

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO – BICOCCA

Facoltà di giurisprudenza

Dipartimento giuridico delle istituzioni nazionali ed europee

Dottorato di ricerca in scienze giuridiche

Curriculum di diritto internazionale – XXII ciclo



LE AREE NATURALI PROTETTE MARINE E COSTIERE
E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

Relatore: prof. Tullio SCOVAZZI

Coordinatrice: prof.ssa Costanza HONORATI

Tesi di:

dott.ssa Ilaria TANI

matr. n. 030980

Anno Accademico 2008-2009

Le aree naturali protette marine e costiere e il diritto internazionale

<i>Breve premessa</i>	3
<i>Ambito della ricerca</i>	5

Parte prima

ASPETTI CONCETTUALI E TERMINOLOGICI, CATEGORIE E OBIETTIVI GESTIONALI

Capitolo I

LE AREE PROTETTE

1. Breve rassegna degli strumenti di diritto internazionale.....	9
2. I requisiti dell'area protetta.....	14
2.1. (<i>segue</i>): un regime più rigoroso che altrove.....	15
2.2. (<i>segue</i>): un confine.....	28
2.3. (<i>segue</i>): una denominazione.....	33
3. Le dimensioni, la distribuzione spaziale e il concetto di zonaggio.....	34
4. I nomi delle aree protette e le loro definizioni.....	44
5. Un tentativo di unificazione terminologica.....	52
6. Il sistema classificatorio dell'IUCN.....	64
7. L'applicazione del sistema classificatorio nei diritti nazionali e nei trattati internazionali.....	75

Capitolo II

LE AREE MARINE PROTETTE

1. La promozione delle aree marine protette a livello internazionale.....	83
2. Le definizioni di area marina protetta.....	94
3. Il sistema classificatorio dell'IUCN nella sua applicazione all'ambiente marino.....	98

Parte seconda

I DUE CRITERI SISTEMATICI DISTINTIVI DEGLI STRUMENTI GLOBALI E L'ISTITUZIONE DI AREE PROTETTE MARINE E COSTIERE

Capitolo I

IL CRITERIO ZONALE

1. Considerazioni introduttive.....	111
2. Il regime della UNCLOS per la protezione degli spazi marini soggetti alle giurisdizioni nazionali.....	119
2.1. (<i>segue</i>): le acque marittime interne.....	120
2.2. (<i>segue</i>): il mare territoriale.....	126
2.3. (<i>segue</i>): gli stretti usati per la navigazione internazionale.....	140

2.4. (<i>segue</i>): le acque arcipelagiche.....	155
2.5. (<i>segue</i>): la zona economica esclusiva.....	160
2.6. (<i>segue</i>): la piattaforma continentale.....	181
3. Il regime della UNCLOS per la protezione degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.....	203
3.1. (<i>segue</i>): l'alto mare.....	205
3.2. (<i>segue</i>): l'Area.....	220
4. Il ruolo degli strumenti spaziali di gestione per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.....	240

Capitolo II

IL CRITERIO FUNZIONALE

1. Considerazioni introduttive.....	256
2. Le aree marine protette dall'inquinamento da navi e dagli altri rischi associati al traffico marittimo.....	257
2.1. (<i>segue</i>): le aree definite ex art. 211, par. 6, della UNCLOS.....	259
2.2. (<i>segue</i>): le aree coperte dai ghiacci ex art. 234 della UNCLOS.....	263
2.3. (<i>segue</i>): le aree speciali secondo il regime MARPOL 73/78.....	270
2.4. (<i>segue</i>): le PSSA secondo le linee guida dell'IMO.....	276
3. Le aree marine protette per singole specie o particolari <i>habitat</i> minacciati.....	302
3.1. (<i>segue</i>): i santuari internazionali per le balene.....	303
3.2. (<i>segue</i>): le zone umide marine e costiere di importanza internazionale.....	314
4. I siti naturali marini e costieri dal valore universale eccezionale.....	332
5. Le aree protette marine e costiere per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità.....	349

Parte terza

L'ESPERIENZA MEDITERRANEA

Capitolo I

ESEMPI NORMATIVI REGIONALI

1. Considerazioni introduttive.....	369
2. L'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino.....	371
3. Le aree specialmente protette mediterranee e le aree specialmente protette di importanza mediterranea.....	387

Capitolo II

ESEMPI NORMATIVI NAZIONALI

1. Considerazioni introduttive.....	408
2. Italia: <i>Area naturale marina protetta Punta Campanella</i>	408
3. Spagna: <i>Parque natural de Cabo de Gata Nijar</i>	415

<i>Breve nota conclusiva</i>	420
------------------------------------	-----

Bibliografia.....	423
Elenco cronologico delle convenzioni e dei protocolli.....	434
Elenco delle abbreviazioni.....	437

LE AREE NATURALI PROTETTE MARINE E COSTIERE E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

Breve premessa

Nelle analisi più recenti riguardanti l’impatto delle attività umane sull’ambiente, un concetto di estrema importanza è divenuto quello che descrive il fenomeno dello “slittamento degli stati di riferimento” (*shifting baselines*). Descritto per la prima volta nel 1995 dal biologo e specialista in materia di pesca Daniel Pauly¹, il fenomeno in esame riguarda in realtà tutti gli ecosistemi, non solo quelli marini, e comporta il lento e incessante spostamento in avanti del presunto limite di sostenibilità dell’impatto umano sull’ambiente fino al punto in cui la natura, inevitabilmente, perde ogni capacità di recupero:

Among environmentalists, a baseline is an important reference point for measuring the health of ecosystems. It provides information against which to evaluate change [...]. In an ideal world, the baseline for any given habitat would be what was there before humans had much impact. If we know the baseline for a degraded ecosystem, we can work to restore it. But if the baseline shifted before we really had a chance to chart it, then we can end up accepting a degraded state as normal – or even as an improvement [...]. Without the old-timers’ knowledge, it’s easy for each new generation to accept baselines that have shifted. Which is why it’s so important to document how things are – and how they used to be².

¹ PAULY, *Anecdotes and the Shifting Baseline Syndrome in Fisheries*, in *Trends in Ecology and Evolution*, 1995.

² Il seguente esempio può servire a illustrare il fenomeno in esame: “the number of salmon in the Pacific Northwest’s Columbia River today is twice what it was in the 1930s. That sounds great – if the 1930s are your baseline. But salmon in the Columbia River in the 1930s were only 10% of what they were in the 1800s. The 1930s numbers reflect a baseline that had already shifted”, OLSON, *Environment – Slow-motion Disaster Below the Waves*, in *LA Times*, Sunday Opinion Section, 17 November 2002. Con riferimento ai grandi cetacei, ribadisce Gambell: “Without initial population estimate we cannot know the relative size of the present populations and our observations can have little significance other than the overall impression that stocks are extremely low indeed”, GAMBELL, *Outstanding Whale Assessment Problems Requiring Analysis of Historical Data*, in *Report of the International Whaling Commission (Special Issue 5): Special Issue on Historical Whaling Records*, Cambridge, 1983.

Tenendo adeguatamente conto della prospettiva storica, ciò che rappresenta l'originario stato di riferimento (o ciò che vi si avvicina il più possibile) è quanto dovremmo poter trovare in un'area marina protetta, che costituisce pertanto una potenziale "finestra sul passato".

Tra i primi sostenitori delle aree marine protette si segnala lo scienziato francese Marcel Adolphe Hérubel (1879-19??), che sviluppò alcune teorie soprattutto rispetto alle possibilità di ripopolamento ittico all'interno delle riserve. In realtà, l'idea di delimitare zone marine e di vietare attività di pesca all'interno delle stesse risale a molto tempo fa, almeno in certe aree geografiche³. Tuttavia, proprio per il fatto di collocarsi nel momento storico a partire dal quale prese avvio l'espansione industriale delle attività di pesca, le teorie di Hérubel rivestono un interesse particolare.

Hérubel giustificava la pionieristica proposta di chiudere certe zone di mare al prelievo peschiero nel modo seguente:

The idea of controlling the colossal shoals of herrings or sardines is laughable. But the fish that feed on the floor of the sea, whose habits are sedentary, invite a prudential treatment. Once the fry and the young fish are safely sheltered it is easy to extend the principle of protection to certain adult individuals, and thus to institute them guardians of the race.

For this purpose choose a locality which is both a spawning-ground and a place where such fish as live on the bottom naturally congregate; delimit this area and make its position precisely known, then decree that all fishing shall be prohibited within its limits, and you will have a preserve wherein fish will multiply and grow, a "stock" of utilisable animal material, or, to use the word employed in France, a *cantonnement*. The utility of such reservations is proved by experience. [...].⁴

Quanto all'importante interrogativo circa la natura temporale delle riserve marine, lo scienziato francese sosteneva quanto segue:

In explaining the theory of reserves I have hinted at the two methods of reservation. Should they be temporary or permanent? It is obvious that the ideal reservation, regarded as a stock of animal material, is by definition an inviolable asylum where life is assured to the reproductive adults as well as to the young; a gigantic mixed nursery, an effective centre of

³ "[T]he idea of creating refuges from fishing has a long pedigree. Across the Pacific, from Papua New Guinea to Hawaii, islanders traditionally placed some areas of reef off limits to fishing. In most places these were 'rested' for a time before being fished again to supply some feast, rather than given permanent protection. But the penalties applied for taking fish could be severe. In Hawaii, offenders were clubbed to death for violating such *kapu* areas", ROBERTS C., *The Unnatural History of the Sea*, London, 2007, p. 361.

⁴ HÉRUBEL, *Sea Fisheries: Their Treasures and Toilers* (translated by Miall), London, 1912, pp. 127-128. Hérubel citava alcuni esempi di aree a divieto di prelievo peschiero istituite nella baie di Marsiglia e di Tolone, in Francia, e nel golfo di Termini-Imerese, in Sicilia, alla fine del XIX secolo. Il titolo originale dell'opera è *Pêches maritimes d'autrefois et d'aujourd'hui*, Paris, 1911.

production whence the surplusage of individuals, driven by competition, would radiate in all directions. But the exigencies of theory often accord but ill with corporate interests, and the multiplication of coastal reserves would quickly arouse the anger of fishermen. [...]. Let us have plenty of reserves – permanent when the thing is possible, and in all other cases temporary.⁵

Le teorie di Hérubel si fondavano su due considerazioni essenziali: innanzi tutto, la chiusura delle zone di mare alla pesca avrebbe garantito il ripopolamento ittico, permettendo alle specie di aumentare nella taglia e di conseguenza nel numero, riuscendo le stesse a raggiungere l'età adulta per riprodursi; in secondo luogo, e a seguito del ripopolamento ittico, i pesci in cerca di ambienti meno congestionati si sarebbero spostati all'esterno della zona protetta, andando a beneficiare le zone limitrofe aperte alle attività di pesca.

Se le valutazioni fin qui illustrate risultano prevalentemente finalizzate a contrastare il protrarsi del sovrasfruttamento ittico, nel corso della ricerca si avrà modo di conoscere quali ulteriori minacce giustificano oggi l'istituzione di aree marine protette. In ogni caso, l'idea di Hérubel di delimitare una zona di mare e di assoggettarla per legge a un regime più rigoroso che altrove rimane alla base del concetto di area marina protetta, per qualunque altra finalità essa venga istituita.

Ambito della ricerca

L'istituzione di aree marine protette permette a uno Stato di realizzare in una sola volta una varietà di obiettivi di salvaguardia ambientale e ciò rende la misura in esame particolarmente importante e unica sotto il profilo dell'adempimento degli obblighi internazionali di tutela dell'ambiente.

Poiché il concetto di area marina protetta è più recente rispetto a quello di area terrestre protetta, una prima analisi verterà sugli obiettivi di conservazione dapprima perseguiti nell'ambito della seconda e comuni a entrambe, anche per comprendere quali sono i requisiti di base dai quali evolve lo strumento in esame.

Verranno quindi dedicate diverse considerazioni ai quesiti terminologici, imprescindibili per il giurista, che derivano da una cospicua varietà di nomi e di definizioni che non si riscontra per nessun altro tipo di misura finalizzata alla conservazione naturalistica e che rende l'area protetta – marina o terrestre – uno strumento che necessita di un approccio integrato non solo a livello operativo, ma anche terminologico.

⁵ *Ibid.*, pp. 129-130.

In particolare, si tenderà un commento del sistema classificatorio internazionale proposto dall'Unione mondiale per la conservazione della natura (d'ora innanzi IUCN), dal momento che diversi strumenti internazionali lo hanno adottato come sistema terminologico di riferimento per classificare le aree protette istituite in adempimento degli obblighi di tutela ambientale. Poiché il sistema è nato per classificare le aree protette terrestri, si tenderà anche una valutazione della sua compatibilità con l'ambiente marino.

Per ciò che concerne gli strumenti globali, l'analisi si articolerà in un commento ai due criteri sistematici distintivi del diritto internazionale del mare e dell'ambiente incorporati nei testi di alcuni trattati, mettendo in luce i limiti che questi criteri talvolta comportano per la creazione di aree marine protette.

Da un lato, infatti, il criterio c.d. zonale proprio della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 10 dicembre 1982, d'ora innanzi UNCLOS)⁶ impone di rispettare il regime giuridico previsto per i diversi spazi marini, nell'ambito ovvero al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali. Tale regime restringe spazialmente le possibilità di perseguire obiettivi di tutela altrimenti attuabili per il tramite delle aree protette.

Dall'altro lato, il criterio c.d. funzionale, anch'esso proprio della UNCLOS nonché di altri trattati a copertura globale, giustifica l'istituzione di aree marine protette esclusivamente in funzione di tutelare l'ambiente marino da una singola minaccia, come l'inquinamento, o da un'attività, come il traffico marittimo, ovvero si propone di tutelare singole specie o particolari *habitat* marini; in altri casi ancora, l'accento viene posto sull'eccezionale valore universale dei siti naturali ovvero sulla loro funzione di conservare la biodiversità e di garantirne l'uso sostenibile. L'analisi dimostrerà che, stante la natura spaziale dello strumento in esame, che richiede la gestione integrata di tutti gli usi del mare in un medesimo luogo e non già il perseguimento di una sola finalità, l'area marina protetta è una misura che non si concilia facilmente con il principio della relatività dell'oggetto e dello scopo dei trattati.

L'analisi degli strumenti globali che prevedono diverse tipologie di aree marine protette si articolerà in quattro momenti.

Dapprima, essa verterà sulle aree marine protette istituite per tutelare l'ambiente marino dall'inquinamento da navi e dagli altri rischi connessi al traffico marittimo: si tratta delle aree di cui all'art. 211, par. 6, e delle aree coperte dai ghiacci di cui all'art. 234 della UNCLOS, delle aree speciali previste dalla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da navi (Londra, 2 novembre 1973, come emendata dal Protocollo del 17 febbraio 1978, d'ora innanzi

⁶ Entrata in vigore il 16 novembre 1994.

MARPOL)⁷, nonché delle aree marine particolarmente sensibili (d'ora innanzi PSSA) previste dalle linee guida adottate in seno all'Organizzazione Marittima Internazionale (d'ora innanzi IMO).

In seguito, l'analisi si muoverà sulle aree marine protette istituite per tutelare singole specie o particolari *habitat*: i santuari per le grandi balene designati dalla Commissione Baleniera Internazionale (d'ora innanzi IWC)⁸ e le zone umide marine e costiere della Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale specialmente come *habitat* degli uccelli acquatici (Ramsar, 2 febbraio 1971, d'ora innanzi Convenzione di Ramsar)⁹. Un cenno verrà dedicato anche alle aree protette promosse per tutelare alcune specie marine migratrici nel quadro della Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici di animali selvatici (Bonn, 23 giugno 1979, d'ora innanzi CMS)¹⁰.

Ancora, la Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972, d'ora innanzi WHC)¹¹ verrà esaminata solo per ciò che riguarda l'iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale di siti naturali marini e costieri.

Infine, la Convenzione sulla diversità biologica (Rio, 22 maggio 1992, d'ora innanzi CBD)¹², che definisce il quadro giuridico generale diretto alla conservazione delle componenti biodiverse e al loro utilizzo sostenibile, verrà in questa sede esaminata solo con riferimento al programma specifico sulla diversità biologica marina e costiera adottato dalla Conferenza delle Parti: tra le cinque aree tematiche in cui il programma si specifica, vi sono le aree protette marine e costiere¹³.

Se non nell'ambito di considerazioni solamente incidentali, non verrà invece analizzato il regime antartico, che per la sua particolarità meriterebbe una trattazione separata.

Si è parimenti scelto di evitare un approfondimento specifico del Programma sull'uomo e la biosfera (d'ora innanzi Programma MAB) dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (d'ora innanzi UNESCO)¹⁴. La ragione dell'esclusione, in questo caso, risiede principalmente nel fallimento di pervenire a uno strumento giuridicamente vincolante relativo alla selezione e alla gestione delle riserve di biosfera, che riduce sostanzialmente il grande potenziale insito negli obiettivi definiti dal quadro statutario e dalla Strategia di Siviglia

⁷ Nella versione emendata dal relativo protocollo, la convenzione è entrata in vigore il 2 ottobre 1983.

⁸ L'istituzione della IWC è stata prevista dall'art. III della Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia baleniera (Washington, 2 dicembre 1946, entrata in vigore il 10 novembre 1948, d'ora innanzi ICRW).

⁹ Entrata in vigore il 21 dicembre 1975.

¹⁰ Entrata in vigore il 1° novembre 1983.

¹¹ Entrata in vigore il 17 dicembre 1975.

¹² Entrata in vigore il 29 dicembre 1993.

¹³ Si tenga tuttavia presente già da ora che alcuni Stati che vantano importanti tradizioni marittime – ad esempio, gli Stati Uniti – non hanno ratificato né la UNCLOS né la CBD: di conseguenza, i principi sanciti dai due testi citati non riscontrano un'applicazione universale, almeno per quelle norme che non codificano diritto consuetudinario.

¹⁴ Tale programma verrà trattato solo nell'ambito di alcune considerazioni generali, ovvero laddove possa servire come strumento di paragone per altri regimi di tutela naturalistica.

del 1995 (che pertanto rimangono strumenti di *soft law*): conservazione delle risorse genetiche, rete internazionale per il monitoraggio scientifico e sviluppo sostenibile.

Per ciò che concerne l'ambito regionale e nazionale, si è deciso di illustrare l'esperienza mediterranea.

L'analisi verterà dapprima sull'istituzione della rete comunitaria Natura 2000 nell'ambiente marino e, in seguito, sulle disposizioni del Protocollo concernente le aree specialmente protette e la biodiversità nel Mediterraneo (Barcellona, 10 giugno 1995, d'ora innanzi Protocollo SPAMI)¹⁵.

Infine, seguirà una breve rassegna di casi di studio nazionali, tratti da due esperienze significative dell'area mediterranea.

La presente ricerca non tratta i temi del coinvolgimento dei portatori di interessi, né delle misure finanziarie necessarie alla gestione delle aree marine protette che, sebbene rivestano un'importanza fondamentale a livello pratico, non presentano una sostanza giuridica sufficiente sul piano del diritto internazionale e, per tale ragione, non rientrano negli scopi del presente lavoro.

Come ultima avvertenza, si tenga presente che l'analisi rimarrà circoscritta alle aree marine protette ai fini della tutela dell'ambiente e della biodiversità e non anche del patrimonio culturale.

¹⁵ Entrato in vigore il 12 dicembre 1999.

Parte prima

ASPETTI CONCETTUALI E TERMINOLOGICI, CATEGORIE E OBIETTIVI GESTIONALI

Capitolo I

LE AREE PROTETTE

SOMMARIO: 1. Breve rassegna degli strumenti di diritto internazionale. – 2. I requisiti dell'area protetta. – 2.1. (*segue*): un regime più rigoroso che altrove. – 2.2. (*segue*): un confine. – 2.3. (*segue*): una denominazione. – 3. Le dimensioni, la distribuzione spaziale e il concetto di zonaggio. – 4. I nomi delle aree protette e le loro definizioni. – 5. Un tentativo di unificazione terminologica. – 6. Il sistema classificatorio dell'IUCN. – 7. L'applicazione del sistema classificatorio nei diritti nazionali e nei trattati internazionali.

1. Breve rassegna degli strumenti di diritto internazionale

Nel diritto internazionale, alcuni strumenti prevedono la designazione di aree protette che ricevono una denominazione internazionalmente riconosciuta, mentre altri non contemplano siti riconosciuti a livello mondiale per lo speciale titolo che li contraddistingue, ma promuovono comunque le aree protette – che vengono pertanto variamente denominate a livello interno – come strumento di tutela ambientale, faunistica o paesaggistica. Questi ultimi strumenti sono molto importanti per l'influenza che esercitano nello sviluppo di reti nazionali di aree protette:

for example, the African Convention, and its precursor the London Convention, have clearly had a major impact on the development of protected areas in Africa, as evidenced by the extent to which the definitions of protected areas used in the Convention text have been incorporated into national protected area systems.¹⁶

Tra i primi – cioè tra i regimi rivolti all'istituzione di aree protette internazionalmente denominate – alcuni richiedono che il sito potenziale soddisfi determinati criteri prefissati per il suo riconoscimento ovvero per la sua iscrizione in una lista quale area protetta. Tali criteri rappresentano i valori che vengono tutelati istituendo l'area protetta.

¹⁶ MULONGOY e CHAPE, *Protected Areas and Biodiversity: An Overview of key issues*, Montreal-Cambridge, 2004, p. 15.

In alcuni casi, è richiesto che il sito soddisfi tutti i criteri prefissati; in altri casi, è sufficiente che ne rispecchi anche uno soltanto tra quelli prestabiliti.

I trattati che contemplano una denominazione internazionale per le aree protette sono un fenomeno relativamente recente¹⁷. I primi strumenti sul tema della protezione di determinati spazi naturali, cioè la Convenzione relativa alla preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale (Londra, 8 novembre 1933)¹⁸ e la Convenzione sulla protezione della natura e la preservazione della vita selvatica nell'emisfero occidentale (Washington, 12 ottobre 1940)¹⁹, si limitavano a chiedere alle Parti di istituire varie tipologie di aree protette, ma senza contemplare un sistema di designazione diretta dei siti attraverso, ad esempio, la loro iscrizione in una lista aggiornata dalla conferenza delle Parti, che collegasse le aree protette designate a quel particolare trattato.

Da allora, diversi strumenti internazionali – trattati o programmi – sono stati conclusi con lo scopo di promuovere l'istituzione di aree protette.

Gli strumenti indirizzati alla creazione di siti destinati a ricevere una denominazione internazionale sono la Convenzione di Ramsar²⁰; la WHC²¹ e il Programma MAB dell'UNESCO²². In questo primo gruppo, altri due strumenti sono esclusivamente rivolti alla protezione dell'ambiente marino: la risoluzione A.982(24) dell'IMO²³ e la MARPOL²⁴.

Ai suddetti strumenti globali si affianca innanzi tutto la CBD. Pur non denominando direttamente siti ecologici, essa non solo contiene l'obbligo positivo di istituire aree protette, promuovendo il principio della conservazione *in situ*, ma rappresenta anche uno strumento praticamente universale²⁵.

Tra gli strumenti globali più datati si segnala la ICRW, che prevede in capo alla IWC il potere di designare santuari internazionali per le balene.

Un altro strumento globale di riferimento è la CMS, dal momento che tramite gli accordi sussidiari conclusi sotto l'egida del trattato viene promossa l'istituzione di aree protette per alcune specie migratrici di animali selvatici.

¹⁷ HARRISON, *International Agreements and Programmes, in Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, IUCN, 2002.

¹⁸ Entrata in vigore il 14 gennaio 1936.

¹⁹ Entrata in vigore il 1° maggio 1942.

²⁰ I siti designati vengono certificati come “aree umide di importanza internazionale” (*Wetlands of International Importance*).

²¹ I siti designati vengono certificati come appartenenti alla lista del patrimonio mondiale (*World Heritage Sites*).

²² I siti designati ricevono la denominazione internazionale di “riserve di biosfera” (*Biosphere Reserves*).

²³ IMO Resolution A.982(24), *Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas*, adopted on 1 December 2005. Le zone di mare designate vengono internazionalmente denominate “aree marine particolarmente sensibili” (*Particularly Sensitive Sea Areas*).

²⁴ Le zone designate sono denominate “aree speciali” (*Special Areas*) e riconosciute internazionalmente.

²⁵ A oggi, le Parti alla CBD sono 191.

A livello regionale, gli strumenti che attribuiscono una denominazione internazionale ai siti protetti sono: la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'area del Mar Baltico (Helsinki, 9 aprile 1992)²⁶; la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale (Parigi, 22 settembre 1992, d'ora innanzi OSPAR)²⁷; il già menzionato Protocollo SPAMI²⁸; le direttive 92/43/CEE (c.d. Direttiva “*Habitat*”) e 79/409/CEE (c.d. Direttiva “Uccelli selvatici”) del Consiglio dell'Unione Europea²⁹; gli strumenti di certificazione del Diploma Europeo per le aree protette del Consiglio d'Europa³⁰; gli strumenti di certificazione delle Riserve Biogenetiche del Consiglio d'Europa³¹ e la Dichiarazione dell'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (d'ora innanzi ASEAN) sul patrimonio dei parchi³².

²⁶ Entrata in vigore il 17 gennaio 2000. Nella regione è prevista l'integrazione di un sistema di aree protette marine e costiere denominate “aree protette del Mar Baltico” (*Baltic Sea Protected Areas*).

²⁷ Entrata in vigore il 25 marzo 1998. I siti designati ottengono la denominazione di “area marina protetta OSPAR” (*OSPAR Marine Protected Area*).

²⁸ Oltre a istituire aree specialmente protette (*Specially Protected Areas*, d'ora innanzi SPA) in zone marine e costiere soggette alla propria sovranità o giurisdizione (artt. 4 e 5), le Parti possono designare alcune zone di mare che vengono inserite nella lista delle “aree specialmente protette di importanza mediterranea” (*Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, d'ora innanzi SPAMI).

²⁹ Adottata dal Consiglio dell'Unione Europea per adempiere agli obblighi scaturenti dalla Convenzione sulla conservazione della vita selvatica europea e degli *habitat* naturali (Berna, 19 settembre 1979, in vigore dal 1° giugno 1983, d'ora innanzi Convenzione di Berna), la Direttiva “*Habitat*” definisce i “siti di importanza comunitaria” (SIC). Tra i siti che siano già stati individuati come SIC, gli Stati membri dell'Unione Europea possono scegliere i siti ecologici da sottoporre all'approvazione della Commissione europea, perché essi entrino a far parte della rete delle “zone speciali di conservazione” (ZSC), parimenti previste dalla direttiva. Insieme alle “zone di protezione speciale” (ZPS) previste dalla Direttiva “Uccelli Selvatici”, le ZSC formano la rete Natura 2000. Nel 1998, nell'ambito del Consiglio d'Europa – i cui Stati membri sono Parti alla Convenzione di Berna – è stata promossa la rete Smeraldo di siti protetti, che si fonda sugli stessi principi della rete Natura 2000 e la completa, dal momento che alla rete Smeraldo non partecipano solo gli Stati membri del Consiglio d'Europa ma tutti i firmatari della Convenzione di Berna (nonché gli Stati non firmatari aventi *status* di osservatori alle riunioni del Comitato). La rete Smeraldo rappresenta, di fatto, l'estensione del progetto Natura 2000 agli Stati non europei, che non sono soggetti alle direttive del Consiglio dell'Unione Europea ma sono soggetti alla Convenzione di Berna (Monaco, Burkina Faso, Marocco, Tunisia e Senegal sono firmatari; Algeria, Bielorussia, Bosnia ed Erzegovina, Capo Verde, Città del Vaticano, San Marino e Russia hanno lo *status* di osservatori alle riunioni del Comitato). I siti ecologici che fanno parte della rete Smeraldo sono denominati “aree di speciale interesse conservazionistico”. Cfr. Direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GUCE n. L 103 del 25 aprile 1979, pp. 1-18; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in GUCE n. L 206 del 22 luglio 1992, pp. 7-50.

³⁰ Si tratta di una certificazione per le aree protette europee che venne introdotta con la risoluzione (65)6 del 6 marzo 1965 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Le regole per la sua attribuzione furono determinate dalla risoluzione (74)4 del 19 gennaio 1974 e successivamente emendate. I nuovi criteri per il riconoscimento del Diploma Europeo delle aree protette sono ora contenuti nella risoluzione del Consiglio dei Ministri (2008)1 del 20 febbraio 2008. Il Diploma interessa le aree protette naturali o semi-naturali di eccezionale interesse europeo, che vengono certificate come tali dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su proposta del Comitato permanente della Convenzione di Berna.

