

Osservazioni in merito al Trattato sull'alto mare

Rosa Stella De Fazio

Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

1. L'approvazione del Trattato sull'alto mare

Dopo quasi 20 anni di trattative è stato di recente approvato lo *UN Treaty on High Seas* con l'obiettivo di estendere anche all'alto mare la protezione del 30% degli oceani entro il 2030¹. Il 19 giugno 2023 la quinta sessione della Conferenza intergovernativa convocata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite² ha difatti finalizzato – nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982³ – il nuovo Accordo sulla conservazione e uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale, comunemente noto come “Trattato sull'alto mare”⁴.

L'ultima fase dei negoziati che hanno portato, dopo 20 anni, all'adozione unanime del testo del Trattato sull'alto mare si è conclusa il 19 giugno 2023 ed è stata seguita dall'apertura alla firma degli Stati il 20 settembre 2023. A partire da quest'ultima data, ad oggi, 83 Paesi hanno firmato il Trattato⁵ alimentando le speranze che possa entrare presto in vigore⁶. Bisogna rilevare che, prima dell'ultima riunione intergovernativa, molteplici questioni fondamentali erano rimaste irrisolte. Ad esempio, se gli Stati membri

¹ Il punto fondamentale è stato definito *30 by 30*: Secondo gli esperti, questo è il livello minimo necessario per tutelare una risorsa così preziosa come quella degli oceani per il nostro pianeta.

² La Conferenza intergovernativa è stata istituita dalla risoluzione 72/249 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 24 dicembre 2017. Al termine della quinta ed ultima sessione della Conferenza intergovernativa, tenutasi il 19 e 20 giugno 2023 e denominata “IGC5bis”, il testo del Trattato è stato infine adottato. Vale la pena ricordare che nella sua risoluzione 72/249 l'Assemblea generale decideva di convocare una Conferenza intergovernativa, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, esaminare le raccomandazioni del comitato preparatorio istituito dalla risoluzione 69/292 del 19 giugno 2015 sugli elementi e elaborare il testo di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante, al fine di sviluppare quanto prima l'accordo. La prima sessione è stata convocata dal 4 al 17 settembre 2018, la seconda dal 25 marzo al 5 aprile 2019 e la terza dal 19 al 30 agosto 2019. La quarta sessione, rinviata dalle decisioni 74/543 e 75/570 a causa della pandemia COVID-19, è stata convocata dal 7 al 18 marzo 2022. Una quinta sessione della Conferenza è stata convocata dal 15 al 26 agosto 2022 ai sensi della decisione 76/564 dell'Assemblea Generale (UN Doc. A/76/L.46). L'ultimo giorno di tale sessione, la Conferenza intergovernativa, nell'esaminare la via da seguire, ha deciso di sospendere i lavori e di riprenderli in un momento da determinare successivamente. Ai sensi della risoluzione 77/248 dell'Assemblea generale, la quinta sessione della Conferenza intergovernativa si è riunita dal 20 febbraio al 3 marzo 2023. Al termine di tale riunione, la Conferenza intergovernativa ha deciso di riprendere in un secondo momento l'accordo in vista della sua adozione. Pertanto, l'Assemblea generale, nella sua decisione 77/556 del 18 aprile 2023 (UN Doc. A/77/L.62), ha chiesto al Segretario generale di convocare un'ulteriore ripresa della quinta sessione della Conferenza intergovernativa il 19 e 20 giugno 2023, o in una data da stabilire in consultazione con il Presidente della Conferenza. Tra i vari forum di leader globali, il *World Economic Forum's Ocean Action Agenda* ha rilasciato una dichiarazione nel gennaio 2023 chiedendo un'azione a tutela degli oceani anche attraverso la stessa Conferenza intergovernativa (www.climatechampions.unfccc.int).

³ La Convenzione è stata aperta alla firma il 10 dicembre 1982 a Montego Bay ed è entrata in vigore, in conformità con il suo art. 308, il 16 novembre 1994, 12 mesi dopo la data di deposito del sessantesimo strumento di ratifica o di adesione nazionale (la ratifica dell'Italia è avvenuta con legge 2 dicembre 1994, n. 689).

⁴ V. www.un.org.

⁵ Si rammenta che ai sensi dell'art. 68.1 del Trattato, questo entrerà in vigore 120 giorni successivamente alla data del deposito del 60° strumento di ratifica, approvazione, accettazione o adesione al Trattato (il cui testo è consultabile su www.treaties.un.org).

