accompagnano politiche attive volte a promuovere iniziative di *sustainable fishing*, finanziate dall'UE attraverso il programma *European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund 2021-2027* (EMFAF). Bruxelles ha poi dimostrato di essere impegnata anche nell'azione di contrasto all'inquinamento marino, in particolare causato dalla plastica. Nel quadro della *European Strategy for Plastics in a Circular Economy*, l'Unione ha infatti adottato la Direttiva (UE) 2019/904 *on the reduction of the impact of certain plastic*

³⁴ *Speech by President von der Leyen at the One Ocean Summit*, 11 febbraio 2022, SPEECH/22/962, pubblicato sul sito della Commissione UE.

³⁵ Cfr. Dichiarazione dell'HBC, *A High Ambition Coalition on Biodiversity beyond National Jurisdiction Protecting the Ocean: Time for Action*, Ref. Ares(2022)107868 - 07/01/2022, pubblicata sul sito della Commissione UE dedicato all'HAC.

³⁶ Cfr. comunicato stampa del 4 marzo 2023, pubblicato sul sito della Commissione UE, *Ocean biodiversity: global agreement on protection and sustainable use of resources and biodiversity in high seas*.

³⁷ Cfr. comunicato stampa del 16 aprile 2024, pubblicato sul sito della Commissione UE, *EU announces €3.5 billion worth of commitments to protect the ocean and promote sustainability at Our Ocean Conference in Greece*.

³⁸ Per un approfondimento sulla Missione, cfr. *Implementation Plan – Restore our Ocean and Waters by 2030*, pubblicato sul sito della Commissione UE.

³⁹ In proposito, cfr. il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1005/2008 e il portale della Commissione europea dedicato all'INN, consultabile al link <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu>.

products on the environment, con l'obiettivo di introdurre specifiche forme di responsabilità in capo ai produttori di attrezzi da pesca contenenti plastica. Anche in quest'ambito l'UE, similmente a quanto accaduto con l'Accordo BBNJ, ha supportato la creazione di una Coalizione internazionale in materia (*High Ambition Coalition to End Plastic Pollution*), oggi composta da 58 Paesi che si sono posti l'obiettivo di eliminare la problematica della *plastic pollution* entro il 2040⁴⁰. Anche nell'ambito di tale consesso, l'UE si sta prodigando per l'adozione di uno strumento internazionale vincolante in materia, sulla falsariga di quanto auspicato dall'Assemblea delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEA-5.2) con la Risoluzione del 2 marzo 2022 n. 5/14 *End Plastic Pollution: Towards an International Legally Binding Instrument*. Infine, l'impegno dell'Unione si registra anche nel settore del commercio marittimo, dove la tutela degli oceani si traduce nella promozione di un trasporto via mare a emissioni zero. In particolare, il 23 marzo 2023 il Parlamento UE e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sulla proposta di Regolamento *Fuel-EU Maritime*, un strumento giuridico volto a promuovere l'uso di combustibili alternativi sostenibili nel trasporto marittimo e nei porti europei⁴¹. Si tratta di un'iniziativa che rientra nel pacchetto di misure che l'Unione vorrebbe adottare nel quadro della *Initial Strategy for International Shipping that seeks to reduce Greenhouse Gas* (elaborata dalla *International Maritime Organization* o IMO), per ridurre le proprie emissioni di CO₂ derivanti dal trasporto marittimo, nella progressiva misura del 20%, 38%, 64% e 80%, a partire, rispettivamente, dal 2035, dal 2040, dal 2045 e dal 2050. Nell'ambito dell'IMO l'UE ha richiesto e ottenuto, all'esito della settantottesima sessione (6-10 giugno 2022), l'istituzione di una zona a basse emissioni di zolfo in tutto il Mediterraneo (*Mediterranean Sea Emission Control Area for Sulphur Oxides and Particulate Matter* o Med SO_x ECA), ai sensi dell'allegato VI della *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL*⁴². Sempre in seno alla predetta Organizzazione, l'Unione si sta inoltre impegnando per promuovere l'adozione di un accordo internazionale volto a garantire il trasporto marittimo a emissioni zero entro il 2050⁴³.