³¹ Le aree protette che ricevono tale denominazione (*Biogenetic Reserves*) possono essere terrestri, costiere o marine. Il programma sulle riserve biogenetiche del Consiglio d'Europa fu discusso per la prima volta alla conferenza interministeriale di Vienna del 1973 e iniziò con la risoluzione (76)17 del 15 marzo 1976. Successive risoluzioni del Comitato dei Ministri hanno creato una regolamentazione di maggiore dettaglio. Cfr. le risoluzioni seguenti: (79)9 del 29 marzo 1979; (79)10 del 29 maggio 1979; (81)8 del 26 maggio 1981; (86)10 del 19 giugno 1986; (92)19 del 18 maggio 1992 e (92)20 del 18 maggio 1992.

³² Brunei, Indonesia, Malesia, Filippine, Singapore e Thailandia individuarono dapprima dodici aree protette denominate “parchi e riserve del patrimonio nazionale degli Stati dell'Asia sud-orientale” (*ASEAN National Heritage*

Per ciò che concerne, invece, gli strumenti regionali che non attribuiscono direttamente un nome ai siti protetti, ma che – comunque essi vengano poi qualificati a livello interno – più semplicemente li promuovono come misura di conservazione, si possono citare, tra gli altri³³: la Convenzione sulla conservazione della natura nel Pacifico del Sud (Apia, 12 giugno 1976)³⁴; la Convenzione di Berna; la Convenzione per la cooperazione nella protezione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero della regione africana occidentale e centrale (Abidjan, 23 maggio 1981)³⁵; la Convenzione per la protezione, la gestione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero della regione africana orientale (Nairobi, 21 giugno 1985)³⁶; l'Accordo ASEAN sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Kuala Lumpur, 9 luglio 1985)³⁷; la Convenzione per la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente nella regione del Pacifico del Sud (Nouméa, 24 novembre 1986)³⁸; il Protocollo per la conservazione e la gestione delle aree protette marine e

Parks and Reserves) (Bangkok, 1984) (v. <http://www.aseansec.org/6078.htm>). Con l'adesione di altri quattro Stati (Cambogia, Laos, Myanmar e Vietnam), una seconda dichiarazione (Yangon, 2003), sostituendo quella del 1984, ha portato il numero delle aree protette in esame a ventisei. Il Laos si è riservato di nominare le aree protette in un secondo tempo (v. <http://www.aseansec.org/15524.htm>).

³³ Oltre alle due già citate convenzioni sulla preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale (Londra, 1933) e sulla protezione della natura e la preservazione della vita selvatica nell'emisfero occidentale (Washington 1940).

³⁴ Entrata in vigore il 26 giugno 1990. L'art. I distingue tra “national park” e “national reserve”. L'art. II stabilisce che: “1. Each Contracting Party shall, to the extent that it is itself involved, encourage the creation of protected areas which together with existing protected areas will safeguard representative samples of the natural ecosystems occurring therein (particular attention being given to endangered species), as well as superlative scenery, striking geological formations, and regions and objects of aesthetic interest or historic, cultural or scientific value. 2. Each Contracting Party shall notify the body charged with the continuing bureau duties under this Convention of the establishment of any protected area and of the legislation and the methods of administrative control adopted in connection therewith”.

³⁵ Entrata in vigore il 5 agosto 1984. L'art. 11 fa riferimento a “specially protected areas” e stabilisce che: “The Contracting Parties shall, individually or jointly as the case may be, take all appropriate measures to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other marine life. To this end, the Contracting Parties shall endeavour to establish protected areas, such as parks and reserves, and to prohibit or control any activity likely to have adverse effects on the species, ecosystems or biological processes in such areas”.

³⁶ Entrata in vigore il 30 maggio 1996. L'art. 10 fa riferimento a “specially protected areas” e stabilisce che: “The Contracting Parties shall, individually or jointly, take all appropriate measures to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as rare, depleted, threatened or endangered species of wild fauna and flora and their habitats in the Convention area. To this end the Contracting Parties shall, in areas under their jurisdiction, establish protected areas, such as parks and reserves, and shall regulate and, where required and subject to the rules of international law, prohibit an activity likely to have adverse effects on the species, ecosystems or biological processes that such areas are established to protect. The establishment of such areas shall not affect the rights of other Contracting Parties and third States and in particular other legitimate uses of the sea”.

³⁷ Entrato in vigore il 30 maggio 1999. L'art. 3, par. 3, lett. a), fa riferimento all'obbligo di “create and maintain protected areas”.

³⁸ Entrata in vigore il 18 agosto 1990. L'art. 14 fa riferimento a “specially protected areas and protection of wild flora and fauna” e stabilisce che: “The Parties shall, individually or jointly, take all appropriate measures to protect and preserve rare or fragile ecosystems and depleted, threatened or endangered flora and fauna as well as their habitat in the Convention Area. To this end, the Parties shall, as appropriate, establish protected areas, such as parks and reserves, and prohibit or regulate any activity likely to have adverse effects on the species, ecosystems or biological processes that such areas are designed to protect. The establishment of such areas shall not affect the rights of other Parties or third States under international law. In addition, the Parties shall exchange information concerning the administration and management of such areas”.

costiere del Pacifico Sud-orientale (Paipa, 21 settembre 1989)³⁹; il Protocollo concernente le aree specialmente protette e la vita selvatica nella vasta regione caraibica (Kingston, 18 gennaio 1990, d'ora innanzi Protocollo SPAW)⁴⁰; la Convenzione per la conservazione della biodiversità e la protezione delle aree selvatiche in America centrale (Managua, 5 giugno 1992)⁴¹; la Convenzione interamericana per la protezione e la conservazione delle tartarughe marine (Caracas, 1° dicembre 1996)⁴²; e la Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Maputo, 11 luglio 2003)⁴³.

Uno strumento regionale a sé, infine, è il Protocollo per la protezione dell'ambiente antartico (Madrid, 4 ottobre 1991)⁴⁴, che designa l'intera regione antartica come riserva naturale consacrata alla pace e alla scienza.

Come si vede, gli strumenti citati hanno ambiti di applicazione e scopi diversi: alcuni hanno copertura globale, altri solo regionale; alcuni rilevano per la protezione di ambienti marini e costieri, altri focalizzano la protezione su specifici ecosistemi terrestri o sugli *habitat* di particolari specie animali; alcuni nominano direttamente i siti protetti e prevedono una lista che viene periodicamente aggiornata da un comitato intergovernativo o dalla conferenza delle Parti, altri più semplicemente promuovono le aree protette come misura di conservazione naturalistica.

³⁹ L'art 2 stabilisce che: “[...] the High Contracting Parties shall establish areas under their protection in the form of parks, reserves, flora and fauna sanctuaries and other such areas. In these areas integration management shall be established on the basis of studies and inventories of their resources, with a view to ensuring their sustained development, and any activity liable to have adverse effects on the ecosystem, flora and fauna or their habitat, shall be prohibited”.

⁴⁰ Entrato in vigore il 25 aprile 2000.

⁴¹ Entrata in vigore il 20 dicembre 1994. L'art. 17 stabilisce l'obbligo di istituire aree protette: “Se debera identificar, seleccionar, crear, administrar y fortalecer, a la mayor brevedad posible, dentro de los respectivos paises, a traves de las instituciones encargadas, los parques nacionales, monumentos naturales y culturales, refugios de vida silvestre, u otras areas protegidas, como instrumentos para garantizar la conservacion de muestras representativas de los principales ecosistemas del istmo, y prioritariamente aquellas que contengan bosques productores de agua”. Altri articoli specificano quali sono le aree selvatiche prioritarie (art. 18) e strategie nazionali e piani d'azione per il sistema centro-americano di aree protette (artt. 19-21).

⁴² Entrata in vigore il 2 maggio 2001. All'art. IV, lo strumento prevede l'adozione di misure che includono: “d. The protection, conservation and, if necessary, the restoration of sea turtle habitats and nesting areas, as well as the establishment of necessary restrictions on the use of such zones, including the designation of protected areas, [...]”.

⁴³ Non ancora in vigore. L'art. XII fa riferimento a “conservation areas” e stabilisce che: “The Parties shall establish, maintain and extend, as appropriate, conservation areas. They shall, preferably within the framework of environmental and natural resources policies, legislation and programmes, also assess the potential impacts and necessity of establishing additional conservation areas and wherever possible designate such areas, in order to ensure the long term conservation of biological diversity, in particular to: a) conserve those ecosystems which are most representative of and peculiar to areas under their jurisdiction, or are characterized by a high degree of biological diversity; b) ensure the conservation of all species and particularly of those which are: i) only represented in areas under their jurisdiction; ii) threatened, or of special scientific or aesthetic value; and of the habitats that are critical for the survival of such species. 2. The Parties shall seek to identify areas critically important to the goals referred to in sub paragraph 1 (a) and 1(b) above which are not yet included in conservation areas, taking into consideration the work of competent international organisations in this field. 3. The Parties shall promote the establishment by local communities of areas managed by them primarily for the conservation and sustainable use of natural resources. 4. The Parties shall, where necessary and if possible, control activities outside conservation areas which are detrimental to the achievement of the purpose for which the conservation areas were created, and establish for that purpose buffer zones around their borders”.

⁴⁴ Entrato in vigore il 14 gennaio 1998.

Poiché gli scopi per cui una stessa area protetta viene istituita possono essere molteplici, talvolta può crearsi una situazione di sovrapposizione normativa idonea a determinare qualche problema di interpretazione, nel senso che l'individuazione del regime al quale il sito protetto risulta soggetto può, in certi casi, risultare difficile. E' stato sul punto rilevato che:

[a] key issue to be addressed is the problems, or opportunities, which arise from multiple designations under several international and/or regional agreements. For example, it is possible for the same site to be a Wetland of International Importance, inscribed in the World Heritage List, a Biosphere Reserve, and, in Europe, to be listed under the EU Habitats Directive. There is one site in Europe that is involved with *seven* different international agreements and programmes that recognize specific sites [...].

In itself this is not a bad outcome, but it is not necessarily helpful if all the designations are applied and understood independently at either national or international levels, rather than being appropriately related.⁴⁵

La molteplicità degli strumenti che si rendono oggi disponibili per designare o promuovere le aree protette può in effetti garantire maggiori opportunità per integrare normative ambigue o incomplete e per interpretare, alla luce della pratica degli Stati che concludono gli accordi, ciò che risulti come sviluppo progressivo del diritto internazionale sul tema, consentendo, inoltre, un'interpretazione evolutiva degli strumenti più datati⁴⁶.

Alcuni esempi delle potenzialità racchiuse nella varietà degli strumenti esistenti si ritrovano nei programmi di collaborazione istituiti tra i segretariati di diversi trattati⁴⁷. E' auspicabile che tali programmi si estendano per ciò che concerne gli strumenti coinvolti – trattandosi per il momento di collaborazioni quasi esclusivamente bilaterali – e prevedano in futuro un maggiore coinvolgimento dei portatori di interessi, idoneo a garantire una migliore attuazione delle normative a tutti i livelli: nazionale, regionale e internazionale.

2. I requisiti dell'area protetta

Si ritiene di poter individuare tre requisiti che generalmente accompagnano l'istituzione di aree protette, indipendentemente dai diversi obiettivi gestionali che caratterizzano ciascuna di esse e dei

⁴⁵ HARRISON, *op.cit.*, p. 3.

⁴⁶ BIRNIE, *Are Twentieth-Century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty-First Century Goals and Principles?*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997.

⁴⁷ Un esempio di queste collaborazioni è rappresentato dal programma congiunto di lavoro per le zone umide tutelate attraverso la Convenzione di Ramsar e le riserve di biosfera del Programma MAB dell'UNESCO (Ramsar, 2002).

valori (tutela di una particolare specie, di un ecosistema, di un paesaggio) che stanno alla base delle iniziative rivolte a istituirle.

Il primo requisito, come si è già avuto modo di anticipare, consiste nella predisposizione di regime più rigoroso che altrove, che viene solitamente attuato per il tramite di una legge, istitutiva del sito protetto, e di un piano di gestione (*management plan*). Il secondo requisito comporta la definizione di un confine, all'interno del quale il regime suddetto viene attuato. Il terzo requisito è rappresentato dal nome che viene scelto per identificare l'area protetta.

2.1. (segue): un regime più rigoroso che altrove

Partendo dal primo dei tre requisiti menzionati, per quanto concerne le modalità attraverso le quali il regime di conservazione viene predisposto è il caso di osservare che, sebbene esso possa anche essere, in certi casi, il risultato di iniziative private⁴⁸, è il riconoscimento dell'area protetta nell'ambito di uno strumento legislativo che risulta fondamentale, sia a livello definitorio sia operativo.

Il Protocollo SPAMI impone il requisito dello *status* giuridico dell'area protetta, che sia tale da garantire l'effettiva protezione del sito sul lungo periodo:

All areas eligible for inclusion in the SPAMI List must be awarded a legal status guaranteeing their effective long-term protection.⁴⁹

Gli strumenti in grado di accordare alle aree protette un tale *status* giuridico sono quelli emanati dalle autorità legislative nazionali. Tali strumenti possono presentare vari nomi e distinguersi in diverse tipologie a seconda dei sistemi giuridici nazionali e delle autorità legiferanti (legge, decreto, atto, regolamento, statuto, etc.) e sono gli unici in grado di garantire una protezione più rigorosa a una porzione del territorio di uno Stato, giacché forniscono il riferimento normativo per attuare in concreto gli obiettivi di tutela e perseguirne le violazioni.

Altri strumenti, a differenza del Protocollo SPAMI appena ricordato, richiedono comunque l'adozione di misure legislative per il perseguimento degli obiettivi di tutela, pur perdendo il riferimento diretto allo *status* giuridico dei siti protetti. La Convenzione di Berna, ad esempio, all'art. 4, par. 1, genericamente prevede che:

⁴⁸ "Although many protected areas are set up by governments, others are increasingly established by local communities, indigenous peoples, environmental charities, private individuals, companies and others", DUDLEY (a cura di), *Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories*, IUCN/WCPA, Gland, Switzerland, 2008, p. x. Sul tema, v. anche LANGHOLZ e KRUG, *New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2004, pp. 9-29.

⁴⁹ Protocollo SPAMI, Allegato I, C, par. 1.

Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the conservation of the habitats of the wild flora and fauna species, especially those specified in the Appendices I and II, and the conservation of endangered natural habitats.⁵⁰

Similmente, allo scopo di assicurare che vengano adottate misure effettive per la protezione dei siti naturali e culturali presenti nel territorio degli Stati parte, la WHC, all'art. 5, lett. d, prevede l'obbligo seguente, per quanto risulti possibile e appropriato:

to take the appropriate legal, scientific, technical, administrative and financial measures necessary for the identification, protection, conservation, presentation and rehabilitation of this heritage [...].

Già nel 2002 le linee operative per l'attuazione della WHC esigevano – sia pure in maniera implicita – una minima complessità operativa degli strumenti istitutivi dei siti protetti, da illustrare al Comitato per la valutazione sull'iscrizione⁵¹. Ora, le linee operative del 2008, ai paragrafi 97 e 98, fanno un più dettagliato riferimento ai modi in cui il regime di protezione deve essere predisposto a livello nazionale:

All properties inscribed on the World Heritage List must have adequate long-term legislative, regulatory, institutional and/or traditional protection and management to ensure their safeguarding. This protection should include adequately delineated boundaries. Similarly States Parties should demonstrate adequate protection at the national, regional, municipal, and/or traditional level for the nominated property. They should append appropriate texts to the nomination with a clear explanation of the way this protection operates to protect the property.

⁵⁰ Un altro esempio di trattato che genericamente richiede l'adozione di misure legislative per l'attuazione del regime di tutela è la Convenzione per la conservazione della biodiversità e la protezione delle aree selvatiche in America centrale (Managua, 1992), che all'art. 16 prevede che: “Se estimulará en cada país de la región centroamericana, la elaboración de una ley nacional para la conservación y uso sustentable de los componentes de la biodiversidad”. All'art. 17, lo stesso strumento chiede di identificare e creare i siti protetti sul territorio nazionale. Si deve presumere che anche ciò avvenga attraverso strumenti legislativi. A volte, il riferimento allo *status* giuridico delle aree protette è solo incidentale, nel senso che non viene specificato quali caratteristiche esso debba possedere, ma solo viene richiesto alle Parti di renderlo noto agli altri Stati. Ad esempio, il Protocollo per la conservazione e la gestione delle aree protette marine e costiere del Pacifico Sud-orientale (Paipa, 1989), all'art. III, stabilisce che: “Each State Party shall inform the others, through the Executive Secretariat, of any change introduced in the legal status or delimitation of its protected areas”. All'art. XIII, lo stesso strumento prevede inoltre che: “Each High Contracting Party undertakes to ensure compliance with the provisions of this Protocol and to adopt legal and administrative measures within its jurisdiction for preventing or penalizing any activity in violation of these provisions”.

⁵¹ “Under the management section of the nomination form States Parties should provide, in addition to the legal texts protecting the property being nominated, an explanation of the way in which these laws actually operate. Such an analysis is preferable to a mere enumeration or compilation of the legal texts themselves”, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (Provisional Revision), WHC.02/2, July 2002, par. 11.

Legislative and regulatory measures at national and local levels should assure the survival of the property and its protection against development and change that might negatively impact the outstanding universal value, or the integrity and/or authenticity of the property. States Parties should also assure the full and effective implementation of such measures.⁵²

In altri casi ancora, pur non contenendo originariamente nel testo un riferimento allo *status* giuridico che l'area protetta deve possedere ovvero all'obbligo di adottare misure di protezione per il tramite di una legge, i trattati ne hanno successivamente evidenziato la necessità, attraverso raccomandazioni delle conferenze delle Parti⁵³ o per il tramite di altri documenti redatti da gruppi di lavoro incaricati di affrontare la questione⁵⁴.

Per ciò che concerne il piano di gestione (*management plan*) dell'area protetta, pur avendolo definito con riferimento alle zone umide di importanza internazionale, la risoluzione VIII.14 (Valencia, 2002) adottata dalla conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar risulta un ottimo esempio per individuare le caratteristiche essenziali che ogni piano di gestione dovrebbe possedere, indipendentemente dalla tipologia dei siti protetti che possono venire, volta per volta, in considerazione:

8. The management plan itself should be a technical document, though it may be appropriate for it to be supported by legislation and in some circumstances to be adopted as a legal document.

9. The management plan is part of a dynamic and continuing management planning process. The plan should be kept under review and adjusted to take into account the monitoring process, changing priorities, and emerging issues.

10. An authority should be appointed to implement the management planning process, and this authority should be clearly identified to all stakeholders. This is particularly important on a large site where there is a need to take account of all interests, users, and pressures on the wetland, in a complex ownership and management situation.

⁵² *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01, January 2008. Si tenga presente, inoltre, che l'iscrizione di alcuni siti è stata differita proprio perché essi non presentavano adeguate misure legislative di protezione. Ad esempio: "between 1992 and 2002, 9 sites were deferred listing until strengthened legal regimes were in place, including applications from, inter alia, Sri Lanka, Cuba and Ethiopia", GILLESPIE, *Protected Areas and International Environmental Law*, Leiden-Boston, 2007, p.138.

⁵³ Ad esempio, la quarta riunione della conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar (Montreux, 1990), nella Raccomandazione 4.4 (*Establishment of Wetland reserves*) ha suggerito che: "Contracting Parties review their legal mechanisms to ensure that there are adequate measures for the establishment and effective protection of wetland nature reserves".

⁵⁴ Cfr. *Report of the Working Group on the Development of Guidelines for the Listing of Protected Areas under the SPAW Protocol*, 2005, UNEP (DEC)/CAR WG.29/INF.12.

Vengono così chiaramente individuati tre importanti requisiti di piano di gestione per un'area protetta: deve innanzi tutto trattarsi di un documento tecnico, preferibilmente inserito in uno strumento giuridico; deve essere aggiornato periodicamente, in quanto parte di un processo dinamico di gestione del territorio sulla base di nuove priorità o di emergenze; deve individuare un'autorità responsabile per la sua attuazione, che costituisce il riferimento per tutti i portatori di un interesse riguardo alle modalità con le quali viene gestita quella parte di territorio.

Diversi strumenti richiamano l'importanza del piano di gestione quale elemento imprescindibile nel predisporre le misure di regolamentazione dei siti protetti.

Ad esempio, il Protocollo SPAMI richiede che gli obiettivi di gestione siano chiaramente definiti nel testo legislativo istitutivo di ogni area protetta e risultino appropriati a perseguire gli scopi di conservazione nel lungo periodo. Inoltre, ogni testo istitutivo di un sito protetto deve individuare le autorità competenti e responsabili per l'amministrazione dell'area e l'attuazione delle misure di conservazione⁵⁵. Per quanto riguarda l'attuazione degli obiettivi gestionali, il protocollo stabilisce chiaramente che:

To be included in the SPAMI List, a protected area must have a management body, endowed with sufficient powers as well as means and human resources to prevent and/or control activities likely to be contrary to the aims of the protected area.

To be included in the SPAMI List an area will have to be endowed with a management plan. The main rules of this management plan are to be laid down as from the time of inclusion and implemented immediately. A detailed management plan must be presented within three years of the time of inclusion. Failure to respect this obligation entails the removal of the site from the List.⁵⁶

Altri strumenti, senza creare obblighi giuridici per le Parti, raccomandano comunque la predisposizione di piani di gestione per le aree protette, tenendo in considerazione diversi elementi che possono concorrere a definire i rischi potenziali ai quali i siti risultano esposti. Ad esempio, tra le raccomandazioni della Commissione per la protezione dell'ambiente marino nell'area del Mar Baltico (d'ora innanzi HELCOM) vi è la seguente:

that management plans be established for each BSPA [Baltic Sea Protected Areas, Ndr] to ensure nature protection and sustainable use of natural resources. These management plans shall consider all possible negatively affecting activities, such as extraction of sand, stone and gravel; oil and gas exploration and exploitation; dumping of

⁵⁵ Protocollo SPAMI, Allegato I, D, parr. 1 e 4.

⁵⁶ *Ibid.*, parr. 6 e 7.

solid waste and dredged spoils; constructions; waste water from industry, municipalities and households; intensive agriculture and intensive forestry; aquaculture; harmful fishing practices; tourism; transport of hazardous substances by ship through these areas; military activities. In some areas a zoning system will be an appropriate means to facilitate the achievement of satisfactory protection. Appropriate guidelines for making such management plans shall be elaborated by the working group EC NATURE incorporating corresponding guidelines of IUCN.⁵⁷

A seguito della raccomandazione citata, la HELCOM ha predisposto delle linee guida per la gestione delle aree protette del Mar Baltico, in collaborazione con la Commissione OSPAR per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nord-occidentale. Tali istruzioni definiscono i piani di gestione delle aree protette istituite in tutta l'area marina in cui si applicano i due trattati di Helsinki e di Parigi (1992). Le due commissioni hanno realizzato un dettagliato indice delle informazioni richieste per ogni sito protetto istituito⁵⁸, che le Parti ai due trattati sono invitate a fornire nel momento in cui nominano una nuova area marina soggetta a protezione speciale: alla descrizione del sito protetto e del quadro normativo e istituzionale nel quale essa si inserisce, deve seguire l'illustrazione di tutte quelle misure che concorreranno alla gestione efficace del sito (obiettivi specifici e generali, tattiche gestionali, sorveglianza e messa in attuazione, monitoraggio e valutazione dell'efficacia gestionale, piano temporale di attuazione degli obiettivi).

Degna di nota, per ciò che riguarda le aree marine della rete congiunta OSPAR e HELCOM, è la circostanza per la quale, se un sito risulta già inserito nella rete Natura 2000 e viene altresì nominato "area marina protetta del Baltico" (BSPA), non sussiste la necessità di predisporre un altro piano di gestione:

Contracting States should be under no obligation to take any further action. Where management plans for NATURA 2000 sites exist, they will be sufficient.⁵⁹

A quest'ultimo proposito, la Direttiva "Habitat" richiede la predisposizione di appropriati piani di gestione all'art. 6, par. 1:

⁵⁷Recommendation 15/5, *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA)*, adopted by HELCOM Commission on 10 March 1994. Le linee guida dell'IUCN cui la raccomandazione citata fa riferimento sono: SALM, CLARK e SIIRILA, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers*, IUCN, Washington, 2000; KELLEHER (a cura di), *Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 3, Guidelines for Marine Protected Areas*, IUCN-WCPA e Cardiff University, Gland-Cambridge, 1999.

⁵⁸*Outline for HELCOM and OSPAR MPA management plans* (consultabile, insieme alle linee guida per la gestione delle aree marine protette del Mar Baltico, sul sito web della HELCOM: http://www.helcom.fi/Recommendations/guidelines/en_GB/guidel15_5_mgt/). Cfr. HELCOM Report, *Manual and Tools for BSPA Planning and Management*, Section 1.

⁵⁹ *Ibid.*

Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all'allegato I e delle specie di cui all'allegato II presenti nei siti.

Nello stesso ambito regionale, il Consiglio d'Europa enumera il piano di gestione tra gli elementi necessari all'ottenimento del Diploma Europeo:

The area for which an application is submitted must: [...] 4) be the subject of a development and management plan (finalised or in preparation). As management constitutes an important point in judging the application, the various aspects of management will need to be presented in detail and objectively assessed, principally with regard to those entailing more extensive subsequent development; [...]⁶⁰

Spostando l'analisi a livello globale, fra gli strumenti enumerati nella breve rassegna all'inizio del capitolo ve ne sono tre che richiamano l'importanza della predisposizione di piani di gestione per i siti protetti.

Il primo è la Convenzione di Ramsar, già poc'anzi ricordata con riferimento alla raccomandazione VIII.14 del 2002 riguardo ai requisiti dello strumento in questione. Fin dagli anni ottanta, la Convenzione di Ramsar considera i piani di gestione tra gli strumenti prioritari da predisporre nel perseguire la conservazione delle zone umide⁶¹. Nel 2002, con la raccomandazione sopra citata, la conferenza delle Parti ha inoltre adottato nuove linee guida per la pianificazione della gestione dei siti Ramsar e di altre zone umide⁶².

Tuttavia, nonostante l'enfasi posta nell'ambito della Convenzione di Ramsar nell'ultimo trentennio sull'importanza dei piani di gestione, nel 2002 solo il 35% dei 1230 siti iscritti nella lista disponeva di un piano specifico⁶³, sebbene l'obiettivo, per quell'anno, fosse quello di raggiungere il 75%, almeno in fase preparatoria⁶⁴. Degna di nota è, comunque, la circostanza per la quale le Parti

⁶⁰ *Criteria for the Award of the European Diploma of Protected Areas*, Section B. Protection Measures (il documento è consultabile su: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/aware/Diploma/Criteria_en.pdf).

⁶¹ Cfr. Recommendation 2.3 (Groningen, 1984), Annex: *Framework for Implementing the Convention*. In particolare, la raccomandazione richiamava le Parti al seguente obiettivo: "Development of management plans to maintain the populations of wetland species and of recovery plans for endangered species, as well as the regular review of these plans to ensure that their objectives, priorities and actions remain appropriate" (Section B, para. 3.4).

⁶² Resolution VIII.14 (Valencia, 2002), Annex: *New Guidelines for management planning for Ramsar sites and other wetlands*. Queste linee guida sostituiscono le precedenti, adottate con risoluzione 5.7 dalla quinta riunione della conferenza delle Parti (Kushiro, 1993).

⁶³ Cfr. Resolution VIII.25 (Valencia, 2002), *The Ramsar Strategic Plan 2003-2008*, Section 1, par. 9, lett. e).