⁶ V. www.internazionale.it.

condividessero i profitti derivanti da campioni biologici, dovrebbero beneficiare anche delle sequenze geniche di prodotti commerciali ispirati alla vita marina⁷. Alla fine, i Paesi industrializzati che sostenevano solo la prima opzione – tra i quali il Regno Unito, gli Stati Uniti e l’Unione europea –, sono venuti incontro alla posizione dei Paesi in via di sviluppo a favore della seconda⁸. Un ulteriore dibattito ha riguardato l’alto mare, in quanto da un lato un’alleanza di centoquaranta Paesi in via di sviluppo sosteneva che l’alto mare fosse “patrimonio comune dell’umanità”, soggetto alla proprietà comune per interessi collettivi; i Paesi industrializzati, al contrario, favorivano il principio della “libertà dell’alto mare”, che consentirebbe a ciascun Paese di rafforzare lo *status quo*. Un compromesso che includerebbe sia il “patrimonio comune” che i principi della “libertà d’alto mare” è stato infine respinto⁹.

Il Trattato sull’alto mare segna un momento storico, principalmente per due motivi. Il primo è che porta a compimento un negoziato durato circa 20 anni. Il secondo è l’importanza del tema, dato che lo scopo è ridurre la perdita di biodiversità e garantire uno sviluppo sostenibile, con ciò ottemperando all’obiettivo 14 dell’Agenda 2030: “Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine”. Il Trattato è infatti volto a realizzare una rigorosa protezione degli oceani al di fuori delle aree sottoposte al controllo statale e contiene norme per l’uso sostenibile delle risorse marine, applicando un approccio precauzionale per utilizzarle in modo responsabile e garantire che gli ecosistemi oceanici non si esauriscano¹⁰.

Il nuovo Trattato stabilisce inoltre che le valutazioni dell’impatto ambientale siano completate prima di qualsiasi nuovo sfruttamento delle risorse marine in aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali¹¹. Esso contiene inoltre disposizioni che consentono un’equa condivisione delle conoscenze, delle tecnologie e dei benefici derivanti dalle risorse genetiche marine¹².

Quanto disposto dal Trattato si potrà realizzare a seconda di quanti e quali Stati procederanno alla sua ratifica. A tale riguardo va considerata la distinzione tra Stati che si affacciano sugli oceani e altri Paesi comunque interessati dalle novità apportate dal

⁷ V. www.newyorker.com.

⁸ Le parti chiamate a negoziare il testo dell’Accordo hanno inserito ben ventisette riferimenti ai dati genetici digitali nel testo della bozza.

⁹ V. www.newyorker.com.

¹⁰ V. www.climatechampions.unfccc.int.

¹¹ Trattato sull’alto mare, Parte IV “Valutazioni d’impatto ambientale”.

¹² Vedasi in particolare la Parte II “Risorse genetiche marine, compresa la condivisione giusta ed equa dei benefici” del Trattato sull’alto mare in particolare con riferimento all’art. 9, che annovera tra i suoi obiettivi: «La giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti da attività svolte con rispetto alle risorse genetiche marine e alle informazioni sulla sequenza digitale delle risorse genetiche marine delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale per la conservazione e l’uso sostenibile dell’ambiente marino».

Trattato¹³, effettuando il necessario compromesso e bilanciamento di interessi talvolta contrapposti¹⁴.

Il Trattato, che avrà una regolare Conferenza delle parti e un suo Segretariato, ha un nuovo meccanismo di riconoscimento internazionale delle aree con strumenti di gestione che includono la creazione di aree marine protette nell'alto mare. Si tratta di un accordo molto importante perché, se fino ad ora l'alto mare¹⁵ veniva considerato "terra nullius", in prospettiva diverrà un'area protetta dagli Stati che ratificheranno la Convenzione, nel riconoscere il valore delle acque internazionali come risorsa preziosa per il pianeta.

Per comprendere perché il Trattato sull'alto mare costituisca un punto di svolta per l'oceano e il pianeta bisogna considerare che quasi due terzi della superficie del pianeta sono oceani e i mari costituiscono il 95% dell'*habitat* totale della Terra in volume. Tuttavia, finora solo l'1% dell'alto mare è stato sottoposto a un protocollo di protezione e solo il 39% degli oceani rientra nella giurisdizione nazionale dei singoli Paesi.