6. Riflessioni conclusive

L'approfondimento svolto sin qui consente di formulare alcune riflessioni conclusive in ordine al contenuto del nuovo trattato sull'alto mare, ad oggi già sottoscritto da 89

⁴⁰ Il sito ufficiale della Coalizione è consultabile al link <https://hactoendplasticpollution.org>.

⁴¹ Cfr. il comunicato stampa pubblicato il 23 marzo 2023 sul sito istituzionale del parlamento UE, *Fit for 55: deal on new EU rules for cleaner maritime fuels*.

⁴² Cfr. il comunicato stampa pubblicato sul sito dell'IMO il 20 dicembre 2022, *IMO progress on revised GHG strategy, Mediterranean ECA adopted*.

⁴³ Cfr. J. Earsom, T. Delreux, 2021, 401 e ss.

Stati. Come si è detto, l'Accordo BBNJ, prima di entrare di vigore, dovrà essere ratificato da almeno sessanta Paesi; ad oggi soltanto otto Stati hanno provveduto alla ratifica dell'Accordo BBNJ⁴⁴. È ragionevole ritenere che, affinché il Trattato possa produrre effetti vincolanti, sarà necessario attendere ancora diverso tempo. Ciononostante l'Assemblea Generale dell'ONU, con la risoluzione A/RES/78/272 del 24 aprile 2024⁴⁵, ha istituito una *Preparatory Commission* incaricata di svolgere le attività propedeutiche all'entrata in vigore del detto trattato e alla convocazione della prima riunione della Conferenza delle Parti. I lavori della prima riunione della Commissione preparatoria si sono svolti dal 24 al 26 giugno a New York⁴⁶.

La sottoscrizione dell'Accordo BBNJ assume senz'altro un importante significato sul piano politico e delle relazioni internazionali, per due ordini di ragioni. Innanzitutto, esso dovrebbe essere adottato e ratificato anche dalla Cina, che ha partecipato attivamente ai relativi negoziati. La condivisione del nuovo accordo (anche) da parte di Pechino costituisce un elemento rilevante nel quadro dell'odierno contesto geopolitico, atteso che, da tempo, la Cina manifesta una certa insofferenza nei confronti della disciplina UNCLOS e del relativo meccanismo arbitrale, rivendicando la delimitazione dei propri confini marittimi in applicazione della c.d. teoria dei nove trattini⁴⁷. In secondo luogo, l'intesa raggiunta dagli Stati esprime – a distanza di quasi trent'anni dall'entrata in vigore della Convenzione di Montego Bay – la direzione *collettiva* che la Comunità internazionale ha inteso intraprendere a tutela del mare internazionale e della relativa biodiversità. In questa prospettiva, l'Accordo BBNJ segna, nella storia della codificazione del diritto internazionale del mare, un punto di svolta. A partire dal XIX e sino ad oggi, si era infatti registrata la tendenza “normativa” ad attribuire ai Paesi poteri sempre maggiori sui mari adiacenti, attraverso la progressiva introduzione di istituti che ne ampliavano i diritti a (parziale) detrimento di quelli della collettività. L'odierna decisione degli Stati di ricorrere ad uno strumento giuridico vincolante, per regolamentare l'esercizio di poteri condivisi in

⁴⁴ Palau (22 gennaio 2024), Cile (20 febbraio 2024), Belize (8 aprile 2024), Seychelles (13 aprile 2024), Monaco (9 maggio 2024), Mauritius (30 maggio 2024), Micronesia (3 giugno 2024) e Cuba (28 giugno 2024).

⁴⁵ Per un approfondimento sul contenuto della risoluzione A/RES/78/272 è possibile consultare il testo della relativa *draft resolution* A/78/L.41 del 7 febbraio 2024, pubblicata sul sito dell'ONU e liberamente consultabile al link <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n24/033/77/pdf>.