⁶⁴ Cfr. Resolution VII.12 (San José, 1999), *Sites in the Ramsar List of Wetlands of International Importance: official descriptions, conservation status, and management plans, including the situation of particular sites in the territories of specific Contracting Parties*. Tale strumento aveva addirittura elevato l'obiettivo rispetto al 1996, laddove la conferenza delle Parti: "6. Also noting Action 5.2.3 of the Convention Strategic Plan 1997-2002 aims to 'ensure that

si impegnano a garantire assistenza finanziaria sul lungo periodo per la definizione di piani di gestione efficaci. Infatti, nel 1993, durante la quinta riunione delle Parti, che ha condotto all'adozione delle prime linee guida per la pianificazione gestionale delle zone umide (ora sostituite da quelle del 2002), la conferenza si è espressa come segue:

CALLS ON Contracting Parties to develop management plans for each wetland designated for the Ramsar List;

REQUESTS Contracting Parties to send copies of examples of such management plans to the Ramsar Bureau, in particular those that relate to sites on the Montreux Record or which illustrate good practice and successful approaches;

REQUESTS Contracting Parties to establish the appropriate legal and administrative structures for the application of such management plans, and to provide funds for the implementation of the plans and for training of the necessary staff; [...]

URGES that funds be made available, from multilateral or bilateral aid sources, through non-governmental channels or from the Convention's Wetland Conservation Fund for the preparation of management plans and the application of these guidelines at wetlands in developing countries.⁶⁵

Nel 2002, la conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar ha predisposto il “Registro di San José” per la promozione della gestione delle zone umide, che costituisce un interessante sistema – unico nel suo genere – per valorizzare la gestione efficace e, allo stesso tempo, fornire un ausilio tecnico agli Stati che ancora non hanno predisposto gli strumenti di gestione. Il registro racchiude infatti una serie di casi di gestione efficace e di pratiche esemplari relative all’attuazione dei piani gestionali in alcuni siti iscritti nella lista e in altre zone umide, fondandosi sui criteri illustrati dalle nuove linee guida⁶⁶.

Anche il Programma MAB ha riconosciuto l’importanza della predisposizione di piani di gestione per i siti protetti nel quadro statutario della rete mondiale di riserve di biosfera, seppure in maniera assai meno dettagliata che negli altri esempi fin qui citati, laddove afferma che:

[...] provisions should be made for:

a management policy or plan for the area as a biosphere reserve;

by the 8th COP (2002), management plans or other mechanisms are in preparation, or in place, for at least half of the Ramsar sites in each Contracting Party’, and welcoming the indications provided in National Reports for this Conference that this is the case for 416 sites, or 44 per cent of those included in the Ramsar List; [...]; 19. Agrees to raise the Convention’s target for management planning at Ramsar sites, as set by Action 5.2.3 of the Strategic Plan 1997-2002, and urges Contracting Parties to ensure that, by COP8 (2002), management plans are in preparation, or in place, for at least three quarters of the Ramsar sites in each Contracting Party and to seek to have these plans being implemented in full; [...].”

⁶⁵ Resolution 5.7 (Kushiro, 1993), *Management Planning for Ramsar Sites and other Wetlands*.

⁶⁶ Resolution VIII.15 (Valencia, 2002), *The 'San José Record' for the promotion of wetland management*.

a designated authority or mechanism to implement this policy or plan; [...].⁶⁷

Ancora, la WHC, all'art. 5, lett. a, prevede l'obbligo di:

to integrate the protection of that heritage into comprehensive planning programmes.

Nonostante questo obbligo previsto dal trattato, soprattutto nei primi anni del vigore della convenzione, diversi siti vennero tuttavia iscritti senza piani di gestione adeguati. Con il passare del tempo, la mancanza di un'appropriata pianificazione gestionale è però divenuta motivo per rifiutare l'iscrizione di un sito nella lista da parte del Comitato, ovvero per opporsi alla sua estensione, o ancora l'iscrizione è stata differita affinché la Parte proponente avesse il tempo per predisporre un piano o effettuare la revisione. In alcuni casi, poi, la presentazione di un piano di gestione adeguato ha costituito la condizione determinante per rimuovere un sito dalla Lista del patrimonio mondiale in pericolo (*List of World Heritage in Danger*)⁶⁸.

Le linee guida operative per l'applicazione della WHC specificano che, comunque, ogni sito iscritto nella Lista del patrimonio mondiale deve possedere un piano di gestione adeguato ovvero un equivalente documento gestionale, il quale specifichi le modalità attraverso le quali il valore universale eccezionale del sito viene protetto, preferibilmente tramite processi partecipativi⁶⁹. Gli elementi che ogni sistema gestionale dovrebbe comprendere sono stati individuati come segue dal Comitato:

- a) a thorough shared understanding of the property by all stakeholders;
- b) a cycle of planning, implementation, monitoring, evaluation and feedback;
- c) the involvement of partners and stakeholders;
- d) the allocation of necessary resources;
- e) capacity-building; and
- f) an accountable, transparent description of how the management system functions.⁷⁰

Lo stesso organismo ha inoltre contestualmente riconosciuto che:

⁶⁷ *The Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves*, art. 4 – Criteria, par. 7.

⁶⁸ Ciò è avvenuto, per esempio, per la riserva naturale di Srebarna (Bulgaria). In quel caso, “the Committee took note of the fact that the management plan, being prepared with a small grant from the Ramsar Convention Secretariat, will be finalized and adopted by the Government in due course [and] decided to remove Srebarna from the List of World Heritage Danger, effective from the date at which the State Party submits to the Centre, IUCN and the Ramsar Convention Secretariat, a copy of the approved management plan for the site and a letter committing core resources for the timely and effective implementation of the plan”, World Heritage Committee, 25th Session (Helsinki, 2001), WHC-01/CONF.208/24, p. 16. Cfr. anche Bulgarian Academy of Science – Central Laboratory of General Ecology, *Management Plan of the Srebarna Biosphere Reserve*, Sofia, 2000.

⁶⁹ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 108.

⁷⁰ *Ibid.*, par. 111.

An effective management system depends on the type, characteristics and needs of the nominated property and its cultural and natural context. Management systems may vary according to different cultural perspectives, the resources available and other factors. They may incorporate traditional practices, existing urban or regional planning instruments, and other planning control mechanisms, both formal and informal.⁷¹

Infine, laddove un piano di gestione non sia stato ancora definito al momento di proporre l'istanza di nomina di un sito al Comitato, è previsto che:

The State Party concerned should then indicate when such a management plan or system would be put in place, and how it proposes to mobilize the resources required for the preparation and implementation of the new management plan or system. The State Party should also provide other document(s) (e.g. operational plans) which will guide the management of the site until such time when a management plan is finalized.⁷²

Una menzione a parte merita il sistema del Trattato Antartico. Esso infatti contiene una definizione specifica di “management plan” con riferimento all’ambiente antartico e alle aree protette ivi istituite. L’art. 1, lett. c, dell’Allegato V al Protocollo di Madrid stabilisce che:

“Management Plan” means a plan to manage the activities and protect the special value or values in an Antarctic Specially Protected Area or an Antarctic Specially Managed Area.

L’art. 5 del protocollo (*Management Plans*) prevede che ciascuna delle Parti al trattato, il Comitato per la protezione ambientale, il Comitato scientifico per la ricerca antartica o la Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi antartiche possono proporre un’area perché venga designata come “area antartica specialmente protetta” (ASPA) o “area antartica specialmente gestita” (ASMA), sottoponendo un piano di gestione per il sito proposto alla riunione consultiva delle Parti al Trattato Antartico (par. 1). Similmente a quanto previsto dal sistema della rete congiunta HELCOM e OSPAR, anche qui sono specificati nel dettaglio i requisiti che il piano di gestione deve possedere (par. 3). Nonostante la prolissità del paragrafo, risulta conveniente citarlo per intero perché si tratta di uno dei rari casi di istruzioni contenute direttamente nel testo di un trattato (o di un protocollo) circa le modalità in cui deve essere sviluppato un piano di gestione:

Proposed Management Plans shall include, as appropriate:

⁷¹ *Ibid.*, par. 110.

⁷² *Ibid.*, par. 115. Il Comitato raccomanda che gli strumenti di gestione così predisposti, come pure i programmi di formazione professionale rivolti alla tutela dei siti, contengano anche previsioni relative a come affrontare i rischi (*risk preparedness*).

(a) a description of the value or values for which special protection or management is required;

(b) a statement of the aims and objectives of the Management Plan for the protection or management of those values;

(c) management activities which are to be undertaken to protect the values for which special protection or management is required;

(d) a period of designation, if any;

(e) a description of the area, including:

(i) the geographical co-ordinates, boundary markers and natural features that delineate the area;

(ii) access to the area by land, sea or air including marine approaches and anchorages, pedestrian and vehicular routes within the area, and aircraft routes and landing areas;

(iii) the location of structures, including scientific stations, research or refuge facilities, both within the area and near to it; and

(iv) the location in or near the area of other Antarctic Specially Protected Areas or Antarctic Specially Managed Areas designated under this Annex, or other protected areas designated in accordance with measures adopted under other components of the Antarctic Treaty system;

(f) the identification of zones within the area, in which activities are to be prohibited, restricted or managed for the purpose of achieving the aims and objectives referred to in subparagraph (b) above;

(g) maps and photographs that show clearly the boundary of the area in relation to surrounding features and key features within the area;

(h) supporting documentation;

(i) in respect of an area proposed for designation as an Antarctic Specially Protected Area, a clear description of the conditions under which permits may be granted by the appropriate authority regarding:

(i) access to and movement within or over the area;

(ii) activities which are or may be conducted within the area, including restrictions on time and place;

(iii) the installation, modification, or removal of structures;

(iv) the location of field camps;

(v) restrictions on materials and organisms which may be brought into the area;

(vi) the taking of or harmful interference with native flora and fauna;

(vii) the collection or removal of anything not brought into the area by the permit-holder;

(viii) the disposal of waste;

(ix) measures that may be necessary to ensure that the aims and objectives of the Management Plan can continue to be met; and

- (x) requirements for reports to be made to the appropriate authority regarding visits to the area;
- (j) in respect of an area proposed for designation as an Antarctic Specially Managed Area, a code of conduct regarding:
 - (i) access to and movement within or over the area;
 - (ii) activities which are or may be conducted within the area, including restrictions on time and place;
 - (iii) the installation, modification, or removal of structures;
 - (iv) the location of field camps;
 - (v) the taking of or harmful interference with native flora and fauna;
 - (vi) the collection or removal of anything not brought into the area by the visitor;
 - (vii) the disposal of waste; and
 - (viii) any requirements for reports to be made to the appropriate authority regarding visits to the area; and
- (k) provisions relating to the circumstances in which Parties should seek to exchange information in advance of activities which they propose to conduct.⁷³

Ai sensi del suo regolamento di procedura⁷⁴ e a seguito di una proposta australiana⁷⁵, il Comitato per la protezione ambientale (CEP) sta anche considerando l'istituzione di un Gruppo sussidiario sui piani di gestione (SGMP), che fornisca raccomandazioni al Comitato per ciò che concerne le proposte relative ai nuovi piani di gestione per le aree antartiche e la revisione dei piani già operanti⁷⁶.

Si è fin qui illustrato come il primo requisito costitutivo di un'area protetta sia dato da una legge istitutiva, accompagnata da un piano di gestione, preferibilmente incorporato nel medesimo strumento. Ora si può aggiungere che alcuni trattati affrontano il problema di leggi nazionali ormai datate e per questo, spesso, inadeguate a garantire la protezione di cui necessita il sito.

Può accadere, infatti, che un'area protetta venga istituita accordando alla stessa un particolare regime che, tuttavia, se non viene emendato alla luce degli sviluppi che interessano il sito nel lungo periodo, risulta non più adeguato ad assicurarne la tutela.

⁷³ L'art. 6 indica poi le procedure per la designazione delle aree (*Designation Procedures*), stabilendo le modalità di approvazione del piano di gestione da parte della riunione consultiva delle Parti al trattato antartico (par. 1), la previa approvazione della Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi antartiche per la designazione di aree marine protette antartiche (par. 2), nonché la revisione del piano di gestione almeno allo scadere di ogni quinquennio (par. 3).

⁷⁴ *Rules of Procedure for the Committee for Environmental Protection*, 1998. La regola 10 stabilisce che: "The Committee may establish, with the approval of the Antarctic Treaty Consultative Meeting, subsidiary bodies, as appropriate. Such subsidiary bodies shall operate on the basis of the Rules of Procedure of the Committee where applicable".

⁷⁵ XXX Antarctic Treaty Consultative Meeting, Working Paper No. 10 submitted by Australia.

⁷⁶ Cfr. *Guidelines for CEP Consideration of New and Revised Draft ASPA and ASMA Management Plans*. Il testo è consultabile su http://www.ats.aq/documents/cep/Subsidiary%20Group%20on%20MPS_e.pdf.

Anche per la circostanza di costituire uno dei pionieristici trattati di tutela ambientale per il tramite di siti protetti, la Convenzione di Ramsar ha fornito delle linee guida per la revisione delle istituzioni e degli strumenti legislativi destinati a garantire la conservazione e l'uso razionale delle zone umide⁷⁷.

La necessità di predisporre un appropriato quadro normativo e istituzionale era già stata individuata dal Piano strategico di Ramsar per il quinquennio 1997-2002⁷⁸. Il Piano strategico di Ramsar per il quinquennio successivo (2003-2008) ha ribadito l'obiettivo, aggiungendo un riferimento alla necessità di valutare – previamente e successivamente – l'impatto sui siti protetti, allo scopo di assicurare l'attuazione del principio dell'uso razionale delle zone umide:

Develop, review, amend when necessary, and implement national or supra-national policies, legislation, institutions and practices, including impact assessment and valuation, in all Contracting Parties, to ensure that the Convention, and especially the wise use principle, is being fully applied.⁷⁹

La revisione dei meccanismi legislativi e istituzionali, necessaria al perseguimento degli obiettivi della Convenzione di Ramsar, deve pertanto avvenire non solo a livello nazionale, ma anche subregionale e sopranazionale (ad esempio, nell'ambito delle organizzazioni regionali di integrazione economica). Tale processo, che persegue il duplice obiettivo di identificare gli ostacoli legislativi e istituzionali alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione di Ramsar e di promuovere lo sviluppo di nuovi strumenti per la conservazione e l'uso razionale delle zone protette, comporta il riesame di diverse fonti giuridiche a livello interno, regionale ed internazionale:

A non-exhaustive checklist of possible legal and institutional measures could include:

a) the legal instrument adopted to incorporate Ramsar into domestic law;

⁷⁷ Resolution VII.7 (San José, 1999), *Guidelines for reviewing laws and institutions to promote the conservation and wise use of wetlands*. Per il significato di “wise use”, cfr. Annex to Regina Recommendations (Regina, 1987), *Information on wise use of wetlands specified under Article 3 of the Ramsar Convention*: “Definition of wise use: ‘The wise use of wetlands is their sustainable utilization for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem’. Sustainable utilization is defined as ‘human use of a wetland so that it may yield the greatest continuous benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations’. Natural properties of the ecosystem are defined as ‘those physical, biological or chemical components, such as soil, water, plants, animals and nutrients, and the interactions between them’”.

⁷⁸ Adottato alla sesta riunione della conferenza delle Parti (Brisbane, 1996). Il programma citato comprendeva il seguente obiettivo (2.1): “To review and, if necessary, amend national or supra-national (e.g., European Community) legislation, institutions and practices in all Contracting Parties, to ensure that the Wise Use Guidelines are applied”. Di conseguenza, l'azione 2.1.1 indicata per attuare l'obiettivo citato prevedeva che le Parti contraenti “carry out a review of legislation and practices [...]”.

⁷⁹ *Strategic Plan 2003-2008*, Operational Objective 2.2.

b) non-site specific or generally-applicable legal and institutional measures which promote wetland conservation and wise use (regulatory and non-regulatory measures) and/or confer special protective status on wetlands;

c) legal and institutional measures, including site-specific customary laws which promote the conservation and wise use of wetlands, and customary institutions which support this;

d) legal and institutional measures for integrated management of river basins, catchments, watersheds or coastal areas; international agreements for shared wetlands, watercourses or wetland flora and fauna; and

e) relevant legal and institutional measures adopted pursuant to other treaties or supra-national instruments.⁸⁰

L'ottava riunione della conferenza delle Parti (Valencia, 2002) ha inoltre richiamato le linee guida elaborate dall'UNEP per potenziare l'osservanza dei trattati multilaterali di tutela ambientale, la loro messa in attuazione a livello nazionale e la cooperazione internazionale nel combattere la violazione delle leggi di esecuzione degli accordi internazionali⁸¹. Tuttavia, l'obiettivo che era stato fissato nel 1999 e che consisteva nell'ottenere che almeno cento Parti alla Convenzione di Ramsar adeguassero entro il 2002 le proprie politiche e leggi nazionali allo scopo di garantire l'armonizzazione in diritto interno degli strumenti diretti alla conservazione delle zone umide⁸², è stato prorogato al 2005⁸³ e poi, ancora, al 2008⁸⁴. Questo ritardo fa sorgere alcune perplessità circa la tempestività e l'adeguatezza delle risposte nazionali agli obiettivi di conservazione contenuti nella convenzione.

Anche la WHC ha affrontato il problema dell'efficacia delle leggi nazionali nel garantire la tutela dei siti protetti. In questo caso, il Comitato ha diretto raccomandazioni ai singoli Stati, dopo aver riesaminato l'adeguatezza degli strumenti legislativi nazionali emanati a tutela di un sito

⁸⁰ *Ibid.*, par. 22.

⁸¹ Resolution VIII.24 (Valencia, 2002), *UNEP's Guidelines for enhancing compliance with multilateral environmental agreements, and Guidelines for national enforcement, and international cooperation in combating violations, of laws implementing multilateral environmental agreements*.

⁸² Resolution VII.27 (San José, 1999), *The Convention's Work Plan 2000-2002*, Annex: *Work Plan*, General Objective 2, Operational Objective 2.1: "Target - By COP8 at least 100 CPs with National Wetland Policies or, where appropriate, a recognised document that harmonises all wetland-related policies/strategies and plans, and all CPs to have wetlands considered in national environmental and water policies and plans. The Guidelines for integrating wetland conservation and wise use into river basin management (Resolution VII.18) will assist these efforts."

⁸³ Resolution VIII.26 (Valencia, 2002), *The implementation of the Strategic Plan 2003-2008 during the triennium 2003-2005 and National Reports for Ramsar COP9*, Annex: *2003-2005 Global Implementation Targets for the Convention*, Operational Objective 2.2, Action 2.2.1: "SC/Bureau to identify at least 100 Parties to initiate and if possible complete by COP9 comprehensive reviews of their laws and institutions".

⁸⁴ Resolution IX.8 (Kampala, 2005), *Streamlining the Implementation of the Strategic Plan of the Convention 2003-2008*, Annex: *A Framework for the implementation of the Convention's Strategic Plan 2003-2008 in the 2006 - 2008 period*, Strategy 1.2 (Operational Objective 2.1 + 2.2): "By COP10 [...] SC/Secretariat to identify at least 100 Parties to initiate and if possible complete comprehensive reviews of their laws and institutions".

iscritto nella Lista del patrimonio mondiale. Per esempio, nel 2005 il Comitato così si esprimeva nei confronti dell'Ecuador a proposito della legislazione che tutela il sito delle Galapagos:

The World Heritage Committee, [...]

4. Requests the State Party of Ecuador to ensure by 1 February 2007 the full application of the provisions of the Special Law for Galapagos of its attendant regulations, which set the legal framework under which all activities in Galapagos take place; [...]

9. Further requests the State Party to submit a report by 1 February 2006 on the application of the Special Law for Galapagos, with an emphasis on migratory control and illegal fishing, for examination by the Committee at its 30th session (Vilnius, 2006).⁸⁵

Dal 2007, tuttavia, le Galapagos figurano nella lista del patrimonio mondiale in pericolo⁸⁶.

2.2. (segue): un confine

Il secondo requisito costitutivo delle aree protette consiste nella definizione di un confine, all'interno del quale il regime elaborato viene imposto e attuato. Questo requisito concorre a necessario complemento del primo, non potendosi immaginare un regime giuridico senza una precisa delimitazione spaziale in cui lo stesso viene attuato. E infatti, negli strumenti che sono in esame, il riferimento ai confini delle aree protette è quasi sempre accompagnato dal riferimento allo *status* giuridico dei siti.

Per esempio, già nel 1933 la Convenzione di Londra relativa alla preservazione della fauna e della flora al loro stato naturale, all'art. 2, si esprimeva come segue nel definire i "parchi nazionali":

The expression "national park" shall denote an area (a) placed under public control, the boundaries of which shall not be altered or any portion be capable of alienation except by the competent legislative authority, [...].⁸⁷

Similmente, l'art. 3 della Convenzione sulla protezione della natura e la preservazione della vita selvatica nell'emisfero occidentale (Washington, 1940) prevede che:

⁸⁵ World Heritage Committee, 29th Session (Durban, 2005), WHC-05/29 COM/INF.22 (Decision 29 COM 7B.29).

⁸⁶ World Heritage Committee, 31st Session (Christchurch, 2007), WHC-07/31.COM/24 (Decision 31 COM 7B.35).

⁸⁷ Si ritrova la medesima formula nell'Accordo ASEAN sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Kuala Lumpur, 1985), all'art. 13, par. 3: "(ii) National Parks shall be placed under public control, their boundaries shall not be altered nor shall any portion of any National Park be alienated except by the highest competent authority". Si presume che quest'ultima sia l'autorità legiferante.

The Contracting Governments agree that the boundaries of national parks shall not be altered, or any portion thereof be capable of alienation, except by the competent legislative authority.

Nella Convenzione sulla conservazione della natura nel Pacifico del Sud (Apia, 1976) è previsto che i confini delle aree protette non vengano mai modificati in modo da ridurre l'estensione, mentre si presume che possa avvenire il contrario. Si ammette, tuttavia, il trasferimento di porzioni del territorio, previo esame completo delle circostanze che lo possono giustificare (art. 3, par. 1):

The boundaries of national parks shall not be altered so as to reduce their areas, nor shall any portions of such parks be capable of alienation, except after the fullest examination.

L'art. 16 del Protocollo SPAW pone invece l'accento sulla necessità di pubblicizzare i confini delle aree protette:

Each Party shall give appropriate publicity to the establishment of protected areas, in particular to their boundaries, buffer zones, and applicable regulations, [...].

Lo stesso approccio è seguito dal Protocollo SPAMI, che all'art. 19, par. 1, afferma che:

The Parties shall give appropriate publicity to the establishment of specially protected areas, their boundaries, applicable regulations, and to the designation of protected species, their habitats and applicable regulations.

Negli strumenti che denominano internazionalmente le aree protette, comunque, spesso si riscontrano disposizioni di maggior dettaglio riguardo alle modalità di stabilimento dei confini. Soprattutto, si può notare una maggiore tendenza a garantire che la modifica dei confini da parte delle autorità nazionali competenti non pregiudichi comunque la conservazione dei siti. La Convenzione di Ramsar, in particolare, prevede che:

Where a Contracting Party in its urgent national interest, deletes or restricts the boundaries of a wetland included in the List, it should as far as possible compensate for any loss of wetland resources, and in particular it should create additional nature reserves for waterfowl and for the protection, either in the same area or elsewhere, of an adequate portion of the original habitat.⁸⁸

⁸⁸ Art. 4, par. 2. Per ciò che riguarda i concetti di "urgent national interest" e "compensation", v. Resolution VIII.20 (Valencia, 2002), *General guidance for interpreting "urgent national interests" under Article 2.5 of the*

La conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar si è espressa in diverse occasioni a proposito delle delimitazioni spaziali concernenti le zone umide iscritte nella lista, per esempio chiedendo alle Parti di fornire una mappa dei confini dei siti protetti⁸⁹, adottando linee guida per la creazione di documenti cartografici⁹⁰, ovvero raccomandando alle Parti l'impiego delle tecnologie più avanzate ora disponibili per fornire maggiori dettagli sulle delimitazioni geografiche, rispetto a quanto era stato possibile fare al momento dell'iscrizione nella lista di diversi siti⁹¹.

Anche per quanto riguarda i siti iscritti nella lista del patrimonio mondiale, le linee operative del 2008 per l'attuazione della WHC prevedono innanzi tutto che:

Th[e] protection should include adequately delineated boundaries.⁹²

Inoltre, il medesimo strumento afferma che i confini rappresentano un requisito essenziale (*essential requirement*) per garantire un'effettiva protezione dei siti iscritti nella lista⁹³, stabilendo alcuni criteri per la loro definizione⁹⁴. Ogni istanza nazionale di nomina di un sito deve essere necessariamente accompagnata da una chiara delimitazione dei confini dell'area in questione, altrimenti viene considerata incompleta dal Comitato:

For a nomination to be considered as “complete”, the following requirements are to be met:

Convention and considering compensation under Article 4.2. L'art. 2, inoltre, stabilisce che: “[...] The boundaries of each wetland shall be and they may incorporate riparian and coastal zones adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six metres at low tide lying within the wetlands, especially where these have importance as waterfowl habitat (par. 1)”, e che “Any Contracting Party shall have the right to add to the List further wetlands situated within its territory, to extend the boundaries of those wetlands already included by it in the List, or, because of its urgent national interests, to delete or restrict the boundaries of wetlands already included by it in the List [...] (par. 5)”.

⁸⁹ Resolution VI.16 (Brisbane, 1996), *Accession procedures*: “The Conference of the Contracting Parties 1. Decides that, notwithstanding the provisions of Resolution 4.5, the boundaries of each listed wetland shall be precisely described and also delimited on a map by States at the time of signing the Convention without reservation as to ratification, ratifying, or acceding to the Convention; 6. Further decides that the boundaries of each additional site, designated subsequently by States for the List of Wetlands of International Importance, shall be precisely described and also delimited on a map; [...]. Cfr. anche Resolution VII.12 (San José, 1999), *Sites in the Ramsar List of Wetlands of International Importance: official descriptions, conservation status, and management plans, including the situation of particular sites in the territories of specific Contracting Parties*.

⁹⁰ Cfr. Resolution VIII.13 (Valencia, 2002), *Enhancing the information on Wetlands of International Importance (Ramsar sites)*, Annex III: Additional Guidelines for the provision of maps and other spatial data for Ramsar Sites.

⁹¹ Cfr. Resolution VIII.21 (Valencia, 2002), *Defining Ramsar site boundaries more accurately in Ramsar Information Sheets*.

⁹² *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 97.

⁹³ *Ibid.*, par. 99.

⁹⁴ Per ciò che concerne i siti iscritti sulla base dei criteri naturali di selezione, è previsto quanto segue: “For properties nominated under criteria (vii) - (x), boundaries should reflect the spatial requirements of habitats, species, processes or phenomena that provide the basis for their inscription on the World Heritage List. The boundaries should include sufficient areas immediately adjacent to the area of outstanding universal value in order to protect the property's heritage values from direct effect of human encroachments and impacts of resource use outside of the nominated area”, *ibid.*, par. 101.

1. Identification of the Property

The boundaries of the property being proposed shall be clearly defined, unambiguously distinguishing between the nominated property and any buffer zone (when present) [...]. Maps shall be sufficiently detailed to determine precisely which area of land and/or water is nominated. Officially up-to-date published topographic maps of the State Party annotated to show the property boundaries shall be provided if available. A nomination shall be considered “incomplete” if it does not include clearly defined boundaries.⁹⁵

Sono infine previste alcune disposizioni circa le modifiche che le Parti possono apportare ai confini dei siti iscritti nella lista. Tali modifiche possono avere un impatto minimo⁹⁶ ovvero significativo⁹⁷ sulle finalità di protezione della nomina e devono pertanto essere sottoposte all'esame del Comitato (entro il 1° febbraio di ogni anno).

In collaborazione con l'IUCN e il Consiglio internazionale per i monumenti e i siti (d'ora innanzi ICOMOS), nel 2004 il Centro per il patrimonio mondiale⁹⁸ ha avviato un progetto che, attraverso l'analisi dei documenti archiviati all'epoca dell'iscrizione dei siti naturali e culturali nella lista del patrimonio mondiale, individua gli errori e i cambiamenti intervenuti nel corso degli anni, anche e soprattutto a livello geografico. Il progetto prende il nome di Inventario retrospettivo (*Retrospective Inventory*) e, tra gli altri obiettivi di aggiornamento, pone anche quello di definire:

A clear understanding of the boundaries of the site, through the analysis of each available map, the identification of its date of receipt and the comparison with other maps, when needed.⁹⁹

Sempre allo scopo di garantire una chiara definizione dei confini, le linee guida della HELCOM per la designazione delle BSPA richiedono che:

A proposal for a new BSPA should include:

- a completed pro-forma [...]
- a map with the same precision and quality as maps officially published, preferably at

a scale of 1:20.000 to 1:100.000, should include at least:

- 4 marked geographical coordinates (lat./long.),
- major roads and settlements (coastal area),

⁹⁵ *Ibid.*, par. 132.

