

Scritto sottoposto a doppio referaggio anonimo – This writing has been submitted to double blind peer review

L'ACCORDO ONU 2023 A TUTELA DELL'ALTO MARE
E DELLA BIODIVERSITÀ MARINA:
RISORSE MINERARIE E PROTEZIONE DEGLI OCEANI

CHIARA VAGAGGINI (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Quadro normativo internazionale. – 3. L'estrazione delle risorse minerarie in acque profonde tra obiettivi di transizione energetica e di tutela ambientale. – 4. Il recente accordo ONU sulla protezione degli oceani e della biodiversità marina nelle zone non soggette a giurisdizione nazionale. – 5. L'Unione europea a sostegno di un'economia blu e di una gestione sostenibile delle risorse minerarie marine. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa.*

La gestione delle attività che si svolgono nei mari e negli oceani e l'utilizzo delle risorse naturali in essi contenute sono principalmente regolamentati dalla convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ed entrata in vigore il 16 novembre 1994 ⁽¹⁾. Tale normativa, considerata la costituzione degli

(*) Associato di Diritto della navigazione nell'Università degli studi di Roma «Tor Vergata».

⁽¹⁾ La convenzione sul diritto del mare (nota anche con l'acronimo UNCLOS, *United Nations Convention on the Law of the Sea*) è stata ratificata dall'Italia mediante l. 2 di-

oceani, definisce un quadro normativo fondamentale di riferimento atto a disciplinare l'allocazione dei poteri statali in mare relativamente alle diverse aree marine ⁽²⁾.

Il concetto di sovranità si affievolisce man mano che ci si allontana dal territorio dello Stato sebbene, negli anni, la crescente domanda di risorse e la possibilità di esplorare e sfruttare, grazie al progresso tecnologico, aree di mare sempre più lontane dai confini nazionali, hanno indirizzato gli interessi degli Stati ben oltre il limite del mare territoriale ⁽³⁾, verso la piattaforma continentale ⁽⁴⁾ e la zona economica esclusiva ⁽⁵⁾ che

cembre 1994 n. 689, «Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994», in G.U. 19 dicembre 1994, n. 295, Suppl. ord. n. 164. Sul punto, tra i vari, cfr. T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, ed. II, Milano, 2002; U. LEANZA, *Il diritto degli spazi internazionali*, II, Torino, 1999; T. TREVES, *La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983.

⁽²⁾ Cfr. S. ZUNARELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2023, 141 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, ed. XVI, Milano, 2022, 88 ss.; S. CARREA, *Tutela dell'ambiente e poteri degli Stati sugli spazi marini: riflessioni a margine della decisione della Corte internazionale di giustizia del 21 aprile 2022 nel caso Nicaragua c. Colombia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, 1093 ss.; F. SALERNO, *Sulla natura della sentenza internazionale che delimita i confini marittimi*, in *Riv. dir. intern.*, 2021, 1077 ss.; F. RUSCHI, *Occupazione del mare e nascita della sovranità marittima. Un itinerario tra storia, geografia e diritto*, in *Gnosis*, 2, 2020, 122 ss.; U. LEANZA, *Lo stato dell'arte nella territorializzazione degli spazi marini nel Mediterraneo*, in questa *Rivista*, 2010, 177 ss.; T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, cit., 27; U. LEANZA, L. SICO, *La sovranità territoriale. Il mare*, Torino, 2001, 5 ss.; M. M. ANGELONI, A. SENESE, *Profili applicativi dei principali istituti del nuovo diritto del mare*, ed. II, Bari, 2001; A. DEL VECCHIO, *Mare (diritto internazionale del)*, in *Enc. dir., Aggiorn.*, II, Milano, 1998, 509; F. LAURIA, *Il regime giuridico delle baie e dei golfi*, Napoli, 1970.

⁽³⁾ F. MARTINI, *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *St. parl. pol. cost.*, 173-174, 2011, 111 ss.; B. CONFORTI, *Mare territoriale*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1975.

⁽⁴⁾ F. CAFFIO, *La lunga storia del negoziato italo-maltese sulla delimitazione della piattaforma continentale*, in questa *Rivista*, 2020, 285 ss.; M. TERLIZZESE, *Problemi di delimitazione della piattaforma continentale*, in questa *Rivista*, 2014, 871 ss.; G. P. FRANCALANCI, P. PRESCIUTTINI, *Storia dei trattati e dei negoziati per la delimitazione della piattaforma continentale e del mare territoriale tra l'Italia e i Paesi del Mediterraneo*, Roma, 2000, 73.