⁴⁶ Per un approfondimento sugli esiti della prima riunione organizzativa si veda la sezione del sito dell'ONU dedicata alla *Preparatory Commission*, consultabile al link <https://www.un.org/bbnjagreement/en/meetings/preparatory-commission/documents/organizational-meeting>

⁴⁷ Secondo tale teoria, non contemplata dalla Convenzione di Montego Bay, i confini sarebbero delimitati da una linea tratteggiata di nove segni, risalente al tempo della vittoria delle forze comuniste cinesi del 1949 contro il Kuomintang. L'infondatezza di tale teoria è stata acclarata nel 2016 dal tribunale arbitrale costituitosi in seno alla Corte Permanente di Arbitrato dell'Aja su richiesta della Repubblica delle Filippine, conformemente all'Allegato VII UNCLOS. Cfr. *Permanent Court of Arbitration*, PCA Case No 2013-19, sentenza del 12 luglio 2016. Per un approfondimento sui fondamenti storici della teoria dei nove trattini, cfr. G. Zhiguo, B.B. Jia, 2013, 98-124; sui punti deboli della tesi cinese si veda M.J. Valencia, J.M. Van Dyke, N.A. Ludwig, 1999, 23 e ss.

luogo di quelli individuali, lascerebbe intendere un definitivo cambio di passo in materia da parte della Comunità internazionale. La propensione a tutelare l'interesse *collettivo* è del resto l'elemento che ha caratterizzato le attività di cooperazione internazionale negli ultimi anni, specie nel settore ambientale⁴⁸. In questo quadro, la scelta di regolamentare la gestione comune del mare internazionale mediante uno strumento di portata vincolante – peraltro denso di disposizioni di natura tecnica tali da incidere sugli ordinamenti nazionali – fuga ogni dubbio sulla reviviscenza, ancorché parziale, della concezione groziana dell'alto mare.

Tuttavia lo spartiacque segnato dall'Accordo BBNJ, tra le aree sottoposte al controllo dei singoli Stati e le ABNJ, richiederà, ai fini della sua trasformazione da potenza in atto, il massimo impegno da parte dei Paesi nella fase di implementazione delle disposizioni pattizie. Ferma restando la previa ratifica del Trattato, quest'ultimo, una volta produttivo di effetti sul piano formale, necessiterà dell'adozione di una serie di misure finalizzate alla sua attuazione. Ad esempio, gli Stati Parti dovranno adoperarsi per istituire diversi organi istituzionali – tra cui il Comitato Tecnico e Scientifico – e le aree marine protette, indispensabili al fine di garantire l'effettività operatività delle previsioni pattizie più importanti. Sarà poi fondamentale che i Paesi provvedano ad adeguare le proprie legislazioni alla luce del *legal framework* delineato dall'Accordo BBNJ. Tra le disposizioni di maggior impatto, in termini di incidenza sugli ordinamenti interni, rientrano quelle disciplinanti la VIA internazionale, il cui espletamento sarà indispensabile per autorizzare qualsivoglia forma di attività nell'alto mare. Si tratta di disposizioni particolarmente rilevanti per quegli Stati sprovvisti di normative in materia e che, quindi, dovranno attivarsi di conseguenza, anche predisponendo le necessarie risorse, economiche e umane, per lo svolgimento della fase di *screening* ed eventualmente di VIA. In questo senso, spetterà alla Conferenza delle Parti e quindi alla collettività garantire il necessario supporto a quei Paesi che, per quanto particolarmente interessati dall'Accordo BBNJ per ragioni geografiche, potrebbero riscontrare maggiori difficoltà nell'attuare le norme pattizie essendo carenti sul piano sia giuridico che economico. D'altronde, si tratta di un onere che discende direttamente dalle disposizioni contemplate dalla Parte VII dell'Accordo BBNJ, cui l'UE ha peraltro sin da subito riconosciuto priorità impegnandosi ad aiutare «developing countries prepare for its implementation»⁴⁹.

Con specifico riferimento al contenuto delle disposizioni, si potrebbe riscontrare qualche criticità rispetto all'art. 6, rubricato «Without prejudice». Tale disposizione, nel definire i limiti invalicabili delle decisioni adottabili ai sensi dell'Accordo BBNJ, precisa che ogni misura della Conferenza delle Parti «shall be without prejudice to, and shall not be relied upon as a basis for asserting or denying any claims to, sovereignty, sovereign rights

⁴⁸ T. Cottier, 2021.