⁹⁶ *Ibid.*, parr. 163-164.

⁹⁷ *Ibid.*, par. 165.

⁹⁸ Si tratta dell'organismo che esercita le funzioni di segretariato per l'applicazione della WHC.

⁹⁹ BORCHI, *Retrospectory Inventory and Periodic Reporting*, UNESCO, 2006. Finora sono stati esaminati siti europei iscritti tra il 1978 e il 1998 e i siti arabi iscritti tra il 1978 e il 2004. Sono in corso di esame i siti africani iscritti tra il 1978 e il 2005. Nel prossimo biennio è prevista l'analisi dei siti asiatici, latino-americani e nord-americani.

- the coastline (coastal areas) and isobaths,
- borderline of proposed BSPA [...].¹⁰⁰

Come si vede, anche in questo caso sono richieste non solo le coordinate geografiche, ma anche una mappa dell'area protetta che specifichi alcuni dettagli della zona in questione.

La Convenzione di Berna richiede nientemeno che i confini dei siti protetti siano ben marcati non solo sulle mappe, ma anche, per quanto risulti possibile, sul terreno sul quale le aree naturali sorgono¹⁰¹ e ha diretto alcune raccomandazioni a specifici Stati interessati da problemi di delimitazione geografica dei siti protetti¹⁰².

Come si vede, la chiara definizione dei confini delle aree protette è sentita come una necessità da diversi regimi internazionali, non solo a livello definitorio, ma anche e soprattutto operativo.

Pone grosse perplessità, invece, il sempre maggior favore registrato verso la concezione di “confini flessibili” (*flexible boundaries*), che introduce un elemento di ambiguità nel regime normativo applicabile in una zona protetta. Ciò avviene con riferimento alle riserve di biosfera del Programma MAB, che costituisce tuttavia l'unico esempio di aree protette internazionalmente designate che non presentano un confine giuridicamente definito. Vi è chi ne segnala la seguente differenza rispetto ai parchi nazionali:

There are a number of key differences between national parks and biosphere reserves (BRs). National parks, which are a specific IUCN category of protected area, are designated by national governments, and there are many different models, not all of which adhere to the IUCN criteria. They all have legally designated boundaries. In contrast, BRs are designated by UNESCO, with zones in which different activities should take place, and their outer boundaries are flexible.¹⁰³

Nel quadro statutario delle riserve di biosfera, infatti, non si trova nessuna disposizione che possa far pensare ad aree protette giuridicamente delimitate. L'art. 4, che indica i criteri per la designazione delle riserve, si limita a richiedere che la loro dimensione sia appropriata a garantire il raggiungimento delle tre funzioni del programma: conservazione, sviluppo e sostegno logistico.

¹⁰⁰ *Guidelines for Designating Marine and Coastal Baltic Sea Protected Areas (BSPA) and Proposed Protection Categories*, Guidelines for Recommendation 15/5, updated and approved by HELCOM HOD 11/2003, par. 7 (Application).

¹⁰¹ *Resolution No. 16 (1989) of the Standing Committee on areas of special conservation interest*. Al par. 4, lett. c), il Comitato permanente raccomanda alle Parti di “clearly mark the boundaries of such areas on maps and, as far as possible, on the ground”.

¹⁰² Cfr., ad esempio, *Recommendation No. 83 (2000) of the Standing Committee on the conservation status of Lake Vistonis and Lafra-Lafrouda Lagoon (Greece)*, laddove il Comitato permanente ha raccomandato alla Grecia di “review the site boundaries based on ecological criteria [...]”.

¹⁰³ PRICE, *National Parks and Biosphere Reserves in Mountain Areas*, in *INYS Workshop on Mountain National Parks and Biosphere Reserves: Sustainability and Management*, Stará Lesná (Slovakia), 2007, p.13.

Anche laddove sono richieste specifiche misure di zonaggio (art. 4, par. 5, del quadro statutario), non si fa mai riferimento a confini giuridicamente definiti. Nemmeno il formulario per la nomina delle riserve di biosfera (*Biosphere Reserve Nomination Form*) richiede le coordinate geografiche delle aree naturali proposte dagli Stati¹⁰⁴.

Un altro caso di aree protette dai confini flessibili – ma che tuttavia non è ancora mai stato incorporato nel testo di un trattato – è dato dai c.d. grandi ecosistemi marini (*Large Marine Ecosystem*, LME), che riguardano solo zone marine di estese dimensioni e che, come le riserve di biosfera, non hanno confini precisamente definiti. Tale nuova concezione si ricollega all’approccio ecosistemico, che ha diversi meriti ma anche alcune debolezze.

2.3. (segue): una denominazione

Si è detto che la previsione di un regime giuridico per le aree protette è importante non solo a livello operativo, ossia per ciò che riguarda le finalità istitutive e il piano di gestione dell’area, ma anche a livello definitorio. Infatti, un terzo requisito dell’area protetta consiste proprio nella particolare denominazione che il sito assume al momento della sua istituzione (parco nazionale, riserva naturale, area protetta, parco internazionale, santuario, ecc.). Tale denominazione denota il suo *status* privilegiato di conservazione.

Ciò che si vuole sottolineare a questo punto della ricerca – e prima di passare all’analisi delle denominazioni e delle classificazioni delle aree protette a livello internazionale – è che, affinché un “nome” sia riconosciuto in via ufficiale e generale, è necessario che venga attribuito per via legislativa: in ciò risiede l’importanza definitoria dello strumento giuridico istitutivo.

Si è anche detto che alcune aree protette ottengono una denominazione internazionale, la quale non fa sorgere particolari problemi interpretativi. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, i siti protetti vengono denominati a livello interno nei modi più svariati. Si tenga comunque presente fin da ora che la particolare denominazione che un’area riceve nel diritto interno di uno Stato non rileva per il diritto internazionale. Ogni tentativo di semplificazione e di composizione delle complessità deve basarsi su ciò che accomuna elementi diversi, piuttosto che su ciò che ne evidenzia i contrasti: pertanto, l’unificazione terminologica intrapresa a livello internazionale non poteva che prescindere dalle innumerevoli qualificazioni che le aree protette ricevono nei vari diritti nazionali e fondarsi piuttosto sugli obiettivi gestionali che le accomunano.

¹⁰⁴ Cfr. <http://www.unesco.org/mab/doc/brs/BRnomformE.pdf>.

3. Le dimensioni, la distribuzione spaziale e il concetto di zonaggio

Per ciò che riguarda l'estensione delle aree naturali protette, esse devono innanzi tutto presentare dimensioni sufficienti a garantire la tutela di quei valori che ne hanno sollecitato l'istituzione. Questa considerazione, piuttosto ovvia, risale alla Convenzione sulla preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale (Londra, 1933)¹⁰⁵ ed è stata ribadita in altri strumenti. Ad esempio, il Protocollo di Madrid sulla protezione dell'ambiente antartico (1991) contiene la seguente considerazione:

The area proposed for designation shall be of sufficient size to protect the values for which the special protection or management is required.¹⁰⁶

Come si vede, la questione parrebbe essere non tanto la dimensione in sé, quanto, piuttosto, il giusto equilibrio tra estensione territoriale e raggiungimento degli obiettivi prefissati dallo strumento istitutivo. Alla prima conferenza dell'UNESCO sull'uso e la conservazione della biosfera (Parigi, 1968) è stato infatti osservato:

An area may be small or large; its actual size is not its defining characteristic. It must, however, have integrity.¹⁰⁷

Stando a quanto affermato in sede UNESCO, l'integrità dell'area rappresenta una caratteristica più importante rispetto alle maggiori o minori dimensioni che l'area stessa può possedere.

Eppure, regimi diversi hanno adottato soluzioni diverse: mentre alcuni hanno fatto proprio il principio per cui non è importante che l'area sia grande, ma piuttosto che sia integra e renda possibile una gestione efficace nel lungo periodo¹⁰⁸, altri raccomandano che le aree istituite

¹⁰⁵ Art. 4, par. 3.

¹⁰⁶ Art. 5, par. 2.

¹⁰⁷ *Intergovernmental Conference of Experts on the Scientific Basis for Rational Use and Conservation of the Resources of the Biosphere*, UNESCO, Paris, 1968. Conosciuta come Conferenza sulla Biosfera, fu organizzata quattro anni prima della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972) e rappresenta la prima affermazione della possibilità di conciliare lo sviluppo economico e la tutela ambientale.

¹⁰⁸ Ad esempio, il Protocollo SPAMI, all'art. 4 richiede che le aree marine presentino dimensioni tali "to ensure their long-term viability and to maintain their biological diversity". Il Protocollo SPAW, all'art. 4, par. 2, lett. a), richiede che "areas shall be established in order to conserve, maintain and restore, in particular: [...] representative types of coastal and marine ecosystems of adequate size to ensure their long-term viability and to maintain biological and genetic diversity". Il quadro statutario per le riserve di biosfera del Programma MAB suggerisce "an appropriate size to serve the three functions of biosphere reserves, as set out in Article 3" (art. 4, par.4), senza definire una misura minima. Dal momento che le riserve di biosfera comprendono estesi ecosistemi – classificati addirittura in province biogeografiche – nella pratica le riserve istituite raggiungono comunque grandi dimensioni (le dimensioni medie, negli anni ottanta, variavano tra i 10.000 e i 25.000 ettari). Nemmeno la WHC stabilisce requisiti minimi di estensione: è richiesto soltanto che i siti posseggano "adequate size to ensure the complete representation of the features and processes which convey the property's significance", World Heritage Committee, 6th Extraordinary Session (Paris, 2003), WHC-03/6 EXT.COM/8. Di conseguenza, l'estensione adeguata sarà valutata in relazione ad ogni specifico criterio di iscrizione: "with criteria 1 (geomorphic or physiological excellence) nominations, the recommended site

rispettino delle dimensioni minime. Ad esempio, nella raccomandazione 15/5 del 1994 relativa al sistema di BSPA, la HELCOM:

Recommends to the Governments of the Contracting Parties to the Helsinki Convention: a) that the Contracting Parties take all appropriate measures to establish a system of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA). [...]. The definite borderlines of the areas will be defined by the countries concerned as soon as possible. The size of such areas shall preferably be more than 1000 hectares.

Nelle linee guida per l'attuazione della raccomandazione 15/5 è stata poi specificata una dimensione minima diversa per le aree terrestri e le aree marine:

The minimum size of a BSPA should be preferably 1000 ha for terrestrial parts and/or 3000 ha for marine/lagoon parts.¹⁰⁹

Il pianeta ospita una moltitudine di specie di fauna e flora¹¹⁰. L'areale di queste specie è vastissimo, ed è proprio l'ubiquità che caratterizza la diversità biologica che rende la sua protezione così impegnativa. Pertanto risulta d'obbligo esplorare, almeno brevemente, le attuali statistiche sull'estensione, la distribuzione e la copertura offerta dalle aree protette a livello globale.

Al quinto Congresso Mondiale sui Parchi (Durban, 2003) sono state illustrate le statistiche che attualmente si trovano nel sistema mondiale di raccolta dati sulle aree protette (*World Database on Protected Areas*, WDPA), un progetto congiunto di UNEP e IUCN e realizzato dal Centro di Monitoraggio sulla Conservazione Mondiale (*World Conservation Monitoring Center*, WCMC) dell'UNEP. Nel citare queste statistiche, occorre comunque tenere presente che in molti casi mancano precisi riferimenti geografici e che, pertanto, le valutazioni sull'estensione si basano su calcoli generici¹¹¹.

should contain all or most of the key interrelated and interdependent elements in their natural relationships. With criteria 2 (ecological ecological and biological processes) sites should have sufficient size to contain the necessary elements to demonstrate the key aspects of processes that are essential for the long-term conservation of the ecosystems and the biological diversity they contain. Thus, the size of inscribed forests should be large enough so that they retain ecological integrity. With criteria 3 (aesthetics) a site should include areas that are essential for maintaining the beauty of the site. Finally, with criteria 4 (threatened species of outstanding value) a site should be large enough to include the most critical habitats essential to ensure the survival of viable populations of those species”, GILLESPIE, *ult.op.cit.*, p. 144. I siti variano molto nelle dimensioni, dalle 5 miglia quadrate delle Isole Eolie ai quasi 130.000 chilometri quadrati della grande barriera corallina australiana.

¹⁰⁹ *Guidelines for Designating Marine and Coastal Baltic Sea Protected Areas (BSPA) and Proposed Protection Categories*, 2003. Il paragrafo citato è il 2.1.

¹¹⁰ Si calcolano circa 9.600 specie di uccelli, 6.000 specie di mammiferi, 4.000 specie di rettili, 4.000 specie di anfibi, 24.000 specie di pesci, 250.000 specie di piante e innumerevoli altri organismi. Cfr. TERBORGH, *Requiem for Nature*, Washington, 1999, p. 93.

¹¹¹ “Size is unknown for 23 per cent of protected areas in the list – this will have some impact on global and regional totals; however, most of these sites are thought to have small areas. IUCN management categories have not been assigned to 34,036 protected areas, and geographic coordinates have not been assigned to 20,634 sites. The WDPA

Secondo i dati raccolti nel 2003, in quell'anno esistevano 102.102 siti protetti e la superficie coperta dalle aree destinate alle misure di conservazione raggiungeva i 18.764.958 Km² (più di cinque volte la superficie dell'India, superiore alla somma dei territori di Brasile e Canada).

Questi numeri, che a prima vista potrebbero sembrare consistenti, rappresentano tuttavia solo il 3,4% della superficie del pianeta.

La maggior parte delle aree protette si concentra sulla superficie terrestre e ne rappresenta circa l'11%¹¹². Inoltre, molte aree protette sorgono in luoghi relativamente remoti e a bassa concentrazione di biodiversità (come zone ricoperte dai ghiacci o desertiche) e queste aree, che solitamente sono anche le più estese, tendono a falsare le statistiche sui livelli di protezione, laddove invece gli *habitat* più fragili e complessi rimangono senza una tutela adeguata.

Volendo tentare una panoramica terrestre a livello regionale, si può affermare che esiste una considerevole variazione nei livelli di protezione attuati nelle diverse zone del pianeta. Per esempio, la regione del Pacifico risulta la meno protetta, con solo una minima superficie terrestre garantita da misure di conservazione. I livelli di protezione sono inadeguati anche in Nord Africa, Medio Oriente e Sud-Est asiatico. Invece, almeno “sulla carta”, la conservazione della natura attraverso l'istituzione di aree protette risulta più consistente in America centrale e meridionale¹¹³.

Il livello globale di protezione, comunque, è decisamente cresciuto nell'ultimo secolo, decuplicandosi solo nel quarantennio compreso tra la prima Conferenza mondiale sui parchi nazionali (Seattle, 1962) e il quinto Congresso mondiale sui parchi (Durban, 2003)¹¹⁴.

Tuttavia, la crescita globalmente registrata nel numero di aree protette non corrisponde necessariamente al raggiungimento degli obiettivi prefissati di conservazione, soprattutto laddove piani di gestione o finanziamento inefficaci finiscono per proteggere le aree solo “sulla carta”, senza incidere sostanzialmente nella salvaguardia del sito designato (c.d. *paper parks*).

is for the first time incorporating privately owned protected areas within the database, although coverage here is still limited. It should also be noted that maintenance of the WDPA by UNEP-WCMC and WDPA Consortium is a dynamic process requiring continuous updating to record changes to the world's protected areas estate. Already, global numbers in the WDPA have changed and more changes are expected, especially when countries follow through with commitments made at the Vth World Park Congress which will result in an extra 158,000 km² under protection at the global level”, MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 25.

¹¹² *Ibid.*, p. 25.

¹¹³ Le statistiche relative alla protezione accordata in Nord America sono falsate dalla circostanza che in tale regione – precisamente in Groenlandia – sorge l'area protetta più grande del mondo, il *North East Greenland National Park* (972.000 Km²).

¹¹⁴ “From the origins of the first modern protected areas in the latter half of the 19th century the growth towards today's global network was at first quite slow. By 1915, some 250,000 Km² had been set aside for protection (for comparison, the Great Barrier Reef Marine Park is some 345,000 Km²). Just over 1 million Km² had been set aside by 1940. By 1970 this figure was over 3.5 million, but by 2003 it had grown to 18 million”, MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 26.

Inoltre, come si è già accennato, la protezione accordata non è proporzionatamente rappresentativa e diversi *habitat* e specie rimangono al di fuori della rete di tutela. La settima riunione della conferenza delle Parti alla CBD (Kuala Lumpur, 2004), nella decisione VII/28:

Recognizes that, while the number and extent of protected areas has been increasing in the past decades, so that around 11 per cent of the world's land surface is currently in protected status, existing systems of protected areas are neither representative of the world's ecosystems, nor do they adequately address conservation of critical habitat types, biomes and threatened species, and, with marine areas particularly under-represented actions need to be taken to fill these gaps.

A oggi, il WDPA costituisce il sistema universalmente riconosciuto di raccolta dati sulle aree protette a livello internazionale e contiene sia dati geografici relativi all'estensione spaziale dei siti protetti sia altri dettagli rilevanti per scelte di gestione, modifica o sviluppo delle aree esistenti e spunti di riflessione per la creazione di nuove. Sotto l'egida delle Nazioni Unite, inoltre, viene sistematicamente aggiornato un elenco delle aree protette e dei parchi nazionali nel mondo (*UN List of Protected Areas*), la cui edizione più recente risale al 2003¹¹⁵.

Nella Lista sono comprese sia le aree protette nazionali sia quelle riconosciute a livello internazionale¹¹⁶ e le informazioni ivi contenute vengono fornite sia dalle autorità nazionali che gestiscono i parchi sia dai segretariati delle convenzioni e dei programmi internazionali¹¹⁷.

Per quanto concerne le aree marine protette in particolare, a livello globale si segnala il sistema *MPA Global*, specifico per l'ambiente marino¹¹⁸. L'iniziativa è nata dalla collaborazione tra il progetto *Sea Around Us* (Università della British Columbia, Canada), WWF, WCMC dell'UNEP e

¹¹⁵ IUCN e UNEP-WCMC, *2003 United Nations List of Protected Areas*, Gland-Cambridge, 2003.

¹¹⁶ La Lista del 2003 contiene 4.633 aree internazionalmente riconosciute. Cfr. <http://www.wdpa.org>. Per qualche dato specifico a proposito delle aree istituite da trattati internazionali: "The first set of noteworthy sites comes from the WHC. The WHC has seen its numbers of natural and cultural sites increase from 12 sites in 1978 to 754 listed sites in 125 States Parties in 2005. Of these, 582 were inscribed as cultural properties, 149 as natural sites, and 23 as mixed properties. MAB sites have increased from 56 in 1976 to 459 sites in 97 countries in 2005. As of 2005, there were 1,525 wetland sites, totaling 129.5 million hectares. In the Antarctic, there were 2,741 square kilometers of protected areas. By 2005, there were 64 areas in receipt of the European Diploma. The International Maritime Organization (IMO) also has a collection of notable areas under international protection. The sheer number of internationally recognized sites illustrates the progress of the obligation to create protected areas", GILLESPIE, *Obligations, gaps, and priorities within the international regime for protected areas*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2006.

¹¹⁷ Risale al 2002 l'istituzione del *WDPA Consortium*, un'associazione di portatori di interessi che collabora nel fornire informazioni rilevanti per aggiornare la Lista. Gli attuali membri dell'associazione sono: American Museum of Natural History (New York), BirdLife International, Conservation Biology Institute, Conservation International, Convention on Biological Diversity Secretariat, Fauna and Flora International, IUCN, Ramsar Convention Secretariat, The Nature Conservancy, UNEP World Conservation Monitoring Center, Wildlife Conservation Society, World Heritage Center, World Resources Institute, World Wildlife Fund – US, World Wide Fund for Nature – WWF International.

¹¹⁸ Il WDPA-Marine, infatti, non fa altro che incorporare gli stessi dati contenuti nella Lista del 2003. Pertanto si è cercato un altro sistema di raccolta dati che offrisse stime più recenti e specifiche sulle aree marine protette.

IUCN¹¹⁹. A livello regionale, invece, è di recente realizzazione il sistema di raccolta dati sulle aree marine protette mediterranee, un'iniziativa molto utile e interessante sorta dalla collaborazione di WWF-France, il Centro di cooperazione per il Mediterraneo dell'IUCN e la rete di gestori MedPan¹²⁰.

Oltre a garantire un adeguato livello di tutela all'interno dei confini dell'area protetta, si rende anche necessario garantire che la salvaguardia assicurata per il tramite delle riserve naturali non sia resa vana da attività di prelievo incontrollate – o altre minori attività di disturbo – al di fuori dei confini in cui viene applicata la normativa di conservazione più rigorosa. Per questa ragione, è importante che la nozione di “corridoio biologico” sia fatta propria dalle strategie di tutela, anche attraverso la previsione di “reti” di aree protette che impediscano la frammentazione degli *habitat* e la conseguente perdita di biodiversità¹²¹.

Non solo gli *habitat* che ospitano le specie stanziali andranno protetti, ma una tutela efficace andrà assicurata all'intero areale (*range*)¹²² che accoglie la diversità biologica meritevole di protezione:

Protected areas networks therefore usually include corridors linking protected areas, buffer zones around protected areas and sometimes “stepping zones”, which are geographically isolated from protected areas but serve as staging posts for migratory species such as birds.¹²³

A quest'ultimo proposito, per esempio, la Convenzione di Ramsar, che costituisce uno strumento principe sotto il profilo della tutela degli uccelli migratori insieme alla CMS, ha considerato la designazione di alcune piccole aree transitorie, come specchi d'acqua stagionali, che costituiscono tappe importanti durante le migrazioni¹²⁴.

¹¹⁹ Cfr. WOOD, *MPA Global: A database of the world's marine protected areas*, Sea Around Us Project, UNEP-WCMC & WWF, 2007, <http://www.mpaglobal.org/home.html>.

¹²⁰ Il sistema di raccolta dati citato è un buon esempio di collaborazione tra portatori di interessi nell'ambito della gestione delle aree marine protette. Cfr. <http://www.medpan.org/?arbo=aires-marines-protegees-par-pays>.

¹²¹ Come si vedrà, l'articolazione di una rete di aree protette tra loro collegate è già stata individuata da diversi strumenti internazionali quale unica strategia di tutela delle zone battute dalle grandi rotte migratorie. Tuttavia, molto – se non tutto – rimane da fare per ciò che concerne la protezione dei grandi migratori oceanici, come il tonno o il pescespada. Sul ruolo dei “corridoi biologici” v., fra gli altri, BENNET, *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*, IUCN, Gland, 2003; *Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, IUCN, 1999.

¹²² L'areale è l'intera superficie abitata da una specie e, in senso biogeografico, è un'entità dinamica e in continua evoluzione. Non solo andrà tutelato l'areale primario – cioè quello originariamente abitato dalla specie – ma anche l'areale secondario, vale a dire quello in cui la specie, spontaneamente (ad esempio durante le migrazioni) o a seguito dell'intervento umano, si è diffusa successivamente. Secondo la definizione della CMS: “*range* means all the areas of land or water that a migratory species inhabits, stays in temporarily, crosses or overflies at any time on its normal migration route”, art. I, par. 1, lett. f.

¹²³ MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 37.

¹²⁴ Resolution 8.33 (Valencia, 2002), *Guidance for Identifying, Sustainably Managing and Designating Temporary Pools as Wetlands of International Importance*.

Diversi regimi richiamano soprattutto il concetto delle “reti” (*networks*) di aree naturali protette. Anche in questo caso, tuttavia, si rende necessaria qualche precisazione a livello terminologico.

Il termine “rete ecologica” (*ecological network*), infatti, iniziò ad essere utilizzato nei primi anni novanta ed è stato favorito nell’ambito dei più importanti eventi internazionali degli ultimi anni, come i congressi dell’IUCN per la conservazione mondiale, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002) e le conferenze delle Parti alla CBD (incluso il programma di lavoro sulle aree protette). A livello regionale e nazionale, tuttavia, la terminologia varia notevolmente. Richiamando le definizioni anglosassoni, si registrano almeno le seguenti varianti: *territorial system of ecological stability, reserve network, bioregional planning, ecoregion-based conservation, connectivity conservation areas, green network, wildlands network, interwoven biotope system, corridor, biological corridor, biodiversity corridor, conservation corridor, biogeographical corridor, sustainable-development corridor, green corridor, ecoregion plan, transboundary natural-resources management area, transfrontier conservation area*. Di conseguenza, basandosi esclusivamente sulla terminologia utilizzata per definire i programmi e le iniziative regionali e nazionali, non è sempre facilmente individuabile il tipo di approccio adottato – nel senso che non è sempre chiaro se questo rifletta il modello di rete ecologica così come inteso a livello internazionale, o se invece comprenda altri modelli e strategie di tutela. In generale, si può affermare che in Europa e nell’ambito delle iniziative delle organizzazioni governative internazionali, il termine “rete ecologica” (*ecological network*) è il più utilizzato; in Nord America viene preferito il termine “rete di riserve” (*reserve network*); in Sud America e in Asia diversi programmi privilegiano il termine di “corridoi ecologici” (*ecological corridors*); mentre in Africa un’univocità terminologica non si è ancora consolidata¹²⁵.

Il concetto di “rete ecologica”, comunque denominato, implica sempre un assetto del territorio in categorie differenziate, a seconda dei livelli di tutela e di utilizzo. Tale assetto del territorio costituisce il c.d. “zonaggio” (*zoning*) e una sua ponderata pianificazione risulta decisiva per il perseguimento degli obiettivi di tutela¹²⁶.

Al centro dell’area protetta si trova la zona destinata alle misure più rigorose di conservazione o protezione (*core zone*), che viene spesso classificata come zona “A”, allo scopo di distinguerla dal resto del territorio, soggetto a misure meno restrittive.

Infine, le c.d. zone tampone o cuscinetto (*buffer zones*), sono destinate a proteggere la rete ecologica da influenze esterne dannose, come l’inquinamento o altre attività umane suscettibili di

¹²⁵ BENNET e MULONGOY, *op.cit.*, p. 83.

¹²⁶ Nell’ambito della Convenzione di Ramsar, cfr., per esempio, Recommendation 5.3 (Kushiro, 1993), *The Essential Character of Wetlands and the Need for Zonation related to Wetland Reserves*.

impatto. In particolare, esse sono definite dal quadro statutario della rete mondiale di riserve di biosfera (Programma MAB) come aree:

clearly identified and surrounding or contiguous to the core areas, where only activities compatible with the conservation objectives can take place.¹²⁷

Il Programma MAB posiziona le zone tampone tra il nucleo protetto (*core area*)¹²⁸ e le aree di transizione (*transition areas*)¹²⁹. I tre livelli di protezione sono obbligatori perché una riserva di biosfera venga a esistenza e la Strategia di Siviglia per le riserve di biosfera contiene alcune raccomandazioni al riguardo¹³⁰.

Il primo strumento internazionale ad aver previsto la creazione di zone tampone come elemento costitutivo delle aree protette fu la Convenzione per la preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale (Londra, 1933) che, all'art. 4, par. 2, richiamava il concetto di "zone intermedie" da istituire ai confini dei parchi nazionali e delle riserve naturali integrali. Il trattato richiedeva infatti:

The establishment round the borders of national parks and strict natural reserves of intermediate zones within which the hunting, killing and capturing of animals may take place under the control of the authorities of the park or reserve; but in which no person who becomes an owner, tenant, or occupier after a date to be determined by the authority of the territory concerned shall have any claim in respect of depredations caused by animals.

Sempre in ambito africano, la Convenzione sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Algeri, 15 settembre 1968)¹³¹, all'art. X, par. 2, prevedeva che:

The Contracting States shall establish, where necessary, around the borders of conservation areas, zones within which the competent authorities shall control activities detrimental to the protected natural resources.

¹²⁷ Art. 4, par. 5, lett. b.

¹²⁸ Definita come un'area "devoted to long-term protection, according to the conservation objectives of the biosphere reserve, and of sufficient size to meet these objectives" (art. 4, par. 5, lett. a).

¹²⁹ Secondo il quadro statutario, l'area esterna di una riserva di biosfera deve essere costituita dalla c.d. zona di transizione, "where sustainable resource management practices are promoted and developed" (art. 4, par. 5, lett. c).