⁽⁵⁾ Cfr. M. BEDENDI, *Protezione dell'ambiente marino nella ZEE (Zona economica esclusiva), tra normativa domestica, convenzioni internazionali e principio di precauzione. Un'interessante pronuncia della «Supreme Court» neozelandese*, in *Dir. maritt.*, 2022, 368 ss.; G. REALE, *Recenti problematiche in materia di delimitazione delle zone economiche esclusive nel mare Mediterraneo*, in *Dir. trasp.*, 2021, 547 ss.; G. ANDREONE, *La zona economica esclusiva*

si estende fino a duecento miglia marine dalle linee di base da cui viene misurata la larghezza del mare territoriale (art. 57 UNCLOS).

Al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali si estende l'alto mare ⁽⁶⁾ «aperto a tutti gli Stati, sia costieri sia privi di litorale» (art. 87 UNCLOS); spazio sul quale trova espressione il tradizionale principio della libertà che ciascuno Stato esercita con le navi battenti la propria bandiera e che si esprime, conformemente a quanto sancito dalla convenzione UNCLOS (parte VII), e da altre norme del diritto internazionale, nella libertà di navigazione ⁽⁷⁾, di sorvolo, di posa di cavi sottomarini e condotte, nella libertà di costruire isole artificiali e altre installazioni, nella libertà di pesca e di ricerca scientifica. Ai sensi dell'art. 87, § 2, della convenzione di Montego Bay: «tali libertà vengono esercitate da parte di tutti gli Stati, 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».

E sono proprio le attività che si possono svolgere sul fondo dell'alto mare e sul sottosuolo marino che costituiscono oggetto di interesse del presente lavoro.

La crescente attenzione, negli ultimi anni, nei confronti delle risorse sottomarine, ritenute sempre più indispensabili al completamento del processo di transizione energetica, sta generando un vivace dibattito che muove dall'esigenza di attuare forme di protezione e di gestione sostenibile degli oceani, da sempre bene comune dell'umanità e dall'inestimabile valore di biodiversità, ma sostanzialmente «spazi di nessuno» e quindi non adeguatamente regolamentati.

e la sua applicazione nel Mar Mediterraneo, in *Il mare*, n. s. *Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse*, Roma, 2020, 101 ss., https://unmig.mase.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/BUIG-II_Mare-Terza_edizione.pdf; G. CAMARDA, *Le zone economiche esclusive nel Mediterraneo*, in questa *Rivista*, 2020, 751 ss.; F. CAFFIO, *Acque agitate nel Mediterraneo Occidentale: la proclamazione algerina della zona economica esclusiva*, in questa *Rivista*, 2019, 209 ss.; U. LEANZA, *Zona economica esclusiva*, in *Enc. giur.*, XXXII, 1994; U. JENSCH, *The Exclusive Economic Zone as an Instrument for Environmental Management in the North Sea Area*, in *Int'l J. Estuarine Coastal Law*, 5, 1990, 228 ss.; T. KOH, *The Exclusive Economic Zone*, in *Malaya L. Rev.*, 30, 1, 1988, 1 ss.; J. A. PUEYO LOSA, *La indeterminación del nuevo orden jurídico marítimo internacional: Reflexiones sobre el carácter consuetudinario de la zona económica exclusiva y el valor de la Nueva Convención sobre el derecho del mar*, in *Rev. esp. der. intern.*, 37, 2, 1985, 323 ss.

⁽⁶⁾ A. MANEGGIA, *La giurisdizione negli spazi marini non sottoposti a sovranità territoriale*, Padova, 2018.

⁽⁷⁾ F. CAFFIO, *La libertà di navigazione nel Mediterraneo*, in questa *Rivista*, 2023, 275 ss.

Secondo dati pubblicati dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) l'economia legata agli oceani dovrebbe crescere dagli attuali 1,5 miliardi di dollari a circa tre miliardi entro il 2030 ⁽⁸⁾. Le attività economiche direttamente connesse a tali spazi marini concernono vari settori quali la pesca, gli idrocarburi ⁽⁹⁾, i cavi sottomarini che gestiscono tra il 95% e il 99% delle comunicazioni a livello mondiale ⁽¹⁰⁾, la produzione di energia eolica *off-shore* e di qui, ad un futuro prossimo, anche l'estrazione di noduli polimetallici dai fondali.