Il Trattato sull'alto mare ha l'obiettivo di garantire la protezione e l'uso sostenibile della biodiversità marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale e pertanto con esso saranno vietate tutte le attività – come la pesca e l'esplorazione mineraria – che, se condotte in maniera impropria, potrebbero danneggiare il prezioso ecosistema marino¹⁶. Nei prossimi mesi sarà interessante valutare l'incidenza che i contenuti del Trattato avranno sulla sovranità statale nell'alto mare in conseguenza dei nuovi limiti per la pesca, l'estrazione mineraria e le rotte marittime scaturenti dalle aree protette – sottoposte a continui monitoraggi per garantire la conservazione della flora e della fauna marina – nelle quali verrà suddiviso l'alto mare stesso¹⁷. Bisogna inoltre considerare che organismi come spugne, coralli, krill, batteri e alghe possiedono un bagaglio genetico dal quale è possibile ricavare nuove conoscenze per applicazioni mediche e cosmetiche. Tuttavia, secondo le stime degli esperti, una percentuale tra il 10% e il 15% delle specie marine è attualmente a rischio estinzione: uno dei punti di maggiore interesse del Trattato riguarda pertanto la condivisione delle risorse genetiche marine¹⁸.

¹³ A questo proposito si rammenta che persino la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), sebbene al momento sia il regime che si occupa di tutte le questioni relative al diritto del mare e corrisponda in gran parte al diritto consuetudinario, è stata ratificata da soli 156 Stati, più l'Unione europea (gli Stati Uniti l'hanno firmata, ma il Senato USA non l'ha ancora ratificata).

¹⁴ Si pensi all'interesse degli Stati costieri ad espandere sempre più il proprio controllo sulle aree marine al di là della piattaforma continentale, in parte in linea con quello degli Stati parte della Convenzione di Montego Bay a disciplinare lo sfruttamento dei fondali, ma confliggente con l'interesse degli Stati che ratificheranno il Trattato del 2023 alla salvaguardia ambientale in alto mare.

¹⁵ Al proposito si rammenta che per definizione l'alto mare è quella zona di oceano oltre le acque territoriali nazionali che non appartiene a nessuno Stato, oltre le 200 miglia dalla costa. L'alto mare non soltanto ospita dei vasti e preziosi ecosistemi, ma rappresenta il 60% degli oceani del pianeta e quasi il 50% della superficie terrestre. Sul regime di libertà dell'alto mare v. L. Schiano di Pepe, *Il diritto del mare*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, VI ed., 2021, pp. 477-479.

¹⁶ V. l'art. 11 del Trattato sull'alto mare ("Attività riguardanti le risorse genetiche marine di aree esterne alla giurisdizione nazionale").

¹⁷ Il riferimento alle aree protette è nella Parte III, intitolata "Misure basate su strumenti di gestione basati sulle aree, comprese le aree marine protette" del Trattato sull'alto mare.

¹⁸ V. l'art. 40, contenuto nella Parte IV del Trattato ("Rafforzamento delle capacità e trasferimento di tecnologia marina"), che include tra i suoi obiettivi quello di «[...] sostenere gli Stati Parti in via di sviluppo, in particolare gli

2. La disciplina giuridica delle attività svolte negli oceani.

Alla luce di tali considerazioni, vale la pena di ricordare che l'ONU ha sempre dichiarato l'importanza degli oceani per salvaguardare il pianeta e sostenuto l'istituzione di un quadro legale per la protezione del mare. Fornendo gli strumenti per creare e gestire le aree marine protette, il nuovo Trattato fornisce un contributo sostanziale per mettere in pratica il Quadro globale delle Nazioni Unite sulla Biodiversità¹⁹, concordato in occasione della 15ª Conferenza delle Parti (COP15)²⁰ alla Convenzione sulla diversità biologica²¹ che si è tenuta a Montreal dal 7 al 19 dicembre 2022. In particolar modo, in quella sede era stata stabilita la percentuale del 30% (nota come “30x30”) delle aree oceaniche, terrestri e costiere che i Paesi si erano contestualmente impegnati a proteggere entro il 2030 e dunque il Trattato sull'alto mare dovrebbe – auspicabilmente – aiutare i Paesi a rispettare gli impegni presi. Quanto all'oggetto della protezione, si noti che durante i negoziati alcuni Paesi hanno sostenuto la tutela limitata all'uso sostenibile delle risorse marine, mentre per altri Paesi la protezione dovrebbe essere totale. Quello che sicuramente cambierà è l'interconnessione tra le zone tutelate, in cui sarà garantita la conservazione delle specie marine.