¹³⁰ Nell'obiettivo IV.1 della Strategia di Siviglia (parr. 10, 11 e 12), in particolare, viene raccomandato di: "identify and map the different zones of biosphere reserves and define their respective status; prepare, implement and monitor an overall management plan, or policy, that includes all of the zones of biosphere reserves; where necessary, in order to preserve the core area, re-plan the buffer and transition zones, according to sustainable development criteria".

¹³¹ La convenzione entrò in vigore il 16 giugno 1969. Quanto alle norme applicabili, è da notare che, secondo l'art. XXI, par. 3, della convenzione in questione, "the London Convention of 1933 or any other Convention on the conservation of flora and fauna in their natural state shall cease to have effect in States in which this Convention has come into force".

L'ultima versione del trattato africano (Maputo, 2003)¹³² afferma:

The Parties shall, where necessary and if possible, control activities outside conservation areas which are detrimental to the achievement of the purpose for which the conservation areas were created, and establish for that purpose buffer zones around their borders.¹³³

E' evidente l'evoluzione che il concetto di "zona tampone" ha avuto nelle tre versioni del trattato africano, anche a livello terminologico (solo l'ultima versione, infatti, utilizza il termine "buffer zones").

Nel Protocollo SPAW l'accento è posto, come nel Programma MAB, sulla necessità di adottare misure compatibili nell'area protetta e nelle zone tampone:

Each Party to this Protocol may, as necessary, strengthen the protection of a protected area by establishing, within areas in which it exercises sovereignty, or sovereign rights or jurisdiction, one or more buffer zones in which activities are less restricted than in the protected area while remaining compatible with achieving the purposes of the protected area.¹³⁴

Ugualmente, il Protocollo sulle aree protette per la fauna e la flora selvatiche in Africa orientale (Nairobi, 21 giugno 1985)¹³⁵, all'art. 11 (*Buffer Areas*) prevede che:

The Contracting Parties may strengthen the protection of a protected area by establishing, within areas under their jurisdiction, one or more buffer areas in which activities are less severely restricted while remaining compatible with the purposes of the protected area.

Durante la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio, 1992), è stato inserito un riferimento alle zone tampone nel par. 15.5 dell'Agenda 21. Tuttavia, come si vede, esse non vengono appropriatamente definite, né viene richiamato il requisito della compatibilità delle misure all'interno e all'esterno dei confini delle aree protette:

¹³² Quanto agli obblighi derivanti dai testi citati, si tenga in considerazione l'art. XXXIV della Convenzione di Maputo del 2003, che prevede quanto segue: "1. Between Parties which are bound by this Convention, only this Convention shall apply. 2. The relationships between Parties to the original Convention [1968 Algiers Convention] and Parties to this Convention shall be governed by the provisions of the original Convention". L'art. XXXVIII, inoltre, stabilisce che "3. Any State that becomes a party to the present Convention that was not a party to the 1968 Algiers Convention shall take necessary steps to withdraw from the London Convention of 1933 on the Conservation of Flora and Fauna in their Natural state. 4. No instrument of accession to the 1968 Algiers Convention may be deposited after the adoption of this Convention".

¹³³ Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Maputo, 2003), art. XII, par. 4.

¹³⁴ Art. 8. L'art. 9 rileva per aree protette e relative zone tampone istituite ai confini con altri Stati.

¹³⁵ In vigore dal 30 maggio 1996.

Governments at the appropriate levels, consistent with national policies and practices, with the cooperation of the relevant United Nations bodies and, as appropriate, intergovernmental organizations and with the support of indigenous people and their communities, non-governmental organizations and other groups, including the business and scientific communities, and consistent with the requirements of international law, should, as appropriate: [...]

(j) Promote environmentally sound and sustainable development in areas adjacent to protected areas with a view to furthering protection of these areas.¹³⁶

Invece, nell'ambito più specifico di uno degli strumenti più avanzati sotto il profilo della tutela dell'ambiente naturale mediante l'istituzione di aree protette, si vede come non solo il riferimento – anche terminologico – alle zone tampone si fa più preciso, ma viene anche affrontato il quesito delle dimensioni che tali zone devono possedere. Le linee guida della HELCOM per la designazione di BSPA contengono infatti la seguente raccomandazione:

Buffer zones of an appropriate width are recommended for all BSPAs.¹³⁷

E, seppure in maniera assai meno assertiva, nell'ambito delle linee guida per l'identificazione e la designazione di PSSA, anche l'IMO ha affermato che:

In some circumstances, a proposed PSSA may include within its boundaries a buffer zone, in other words, an area contiguous to the site-specific feature (core area) for which specific protection from shipping is sought. However, the need for such a buffer zone should be justified in terms of how it would directly contribute to the adequate protection of the core area.¹³⁸

La previsione di zone tampone è altresì importante per la Convenzione di Ramsar, come emerge dalla Raccomandazione 5.3, che richiama anche il concetto di corridoi ecologici e la necessità di sviluppare misure di zonaggio per le aree umide più vaste, laddove le medesime forme di protezione previste per le zone sensibili di più ridotte dimensioni risulterebbero inattuabili, oltre che inappropriate:

AWARE that wetlands are highly liable to negative impacts from actions occurring outside their designated boundaries [...];

¹³⁶ Parimenti, per ciò che riguarda il problema della deforestazione, il par. 11.14, lett. c), dell'Agenda 21 invita a "undertaking and promoting buffer and transition zone management".

¹³⁷ *Guidelines for Designating Marine and Coastal Baltic Sea Protected Areas (BSPA) and Proposed Protection Categories*, Guidelines for Recommendation 15/5, updated and approved by HELCOM HOD 11/2003.

¹³⁸ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 6.3.

RECOGNIZING that zonation related to Ramsar sites and wetland reserves must take account of the size and sensitivity of the wetland in question, and that, while strict protection may be the most appropriate form of wise use for smaller or highly sensitive Ramsar sites or wetland reserves, it alone is not always possible in larger sites where other forms of wise use will be appropriate;

THE CONFERENCE OF THE CONTRACTING PARTIES

RECOMMENDS that the essential character of wetlands be recognized and that measures (notably inclusion of wetland concerns in land-use and water management planning, adoption of a whole catchment approach and/or creation of buffer zones) be taken to ensure that the ecological character of Ramsar sites and wetland reserves is not placed at risk;

EMPHASIZES the need to develop zoning measures related to larger Ramsar sites and wetland reserves, involving strict protection in key zones and various forms of wise use for the benefit of human populations in other zones; and the need to develop ecological corridors linking Ramsar sites; and

CALLS FOR the establishment of strict protection measures for Ramsar sites and wetland reserves of small size or particular sensitivity.¹³⁹

L'ottava riunione della conferenza delle Parti (Valencia, 2002) ha in seguito adottato delle linee guida per la gestione dei siti umidi di importanza internazionale, che prevedono una sezione specifica proprio sulle misure di zonaggio e le zone tampone¹⁴⁰.

Le linee guida operative del 2002 per l'attuazione della WHC definivano la "buffer zone" come una zona destinata a garantire un livello aggiuntivo di tutela all'area protetta e ne raccomandavano la zonazione per il tramite di studi tecnici da effettuare caso per caso¹⁴¹. Inoltre, per ciò che concerne l'iscrizione di siti naturali nella Lista del patrimonio mondiale, le linee operative del 2002 contenevano già alcune considerazioni circa l'opportunità di distinguere, all'interno del medesimo sito, tra le zone che rispecchiano i criteri di selezione e quelle che, sebbene non rilevanti per la nomina, si rendono comunque indispensabili per garantire l'integrità del sito¹⁴².

¹³⁹ Recommendation 5.3 (Kushiro, 1993), *The essential character of wetlands and the need for zonation related to wetland reserves*.

¹⁴⁰ Resolution VIII.14, Annex. *New Guidelines for management planning for Ramsar sites and other wetlands*, Sez. X, *Management Units, Zonation and Buffer Zones*, par. 53-65.

¹⁴¹ "Whenever necessary for the proper conservation of a cultural or natural property nominated, an adequate "buffer zone" around a property should be provided and should be afforded the necessary protection. A buffer zone can be defined as an area surrounding the property which has restrictions placed on its use to give an added layer of protection; the area constituting the buffer zone should be determined in each case through technical studies. Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating its precise boundaries, should be provided in the nomination file relating to the property in question", *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (Provisional Revision), WHC.02/2, July 2002, par. 17.

¹⁴² "While an existing or proposed protected area may contain several management zones, only some of those zones may satisfy criteria for listing a natural site. Other zones, although they may not meet the criteria set for listing a natural site, may be essential for the management to ensure the integrity of the nominated site. For example, in the case of a biosphere reserve, only the core zone may meet the criteria and the conditions of integrity, although other zones, i.e. buffer and transitional zones, would be important for the conservation of the biosphere reserve in its totality", *ibid.*, par. 44 (b), (vi).

Le nuove linee guida operative per l'attuazione della WHC (2008) contengono disposizioni di maggiore dettaglio. In particolare, la definizione di “buffer zone” è stata precisata con riferimento alle fonti delle restrizioni (legislative o consuetudinarie) che garantiscono un ulteriore livello di tutela all'area protetta. Inoltre, allo Stato che propone l'iscrizione viene richiesta una chiara spiegazione circa l'utilità dell'istituzione della zona tampone nel caso specifico¹⁴³ e, per converso, nel caso in cui essa non sia prevista, una spiegazione che giustifichi tale scelta¹⁴⁴. Infine, ogni modifica relativa ai confini della zona tampone o alle misure in essa applicabili richiede l'approvazione del Comitato:

For the purposes of effective protection of the nominated property, a buffer zone is an area surrounding the nominated property which has complementary legal and/or customary restrictions placed on its use and development to give an added layer of protection to the property. This should include the immediate setting of the nominated property, important views and other areas or attributes that are functionally important as a support to the property and its protection. The area constituting the buffer zone should be determined in each case through appropriate mechanisms. Details on the size, characteristics and authorized uses of a buffer zone, as well as a map indicating the precise boundaries of the property and its buffer zone, should be provided in the nomination. [...].

Although buffer zones are not normally part of the nominated property, any modifications to the buffer zone subsequent to inscription of a property on the World Heritage List should be approved by the World Heritage Committee.¹⁴⁵

Il concetto di “zona tampone” assume pertanto un'importanza decisiva nell'ambito delle misure di zonaggio e contribuisce in maniera insostituibile a proteggere la rete ecologica da influenze esterne dannose¹⁴⁶.

4. I nomi delle aree protette e le loro definizioni

Definire significa spiegare il significato di vocaboli mediante altri vocaboli di significato noto. Il nome che contraddistingue una determinata entità (o a una condotta) viene spiegato attraverso

¹⁴³ “A clear explanation of how the buffer zone protects the property should also be provided”, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 cit., par. 105.

¹⁴⁴ “Where no buffer zone is proposed, the nomination should include a statement as to why a buffer zone is not required”, *ibid.*, par. 106.

¹⁴⁵ *Ibid.*, parr. 104 e 107.

¹⁴⁶ “The size and characteristics of an adequate buffer zone would clearly depend on the character and surroundings of the World Heritage property. For natural properties, the considerations include the need to ensure that related ecosystems remain intact, in order to promote the protection of the listed area. For both natural and cultural sites, visual and aesthetic issues concerning planned development are crucial matters”, BOER, *Article 3: Identification and Delimitation of World Heritage*, in FRANCONI (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008, p. 96.

termini rispetto ai quali non sussiste una controversia terminologica. Pertanto, una prima distinzione deve essere effettuata tra il “nome” che individua una certa entità (o una condotta) e la sua “definizione”.

Le definizioni contenute in strumenti giuridici – siano questi ultimi rappresentati da contratti di diritto privato, da leggi o da trattati internazionali – sono vincolanti per i soggetti che hanno redatto i relativi documenti e obbligano pertanto le parti (o gli altri soggetti comunque vincolati, come nel caso delle leggi) ad adeguarvisi, sia per ciò che concerne la corretta identificazione e classificazione, caso per caso, delle entità (o delle condotte) che riflettono quella definizione giuridica, e ai quali pertanto verrà attribuita la relativa denominazione, sia per ciò che riguarda le implicazioni pratiche – che, ai fini conservazionistici, sono soprattutto gestionali – derivanti dall’adozione della definizione scelta. In altre parole, i soggetti vincolati alla definizione dovranno adeguarvisi sia a livello terminologico sia operativo.

Le legislazioni nazionali impiegano diversi nomi per riferirsi alle aree protette, nonché diversi sistemi di classificazione¹⁴⁷. Tuttavia, solo alcuni definiscono il significato dei nomi che adottano¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Alcuni esempi: la legge quadro italiana sulle aree protette, all’art. 2, fa riferimento a “parchi nazionali”, “parchi naturali regionali” e “riserve naturali” (legge 6 dicembre 1991, n. 394, G.U. della Repubblica Italiana n. 292, Supplemento Ordinario, del 13 dicembre 1991); la legge argentina del 1980 sui parchi nazionali distingue tra “parques nacionales”, “monumentos naturales” e “reservas nacionales” (Ley Nacional 22.351, 15 de diciembre de 1980); la legge australiana del 1975 sui parchi nazionali in Victoria nomina “State parks”, “national parks”, “marine national parks”, “marine sanctuaries” e “wilderness zones” (National Parks Act 1975, Victoria, version incorporating amendments as at 1 July 2004); la legge australiana del 2004 sui parchi marini in Queensland contiene riferimenti a “marine parks”, “conservation park zones” e “preservation zones” (Marine Parks Act 2004, Queensland, reprinted as in force o 31 August 2006); la legge del Botswana del 1992 sulla conservazione della vita selvatica e sui parchi nazionali, utilizza i termini di “national parks”, “game reserves”, “sanctuaries”, “private game reserves” (Wildlife Conservation and National Parks Act, Act No. 28 of 1992, Government Gazette, Supplement A, No. 60, 11 December 1992); la legge brasiliana del 2000 sul sistema nazionale per la gestione delle aree protette distingue tra le “unidades de proteção integral” che, a loro volta, possono essere costituite da una “Estação Ecológica”, una “Reserva biológica”, un “Parque nacional”, un “Monumento natural” o un “Refúgio de Vida Silvestre”, e le “unidades de uso sustentável”, che possono essere costituite da un’ “Área de Proteção Ambiental”, un’ “Área de Relevante Interesse Ecológico”, una “Floresta Nacional”, una “Reserva Extrativista”, una “Reserva de Fauna”, una “Reserva de Desenvolvimento Sustentável” o una “Reserva Particular do Patrimônio Natural” (Lei Nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências); in Sudafrica, il sistema nazionale di aree protette distingue tra “special nature reserves”, “nature reserves” (che includono anche le “wilderness areas”), “protected environments”, “world heritage sites”, “specially protected forest areas”, “forest nature reserves”, “forest wilderness areas declared in terms of the National Forests Act No. 84 of 1998” e “mountain catchment areas declared in terms of the Mountain Catchment Areas Act No. 63 of 1970” (National Environmental Management: Protected Areas Act No. 57 of 2003, Government Gazette No. 26025, 18 February 2004); il regolamento cambogiano del 1993 sulla creazione e la designazione delle aree protette distingue tra “national parks”, “wildlife sanctuaries”, “protected landscapes” e “multiple-use management areas” (Kingdom of Cambodia Regulations on the creation and designation of Protected Areas, 1 November 1993); la legge francese del 2006 sul sistema dei parchi nazionali fa riferimento a “parcs nationaux”, “parcs naturel marins” e “parcs naturel régional” (Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, Journal officiel de la République française n° 90, 15 avril 2006).

¹⁴⁸ Per riprendere gli esempi degli strumenti nazionali sopra citati, solo Brasile, Botswana, Sudafrica e Cambogia hanno definito il significato dei nomi attribuiti alle aree protette direttamente nello strumento legislativo: gli altri si sono limitati a citare le diverse denominazioni, senza però fornirne una definizione (v. nota precedente).

Il termine generalmente più utilizzato è quello di parco nazionale (*national park, parc national, parque nacional*), ma è stato calcolato che, nel mondo, esistono più di mille varianti¹⁴⁹. Inoltre, la circostanza per cui i nomi attribuiti dalle leggi nazionali alle aree protette spesso non vengano definiti nel testo può creare un'ambiguità normativa rispetto agli obblighi specifici derivanti dall'adozione di un nome rispetto a un altro: non è sempre chiaro, cioè, se il termine, non definito in quel particolare contesto, possa essere considerato come avente lo stesso significato che magari gli viene attribuito da una definizione contenuta in uno strumento diverso, soprattutto se quest'ultimo è stato redatto successivamente.

In ambito internazionale la terminologia è altrettanto diversificata e, allo stesso modo, il significato dei nomi impiegati per individuare le aree protette non viene sempre definito dal testo dei trattati. Inoltre, come si illustrerà meglio tra breve, anche a livello internazionale si è verificato un curioso fenomeno logico-induttivo per cui, invece di partire da una definizione generale di area protetta per poi distinguere tra le diverse categorie che concorrono a catalogare tutta la realtà in cui essa si specifica, si è dapprima tentato di definire diverse tipologie di siti protetti, ma senza mai prima chiarire che cosa costituissero un'area protetta *in sé*.

Tale processo logico non è necessariamente da criticare, dal momento che l'esperienza accumulata nel corso di decenni nel regolamentare la gestione di diverse tipologie di siti protetti può senz'altro contribuire al raggiungimento di una definizione generale più ampia, in grado di accogliere tutte le sfumature esistenti dell'entità originaria e soprattutto di adeguarsi a nuovi sviluppi e necessità. Tuttavia, la mancanza di una definizione generale univoca in partenza ha fatto sì che gli stessi nomi attribuiti alle aree protette dai diversi strumenti internazionali non venissero definiti sempre nello stesso modo: per esempio, il significato di "parco nazionale" non è sempre lo stesso in tutti i trattati che impiegano quel termine e il medesimo fenomeno si ripete a livello legislativo nazionale.

Il primo tentativo di definire i termini utilizzati per differenziare alcune tipologie di aree protette fu effettuato dalla Convenzione relativa alla preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale (Londra, 1933) che, all'art. 2, distinse tra "parchi nazionali" e "riserve naturali integrali":

1. The expression "national park" shall denote an area (a) placed under public control, the boundaries of which shall not be altered or any portion be capable of alienation except by the competent legislative authority, (b) set aside for the propagation, protection and preservation of wild animal life and wild vegetation, and for the preservation of objects

¹⁴⁹ MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 9. Esistono più di cinquanta denominazioni diverse solo in Australia per identificare le aree protette, e più di una dozzina nel Regno Unito (Cfr. *Speaking a Common Language*, IUCN, Gland, Switzerland, 2004, p. 43).

of aesthetic, geological, prehistoric, historical, archaeological, or other scientific interest for the benefit, advantage, and enjoyment of the general public, (c) in which the hunting, killing or capturing of fauna and the destruction or collection of flora is prohibited except by or under the direction or control of the park authorities. [...].

2. The term "strict natural reserve" shall denote an area placed under public control, throughout which any form of hunting or fishing, any undertakings connected with forestry, agriculture, or mining, any excavations or prospecting, drilling, levelling of the ground, or construction, any work involving the alteration of the configuration of the soil or the character of the vegetation, any act likely to harm or disturb the fauna and flora, and the introduction of any species of fauna and flora whether indigenous or imported, wild or domesticated, shall be strictly forbidden; which it shall be forbidden to enter, traverse, or camp in without a special written permit from the competent authorities; and in which scientific investigations may only be undertaken by permission of those authorities.

Circa un decennio dopo, la Convenzione sulla protezione della natura e la preservazione della vita selvatica nell'emisfero occidentale (Washington, 1940) introdusse ulteriori e distinte tipologie di siti protetti, all'art. 1:

1. The expression national parks shall denote:

Areas established for the protection and preservation of superlative scenery, flora and fauna of national significance which the general public may enjoy and from which it may benefit when placed under public control.

2. The expression national reserves shall denote:

Regions established for conservation and utilization of natural resources under government control, on which protection of animal and plant life will be afforded in so far as this may be consistent with the primary purpose of such reserves.

3. The expression nature monuments shall denote:

Regions, objects, or living species of flora and fauna of aesthetic, historic or scientific interest to which strict protection is given. The purpose of nature monuments is the protection of a specific object, or a species of flora or fauna, by setting aside an area, an object, or a single species, as an inviolate nature monument, except for duly authorized scientific investigations or government inspection.

4. The expression strict wilderness reserves shall denote:

A region under public control characterized by primitive conditions of flora, fauna, transportation and habitation wherein there is no provision for the passage of motorized transportation and all commercial developments are excluded.

Come si vede, nei due strumenti citati le definizioni non corrispondono in maniera del tutto precisa, né viene definita la primigenia entità dalla quale tutte le tipologie individuate possono derivare.

Infatti, fu solo a partire dagli anni sessanta, nell'ambito delle prime conferenze mondiali sul tema, che iniziò a farsi più urgente la necessità di un'uniformità terminologica a livello internazionale: ciò probabilmente condusse all'inserimento, nei trattati successivi, del riferimento all'area protetta come concetto generale nel quale si specificano le diverse categorie. Per esempio, la Convenzione sulla conservazione della natura nel Pacifico del Sud (Apia, 1976), all'art. 1, spiega che:

a) "Protected area" means national park or national reserve.¹⁵⁰

Nonostante la mancanza di una definizione propria del termine "area protetta", l'introduzione della denominazione generale, e non solo delle tipologie nelle quali essa si specifica, costituì già un primo passo nel lungo processo induttivo cui si è accennato.

In un percorso parallelo del lungo processo definitorio, il Protocollo SPAW ha inserito il solo riferimento al concetto generale di area protetta, specificando gli obiettivi gestionali che essa può essere chiamata a perseguire, evitando perciò la varietà terminologica che caratterizza gli altri strumenti poc'anzi citati. All'art. 1, il Protocollo SPAW stabilisce che:

"Protected area" means the areas accorded protection pursuant to article 4 of this Protocol.

E l'art. 4 distingue i diversi obiettivi gestionali, senza inserire, come si vede, altre denominazioni oltre a quella generale:

Such areas shall be established in order to conserve, maintain and restore, in particular:

a) representative types of coastal and marine ecosystems of adequate size to ensure their long-term viability and to maintain biological and genetic diversity;

¹⁵⁰ Nello stesso articolo, le due categorie vengono definite come segue: "b) "National park" means an area established for the protection and conservation of ecosystems containing animal and plant species, geomorphological sites and habitats of special scientific, educative and recreational interest or a natural landscape of great beauty, which is under the control of the appropriate public authority and open to visits by the public; c) "National reserve" means an area recognized and controlled by the appropriate public authority and established for protection and conservation of nature, and includes strict nature reserve, managed nature reserve, wilderness reserve, fauna or flora reserve, game reserve, bird sanctuary, geological or forest reserve, archaeological reserve and historical reserve, these being reserves affording various degrees of protection to the natural and cultural heritage according to the purposes for which they are established".

b) habitats and their associated ecosystems critical to the survival and recovery of endangered, threatened or endemic species of flora or fauna:

c) the productivity of ecosystems and natural resources that provide economic or social benefits and upon which the welfare of local inhabitants is dependent: and

d) Areas of special biological, ecological, educational, scientific, historic, cultural, recreational, archaeological, aesthetic, or economic value, including in particular, areas whose ecological and biological processes are essential to the functioning of the Wider Caribbean ecosystems.

Le considerazioni finora illustrate valgono per quei trattati che non attribuiscono una denominazione internazionale alle aree protette, ma si limitano a promuoverle come strumento di conservazione naturalistica all'interno dei sistemi di diritto nazionali. In questi casi, paradossalmente, nonostante l'estrema diversità delle denominazioni impiegate dalle leggi nazionali, il processo di unificazione terminologica appare potenzialmente più semplice: una volta riconosciuta l'esistenza di un'entità originaria – l'area protetta – si potrebbe procedere all'identificazione delle sue caratteristiche generali, sia pure in modo induttivo, partendo dalle diverse tipologie gestionali in cui si è visto che essa può specificarsi, e poi riclassificare le aree protette nazionali secondo lo schema universale individuato. A conferma di questo assunto, si vedrà come la definizione generale e le categorie di aree protette individuate a livello internazionale dall'IUCN nel tentativo di unificazione terminologica siano più facilmente utilizzabili per le aree protette istituite nei sistemi giuridici nazionali, quale che sia il loro nome in diritto interno.

Considerazioni diverse valgono per quei trattati che, invece, denominano le aree protette a livello internazionale. In questi casi, infatti, ciascuno strumento definisce in maniera del tutto peculiare il sito considerato meritevole di protezione: né una nozione generale di area protetta, né sue eventuali tipologie gestionali, vengono menzionate nel testo. Ciò è dovuto al principio della relatività dell'oggetto dei trattati, ciascuno dei quali persegue una finalità determinata e non vale a regolare la totalità dei fenomeni che pur potrebbero rientrare in una fattispecie generale.

Per esempio, la Convenzione di Ramsar non contiene riferimenti al concetto di area protetta: essendo il trattato destinato alla protezione delle zone umide, rimane sottinteso che queste ultime saranno da considerare "aree protette", ma non viene mai esplicitamente affermato nel testo che *le zone umide inserite nella lista sono aree protette*. Il trattato, cioè, definisce le "zone umide" (*wetlands*)¹⁵¹, ma lascia sottaciuto che, qualora venga loro accordata la protezione di cui necessitano, esse diverranno "aree protette". Allo stesso modo, la WHC si limita a definire che cosa

¹⁵¹ Art. 1, par. 1.

costituisce “patrimonio naturale” (*natural heritage*)¹⁵², ma non fa mai menzione dell’“area protetta” come strumento per tutelarla, nonostante i siti, una volta iscritti nella lista, possano senz’altro rientrarvi a livello concettuale. Ancora, la risoluzione A.982(24) dell’IMO definisce le “aree di mare particolarmente sensibili” (*particularly sensitive sea areas*, PSSA), ma non le ricollega esplicitamente al concetto generale di “area protetta”. Infine, a livello regionale, la Direttiva “*Habitat*” definisce i “siti di importanza comunitaria” e le “zone speciali di conservazione”, ma non fa riferimento al concetto di area protetta in sé, nel quale si specificano le tipologie descritte nella direttiva.

In generale, nessuno degli strumenti citati contiene riferimenti a quel denominatore comune che, solo successivamente, è stato individuato nel processo definitorio induttivo di cui si è detto. Tra le ragioni della sovrapposizione normativa e della confusione terminologica che hanno caratterizzato il diritto internazionale dell’ambiente relativo alla protezione della natura per il tramite delle aree protette vi è senz’altro da individuare la mancanza di una definizione uniforme e vincolante per quest’ultimo concetto: ciò ha fatto sì che ciascuno strumento abbia adottato una denominazione – e, talvolta, una relativa definizione – peculiare solo a quel contesto e apparentemente scollegata dalle altre¹⁵³.

Solo pochi strumenti impiegano il termine “area protetta”, inserendo così un riferimento al denominatore comune, almeno a livello terminologico. Tuttavia, essi si basano solo su una percezione generale di ciò che “area protetta” possa significare, in mancanza di una definizione internazionalmente vincolante e di un regime che possa abbracciare tutte le tipologie individuate¹⁵⁴. Si concorda con la seguente osservazione:

[T]here is no final definition for protected areas, and there is no agreed international framework for all protected areas. This diversity of definitions, both between and often within the various regimes has resulted in a substantial amount of confusion over the thinking surrounding what, how and why a protected area is in existence. Such difficulties have substantially limited the ability for a coherent international regime that encompasses all regimes to be developed.¹⁵⁵

¹⁵² Art. 2. Il trattato definisce anche il “patrimonio culturale” (*cultural heritage*), che però esula dall’ambito di questa ricerca.

¹⁵³ “As protected areas in the modern sense were set up in one country after another during the twentieth century, each nation developed its own approach to their management and there were initially no common standards or terminology. One result is that many different terms are used at the national level to describe protected areas and there are also a variety of international protected area systems created under global conventions (e.g., World Heritage sites) and regional agreements (e.g., Natura 2000 sites in Europe)”, DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 3.

¹⁵⁴ Il Protocollo SPAMI fa riferimento alle aree specialmente protette di importanza mediterranea, senza definirle. Tuttavia, l’Allegato I, al par. B, indica quali sono i requisiti per l’iscrizione nella lista delle SPAMI (*General features of the areas that could be included in the SPAMI List*).