Proprio in relazione allo sfruttamento delle risorse minerarie presenti nei fondali marini, la mancanza di un quadro regolamentare *ad hoc*, in grado di orientare i comportamenti degli Stati nonché i reciproci diritti, determina, attualmente, uno stato di incertezza a cui, quanto prima, occorre porre rimedio. La necessità di reperire, in misura sempre maggiore, tali minerali «critici» nelle profondità oceaniche, comporta un'attenta valutazione dei rischi e delle opportunità legate a tale approvvigionamento.

Una tappa fondamentale nella protezione degli oceani e gestione delle risorse minerarie che essi contengono si raggiunge mediante l'ado-

⁽⁸⁾ Cfr. il rapporto OCSE, *The Ocean Economy in 2030*.

⁽⁹⁾ Cfr. G. ROSATO, *Linee guida per la dismissione mineraria delle piattaforme per la coltivazione di idrocarburi in mare e delle infrastrutture connesse*, in questa *Rivista*, 2019, 233 ss.; G. PISCIOTTA, *Riflessioni intorno alla responsabilità ambientale per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi tra precauzione, prevenzione e riparazione*, in *Giureta*, XV, 2017, 15 ss.; E. TURCO, D. TURCO, *Le attività «upstream» nel settore degli idrocarburi e della geotermia*, in *Il diritto dell'energia*, a cura di E. Picozza, S. M. Sambri, Padova, 2015, 323 ss.; M. GRIMALDI, *Ricerca e coltivazione di idrocarburi in mare. Procedure amministrative semplificate e titolo minerario unico*, in *Dir maritt.*, 2015, 88 ss.

⁽¹⁰⁾ Cfr. C. COLAVITO, *La guerra dei cavi sottomarini: tra interruzioni e intercettazioni*, in *Gnosis*, 1, 2023, 78. Sull'argomento sia consentito il rinvio a C. VAGAGGINI, *Il regime giuridico dei cavi sottomarini: gli sviluppi normativi nello scenario internazionale, europeo e nazionale*, in questa *Rivista*, 2022, 179 ss. Cfr., altresì, G. GALLO, *I cavi sottomarini e il diritto internazionale: quale protezione per le cosiddette «arterie della globalizzazione»*, in *Comun. intern.*, 2022, 393 ss.; M. SAVINI ZANGRANDI, *Il ruolo geostrategico dei cavi sottomarini. Le interconnessioni digitali come possibile ambito sanzionatorio*, in *Geotrade*, 2, 2021, 28 ss.; V. DE VITO, *La (poca) sicurezza dei cavi sottomarini: è ora di un nuovo trattato internazionale*, in *Agenda digitale*, settembre 2019; R. SUNAK, *Undersea Cables. Indispensable, Insecure*, studio pubblicato da *Policy Exchange*, 2017, 2 ss.; B. CLARK, *Undersea Cables and the Future of Submarine Competition*, in *Bulletin of the Atomic Scientists*, 72, 4, 2016, 234 ss., nonché lo studio condotto da C. GERLACH, R. SEITZ, *Economic Impact of Submarine Cable Disruptions*, per conto di *Asia-Pacific Economic Cooperation Policy Support Unit*, 2012, nel sito *web* <https://www.apec.org>.

zione, nel giugno 2023, dell'accordo ONU relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale noto anche con l'acronimo BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*) (su cui *infra* al paragrafo 4).

Il testo, frutto di negoziati tra le parti protrattisi per oltre venti anni, intende regolamentare quegli spazi che si trovano al di là della zona economica esclusiva, oltre la giurisdizione degli Stati, al fine di istituire aree di protezione degli oceani e garantire un uso razionale delle loro risorse.

Tale accordo costituisce uno strumento chiave per attuare l'obiettivo previsto nel Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal (GBF) ⁽¹⁾ che mira a proteggere il 30% degli oceani entro il 2030.

In attesa dell'entrata in vigore della nuova normativa occorre riflettere sull'efficacia degli strumenti normativi attuali nel regolamentare l'attività di quegli Stati che, in misura sempre più rilevante, sono interessati ad un utilizzo intensivo del sottosuolo marino.