⁴⁹ Comunicato stampa del 4 marzo 2023, pubblicato sul sito della Commissione UE, *Ocean biodiversity: global agreement on protection and sustainable use of resources and biodiversity in high seas*.

or jurisdiction, including in respect of any disputes relating thereto». Si tratta di una limitazione valevole con riferimento ad ogni tipo di «decision or recommendation of the Conference of the Parties or any of its subsidiary bodies, and acts or measures or activities undertaken on its basis»; ne consegue che anche l'istituzione di aree marine protette può essere ostacolata laddove riguardi aree oggetto di pretese di sovranità da parte di (alcuni) Stati. A fronte di una norma dal vago tenore letterale, sussiste il rischio che tale eccezione possa essere strumentalmente impiegata per impedire l'applicazione dell'Accordo BBNJ e l'istituzione di AMP in zone dell'alto mare che, a tutt'oggi, costituiscono oggetto di rivendicazioni territoriali nonché di dispute internazionali. Una simile considerazione vale con riferimento sia alle aree ricomprese nel Mar Cinese Meridionale (rispetto alle quali Pechino non riconosce i dettami del diritto internazionale del mare), sia alle zone del continente Antartico di cui rivendicano la sovranità Argentina, Australia, Cile, Francia, Nuova Zelanda, Norvegia e Regno Unito⁵⁰. Dal momento che il Mar Cinese Meridionale e l'Oceano Antartico sono particolarmente importanti, sotto il profilo geomorfologico, per la realizzazione delle attività a tutela della biodiversità marina e degli altri obiettivi sottesi all'Accordo BBNJ, la vaga clausola dell'art. 6 potrebbe tradursi in uno strumento di veto, suscettivo di frustrare lo spirito *collettivo* che ha condotto la Comunità internazionale a concludere un trattato così importante. Il rischio di un cortocircuito sul piano applicativo appare ancor più concreto se si considera l'assoluta rilevanza giuridica che taluni Stati attribuiscono alle rivendicazioni territoriali, anche a scapito del diritto internazionale pattizio. Si pensi, ad esempio, all'ordinamento giuridico cinese, laddove le questioni connesse alla sovranità e all'integrità territoriale rientrano nella categoria dei c.d. *core interests*, cioè interessi nazionali ritenuti fondamentali e perciò non negoziabili sul piano internazionale. Si tratta di un principio che riflette uno degli assiomi fondamentali dell'ordinamento costituzionale cinese. L'approccio di Pechino al diritto internazionale, per quanto ragionevolmente qualificato come espressione di una *creeping contestation* piuttosto che di una manifesta contestazione⁵¹, rivela in ogni caso l'intento di piegare l'interpretazione o l'applicazione delle norme internazionali vigenti alla normativa nazionale, come definita sulla base della linea politico-ideologica propugnata dal Partito comunista cinese (PCC). È indubbio che una simile inclinazione alla «relativizzazione» del diritto internazionale e degli obblighi convenzionalmente assunti, ove combinata a rivendicazioni territoriali, potrebbe rappresentare un ostacolo all'applicazione dell'Accordo BBNJ e alla sua effettiva implementazione. In questa prospettiva, il paventato rischio di una paralisi applicativa, essenzialmente dovuta alla genericità della formulazione dell'art. 6 del nuovo trattato, risulta tanto più concreto in

⁵⁰ In merito a tali pretese territoriali, anche in rapporto al Trattato Antartico e alle altre fonti convenzionali in materia, cfr. P. Vigni, F. Francioni, 2017, 241 e ss.

⁵¹ Sull'approccio cinese al diritto internazionale, cfr. P. Rossi, 2022; ID., 2019, 43 e ss.

quegli Stati maggiormente restii a riconoscere – in modo più o meno espresso – la prevalenza del diritto internazionale pattizio sugli ordinamenti interni.