¹⁵⁵ GILLESPIE, *ult.op.cit.*, pp. 45-46.

La personale concezione di chi scrive – che tuttavia rispecchia quella percezione generale cui si è accennato – è quella per cui il termine “area protetta” si riferisce a uno strumento prioritariamente indirizzato alla protezione e alla preservazione della natura. Questa rappresentazione, che apparirebbe scontata, in realtà non lo è, dal momento che sussiste anche una certa diversità di posizioni circa la questione se, nel processo definitorio in corso a livello internazionale, sia preferibile aspirare a una definizione estremamente generale di “area protetta”, che comprenda un’ampia gamma di modelli gestionali in grado di incidere sulla protezione naturalistica anche solo a livello secondario, o se invece essa vada riferita solo ed esclusivamente a quei modelli che sono indirizzati prioritariamente alla tutela della natura:

One fundamental question relating to the definition and categories of protected areas is whether the word “protected area” should be a general term that can embrace a very wide range of land and water management types that *incidentally* have some value for biodiversity and landscape conservation, or instead be a more precise term that describes a particular form of management system especially *aimed at* conservation. Countries differ in their interpretation, which sometimes makes comparison difficult: some of the sites that “count” as a protected area in one country will not necessarily be regarded as such in another.¹⁵⁶

Secondo l’opinione di chi scrive, da un lato esistono misure di tutela diretta della natura, come ad esempio i siti del patrimonio mondiale, diretti a proteggerne l’eccezionale valore universale, o le zone umide di importanza internazionale, dirette a tutelare *habitat* fondamentali per la sopravvivenza di determinate specie animali; dall’altro lato esistono misure di contenimento spaziale di attività umane riconosciute come potenzialmente pericolose per l’ambiente e le sue risorse anche a prescindere dall’essenziale unicità primigenia della zona interessata, come le zone che vengono chiuse alla pesca o ad altre attività di impatto.

Nel primo caso, il divieto sorge in funzione della rarità ecosistemica da proteggere; nel secondo caso, il divieto sorge in funzione dell’impatto che l’evoluzione tecnologica si è rivelata capace di produrre anche in ecosistemi diffusi, e si deve presumere che le aree interessate da questo tipo di tutela siano destinate a crescere in funzione delle ulteriori potenzialità tecnologiche di impatto sull’ambiente che saranno sviluppate negli anni a venire.

In entrambi i casi illustrati, comunque, l’adozione della misura è prioritariamente connessa alla tutela ambientale o faunistica, anche nel caso in cui si tratti di fauna altrimenti commerciabile, e lo strumento si ritiene pertanto poter rientrare nel concetto di area protetta. Altre misure che, invece, hanno ben poco a che vedere con la tutela naturalistica, come ad esempio le riserve di caccia,

¹⁵⁶ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. x.

appositamente istituite per l'esercizio di attività di impatto sulla natura, non si ritengono rientrare nella definizione di cui si parla. Si tratta comunque di una considerazione personale, seppure avallata dalle posizioni assunte in ambito IUCN.

Il trattato che ha per primo introdotto una definizione generale di area protetta è la CBD. Tale strumento, all'art. 2, definisce l'area protetta come segue:

"Protected area" means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives.

Si tratta dell'unica definizione di area protetta giuridicamente vincolante al momento disponibile¹⁵⁷ e, considerando il carattere quasi universale del trattato, anche della definizione più generalmente accettata. Come si vede, essa contiene il riferimento a tutti e tre i requisiti costitutivi già individuati nel presente lavoro: un nome, una dimensione geograficamente definita (cioè dei confini) e un regime – anche gestionale – più rigoroso che altrove, cioè diretto al perseguimento di obiettivi di conservazione. Considerando lo scopo e l'oggetto del trattato, si trova qui anche la conferma del fatto che le aree protette sono compatibili con attività di prelievo¹⁵⁸, laddove però vi sia la garanzia che gli obiettivi conservazionistici rimangano prioritari.

E' da questa definizione che si possono prendere le mosse per esplorare il processo di unificazione terminologica in atto a livello internazionale. Infatti, come si vedrà tra breve, la definizione di area protetta elaborata dall'IUCN sulla base dello studio degli obiettivi gestionali riprende, per alcuni aspetti, quella della CBD. In quest'ultima manca invece ogni riferimento alle diverse categorie in cui l'entità originaria si può specificare, la cui individuazione e classificazione ha invece rappresentato proprio l'obiettivo principale del lavoro dell'IUCN negli ultimi decenni.

5. Un tentativo di unificazione terminologica

Come si è illustrato nel paragrafo precedente, alcuni tentativi di definire i termini impiegati per contraddistinguere diverse tipologie di aree protette risalgono alla prima metà del secolo scorso¹⁵⁹. Con l'emergere del movimento conservazionista del secondo dopoguerra, sull'onda del nuovo impulso rivolto al coordinamento e allo scambio di informazioni in materia ambientale determinato

¹⁵⁷ La Convenzione per la conservazione della biodiversità e la protezione delle aree selvatiche in America Centrale (Managua, 1992), che costituisce l'unico altro strumento in cui è prevista una definizione vincolante di area protetta, riprende a livello regionale una definizione identica a quella della CBD, all'art. 9: "Área Protegida: es un área geográfica definida, terrestre o costero-marina, la cual es designada, regulada y manejada, para cumplir determinados objetivos de conservación, es decir producir una serie de bienes y servicios determinados (conservación en situ)".

¹⁵⁸ Oltre alla conservazione della biodiversità, gli altri due obiettivi della CBD sono l'utilizzo sostenibile delle sue componenti e l'equa distribuzione dei benefici d'uso delle risorse genetiche.

¹⁵⁹ Cfr. Convenzione di Londra del 1933 e Convenzione di Washington del 1940.

dalla fondazione dell'IUCN (1948), iniziò a imporsi la necessità di individuare un “linguaggio comune” attraverso il quale la comunità internazionale potesse confrontarsi sulle misure di tutela paesaggistica e naturalistica messe in atto nei sistemi nazionali.

Nel 1960 fu istituita la Commissione internazionale sui parchi nazionali (*International Commission on National Parks*, ICNP) dell'IUCN, denominata in seguito Commissione sui parchi nazionali e le aree protette (*Commission on National Parks and Protected Areas*, CNPPA) e infine Commissione mondiale sulle aree protette (*World Commission on Protected Areas*, WCPA)¹⁶⁰.

Nel 1962, in occasione della prima conferenza mondiale sui parchi (Seattle, Stati Uniti), la CNPPA presentò una Lista mondiale dei parchi nazionali e delle c.d. riserve equivalenti (*World List of National Parks and Equivalent Reserves*), accompagnandola a un rapporto relativo alle questioni terminologiche¹⁶¹. La lista era stata realizzata dietro richiesta del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, il quale si era espresso come segue circa la necessità di effettuare un censimento internazionale dei siti protetti:

The Economic and Social Council,

Noting that national parks and equivalent reserves have been established in most countries which are Members of the United Nations or the specialized agencies, and that they contribute to the inspiration, culture and welfare of mankind,

Believing that these national parks are valuable for economic and scientific reasons and also as areas for the future preservation of fauna and flora and geologic structures in their natural state,

1. *Requests* the Secretary-General to establish, in co-operation with UNESCO, FAO, and other interested specialized agencies, a list of national parks and equivalent reserves, with a brief description of each, for consideration by the Council at its twenty-ninth session, together with his recommendations for maintaining and developing the list on a current basis and for its distribution;

2. *Invites* State Members of the United Nations and of the specialized agencies to transmit to the Secretary General a description of the areas they desire to have internationally registered as national parks or equivalent reserves; and

3. *Furthermore invites* the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources and other interested non-governmental organisations in consultative status to assist the Secretary-General, upon his request, in the preparation of the proposed list.¹⁶²

¹⁶⁰ L'attuale denominazione risale al 1996. Anche nelle denominazioni di volta in volta adottate per la commissione dell'IUCN, si noti il passaggio dalla categoria gestionale dei parchi nazionali all'entità primigenia dell'area protetta, avvenuto nello stesso decennio in cui, anche a livello normativo, si andava palesando quel processo induttivo di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

¹⁶¹ BROCKMAN, *Supplement to the Report to the Committee on Nomenclature*, in ADAMS, *First World Conference on National Parks*, Washington, 1962.

¹⁶² Economic and Social Council, 27th session, *Resolutions: Economic and Social Council official records*, 1959, E/3262. ECOSOC Resolution 713 (XXVII) of 22 April 1959, *Establishment by the Secretary-General of the United Nations of a list of national parks and equivalent reserves*. La risoluzione dell'ECOSOC fu in seguito richiamata dalla

Nel 1966, la Commissione procedette all'elaborazione di una seconda versione della lista, che in seguito è divenuta la pubblicazione periodica nota con il nome di "Lista delle aree protette delle Nazioni Unite" (*UN List of Protected Areas*).

In questo secondo censimento, la nomenclatura distinse semplicemente fra tre categorie di aree protette (si era ancora lontani dall'elaborazione di una definizione per l'entità primigenia): i parchi nazionali (*national parks*), le riserve scientifiche (*scientific reserves*) e i monumenti naturali (*natural monuments*). Nel 1969, una riunione plenaria dell'IUCN a Nuova Delhi (India) adottò inoltre una risoluzione con la quale tentò una definizione di una delle tre categorie menzionate nei termini seguenti:

[National park means] a relatively large area where one or several ecosystems are not materially altered by human exploitation or occupation.¹⁶³

Gli Stati furono al tempo stesso invitati a non attribuire la denominazione di "parchi nazionali" ad aree che non rispecchiassero tale definizione¹⁶⁴.

Nel 1972, la seconda conferenza mondiale sui parchi (Yellowstone-Grand Teton, Stati Uniti) adottò una risoluzione con la quale chiese all'IUCN di elaborare un sistema di categorie delle aree protette che fosse fondato sui diversi obiettivi gestionali collegati all'istituzione dei siti, piuttosto che sui nomi nazionali più comuni, nonché di attribuire una denominazione a ciascuna categoria.

Durante la riunione fu presentata una classificazione in sei tipologie, che descriveva gli obiettivi gestionali potenziali alla base dell'istituzione dei siti protetti con un esplicito riferimento anche ai valori culturali¹⁶⁵. La conferenza raccomandava che l'IUCN:

taking into account existing terminology in international treaties and in close consultation with governments concerned [...]: 1) Define the various purposes for which

risoluzione 1831 (XVII) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 18 dicembre 1962 (*Economic Development and the Conservation of Nature*).

¹⁶³ *Speaking a Common Language* cit., p. 45.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 45.

¹⁶⁵ Il sistema proposto fu pubblicato nel 1973 con il titolo di *Classification and Use of Protected Natural and Cultural Areas, IUCN Occasional Paper No. 4*. Il sistema operava una distinzione tra: "1. Protected Anthropological Areas (Natural Biotic Areas, Cultivated Landscapes, Sites of Special Interest); 2. Protected Historical or Archaeological Areas (Archaeological Sites, Historical Sites); 3. Protected Natural Areas (Strict Natural Areas, Managed Natural Areas, Wilderness Areas); 4. Multiple Use Areas; 5. National Parks; 6. Related Protected Areas (Provincial Parks, Strict Nature Reserves, Managed Nature Reserves, National Forest and Related Multiple Use Reserves, Anthropological, Archaeological or Historical Reserves)". Cfr. anche DASMANN, *Development of a Classification System for Protected Natural and Cultural Areas*, in ELLIOT, *Second World Conference on National Parks, Proceedings*, IUCN, Morges, 1974.

protected areas are set aside; and 2) Develop suitable standards and nomenclature for such areas.¹⁶⁶

Il lavoro che l'IUCN intraprese negli anni immediatamente successivi risultò in un sistema di dieci categorie di aree protette: si trattava del primo passo verso una terminologia universale.

Come venne anche evidenziato nel 1978 da un gruppo di lavoro incaricato di studiare il processo definitorio in atto nell'ambito dell'IUCN, tra gli obiettivi dell'organizzazione vi era infatti quello di assicurare che:

regardless of nomenclature used by nations [...] a conservation area can be recognised and categorised by the objectives for which it is in fact managed.¹⁶⁷

Definite e classificate secondo gli obiettivi gestionali di ciascuna e senza alcuna interrelazione gerarchica, le dieci categorie proposte potevano a loro volta essere catalogate in tre gruppi diversi.

Il primo gruppo (*Group A*) comprendeva le prime cinque tipologie di aree protette, che avrebbero implicato una diretta azione della CNPPA, dal momento che i relativi obiettivi gestionali coincidevano con gli scopi prioritari dell'istituzione: I) riserva scientifica (*scientific reserve*), II) parco nazionale (*national park*), III) monumento naturale (*natural monument/national landmark*), IV) riserva per la conservazione della natura (*nature conservation reserve*) e V) paesaggio protetto (*protected landscape*). Il secondo gruppo (*Group B*) annoverava tre ulteriori categorie, altrettanto dirette a obiettivi di conservazione naturalistica, ma non in maniera esclusiva e pertanto rilevanti solo in maniera parziale per il lavoro della CNPPA: VI) riserva per una determinata risorsa (*resource reserve*), VII) riserva antropologica (*anthropological reserve*) e VIII) area gestita per un utilizzo diversificato (*multiple-use management area*). Infine, il terzo gruppo (*Group C*) annoverava due categorie di aree protette definite da programmi internazionali: IX) riserva di biosfera (*biosphere reserve*) e X) sito del patrimonio (naturale) mondiale (*world heritage site - natural*).

Rifacendosi alle considerazioni illustrate all'inizio del paragrafo, si può ben intuire che il sistema di categorie appena descritto presentava diversi limiti.

Non esauendo il procedimento induttivo a livello terminologico, il sistema proposto non forniva alcuna definizione di "area protetta" quale entità primigenia, della quale le dieci categorie menzionate costituiscono specificazioni gestionali. Con riferimento alle categorie comprese nel secondo gruppo, il sistema inseriva degli elementi estranei e ulteriori rispetto allo scopo prioritario di tutela naturalistica nel quale si identifica il concetto di area protetta. L'inclusione nel sistema di

¹⁶⁶ *Speaking a Common Language* cit., p. 48.

¹⁶⁷ IUCN, *Categories, objectives and criteria for protected areas*, IUCN, Gland, Switzerland, 1978, p. non disponibile.

due denominazioni internazionali di aree protette – le riserve di biosfera e i siti del patrimonio mondiale – comportava un ulteriore elemento di ambiguità laddove diverse aree protette avrebbero senz'altro potuto ricadere anche in una delle otto categorie precedenti, creando problemi di classificazione. Infine, il sistema mancava completamente della dimensione marina, contenendo esclusivi riferimenti all'ambito terrestre della protezione ambientale.

Nel 1984, la CNPPA iniziò una revisione del sistema di categorie, che condusse all'elaborazione di un nuovo schema basato soprattutto sulle prime cinque categorie del 1978.

A conclusione di un seminario tenutosi a Caracas (Venezuela) nel 1992, in occasione del quarto congresso mondiale sui parchi nazionali e le aree protette, fu adottata una raccomandazione (n. 17) con la quale alla CNPPA e all'IUCN fu richiesto di:

endorse a system of six protected area categories based on management objectives; recommend this to governments; and explain it through guidelines.¹⁶⁸

Nel 1994, l'Assemblea Generale dell'IUCN approvò il nuovo sistema e lo raccomandò agli Stati membri. Lo stesso organo chiese inoltre alla CNPPA di realizzare delle linee guida per illustrare le nuove categorie, che furono pubblicate lo stesso anno dall'IUCN in collaborazione con il Centro mondiale di monitoraggio sulla conservazione (WCMC)¹⁶⁹.

Finalmente, il nuovo sistema conteneva una definizione dell'entità primigenia, prima di specificarne le categorie: si trattava della finalizzazione di un procedimento logico induttivo in atto da decenni. Le linee guida del 1994 riconobbero che:

The starting point must be a *definition of protected area* [...]:

An area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means.

This definition embraces the “universe” of protected areas. All categories must fall within this definition.¹⁷⁰

In questo modo, veniva anche chiarito che, laddove un sito non avesse rispecchiato la definizione generale, non avrebbe nemmeno potuto essere inserito nel sistema categorico; ritenendo

¹⁶⁸ *Speaking a Common Language* cit., 2004, p. 12.

¹⁶⁹ IUCN, CNPPA e WCMC, *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, Gland, Switzerland, 1994.

¹⁷⁰ *Ibid.*, Chapter 2. Basic Concepts, p. 7.

completo il sistema delle sei categorie gestionali, un sito identificabile nella definizione citata sarebbe invece senz'altro rientrato in una di esse.

Come si vede, la definizione del 1994 si riferiva anche all'ambiente marino e non solo a quello terrestre; richiedeva la predisposizione di strumenti legislativi o parimenti effettivi per assicurare la protezione della biodiversità attraverso una pianificazione soprattutto gestionale; e includeva la tutela del patrimonio culturale che fosse da ritenere "associato" alle risorse naturali oggetto di protezione.

A questo punto, un certo grado di confusione, a livello terminologico, potrebbe derivare dalla circostanza che, anche per ciò che concerne la definizione dell'entità primigenia dell'area protetta, esistono due varianti: quella della CBD, già citata¹⁷¹, e quella dell'IUCN. Considerando il carattere vincolante della prima e solo raccomandatorio della seconda, si dovrebbe concludere per la prevalenza di quanto sancito dal testo della CBD, almeno per tutti gli Stati che ne sono parte.

Tuttavia, diverse considerazioni invitano a una più estesa e flessibile interpretazione.

Innanzitutto, bisogna considerare la continua e determinante collaborazione della Commissione mondiale dell'IUCN sulle aree protette (WCPA) nel perseguimento degli obiettivi della CBD e che le linee guida dell'IUCN formano parte integrante del programma di lavoro della CBD sulle aree protette. Inoltre, l'adesione ai programmi dell'IUCN è piuttosto ampia, abbracciando più di un'ottantina di Stati, che sono anche parte alla CBD, e più di un centinaio di agenzie governative¹⁷². Ancora, nel programma di lavoro sulle aree protette, la CBD ha adottato il sistema categorico individuato dall'IUCN, che presuppone un ovvio consenso riguardo alla definizione dell'entità originaria di cui ciascuna categoria rappresenta una specificazione gestionale. Infine, si può rilevare che le due definizioni non si contraddicono: entrambe si fondano sull'obiettivo prioritario della conservazione e richiedono la messa in atto di specifiche misure per la tutela della natura¹⁷³; entrambe presuppongono l'adozione misure gestionali determinate¹⁷⁴; ed entrambe presumono, sia pure in maniera implicita, l'istituzione di un'autorità responsabile per la gestione dell'area¹⁷⁵.

Le linee guida IUCN del 2008 rilevano pertanto che:

¹⁷¹ Cfr. par. precedente.

¹⁷² I dati relativi a ottobre 2008 sono i seguenti: 86 Stati, 120 agenzie governative, 90 organizzazioni non governative internazionali, 33 affiliati e 812 organizzazioni non governative nazionali (v. Membership Statistics, <http://www.iucn.org/about/union/members/network/>).

¹⁷³ La definizione della CBD impiega il termine "conservation", mentre quella dell'IUCN del 1994 ha favorito il termine "protection". Ciò che conta è comunque il riferimento all'attuazione, nell'area in questione, di un regime più rigoroso che altrove.

¹⁷⁴ Entrambe le definizioni richiedono chiaramente che l'area sia "gestita" (*managed*), per il raggiungimento di specifici obiettivi di conservazione (CBD) e per il tramite di leggi o di strumenti altrettanto effettivi (IUCN).

¹⁷⁵ *Speaking a Common Language* cit., p. 27.

There is tacit agreement between the CBD Secretariat and IUCN that the two definitions effectively mean the same thing.¹⁷⁶

Rispetto alla definizione dell'IUCN del 1994, la definizione della CBD presenta il pregio di essere più semplice e concisa ma, al tempo stesso, sufficientemente ampia da permettere un'interpretazione evolutiva del concetto di area protetta, così da potervi far rientrare tutte quelle misure che di volta in volta dovessero rendersi necessarie per far fronte a sviluppi non prevedibili all'epoca della redazione del testo del trattato.

Pur essendo più essenziale, la definizione della CBD contiene un elemento tuttavia molto importante: il richiamo esplicito alla delimitazione geografica, che invece manca nella definizione dell'IUCN del 1994.

L'assenza del riferimento alla biodiversità quale oggetto degli obiettivi di conservazione, inoltre, lungi dal costituire un paradosso in un trattato che è stato redatto appositamente a quello scopo, ha permesso alle parti della CBD il perseguimento di obiettivi anche non esclusivamente relativi alla mera conservazione della natura, ma senza il difetto di volerlo a tutti i costi esplicitare nella definizione, come invece ha fatto l'IUCN¹⁷⁷.

Nel maggio del 2007, ad Almeria (Spagna), in occasione di un vertice sul sistema classificatorio delle aree protette¹⁷⁸, iniziò a essere discussa la proposta di una nuova definizione generale.

Riveduta e parzialmente modificata nel corso dell'ultimo anno, la nuova definizione è stata infine avallata dal congresso mondiale sulla conservazione dell'IUCN¹⁷⁹ e inserita nelle nuove linee guida sulle categorie gestionali delle aree protette (2008), che sostituiscono quelle del 1994. Secondo il nuovo strumento:

*A protected area is a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values.*¹⁸⁰

¹⁷⁶ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 75.

¹⁷⁷ La definizione dell'IUCN del 1994 ha voluto inserire il riferimento al patrimonio culturale associato alla natura da proteggere. La CBD, che non vede tra i suoi obiettivi la tutela del patrimonio culturale, ma contiene previsioni sulla conoscenza tradizionale (o indigena) collegata all'uso della biodiversità, grazie all'ampia definizione adottata consente la potenziale designazione di aree protette rivolte alla tutela di tale conoscenza, che può senz'altro essere considerata – impiegando i termini contenuti nella definizione IUCN del 1994 – come “associated cultural resource”. Come si vede, la definizione della CBD è più semplice, ma permette il perseguimento degli stessi obiettivi, almeno sotto il profilo della cultura indigena legata all'uso delle componenti naturali. Diverso è il caso di beni culturali materiali associati a determinati spazi naturali, di cui la CBD non si occupa.

¹⁷⁸ *Protected Areas Categories Summit*, Almeria, Spain, 7-11 May 2007.

¹⁷⁹ *Fourth IUCN World Conservation Congress*, Barcelona, Spain, 5-14 October 2008.

¹⁸⁰ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 8.

Come si vede, l'IUCN ha innanzi tutto voluto inserire nella nuova definizione di area protetta l'importante riferimento alla delimitazione spaziale, che era invece assente nella definizione del 1994.

Naturalmente, in mancanza di specificazioni, si deve presumere che l'area protetta definita dall'IUCN potrà essere costituita da terra, mare, acqua dolce, ovvero da una combinazione di due o più di queste componenti¹⁸¹.

Quanto ai confini del sito protetto, le linee guida IUCN puntualizzano che:

these borders can sometimes be defined by physical features that move over time (e.g., river banks) or by management actions (e.g., agreed no-take zones).

Si tratta però di una specificazione poco apprezzabile sotto il profilo della certezza normativa, nel senso che i casi menzionati, in quanto solo esemplificativi, non possono escludere un'interpretazione inclusiva di altri e ben più vaghi contesti in cui, come si è già affermato, la natura sfuggente e variabile dei confini può rendere ambiguo l'ambito di applicazione del regime di conservazione.

L'obiettivo perseguito dall'IUCN e da tutti i sostenitori dell'idea del confine "variabile" o "flessibile" è quello di assicurare una presunta adattabilità dello strumento alle mutevoli circostanze naturali (nella maggior parte dei casi legate alle stagioni). Tuttavia, questa idea rischia di generare l'effetto opposto, laddove un incerto ambito di applicazione delle regole è stato sempre adoperato come motivo per sottrarsi alla loro osservanza, piuttosto che come incentivo per attuarle comunque nel segno della precauzione.

Un elemento positivo che invece merita di essere evidenziato è l'utilizzo del termine "spazio" (*space*) al posto di "area" (*area*). Infatti, a differenza di quest'ultima, che richiama alla mente il concetto di *superficie*, il termine spazio fa un esplicito riferimento alla *tridimensionalità*. La conferma della necessità di considerare contemporaneamente le tre dimensioni della conservazione naturalistica si ritrova nella seguente esemplificazione contenuta nelle linee guida del 2008:

e.g., as when the airspace above a protected area is protected from low-flying aircraft or in marine protected areas when a certain water depth is protected or the seabed is protected but water above is not: conversely subsurface areas sometimes are *not* protected (e.g., are open for mining).¹⁸²

¹⁸¹ Tre esempi di aree protette che coprono biomi molto differenti tra loro sono individuati dalle linee guida: *Wolong Nature Reserve* (Cina), iscrivibile nella categoria IUCN I.a, solo terrestre; *Lake Malawi National Park* (Malawi), iscrivibile nella categoria IUCN II, per la maggior parte costituita da acqua dolce; *Masinloc and Oyon Bay Marine Reserve* (Filippine), iscrivibile nella categoria IUCN I.a, soprattutto marina.

¹⁸² "In some situations protected areas need to consider the impacts of human activities in three dimensions. [...]. Issues specific to marine and inland water sites include fishing, dredging, diving and underwater noise. A number of

Quanto alla specificazione della circostanza per cui l'area deve essere "riconosciuta" (*recognised*), secondo le linee guida essa intende significare che è necessario che l'area protetta sia identificata come tale e distinta dal resto del territorio, a prescindere dalle diverse tipologie di governance (*governance*) cui è potenzialmente soggetta. A tale "riconoscimento" può contribuire senz'altro l'iscrizione del sito in una lista di aree protette – come, ad esempio, quella del patrimonio mondiale della WHC o delle zone umide della Convenzione di Ramsar – ovvero una denominazione nazionale che contraddistingua il suo *status* privilegiato di protezione (parco nazionale, riserva naturale, santuario, etc.). Il riconoscimento di un'area come "protetta" può anche solo dedursi dal suo inserimento nella lista del WDPA.

Si è inteso così creare le condizioni terminologiche per poter includere nella definizione anche quei casi di aree originariamente dichiarate protette da comunità indigene, cui ha fatto seguito un riconoscimento governativo. Un esempio relativo all'Australia è citato dalle linee guida del 2008:

Anindilyakwa Indigenous Protected Area (IPA) was self-declared by aboriginal communities in the Groote Eylandt peninsula, one of many self-declared IPAs recognized by the government.¹⁸³

Il riferimento alla circostanza per cui l'area deve essere "rivolta" (*dedicated*) alla conservazione richiama l'impegno vincolante diretto alla tutela a lungo termine del sito naturale. Secondo le linee guida dell'IUCN, le fonti di tale obbligo possono essere di varia natura: trattati internazionali, legislazioni nazionali, regionali o provinciali, regolamenti locali, diritto consuetudinario, alleanze concluse tra organizzazioni non governative, statuti di associazioni private e politiche societarie, schemi di certificazione. Per avallare tale considerazione, le linee guida citano tre esempi, che presentano tre strutture giuridiche nettamente diversificate.

Il primo caso riguarda il *Lake St Clair National Park* (Tasmania, Australia), iscrivibile nella categoria II dell'IUCN e istituito nell'ambito della *Tasmanian Wilderness World Heritage Area*, un'iniziativa del governo australiano rivolta all'attuazione degli obblighi derivanti dalla WHC¹⁸⁴.

countries have enshrined three-dimensional aspects into their protected area legislation; for example Cuba bans mining below protected areas", DUDLEY (a cura di), p. 9.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸⁴ Il *Lake St Clair National Park* è una delle aree protette che concorrono a costituire la *Tasmanian Wilderness World Heritage Area* (TWWHA): "the core area was inscribed on the World Heritage List in 1982 on the basis of all four natural criteria and three cultural criteria, satisfying more criteria than any other World Heritage property on Earth", Parks and Wildlife Service, Tasmania (www.parks.tas.gov.au). Le altre aree protette della TWWHA sono: *Cradle Mountain*, *Southwest National Park*, *Franklin-Gordon Wild Rivers National Park*, *Hartz Mountains*, *Mole Creek Karst National Park*, *Walls of Jerusalem National Park*, *Central Plateau Conservation Area*, *Devils Gullet State Reserve* e *Liffey Falls State Reserve*. Cinque delle citate aree protette condividono lo stesso piano di gestione (*Tasmanian Wilderness World Heritage Area Management Plan*).