2. *Quadro normativo internazionale.*

Le regole relative allo sfruttamento delle risorse minerarie che si trovano nell'Area internazionale dei fondi marini (Area), vale a dire nella superficie sommersa situata al di là delle zone di giurisdizione nazionale delle acque territoriali e della piattaforma continentale, sono contenute nella parte XI della convenzione UNCLOS, unitamente agli allegati III e IV. L'Area non è suscettibile di appropriazione o rivendicazione di proprietà.

La regolamentazione della zona internazionale dei fondali marini ha rappresentato il punto di maggiore contrasto tra le parti nell'elaborazione del testo convenzionale, tanto che i principali paesi industrializzati,

⁽¹⁾ Si tratta di un accordo di rilevanza storica, adottato a Montreal nel dicembre 2022, in seno alla 15ª conferenza delle parti della convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica (COP15) che prevede il raggiungimento di quattro fondamentali obiettivi e ventitré traguardi entro il 2030 per arrestare e invertire la perdita di biodiversità. Il testo dell'accordo è consultabile nel sito *web* <https://www.cbd.int/article/cop15-final-text-kunming-montreal-gbf-221222>. Sul tema cfr., altresì, la convenzione ONU sulla diversità biologica (CBD) sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata dall'Italia mediante l. 14 febbraio 1994 n. 124, in G.U. 23 febbraio 1994, n. 44, suppl. ord. n. 33. Cfr. M. VERRENGIA, *L'ecosistema marino tra scontro di valori e integrazione di politiche*, in *Riv. giur. ambiente*, 2023, 259 ss.

mento di tali obiettivi si prevede l'istituzione di un Polo nazionale della subacquea, che agisce come catalizzatore e acceleratore tecnologico, e di un'Autorità nazionale per il controllo delle attività subacquee cui spetta il compito di regolamentare e controllare tutte le attività che saranno espletate nell'ambiente sottomarino. Tale competenza, attribuita alla Marina militare relativamente al traffico sottomarino militare, risulterà di fondamentale importanza in considerazione del progressivo intensificarsi degli accessi agli spazi subacquei, con equipaggio a bordo oppure *unmanned*; da ciò ne consegue un rischio di saturazione di determinate aree sensibili che possono divenire oggetto di atti di sabotaggio e terrorismo.

L'attività di supervisione e controllo prevista dalla nuova regolamentazione sarà, pertanto, necessaria per garantire maggiore sicurezza alla dimensione sottomarina attorno alla quale ruotano, sempre di più, importanti interessi economici nazionali ma anche esigenze di tutela di un patrimonio subacqueo così tanto prezioso al mantenimento degli equilibri ecosistemici del Pianeta.

THE UN AGREEMENT 2023 TO PROTECT THE HIGH SEAS AND MARINE BIODIVERSITY: MINERAL RESOURCES AND OCEAN PROTECTION

ABSTRACT

The rapid development of underwater technologies makes the deep sea more accessible to human activities. This involves a risk of uncontrolled overexploitation of ocean resources and, at the same time, an increased vulnerability of critical strategic infrastructure located along the seabed.

By approving the UN 2023 Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction, the aim is to ensure a stronger protection of the high seas in order to protect 30% of the oceans by 2030.

These marine spaces will also be the subject of a forthcoming ISA regulation on the exploration and exploitation of mineral resources.

The new regulatory framework is called upon to respond to the major challenges facing the maritime sector as it seeks to strike a delicate balance between states' needs for economic growth and the safe and sustainable use of the sea resource.

Il rapido sviluppo delle tecnologie subacquee consente di rendere le profondità marine più accessibili alle attività umane. Questo comporta un rischio di

sfruttamento eccessivo e incontrollato delle risorse oceaniche e, al contempo, una maggiore vulnerabilità delle infrastrutture critiche strategiche posizionate lungo i fondali sottomarini.

Mediante approvazione dell'accordo ONU 2023, in materia di conservazione e uso sostenibile della biodiversità marina nelle zone non soggette a giurisdizione nazionale, si intende garantire una tutela più incisiva dell'alto mare al fine di proteggere il 30% degli oceani entro il 2030.

Tali spazi marini costituiranno, altresì, oggetto di una prossima regolamentazione ISA relativamente alle attività di esplorazione e sfruttamento delle risorse minerarie.

Il nuovo contesto normativo è chiamato a rispondere alle importanti sfide del settore marittimo alla ricerca del delicato equilibrio tra esigenze di crescita economica degli Stati e un utilizzo sicuro e sostenibile della risorsa mare.