Bisogna poi ricordare che, essendo parte delle acque internazionali, l'alto mare è un'area marina al di fuori dalle giurisdizioni nazionali nella quale vige il noto principio della “libertà dei mari”. Allo stesso tempo, si consideri che negli anni tale principio ha

ultimi paesi sviluppati, i Paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, gli Stati geograficamente svantaggiati, gli Stati insulari in via di sviluppo, gli Stati africani costieri, gli Stati arcipelagici e i Paesi in via di sviluppo a medio reddito, attraverso lo sviluppo delle capacità e lo sviluppo e il trasferimento di tecnologia marina ai sensi del presente accordo, al fine di conseguire gli obiettivi relativi a: (i) Le risorse genetiche marine, compresa la ripartizione dei benefici, come indicato all'articolo 9; [...]».

¹⁹ Nel 2010 la decima sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione per la diversità biologica ha approvato il Piano strategico mondiale per la biodiversità (*Global Strategic Plan*) per il periodo 2011-2020. Il Piano e i relativi obiettivi di conservazione della biodiversità, noti come *Aichi Biodiversity Targets*, hanno costituito fino ad oggi il quadro di riferimento per la definizione di traguardi nazionali, regionali e globali per promuovere e adottare misure urgenti ed efficaci per arrestare la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi stabili entro il 2020. La quarta edizione del *Global Biodiversity Outlook* dell'ONU e numerosi studi indipendenti hanno evidenziato che gli sforzi internazionali per raggiungere gli *Aichi Biodiversity Targets* erano insufficienti e inefficaci e che il declino della integrità biologica del pianeta continuava il suo corso. Alla luce di questi segnali negativi, nel 2017 i delegati dell'organismo sussidiario di consulenza scientifica, tecnica e tecnologica (*Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice*, in breve SBSTTA) della Convenzione per la diversità biologica adottarono una serie di raccomandazioni per stimolare i Paesi a rafforzare le azioni e le misure per il raggiungimento degli obiettivi di *Aichi* e per preparare il *Global Biodiversity Framework* post-2020: un Piano d'azione globale per il prossimo decennio, che fisserà *target* e impegni a medio termine (2030) e a lungo termine (fino al 2050), con l'obiettivo principale di arrestare e invertire il drammatico declino della biodiversità, favorire l'uso sostenibile della biodiversità e una ripartizione equa e giusta dei benefici che da essa derivano. A tale scopo è stato istituito l'*Open-Ended Working Group* (OEWG), formato dai rappresentanti degli Stati che aderiscono alla Convenzione, tra cui l'Italia, al fine di esaminare i successi e i fallimenti nel contesto dell'attuazione del Piano strategico per il periodo 2011-2020 e predisporre un testo di accordo globale per arrestare e invertire il declino della biodiversità. Tale Accordo, dopo ampie consultazioni e numerosi rinvii a causa della pandemia, è stato adottato in occasione della COP15 (www.mase.gov.it).

²⁰ La Conferenza delle Parti (COP) è l'organo direttivo della Convenzione sulla diversità biologica e ha promosso l'attuazione della Convenzione attraverso le decisioni adottate nelle sue riunioni periodiche. Nel percorso che ha condotto all'adozione della Convenzione, la COP ha tenuto 14 riunioni ordinarie e una straordinaria: quest'ultima, la quindicesima (COP 15), si è svolta tra Kunming e Montreal e ha avuto come esito l'adozione del Protocollo sulla biosicurezza (fonte: www.cbd.int).

²¹ Come noto, la Convenzione sulla diversità biologica è stata aperta alla firma degli Stati il 5 giugno 1992 a Rio de Janeiro ed è entrata in vigore il 29 dicembre 1993. I suoi tre principali obiettivi sono: conservazione della biodiversità, uso sostenibile della biodiversità, giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

subìto un rovesciamento, in conseguenza della graduale espansione dei poteri e delle prerogative degli Stati costieri, che ha condotto alla delimitazione del mare territoriale, della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva, nelle quali gli Stati costieri godono di libertà e poteri differenziati in relazione all'area marina in questione. Se questo *trend* ha consentito un'estensione del controllo dell'uno o dell'altro Stato costiero di aree marine sempre più ampie, ciò ha comportato dapprima un'inevitabile limitazione della sovranità degli altri Stati, innescando altresì un processo inverso che attualmente, nel porre al centro dell'interesse della Comunità internazionale la tutela dell'alto mare, di fatto pone il limite dell'impatto ambientale alla libertà degli Stati.