Il secondo esempio è costituito dal *Nabanka Fish Sanctuary* (Filippine), un'area in cui il regime di conservazione è direttamente gestito dalla comunità (*community conserved area*): in questo caso, la comunità locale ha aderito a una moratoria della pesca nella zona senza che essa sia stata imposta per legge.

Infine, il terzo esempio riguarda *Port Susan Bay Preserve* (Washington, Stati Uniti), un'area di 4.122 acri all'estuario del fiume Stillaguamish di proprietà di *Nature Conservancy*: in questo caso, l'organizzazione non governativa proprietaria del terreno ha predisposto e attuato tramite i suoi volontari un regime di protezione delle specie animali ivi presenti (soprattutto salmoni, uccelli acquatici e piccoli roditori).

Secondo l'IUCN, pertanto, a prescindere dalla fonte dell'obbligo di protezione, l'area deve essere specificamente rivolta allo scopo primario della conservazione.

L'esplicito riferimento alla circostanza per cui, oltre a essere riconosciuta e rivolta alla conservazione, l'area protetta deve anche essere "gestita" (*managed*), pone l'accento sulla necessità dell'elemento logistico e amministrativo, senza il quale l'obiettivo istitutivo rimarrebbe una semplice chimera. Le linee guida, opportunamente, specificano che:

"managed" can include a decision to leave the area untouched if this is the best conservation strategy.¹⁸⁵

Come si può immaginare, è assai ampia la diversità delle situazioni potenziali.

Ad esempio, in India, il *Kaziranga National Park* (categoria II IUCN) viene gestito principalmente attraverso misure rivolte al controllo delle attività di bracconaggio e misure di rimozione delle specie aliene invasive. In Finlandia, l'*Archipelago National Park* (categoria II IUCN) viene gestito utilizzando metodi di allevamento tradizionali, allo scopo di conservare le specie associate ai prati da pascolo.

Il riferimento alle leggi o ad altri strumenti efficaci (*legal or other effective means*) induce a ritenere che, secondo l'IUCN, il procedimento legislativo, lungi dall'essere l'unica opzione, rappresenta piuttosto una delle alternative potenziali per gestire un'area protetta. Le linee guida del 2008 specificano che:

[...] protected areas must either be gazetted (that is, recognised under statutory civil law), recognised through an international convention or agreement, or else managed through other effective but non-gazetted means, such as through recognised traditional rules

¹⁸⁵ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 8.

under which community conserved areas operate or the policies of established non-governmental organizations.¹⁸⁶

Il testo esplicativo appena citato lascia tuttavia un margine di dubbio, laddove sembra confondere il momento istitutivo dell'area protetta con quello gestionale. Infatti, si è già detto che – al di là dei casi di proprietà private volontariamente riservate a finalità conservazionistiche – il regime più rigoroso sul quale si fonda lo strumento in esame non può essere imposto che per via legislativa. Anche nel caso di aree protette originariamente dichiarate da popolazioni indigene o comunità locali, il successivo riconoscimento governativo rappresenta un elemento essenziale per l'imposizione di un determinato regime normativo su una parte del territorio dello Stato, nonché per l'efficace repressione delle violazioni.

Ad esempio, l'*Attemborough Nature Reserve* (Regno Unito) viene gestita dall'organizzazione non governativa *Nottingham Wildlife Trust* in collaborazione con la società di estrazione mineraria *RMC Aggregates Ltd*, proprietaria del terreno, ma è stata dichiarata sito di speciale interesse scientifico (*Site of Special Scientific Interest*, SSSI) – e pertanto riconosciuta come area protetta – su base legislativa, attraverso un procedimento che, oltre ai proprietari del fondo e ai residenti, vede coinvolti: l'organismo deputato alla conservazione della natura nel territorio interessato, incaricato di individuare l'area da proteggere¹⁸⁷, l'autorità gestionale locale e il Segretario di Stato¹⁸⁸. Allo stesso modo, l'*Indi Wasi National Park* (Alto Fragua, Colombia) rappresenta la prima area protetta colombiana proposta e gestita direttamente dalle comunità indigene locali (*Tandachiridu Inganokuna*), in collaborazione con l'organizzazione non governativa *Amazon Conservation Team*, ma il riconoscimento dell'area protetta fa comunque seguito a un accordo concluso con l'agenzia governativa deputata alla tutela dell'ambiente in quella zona (*National Park Service*).

Come si vede, bisogna operare una distinzione tra il momento istitutivo, che vede il riconoscimento dell'area protetta come tale, e il momento gestionale: il primo deve necessariamente consistere in un procedimento in grado di assicurare che uno *spazio* venga *geograficamente definito* e *riconosciuto* come area protetta, nonché *rivolto* al perseguimento di obiettivi di conservazione più rigorosi che altrove; il secondo momento, che è diretto alla gestione idonea al raggiungimento dell'obiettivo di conservazione prefissato, potrà essere affidato a entità diverse da quelle che hanno determinato i confini e la denominazione dell'area, ma fermo restando il vincolo dell'autorità gestionale all'osservanza del quadro normativo collegato all'istituzione dell'area protetta.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸⁷ A seconda dei casi: *Northern Ireland Environment Agency*, *Natural England*, *Scottish Natural Heritage* o *Countryside Council of Wales*.

¹⁸⁸ Cfr. *Wildlife and Countryside Act 1981* (Chapter 69), 30 October 1981, Part II, Section 28, come emendato nel 2001.

A differenza che nelle versioni precedenti, nella definizione del 2008 viene anche manifestata la necessità che lo strumento, oltre a rispondere ai requisiti costitutivi già menzionati, sia anche efficace, attraverso l'impiego del verbo “raggiungere, realizzare, avere successo” (*to achieve*). Si tratta di una precisazione fortemente voluta da alcuni gestori di aree protette, nel corso delle riunioni dedicate alla nuova definizione¹⁸⁹.

Il riferimento al “lungo termine” (*long term*) sul quale deve misurarsi il raggiungimento degli obiettivi di conservazione è anch'esso innovativo, giacché mancava in tutte le versioni precedenti. Sul punto, le linee guida specificano quanto segue:

Temporary measures, such as short-term grant-funded agricultural set-asides, rotations in commercial forest management or temporary fishing protection zones are not protected areas as recognised by the IUCN.¹⁹⁰

Il riferimento essenziale all'obiettivo della “conservazione” (*conservation*) si ricollega al concetto per cui occorre tutelare gli *habitat* naturali e le specie di fauna e flora a essi collegate *nel loro stato naturale*, così come anche richiesto dalla CBD¹⁹¹.

Quanto alla “natura” (*nature*) da proteggere, si tratterà senz'altro della biodiversità a livello genetico, specifico ed ecosistemico, ma anche della geodiversità e delle caratteristiche morfologiche o altrimenti peculiari del paesaggio naturale¹⁹².

Due ultimi elementi contenuti nella definizione del 2008 meritano un commento, prima di procedere all'elencazione delle sei categorie di aree protette dell'IUCN.

Il primo è dato dall'espressione “servizi ecosistemici associati” (*associated ecosystem services*), ai quali viene parimenti rivolto l'impegno conservativo. Si tratta di tutte quelle funzioni – ecologiche e sociali – alle quali i siti protetti contribuiscono: esse sono strettamente correlate all'esistenza del sito, ma non interferiscono con lo scopo principale, comunque diretto alla conservazione della natura. Le linee guida illustrano più specificamente a quali altre funzioni, oltre a quelle puramente naturalistiche, un'area protetta può essere collegata:

¹⁸⁹ Le linee guida inoltre ammoniscono: “Although the category will still be determined by objective, management effectiveness will progressively be recorded on the World Database on Protected Areas and over time will become an important contributory criterion in identification and recognition of protected areas”, DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 9.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹⁹¹ L'art. 8 (*In-situ* conservation), lett. d), della CBD richiama le Parti a: “Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings”. Impiegando lo stesso linguaggio, le linee guida del 2008 spiegano quanto segue: “In the context of this definition conservation refers to the *in-situ* maintenance of ecosystems and natural and semi-natural habitats and of viable populations of species in their natural surroundings and, in the case of domesticated or cultivated species [...], in the surroundings where they have developed their distinctive properties”, *ibid.*, p. 9.

¹⁹² Gli esempi citati dalle linee guida a questo proposito sono i seguenti: “*Bwindi Impenetrable Forest National Park* in Uganda (category II) is managed primarily to protect natural mountain forests and particularly the mountain gorilla. The *Island of Rum National Natural Reserve* in Scotland (category IV) was set up to protect unique geological features”, *ibid.*, p. 9.

These can include provisioning services such as food and water; regulating services such as regulation of floods, drought, land degradation, and disease; supporting services such as soil formation and nutrient cycling; and cultural services such as recreational, spiritual, religious and other non material benefits.¹⁹³

Per esempio, il *Gunung Gede National Park* (Java, Indonesia), contribuisce all'approvvigionamento di acqua destinato a Giacarta e il *Sundarbans National Park* (Bangladesh) concorre a proteggere la costa dalle inondazioni¹⁹⁴.

L'ultimo elemento menzionato nella definizione di area protetta dell'IUCN concerne i "valori culturali" (*cultural values*) collegati alla natura oggetto dell'obiettivo di conservazione. A questo proposito, le linee guida spiegano che si tratta di tutti quei valori che non interferiscono con i propositi conservazionistici e che, anzi, ogni valore culturale presente in un'area protetta può dirsi tale solo se non è rivolto a ostacolare gli obiettivi di tutela naturalistica¹⁹⁵. Si tratterà, in particolare, di quelle conoscenze tradizionali e pratiche locali che contribuiscono alla conservazione della natura in pericolo, nonché di quelle conoscenze e pratiche indigene che sono allo stesso modo minacciate e che pertanto necessitano di misure di tutela. Le linee guida riportano solo i tre esempi che seguono, specificamente collegati all'esistenza di siti sacri, laddove si è invece già visto come i valori culturali e la conoscenza indigena relativa agli elementi naturali può assumere diverse forme:

Many protected areas contain sacred sites, e.g., *Nyika National Park* in Malawi has a sacred pool, waterfall and mountain. Traditional management of forests to supply timber for temples in Japan has resulted in some of the most ancient forests in the country, such as the protected primeval forest outside *Nara*. The *Kaya* forests of coastal Kenya are protected both for their biodiversity and their cultural values.¹⁹⁶

Rimane poco chiara la ragione per cui, tra i c.d. servizi associati di cui si è parlato, le linee guida abbiano voluto necessariamente ricomprendere anche quelli culturali (*cultural services*), laddove una specifica menzione per questi ultimi, sotto forma di "valori" piuttosto che di "servizi", era già stata prevista altrove nella medesima definizione.

6. Il sistema classificatorio dell'IUCN

¹⁹³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁹⁵ "All cultural values in a protected area should meet this criterion", *ibid.*, p. 9.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 9.

Le sei categorie individuate dal sistema attuale di classificazione dell'IUCN ricevono le seguenti denominazioni:

categoria I(a) – “riserva naturale integrale” (*Strict Nature Reserve*);

categoria I(b) – “area selvatica” (*Wilderness Area*);

categoria II – “parco nazionale” (*National Park*);

categoria III – “monumento naturale” (*Natural Monument*);

categoria IV – “area per la gestione di un *habitat*/di una specie” (*Habitat/species management area*);

categoria V – “paesaggio terrestre/marino protetto” (*Protected landscape/seascape*);

categoria VI – “area per la gestione sostenibile delle risorse naturali” (*Managed resource protected area*).

Diverse perplessità suscita, anche in questo caso, la mancanza di una logica deduttiva con riferimento alla prima categoria, che si specifica direttamente in due categorie diverse senza menzione dell'entità originaria. Ci si chiede, infatti, in quale logica riposi la scelta di sei categorie, delle quali solo una si divide in due entità distinte, e per quale motivo non sia invece stato direttamente definito un sistema di sette categorie.

In ogni caso, la definizione di area protetta e le sei categorie appena citate nelle quali essa si specifica devono essere applicate nel contesto di alcuni principi guida, la cui elaborazione risale al 1994. Pur non essendo interamente richiamati dalle linee guida del 2008, si ritiene che tali principi siano ancora applicabili al sistema classificatorio.

Innanzitutto, l'inserimento del sito protetto in una delle sei categorie deve basarsi su un criterio esclusivamente gestionale:

In the first instance, categories should be assigned on the basis of the primary management objective as contained in the legal definitions on which it was established; site management objectives are of supplementary value. This approach ensures a solid basis to the system, and is more practical. In assigning an area to a category, therefore, national legislation (or similar effective meas, such as customary agreements or the declared objectives of a non-governmental organization) will need to be examined to identify the primary objective for which the area is to be managed.¹⁹⁷

Un secondo principio applicabile al sistema di categorie è quello per cui l'assegnazione di un sito protetto a una di esse non costituisce in alcun modo un giudizio circa l'efficacia gestionale dell'area protetta: non bisogna confondere, cioè, la dichiarazione degli obiettivi gestionali cui tende l'istituzione di un'area protetta con l'effettivo perseguimento degli stessi.

¹⁹⁷IUCN, CNPPA e WCMC, *Guidelines* cit., p. 8.

In alcuni casi, per esempio, è avvenuto che aree protette istituite per perseguire gli obiettivi gestionali della II categoria (parco nazionale) venissero successivamente ed erroneamente riassegnate a un'altra categoria – più spesso la V categoria (paesaggio protetto) – perché si è ritenuto che in quei casi i siti non fossero stati efficacemente tutelati contro l'avanzamento antropico¹⁹⁸. Perciò risulta importante, ancora una volta, distinguere i due momenti – quello istitutivo e quello gestionale – e non cercare di assegnare l'area protetta a una categoria sulla base dei risultati gestionali effettivi, confondendo gli obiettivi fissati dalla categoria con l'esito cui ha condotto il loro perseguimento, ossia:

what an area is intended to be; and how it is run.¹⁹⁹

Un terzo principio sul quale si fonda la classificazione gestionale – e che costituisce la stessa ragion d'essere degli sforzi definitivi degli ultimi decenni – afferma che il sistema di categorie dell'IUCN è da considerare “internazionale”: esso è infatti stato elaborato per fornire un “linguaggio comune” che permetta un confronto degli strumenti in esame a livello globale.

Il corollario del suddetto principio è la flessibilità con la quale va interpretata la natura necessariamente generica delle indicazioni gestionali, le quali devono essere attuate a livello nazionale per il tramite degli strumenti ivi disponibili, nonché in contesti globalmente differenti²⁰⁰.

Un quarto principio – già peraltro illustrato diverse volte nel corso della ricerca – consiste nel riconoscimento dell'estrema varietà delle denominazioni che le aree protette possono ricevere a livello nazionale, senza che ciò comprometta il sistema classificatorio e le denominazioni stabilite a livello internazionale per ciascuna categoria:

In a perfect world, IUCN's system of categories would have been in place first, and national systems would have followed on, using standard terminology. In practice, of course, different countries have set up national systems using widely varying terminology. [...]. At the national level, of course, a variety of titles will continue to be used. Because of this it is inevitable that the same title may mean different things in different countries; and different titles in different countries may be used to describe the same category of protected

¹⁹⁸ Nel primo caso l'obiettivo primario è rivolto alla protezione dell'integrità ecologica e vede l'esclusione di ogni impatto antropico che vada oltre gli scopi ricreativi, scientifici o educativi. Nel secondo caso, invece, la gestione dell'area si fonda proprio sull'interazione tra uomo e natura. Laddove l'effettiva gestione dell'area protetta iscrivibile nella II categoria non fosse riuscita a garantire l'esclusione dell'interazione antropica, un errore comune consisteva nel riassegnare l'area in questione alla V categoria, modificandone pertanto gli obiettivi di gestione e adeguando così il proposito iniziale al risultato finale, anziché il contrario.

¹⁹⁹ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 8.

²⁰⁰ “The system of categories has been developed, *inter alia*, to provide a basis for international comparison. Moreover, it is intended for use in all countries. Therefore the guidance is inevitably fairly general and will need to be interpreted with flexibility at national and regional levels”, IUCN, CNPPA e WCMC, *Guidelines cit.*, p. 9.

area. This is all the more reason for emphasising an international system of categorization identified by management objectives in a system which does not depend on titles.²⁰¹

Un ultimo principio applicabile alle categorie è quello per cui esse sono tutte parimenti importanti: il sistema non comporta una classificazione gerarchica degli obiettivi gestionali e il numero assegnato a ciascuna categoria non riflette in alcun modo un diverso grado di importanza della stessa. Ad Almeria, durante il vertice sulle categorie dell'IUCN (2007), la questione era stata in effetti sollevata da alcuni partecipanti, laddove fu fatto notare:

that having numbers for the categories implies there is a hierarchy, which is unhelpful, and that numbers for specific categories should be removed. Also some participants suggested that names of categories should be removed. There were mixed views on both points and no show of hands was called for; [...].²⁰²

Come si vede, alla fine venne mantenuta una numerazione crescente delle categorie, nonostante le perplessità sollevate in sede definitoria.

Altri suggerimenti dei partecipanti al vertice di Almeria riguardarono una revisione dell'ordine di elencazione di alcune categorie e la separazione della prima tipologia in due categorie diverse, ma le proposte non ebbero seguito²⁰³.

Quanto alla scelta dei nomi, le linee guida del 2008 specificano che:

The names of all protected areas except the ones in category II were chosen to relate, more or less closely, to the main management objective of the category.²⁰⁴

L'eccezione del nome assegnato alla II categoria (parco nazionale) deriva dalla circostanza che esso precede di gran lunga il sistema classificatorio dell'IUCN, essendo già in uso in molti sistemi nazionali già dalla fine del secolo scorso per individuare diverse tipologie di aree protette. Nel lavoro classificatorio dell'IUCN, si è ritenuto che tale denominazione si rendesse particolarmente appropriata per aree protette di dimensioni consistenti e rivolte a obiettivi diversificati²⁰⁵. Tuttavia, la pratica internazionale in proposito varia molto e numerosi "parchi nazionali" sono stati in seguito

²⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

²⁰² *Protected Areas Categories Summit*, Almeria, Spain, 7-11 May 2007, Draft Minutes, draft of 14 January 2008, p. 3.

²⁰³ *Ibid.*, p. 3.

²⁰⁴ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 11.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 11.

ascritti a categorie diverse dalla seconda, per interessare tutte e sei le tipologie del sistema classificatorio dell'IUCN²⁰⁶.

Si è detto che i numeri nel sistema non implicano alcuna gerarchia tra le categorie di area protetta. La classificazione fondata su una numerazione crescente vale invece a rappresentare il diverso grado di presenza antropica nell'area. Infatti:

It is inherent to the system that the categories represent varying degrees of human intervention. [...]. [C]ategories I to III are mainly concerned with the protection of natural areas where direct human intervention and modification of the environment has been limited; in categories IV, V and VI significantly greater intervention and modification will be found.²⁰⁷

Le linee guida del 2008 hanno comunque voluto precisare che la mancanza di una gerarchia nel sistema non rende automaticamente le categorie tutte parimenti utili alla conservazione, ma esse devono essere scelte sulla base delle valutazioni più appropriate ad ogni specifico contesto, così da massimizzare le potenzialità dello strumento²⁰⁸. Ad Almeria, questa specificazione incontrò il consenso di tutti i partecipanti, a seguito di alcune discussioni vertenti, in particolare, sulla necessità di un approccio misto per tutelare ecosistemi complessi, nonché sul pericolo insito in considerazioni meramente politiche nelle decisioni relative all'assegnazione delle categorie²⁰⁹.

Ulteriori specificazioni contenute nelle linee guida del 2008 rispetto a quelle del 1994 riguardano la possibilità di attuare diversi regimi di *governance* nelle diverse categorie, dal momento che nessuna di esse è stata destinata a uno specifico sistema direttivo²¹⁰, nonché la necessità di garantire che, in ogni caso, l'uso delle categorie non venga mai impiegato per espropriare popolazioni delle loro terre²¹¹.

Le aree protette non devono essere considerate in maniera isolata le une dalle altre.

Le linee guida del 2008 affermano che, allo scopo di garantire il successo della conservazione *in situ*, il sistema globale delle aree protette deve comprendere almeno un esempio rappresentativo

²⁰⁶ Per esempio: il *Dipperu National Park* (Australia) appartiene alla categoria I(a); il *Guanacaste National Park* (Costa Rica) alla categoria II; lo *Yozgat Camligi National Park* (Turchia) alla categoria III; il *Pallas Ounastunturi National Park* (Finland) alla categoria IV; lo *Snowdonia National Park* (Wales, UK) alla categoria V; l'*Expedition National Park* (Australia) alla categoria VI e così via.

²⁰⁷ IUCN, CNPPA e WCMC, *Guidelines* cit., p. 10.

²⁰⁸ "All categories make a contribution to conservation but objectives must be chosen with respect to the particular situation; not all categories are equally useful in every situation", DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 10.

²⁰⁹ "It was noted that, in some cases, categories were assigned for political or related reasons, and may not adequately reflect the real objectives of the protected areas nor the real contribution of these areas to biodiversity conservation", *Protected Areas Categories Summit*, Almeria, Spain, 7-11 May 2007, Draft Minutes, draft of 14 January 2008, p. 3.

²¹⁰ "Any category can exist under any governance type and *vice versa*", DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 10.

²¹¹ "The definition and categories of protected areas should not be used as an excuse for dispossessing people of their land", *ibid.*, p. 10.

di ciascuno dei diversi ecosistemi mondiali e individuano cinque elementi che devono necessariamente concorrere a caratterizzare un “sistema” di aree protette: rappresentatività, completezza ed equilibrio; idoneità; complementarità; coerenza; equilibrio tra costi e benefici ed equità distributiva²¹². Il programma di lavoro della CBD sulle aree protette, come si vedrà, si fonda su alcuni degli stessi elementi.

Vista inoltre la varietà della nomenclatura esistente a livello globale per definire il concetto di rete ecologica, qui si può notare come l’IUCN abbia voluto appositamente evitare ogni riferimento specifico per impiegare, piuttosto, il generico termine di “sistema”.

E’ opportuno ricordare che nel 2000, al Congresso mondiale sulla conservazione (Amman, Giordania), i membri dell’IUCN hanno adottato una raccomandazione (n. 2.82) con la quale hanno richiesto che le attività di estrazione mineraria vengano bandite dalle prime quattro categorie IUCN²¹³. Adottata da una sostanziosa maggioranza dei membri dell’IUCN, la raccomandazione citata è stata invece fortemente contestata dagli Stati Uniti²¹⁴.

Le linee guida del 2008 descrivono le sei categorie in maniera molto più analitica rispetto allo strumento del 1994 ed esaminano, nell’ordine: l’obiettivo primario, gli obiettivi secondari, il ruolo della tipologia gestionale nell’ambito paesaggistico in cui si colloca, le specificità che rendono unica ogni categoria e i problemi interpretativi che possono derivare da ciascuna applicazione.

Esula dallo scopo della presente ricerca analizzare nel dettaglio ciascuna delle categorie in questione. In seguito ci si limita, pertanto, ad alcune considerazioni generali relative, rispettivamente, alle modalità di assegnazione delle categorie proposte, alla prassi internazionale

²¹² *Ibid.*, p. 10.

²¹³ La raccomandazione citata “calls on all IUCN’s State members to prohibit by law, all exploration and extraction of mineral resources in protected areas corresponding to IUCN protected area management categories I-V”. Lo stesso strumento contiene un riferimento anche alle ultime due categorie: “in categories V and VI, exploration and localized extraction would be accepted only where the nature and extent of the proposed activities of the mining project indicates the compatibility of the project activities with the objectives of the protected areas”. E’ stato notato che “at the present time, adoption of the Amman recommendation for Categories I to IV would eliminate around six per cent of global land areas from mineral activity”, *Speaking a Common Language* cit., pp. 153-154.

²¹⁴ “The mining industry too was strongly opposed; arguing that while in most cases companies would not wish to mine within protected areas, more development were preferred to a blanked ban”, *ibid.*, p. 154. Esistono comunque casi di positiva collaborazione tra alcune società di estrazione e le istituzioni incaricate di garantire la salvaguardia delle aree naturali. Per esempio, a partire dal 2001, *Shell International Ltd.* ha adottato procedure operative volte a minimizzare l’impatto sull’ambiente nelle attività di estrazione petrolifera. Inoltre, ha assunto i seguenti impegni: “First, Shell will not explore for, or develop, oil and gas resources from within natural World Heritage sites, in recognition of the outstanding universal value that these sites represent for society. Second, operational practices will be upgraded wherever the company operates in IUCN category I-IV protected areas or where an environmental, social, health impact assessment indicates high biodiversity values. This will involve spatial/regional planning exercises, assessing secondary impacts, implementing Biodiversity Action Plans, and conducting appropriate baseline and monitoring studies. Third, Shell will publicly report on activities in IUCN categories I-IV and, finally, will work with IUCN and others to develop and pilot ways of strengthening the management effectiveness of protected areas through the provision of key skills, creation of sustainable livelihoods and by exploring options for sustainable financing”, MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 44.

riguardo al ricorso alle stesse categorie e, infine, all'applicazione del sistema classificatorio solo con riferimento all'ambiente marino.

L'assegnazione a una determinata tipologia gestionale può avere luogo in tre diverse fasi relazionate all'esistenza dell'area protetta. Se avviene *prima* che l'area venga istituita, le decisioni relative agli obiettivi di gestione diventano parte del processo di pianificazione. Se avviene *dopo* l'istituzione del sito protetto, gli obiettivi gestionali già in precedenza articolati vengono analizzati allo scopo di assegnare l'area alla categoria che meglio riesce a descrivere lo strumento nel suo complesso, attraverso un lavoro interpretativo che, talvolta, può risultare complesso²¹⁵. Se infine, a seguito di un cambiamento intervenuto nella gamma delle priorità gestionali ovvero nell'eventualità di un errore di classificazione commesso in un primo tempo, l'area *cambia* classificazione, le linee guida del 2008 sottolineano che:

[C]hanging a category in most countries is governed by the legal framework on protected areas and should follow an assessment at least as rigorous as the one applied in defining the existing category in the first place.²¹⁶

Si è già spiegato che, secondo la regola applicativa fondamentale, la scelta della categoria deve fondarsi sull'obiettivo primario perseguito attraverso l'istituzione del sito protetto. Ora si può aggiungere su quale valore percentuale può essere misurato tale obiettivo.

Le linee guida del 2008 specificano che lo scopo gestionale primario individuato per ogni tipologia dovrà applicarsi ad almeno i tre quarti dell'area protetta. Un quarto dello spazio protetto potrà quindi essere destinato ad altri usi, purchè siano compatibili con l'obiettivo primario di conservazione definito dalla categoria, e tale diversa gestione potrà anche ruotare all'interno dell'area, non essendo obbligatorio che la misura percentuale indicata interessi una sola porzione del sito in maniera permanente²¹⁷.

Un'altra questione, spesso evocata nell'ambito delle riunioni relative ai problemi definitivi, riguarda il rapporto tra categoria gestionale e dimensioni del sito protetto. A questo proposito, infatti, sebbene non esistano regole inflessibili, si deve riconoscere che alcune categorie tendono a interessare aree protette più estese di altre.

Le nuove linee guida dell'IUCN contengono solo indicazioni molto generali:

²¹⁵ Si noti che classificare un'area protetta *dopo* che essa è già stata istituita può concorrere tuttavia a stimolare opportuni cambiamenti negli obiettivi e nelle attività gestionali.

²¹⁶ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 34.

²¹⁷ Si tratta di un concetto particolarmente adattabile all'ambiente marino, con riferimento ad aree protette in cui attività di pesca sostenibili vengono permesse a rotazione per non condurre al sovrasfruttamento di una singola zona. Un esempio di questo tipo è la *Kosi Bay Nature Reserve* (KwaZulu Natal, Sudafrica).

Overall scale often depends on other factors, such as the amount of land or water available, population density etc.

In terms of *relative scale* some categories are more likely to be either large or small, because of their particular management objectives, but there could be exceptions for virtually every category.²¹⁸

Nell’ottica di un confronto tra normalità dei casi e relative eccezioni, si può affermare che la categoria I(a) interessa soprattutto aree protette di piccole dimensioni, allo scopo di conservare la natura nel suo stato pristino e autosufficiente, mentre riserve naturali integrali di grande estensione – come alcuni siti australiani – rappresentano eccezioni derivanti dalla circostanza che il relativo territorio è interessato da una bassissima densità di presenza antropica e non ospita attrazioni turistiche in grado di modificarne la destinazione gestionale.