In questo quadro, non ci resta che attendere gli sviluppi successivi all'entrata in vigore dell'Accordo BBNJ per capire se il nuovo trattato, ancorché concepito come fonte di obblighi vincolanti per gli Stati, rimarrà solo un «manifesto politico» o se, invece, vi siano margini per realizzare azioni concrete che siano condivise da *tutti* i Paesi, anche nell'ambito di aree tanto contese quanto fondamentali per la tutela degli oceani e della biodiversità marina.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CONFORTI Benedetto, 1958, «Le Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare». In *Comunicazioni e Studi*, vol. IX, 221 e ss.

COTTIER Thomas, 2021, *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*. Cambridge University Press, Cambridge.

CREAIN Ian K., 1994, *The Biodiversity Information Clearing House. Concept and Challenges*, World Conservation Press, Cambridge.

DELOUGHREY Elizabeth, 2023, «Mining the Seas: Speculative Fictions and Futures». In *Laws of The Sea – Interdisciplinary Currents*, edited by Irus Braverman, 147 e ss. Routledge, London.

EARSON Josephe, DELREUX Tom, 2021, «A Nice Tailwind: The EU's Goal Achievement at the IMO Initial Strategy». In *Politics and Governance*, 3, 401 e ss.

KARAMAN Igor V., 2012, *Dispute Resolution in the Law of the Sea*. Brill, Leida.

KOJIMA Chie, 2023, «Integration of general principles of international environmental law into the law of the sea: Assessment and challenges». In *Marine Policy*, vol. 149.

LAIHONEN Pasi, KALLIOLA Risto, SALO Jukka, 2004, «The biodiversity information clearing-house mechanism (CHM) as a global effort». In *Environmental Science & Policy*, 2, 99-108.

LENZERINI Federico, 2019, «voce Patrimonio comune dell'umanità (dir. int.)». In *Diritto on line - Treccani*.

NDIAYE T.M., WOLFRUM Rudiger, 2007, *Law of the Sea, Environmental Law, and Settlement of Disputes*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

PICONE Paolo, 1983, «Obblighi reciproci ed obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento». In *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, a cura di Vincenzo Starace, 15 e ss. Giuffrè, Milano; ora in ID., 2017, *Obblighi «erga omnes» e uso della forza*. Jovene, Napoli, 3-129.

PROZUET Patrick, MONACO André, 2015, *Governance of Seas and Oceans*. Iste, Wiley.

RANGANATHAN Surabhi, 2016, «Global Commons». In *European Journal of International Law*, 3, 693-717.

ROBERTS Murray J., MORATO Telmo, 2022, *Managing Deep-sea Ecosystems at Ocean Basin Scale*.

ROSSI Pierfrancesco, 2022, «Alcune osservazioni sulla posizione della Cina nei confronti dell'ordinamento giuridico internazionale». In *SIOI – Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*.

ROSSI Pierfrancesco, 2019, «China». In *Duelling for Supremacy: International Law vs National Fundamental Principles*, a cura di Fulvio Maria Palombino, 43 e ss. Cambridge University Press, Cambridge.

SCHEIBER Harry N., 2021, *Law of the Sea. The Common Heritage and Emerging Challenges*. Brill, Leida.

SCOVAZZI Tullio, 1986, *La linea di base nel mare territoriale*. Giuffrè, Milano.

SICO Luigi, 2009, *Montego Bay. Nuove tendenze verso il controllo degli spazi marini adiacenti*. Editoriale Scineitifica, Napoli.

VALENCIA Mark J., VAN DYKE John M., LUDWIG Noel A., 1999, *Sharing the Resources of the South China Sea*. University of Hawaii Press, Honolulu.

VIGNI Patrizia, FRANCONI Francesco, 2017, «Territorial Claims and Coastal States». In *Handbook of the Politics of Antarctica*, edited by Klaus Dodds, Alan D. Hemmings, Peder Roberts, 241 e ss. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

ZHIGUO Gao, JIA Bing Bing, 2013, «The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status and Implications». In *107 American Journal of International Law*, 98-124.