Mai fino ad ora i governi si erano presi la responsabilità della gestione sostenibile di una risorsa così preziosa per la vastità degli ecosistemi che ospita. Prima del Trattato sull'alto mare la protezione legale era garantita solo per le regioni che ricadono nelle acque territoriali, cioè fino a 12 miglia dalla costa, o nelle zone economiche esclusive, cioè fino a 200 miglia dalla costa. Sinora solo poco più dell'1% delle acque d'alto mare risultava protetto e solo il 7,7% delle acque globali. Significative conseguenze potrebbero dunque scaturire dal percorso per l'istituzione delle aree marine protette anche in alto mare permesso dal Trattato sull'alto mare, dal rafforzamento della gestione territoriale di attività come la pesca e il trasporto marittimo²², dall'estensione della percentuale di protezione e dallo stabilimento di nuovi requisiti per la gestione delle attività antropiche che hanno un impatto sulla vita marina.

3. La codificazione del diritto internazionale del mare alla prova della sostenibilità ambientale: alcune riflessioni

In conclusione, ai fini di comprendere la portata innovativa del Trattato sull'alto mare occorre ricordare che la Convenzione di Montego Bay interveniva principalmente sulla disciplina dello sfruttamento delle risorse minerarie nei fondali marini, mentre il nuovo Trattato sull'alto mare tutela in maniera innovativa le risorse biologiche (incluse le fonti del pescato) nelle acque dell'alto mare²³. In definitiva è possibile affermare che i principali trattati in materia (le Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958, la UNCLOS e, da ultimo, il Trattato sull'alto mare) hanno dato vita ad un processo dinamico, complesso e differenziato che ha inciso gradualmente sul diritto internazionale del mare. Rimane da verificare se la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, possa adattarsi ai cambiamenti geopolitici, tecnologici e ambientali, pur mantenendo i suoi principi fondamentali.

Secondo taluni autori²⁴ la conclusione della UNCLOS sarebbe stata solo l'inizio di un processo in corso di "law-building": questa posizione sarebbe sostenuta da un quadro convincente, specifico sia del contesto, sia dei meccanismi basati sui trattati sia della

²² Vedasi G. Restifo, *Come funziona il sistema di trasporti via mare e le rotte commerciali?*, su: www.marinecue.it, settembre 2022.

²³ Ai sensi dell'art. 2 del Trattato ("Obiettivo generale"): «L'obiettivo del presente accordo è garantire la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina delle zone al di fuori della giurisdizione nazionale, a breve e a lungo termine, attraverso l'effettiva attuazione delle pertinenti disposizioni della Convenzione e ulteriore cooperazione e coordinamento internazionale».

²⁴ V. ampiamente R.J. Roland Holst, *Change in the Law of the Sea: Context, Mechanisms and Practice*, Leiden, 2022.

pratica interpretativa ai sensi della Convenzione. Secondo altri²⁵, invece, sin da quando è stata descritta come una “Costituzione per gli oceani” al momento della sua adozione nel 1982, la UNCLOS si è evoluta per avere uno *status* speciale tra i trattati multilaterali. E, al pari di una Costituzione – reale o percepita come tale –, essa ha fornito il quadro e i processi per un diritto del mare relativamente dinamico, che si è sviluppato per affrontare le nuove sfide ambientali, tecnologiche e geopolitiche nei quarant’anni dalla sua adozione²⁶, allo stesso tempo tuttavia non allineandosi agli sviluppi di natura incrementale delle questioni oggetto di una regolamentazione da parte del diritto del mare – che sarebbero anzi limitati dai parametri della UNCLOS come Costituzione²⁷.

In conclusione, dunque, se la caratterizzazione della UNCLOS come “Costituzione per gli oceani” sarebbe una forzatura e impedirebbe la seria esplorazione di immaginari epistemologici alternativi del diritto del mare, bisognerebbe abbandonare questa caratterizzazione e le conseguenze effettive e percepite di tale denominazione e permettere l’aggiornamento del diritto del mare alle esigenze manifestatesi nei decenni successivi alla sua approvazione²⁸.

Novembre 2023

²⁵ Vedasi K.N. Scott, *The LOSC: ‘A Constitution for the Oceans’ in the Anthropocene?*, in *The Australian Yearbook of International Law*, 2023, p. 269 ss.

²⁶ Ivi, p. 270.

²⁷ *Ibidem*, ove si afferma che il vincolo esercitato dalla UNCLOS come Costituzione è chiaramente dimostrato, ad esempio, dai negoziati per il Trattato sull’alto mare e dal Codice minerario per lo sfruttamento dei minerali di acque profonde (www.isa.org.jm/the-mining-code).

²⁸ Ivi, p. 271.