La categoria I(b), per contro, interessa aree solitamente estese, dal momento che tra gli obiettivi istitutivi vi è quello di tutelare ecosistemi naturali su larga scala, idonei a offrire anche opportunità di isolamento dalla presenza antropica: le aree ascritte a tale categoria che presentano dimensioni minori – e che costituiscono delle eccezioni all’interno della tipologia gestionale in questione – sono state evidentemente istituite nella speranza di un loro futuro allargamento²¹⁹.

I parchi nazionali (II categoria) devono presentare un’estensione sufficiente a garantire la conservazione dei processi ecosistemici nella loro interezza, pertanto sono formati da aree di dimensioni mediamente consistenti: un’eccezione può essere individuata nelle piccole isole, che possono infatti ospitare ecosistemi completamente indipendenti, sebbene di più ridotte dimensioni, ed essere gestite secondo la tipologia suddetta.

La III categoria, relativa ai monumenti naturali, si riferisce invece ad aree protette di piccole dimensioni: siti più estesi e contenenti *anche* monumenti naturali sono in realtà destinati ad una vasta gamma di obiettivi gestionali, come la tutela di *habitat* o di interi ecosistemi, e perciò verranno ascritti ad altre categorie (in particolare, la II). La tipologia in questione è l’unica a caratterizzarsi per le dimensioni delle aree protette: nella grande maggioranza dei casi, infatti, un monumento naturale interessa uno spazio ridotto.

Le aree gestite secondo gli obiettivi della IV categoria presentano dimensioni circoscritte alle necessità delle singole specie o all’estensione del particolare *habitat* che il sito intende tutelare²²⁰, mentre aree più estese e che necessitano di regolari e più complesse attività gestionali saranno generalmente da ascrivere ad altre categorie (V o VI). Tuttavia, si tenga presente che in questo

²¹⁸ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 36.

²¹⁹ Le linee guida individuano alcune eccezioni in “relatively small areas set up as wilderness in the hope that they can be expanded in the future”, *ibid.*, p. 36.

²²⁰ “If the site is set up to protect only individual species or habitats this suggests that is relatively small”, *ibid.*, p. 36.

particolare caso le dimensioni non costituiscono un elemento necessariamente caratterizzante la categoria e le dimensioni variano notevolmente (anche in considerazione della varietà comportamentale delle specie animali che si vogliono tutelare).

Le aree ascrivibili alla penultima categoria sono destinate al perseguimento di obiettivi diversificati e la molteplicità degli approcci attuabili suggerisce dimensioni mediamente estese: gli spazi più ridotti hanno spesso una destinazione gestionale circoscritta alle sole connotazioni culturali dell'area.

Infine, anche la VI categoria interessa aree di dimensioni solitamente estese, a causa della molteplicità delle destinazioni gestionali attuabili nello spazio protetto: un'eccezione è riscontrabile in ambito marino, laddove alcune aree riservate ad attività di prelievo sostenibile presentano dimensioni più circoscritte.

Si è visto quindi come le dimensioni delle aree protette si relazionino alle tipologie gestionali individuate dall'IUCN. Un'ulteriore questione riguarda quelle aree che, per la diversità degli obiettivi che perseguono, sono potenzialmente e contemporaneamente ascrivibili a più di una categoria²²¹.

Sono individuabili tre ipotesi di classificazione multipla.

Il primo caso concerne determinate aree protette, variamente denominate e inserite nel sistema di zonaggio di un'area più estesa, che per la diversità degli obiettivi di gestione che le caratterizzano possono essere ascritte a una categoria differente rispetto a quella dell'area più estesa che le comprende. Le linee guida ritengono che la classificazione multipla, in questo caso, sia assolutamente compatibile con il sistema, ma avvertono:

When reporting “nested” protected areas it is important to avoid double counting and to ensure that databases do not overstate the amount of land or sea that has been designated.²²²

Così, ad esempio, i parchi nazionali (*national parks*) del Regno Unito – classificabili nella V categoria – rappresentano circa il nove per cento del territorio dell'Inghilterra e del Galles e includono al loro interno alcune riserve naturali nazionali (*national nature reserves*) – classificabili nella IV categoria – che rappresentano lo 0,7 per cento del territorio dei parchi. Pertanto, nel processo di raccolta dati, bisognerà prestare attenzione a questa circostanza e non archiviare l'ultima percentuale citata come aggiuntiva rispetto al territorio complessivo dei parchi nazionali.

²²¹ “Can a protected area contain more than one category? [...] This is one of the most vexed questions relating to the categories. The answer is that it depends; on ownership, governance and to some extent on the wishes of the protected area authority or authorities”, *ibid.*, p. 36.

²²² *Ibid.*, p. 36.

Può darsi poi il caso che alcuni spazi protetti non ricevano una denominazione specifica, ma rappresentino semplicemente l'esito del processo di zonaggio di un'estesa area protetta interessata da una gestione diversificata. Le linee guida affermano che queste "zone", pur senza una specifica denominazione, possono essere classificate in una categoria diversa rispetto a quella dell'area protetta che concorrono a formare, laddove vengano precisamente descritte e definite dallo strumento legislativo che ha istituito quest'ultima:

In some protected areas, parts of a single management unit are classified *by law* as having different management objectives and being separate protected areas: in effect, these "parts" are individual protected areas that together make up a larger unit, although they are all under a single management authority.²²³

Per esempio, in Australia, il *Great Barrier Reef Marine Park* (GBRMP) è stato nel suo complesso ascritto alla VI categoria, ma alcune zone destinate a una gestione diversificata sono state invece registrate nell'ambito delle prime cinque tipologie. Fondamentale, a questo proposito, è stato un chiaro riconoscimento degli obiettivi gestionali nello strumento giuridico.

L'IUCN individua due diverse ipotesi cui può condurre il processo di zonaggio di un'area: la prima, che vede una definizione geografica e gestionale ben specificata dallo strumento giuridico istitutivo, permette una classificazione diversificata a seconda delle zone; la seconda, che si fonda invece su processi più frequenti di revisione gestionale condotti al di fuori di ogni procedimento legislativo, non comporta alcuna suddivisione dell'area in categorie separate.

A questo proposito è il caso di notare che, sebbene le misure di zonaggio costituiscano una componente essenziale della gestione di un'area protetta, solo nel 2008 l'IUCN si è deciso ad affrontare la questione con riferimento al sistema di categorie. Infatti, le linee guida del 1994 non contenevano alcuna indicazione in proposito, creando una serie di dubbi interpretativi:

It is not clear how to classify large protected areas containing a range of zones, each with different management objectives.

This problem is especially acute in relation to large marine protected areas where ecosystem scale management is sought. [...].

The solution lies in the development of clearer advice. This should not depart from the basic principles developed in the 1994 Guidelines but should interpret these in a range of circumstances (e.g. large protected areas with a number of management zones, marine protected areas, transboundary protected areas, biosphere reserves, bioregional projects). Such advice needs to be accompanied by a number of illustrative case studies.²²⁴

²²³ *Ibid.*, p. 37.

²²⁴ *Speaking a Common Language* cit., p. 35.

Il terzo e ultimo caso in cui risulta possibile procedere ad una classificazione diversificata è rappresentato dalle aree protette transfrontaliere (TBPA)²²⁵, che svolgono un ruolo importante non solo a livello conservazionistico, ma anche nell'ambito della cooperazione internazionale, per esempio fungendo da strumento di riconciliazione interstatale nelle situazioni post belliche (*Parks for Peace*²²⁶).

In tali ipotesi, i siti protetti che sorgono allo stesso tempo su diversi territori nazionali vengono gestiti da autorità differenti, spesso per il tramite di strumenti finalizzati alla cooperazione, che possono variare da intese informali a veri e propri accordi internazionali tra i governi interessati. Quantunque unificate sotto la medesima denominazione, le diverse parti dell'area protetta transfrontaliera tendono spesso a essere gestite in vista di obiettivi variamente definiti secondo le diverse priorità nazionali e, nel caso in cui tali obiettivi si diversifichino sostanzialmente, le diverse porzioni del territorio interessato dalle misure di protezione dovranno essere ascritte a categorie differenti²²⁷. L'assegnazione di una TBPA a categorie multiple, anzi, a ben guardare costituisce la regola, più che l'eccezione. Ad esempio, un'analisi della lista delle aree protette transfrontaliere esistenti nel 1999 ha mostrato che l'85 per cento presentava una classificazione diversificata per porzioni di territorio in almeno due categorie differenti. La proposta, avanzata in sede definitiva, di istituire una categoria a sé stante per le TBPA, non ha invece avuto seguito²²⁸.

L'istituzione zone tampone (*buffer zones*) e il mantenimento di corridoi biologici rappresentano misure essenziali per il perseguimento degli obiettivi di conservazione della natura. Può sorgere però la questione di come qualificare questo tipo di misure nell'ambito classificatorio dell'IUCN. Un ulteriore argomento affrontato dalle nuove linee guida riguarda, quindi, la classificazione

²²⁵ L'IUCN definisce l'area protetta transfrontaliera come segue: "an area of land and/or sea that straddles one or more borders between states, sub-national units such as provinces and regions, autonomous areas and/or areas beyond the limit of national sovereignty or jurisdiction, whose constituent parts are especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed cooperatively through legal or other effective means". Nel 2001, esistevano 169 aree protette transfrontaliere complesse, implicanti almeno 666 aree protette nazionali. Cfr. MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 39.

²²⁶ L'IUCN definisce i Parchi per la Pace come segue: "Transboundary protected areas that formally dedicated to the protection and maintenance of biological diversity and of natural and associated cultural resources, and to the promotion of peace and cooperation", *ibid.*, p. 39. Per esempio, la regione montagnosa della Cordigliera del Condor, tra Ecuador e Perù, è stata al centro di rivendicazioni territoriali per circa un ventennio, fino all'avvio del Progetto di area protetta transfrontaliera della Cordigliera del Condor, consistente in diverse aree protette lungo il confine.

²²⁷ "Whilst it is important that management approaches within the different components of a transboundary protected area are complementary, there is no reason why they should be the same", DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 37.

²²⁸ "There have been suggestions that transboundary conservation areas deserve their own category or perhaps some other way to distinguishing them within the UN list. [...]. The IUCN/ITTO [International Tropical Timber Organization, NDR] meeting [...] rejected the idea of a separate category for TBPA initiatives (indeed this would be logically difficult as the constituent parts are already generally assigned to categories) but did want to explore the possibility of a separate listing for transboundary protected areas in the UN List, in the same way that World Heritage Sites and Biosphere Reserves are similarly listed twice", *Speaking a Common Language cit.*, pp. 104-105.

gestionale degli spazi, anch'essi istituiti a vincolo di tutela paesaggistica e naturale, che circondano le aree protette:

Buffer zones, biological corridors etc. may or may not also be protected areas (and thus eligible for a category) depending on the form of management and recognition by the state. [...]. Whether or not such areas can be assigned a category depends on whether or not they qualify as protected areas under the IUCN definition.²²⁹

Come si vede, oltre alle funzioni essenziali di difendere gli spazi protetti dalle minacce esterne e, contemporaneamente, di garantire la connessione ecologica tra gli stessi allo scopo di potenziarne gli effetti benefici sull'ambiente nel suo complesso, le zone tampone e i corridoi biologici – nonché misure analoghe – possono essere considerati essi stessi “aree protette”, laddove rispettino i requisiti contenuti nella definizione generale dell'IUCN. Anche questi spazi potranno quindi, in certi casi, essere classificati in una delle sei categorie.

7. L'applicazione del sistema classificatorio nei diritti nazionali e nei trattati internazionali

Rimane da esaminare la questione più importante in questo ambito definitorio: occorre valutare quale favore incontra la classificazione dell'IUCN nella pratica degli Stati e come gli strumenti internazionali si sono adeguati – o possono essere interpretati – alla luce delle classificazioni proposte.

Come contributo al progetto *Speaking a Common Language*, condotto tra il maggio del 2002 e l'agosto del 2004 dall'IUCN in collaborazione con l'Università di Cardiff (Regno Unito), il Centro di diritto ambientale dell'IUCN (*Environmental Law Center*, ELC) ha intrapreso una revisione degli strumenti legislativi e di politica ambientale nazionali, allo scopo di valutare in che misura essi siano stati influenzati dalla classificazione proposta dall'IUCN.

Occorre essere consapevoli di alcuni dei limiti che, tuttavia, tale ricerca ha presentato. Innanzi tutto, essa si è focalizzata solo sui testi legislativi successivi al 1978 (data alla quale risale la pubblicazione del primo sistema classificatorio), peraltro esclusivamente relativi alle aree protette e non anche alla pianificazione del territorio, che invece, in certi casi, può essere rilevante. In secondo luogo, alcune legislazioni sono state esaminate solo attraverso la lettura di brevi estratti in lingua inglese, perdendo quindi il riferimento completo al testo in lingua originale. In terzo luogo, sono stati presi in considerazione solo gli strumenti legislativi istitutivi delle aree protette archiviate nel

²²⁹ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 37.

sistema di raccolta dati dell'UNEP. Infine, l'intero lavoro di revisione è stato intrapreso da esperti scientifici e non giuridici²³⁰.

A seconda della corrispondenza riscontrata tra il linguaggio impiegato negli strumenti esaminati e quello proposto dall'IUCN, sono stati individuati quattro livelli di influenza che le categorie internazionali hanno avuto e possono avere sui sistemi legislativi nazionali e sulla normativa internazionale:

- 1) IUCN protected area management categories are incorporated into instruments exactly and IUCN is specifically mentioned (specifically mentioned and followed);
- 2) Very similar categories to those of IUCN are used and/or IUCN is not specifically mentioned (strong influence with very similar categories);
- 3) Contains concepts that are similar to the IUCN categories (few similar categories with no clear or direct influence);
- 4) No similarities seem to exist between the protected areas established and the IUCN categories (no apparent influence).²³¹

Dei 322 strumenti legislativi nazionali esaminati dall'ELC e redatti da 164 diversi paesi a partire dal 1978²³², circa il sette per cento – 22 strumenti legislativi – è risultato rientrare nei primi due livelli di corrispondenza appena illustrati²³³. Restringendo il campo di ricerca a dopo il 1994 – anno della pubblicazione del sistema composto dalle sei categorie definitive e accompagnato dalle linee guida – la percentuale ha subito un innalzamento fino al dieci per cento (dei 126 strumenti nazionali esaminati, 13 incorporavano le categorie IUCN)²³⁴.

²³⁰ *Speaking a Common Language* cit., p. 56.

²³¹ *Ibid.*, p. 56.

²³² "The information gathered is comprehensive with 192 countries reviewed. Of these, 164 countries have been included in the statistics as some countries do not have existing national legislation relating to protected areas, their legislation is dated before 1978 or there was not enough information available to make a sensible judgement on content and thus the influence of the categories. A total of 439 pieces of national legislation were reviewed and of these 322 have been included in the statistics", *ibid.*, p. 63.

²³³ "Of the 322 pieces of national legislation reviewed, [...], Level 1 was assigned to 0.6 per cent (two pieces of legislation), Level 2 to 6.2 per cent (20 pieces of legislation), Level 3 to 35.4 per cent (114 pieces of legislation) and Level 4 to 57.8 per cent (186 pieces of legislation)", *ibid.*, p. 57.

²³⁴ "Level 1 (1.6 per cent) and level 2 (8.7 per cent). [...]. The higher percentage of countries whose use of the categories system has been classified at Level 2 (strong influence with very similar categories) reflects the adaptation of the categories system to suit national conditions, as recommended in the 1994 Guidelines", *ibid.*, p. 57. I tredici Stati che, secondo l'analisi condotta dall'ELC, a partire dal 1994 hanno inserito le categorie IUCN nelle proprie legislazioni nazionali sono i seguenti: Australia (*Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*); Brasile (*Law No. 9.985 establishing the National System of Protected Areas Management 2000*); Bulgaria (*Protected Areas Law 1998*); Cambogia (*Law on Environmental Protection and Natural Resource Management 1996 and Proposed Legislation*); Cuba (*Decree Law 201 National System of Protected Areas 1999*); Georgia (*Law on the System of Protected Territories 1996*); Ungheria (*Act No. LIII of 1996 on Nature Conservation in Hungary 1996*); Kuwait (*Protected Area Law 1999*); Messico (*General Ecology Law 1996*); Niger (*Loi Fixante le régime de la chasse et de la protection de la faune 1998 e Portant Loi-cadre relative à la protection de l'environnement 1998*); Slovenia (*Nature Conservation Law 1999*) e Vietnam (*Regulation of Special Use Forests, Protection Forests and Production Forests, which are Natural Forests – Decision No. 08/2001/QĐ-TTg of January 11 2001*). Gli strumenti vengono qui citati come sono stati riportati nel rapporto dell'ELC.

In generale, tuttavia, l'IUCN rileva che l'influenza del sistema classificatorio proposto è più elevata nell'ambito delle politiche ambientali dei governi piuttosto che negli strumenti di legge. E' vero che le linee di indirizzo politico sono destinate nel tempo a essere incorporate negli strumenti legislativi e, pertanto, a risolversi in condotte universalmente obbligatorie a livello nazionale, ma il processo di formalizzazione è ancora abbastanza lento, viste le diverse priorità di molti governi in materia ambientale.

Delle 102.102 aree protette contenute nella Lista delle Nazioni Unite²³⁵, 68.066 vengono identificate secondo la categoria IUCN di appartenenza (si tratta del 67 per cento del numero delle aree protette elencate nella Lista, ovvero dell'81 per cento del territorio protetto complessivo).

I dati potrebbero sembrare positivi, ma occorre tenere presente che ben 3,6 milioni di chilometri quadrati – corrispondenti alle 34.036 aree protette elencate nella Lista senza categoria di appartenenza – rimangono oscuri circa gli obiettivi gestionali perseguiti, nel senso che tali informazioni non vengono trasmesse a livello internazionale secondo un linguaggio omogeneo (proprio ciò cui tende, appunto, il sistema dell'IUCN).

Inoltre, dato l'elevato numero di siti elencati nella Lista, vi è anche da considerare che, in alcuni casi, le categorie segnalate al sistema di raccolta dati del WCMC e dell'UNEP – il WDPA – non corrispondono a ciò che invece è stato riportato nel più datato documento illustrativo dell'area protetta in questione. Errori e incongruenze sono abbastanza frequenti. Per esempio – e non è un caso che le aree che si è in procinto di citare siano quasi tutte marine, visto il ritardo che ha caratterizzato l'inclusione delle specificità di tale ambiente nel sistema classificatorio – la *Soufrière Marine Management Area* (St Lucia) è ascritta alla VI categoria nell'archivio internazionale delle aree protette, ma non vi è alcuna indicazione in proposito nel documento illustrativo relativo all'area; al contrario, il *Saba Marine Park* (Antille Olandesi) è classificato nella VI categoria nel documento illustrativo, ma non viene classificato nel WDPA; il *Montego Bay Marine Park* (Giamaica) è ascritto alla II categoria IUCN nell'archivio internazionale, ma figura nella III categoria nel documento illustrativo; la *Hol Chan Marine Reserve* (Belize) ricade nella II categoria secondo il WDPA, ma viene classificato nella IV categoria nel documento illustrativo; al *Palawan Wildlife Sanctuary and Biosphere Reserve* (Filippine) non viene riconosciuta alcuna classificazione, e così via.

Come si vede, alcuni strumenti legislativi nazionali istitutivi di aree protette incorporano direttamente il sistema classificatorio dell'IUCN, altri sono interpretabili alla luce degli obiettivi ivi descritti. Tale interpretazione, tuttavia, può talvolta condurre a classificazioni contraddittorie e, di conseguenza, poco affidabili, come nei casi appena menzionati. Per ciò riguarda la classificazione

²³⁵ IUCN e UNEP-WCMC, 2003 *United Nations List of Protected Areas*, Gland-Cambridge, 2003.

delle aree protette del WDPA, così come viene effettuata da ciascuno Stato sulla base delle linee guida dell'IUCN, è stato rilevato quanto segue:

Information sent from governments for incorporation into the WDPA is not always of high quality and does not necessarily emerge from a rigorous process of assignment.

There is no way in which a decision to assign a particular category can be appealed against by a person or institution who feels that they have been unfairly penalized by an inaccurate decision nor are there systems for verifications of assignments.

UNEP-WCMC has indicated that it does not have the resources to follow up with governments where no information is forthcoming or to assign categories in the absence of data.

The current system is operated almost entirely through dialogue between governments and UNEP-WCMC, and to some extent WCPA, without an opportunity for other stakeholders to express opinions about the assignment of categories.²³⁶

Quelle appena elencate rappresentano le maggiori debolezze, intrinseche al sistema, che fanno delle categorie uno strumento solo potenzialmente risolutivo a livello di comunicazione internazionale e di raccolta dati, se correttamente e metodicamente impiegato in tal senso dai singoli paesi.

A livello internazionale, degli strumenti globali presi in considerazione dall'ELC nel 2004, solo tre sono risultati riflettere lo schema di categorie proposto dall'IUCN.

Seguendo un ordine cronologico, il primo riferimento da citare – che, anziché come testo giuridico, si presenta sotto forma di processo di confronto interstatale – è il Forum intergovernativo sulle foreste (IFF)²³⁷ che, tuttavia, per la sua natura estremamente specifica e la scarsa rilevanza che presenta per il tema centrale della ricerca, si ritiene di non dover approfondire ulteriormente.

Il secondo strumento è la Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Maputo, 2003): dei trentacinque trattati a copertura regionale esaminati dall'ELC, esso è risultato essere l'unico direttamente influenzato dalle categorie IUCN. Il trattato – che succede alla Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Algeri, 15 settembre 1968) – all'art. V (*Use of Terms*), par. 6, classifica come segue le aree finalizzate alla conservazione (*conservation areas*) menzionate nel testo:

“Conservation areas” means:

²³⁶ *Speaking a Common Language* cit., p. 31.

²³⁷ Si tratta del secondo dei due processi avviati dalle Nazioni Unite nell'ambito del dialogo internazionale sulle politiche forestali per il quinquennio di fine secolo: dal 1995 al 1997 attraverso il Comitato intergovernativo sulle foreste (*Intergovernmental Panel on Forests*, IPF) e dal 1997 al 2000 attraverso le quattro sessioni dell'IFF. Per i documenti relativi a quest'ultimo, cfr. <http://www.un.org/esa/forests/documents-iff.html>.

a) any protected area designated and managed mainly or wholly for one of the following purposes:

- i) science or wilderness protection (Strict Nature Reserve/Wilderness Areas);
- ii) ecosystem protection and recreation (National Parks);
- iii) conservation of specific natural features (National Monuments);
- iv) conservation through management interventions (Habitat/Species Management Areas);
- v) landscape/seascape conservation and recreation (Protected Landscapes/Seascapes);
- vi) the sustainable use of natural ecosystems (Managed Resource Protected Areas)

for which definitions and management objectives are contained in Annex 2 to this Convention, as well as

b) other areas designated and/or managed primarily for the conservation and sustainable use of natural resources, for which criteria may be adopted and from time to time reviewed by the Conference of the Parties.

Come si vede, il testo contiene un riferimento diretto alle sei categorie elaborate dall'IUCN, le cui linee guida – risalenti tuttavia al 1994, perciò già datate rispetto allo strumento elaborato nel 2008 – sono riportate nell'Allegato II al trattato.

Il terzo strumento che richiama esplicitamente le categorie dell'IUCN è la CBD. Ovviamente, nessun riferimento si ritrova nel testo del trattato, la cui elaborazione risale al 1992²³⁸, ma la conferenza delle Parti, in occasione della settima riunione (Kuala Lumpur, 2004):

Recognizes the value of a single international classification system for protected areas and the benefit of providing information that is comparable across countries and regions and therefore *welcomes* the ongoing efforts of the IUCN World Commission on Protected Areas to refine the IUCN system of categories and *encourages* Parties, other Governments and relevant organizations to assign protected-area management categories to their protected areas, providing information consistent with the refined IUCN categories for reporting purposes; [...].²³⁹

Inoltre, tra gli oltre 90 obiettivi da attuare entro il prossimo biennio (2010) per le aree terrestri ed entro il prossimo quadriennio (2012) per le aree marine, il programma di lavoro della CBD sulle aree protette prevede anche quello di:

²³⁸ Non viene, comunque, nemmeno menzionato l'originale sistema classificatorio di dieci categorie risalente al 1978.

²³⁹ CBD COP Decision VII/28 (Kuala Lumpur, 2004), *Protected Areas (Articles 8 (a) to (e))*, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28, par. 31. Il paragrafo citato è stato riaffermato testualmente da CBD COP Decision IX/18 (Bonn, 2008), *Protected Areas*, UNEP/CBD/COP/DEC/IX/18, par. 9.

Explore establishment of a harmonized system and time schedule for reporting on sites designated under the Convention on Wetlands, the World Heritage Convention, and UNESCO MAB programme, and other regional systems, as appropriate, taking into account the ongoing work of UNEP-WCMC on harmonization of reporting and the IUCN protected area management category system for reporting purpose.²⁴⁰

Applicando i criteri di conformità elaborati dall'ELC, i tre esempi citati – IFF, Convenzione africana del 2003 e CBD – possono essere inseriti nel primo livello, che vede l'incorporazione del sistema classificatorio dell'IUCN direttamente nello strumento di riferimento.

A questi tre casi, individuati nel 2004, si può oggi aggiungere la Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino nell'area del Mar Baltico (Helsinki, 1992), non già perché le categorie vengano richiamate nel testo del trattato, che ha preceduto la pubblicazione del sistema di classificazione gestionale, ma perché le linee guida elaborate nel 2005 dalla HELCOM, al paragrafo 6 (*Management Options in BSPAs*), stabiliscono che:

In compliance with the guidelines for designating BSPAs, the aim of protection should be described and, when appropriate, assigned to IUCN categories for protected areas.²⁴¹

Oltre agli strumenti fin qui illustrati, che esplicitamente richiamano le categorie dell'IUCN, altri, pur non contenendo riferimenti al sistema classificatorio, possono comunque essere interpretati alla luce degli obiettivi gestionali ivi menzionati e i relativi siti protetti rientrare in una delle sei categorie.

Per esempio, i siti naturali della WHC possono essere virtualmente ascritti a tutte e sei le tipologie, ma la maggior parte di essi rientra nella II categoria, rivolta alla tutela degli ecosistemi, ovvero nella IV, finalizzata alla tutela di *habitat* e di specie particolari.

Dei 174 siti naturali e 25 siti misti iscritti nella lista²⁴², ben 139 corrispondono ai criteri (ix) e (x), perciò focalizzandosi sulla tutela di ecosistemi e biodiversità²⁴³. Di essi, oltre il 70 per cento corrisponde alla II categoria IUCN²⁴⁴ e più del 20 per cento alla IV categoria, mentre solo il 3 per

²⁴⁰ CBD Programme of Work on Protected Areas, Programme Element 4: Standards, Assessment, and Monitoring, par. 4.3.7.

²⁴¹ *Guidelines for Management of Baltic Sea Protected Areas (BSPAs)*, Guidelines for Recommendation 15/5, adopted by HELCOM HABITAT 7/2005.

²⁴² I dati si riferiscono a maggio 2008. I siti misti sono quelli che presentano componenti di entrambi i patrimoni: "Properties shall be considered as "mixed cultural and natural heritage" if they satisfy a part or the whole of the definitions of both cultural and natural heritage laid out in Articles 1 and 2 of the *Convention*", *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 46.

²⁴³ In certi casi si tratta di criteri esclusivi, in altri casi essi si trovano in combinazione con i criteri (vii) e (viii), che non riguardano la tutela della biodiversità.

²⁴⁴ "Some of these same sites may also contain protected areas of other categories (for instance, Te Wahiponamu in New Zealand is comprised of several different protected areas representing five different protected area categories)", DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 72.

cento rientra nelle ultime due tipologie, a maggior impatto antropico²⁴⁵. Tra questi ultimi, vi è il GBRMP, una vasta area a gestione diversificata che rispetta tutti e quattro i criteri per l'iscrizione del sito nella lista del patrimonio naturale mondiale²⁴⁶.

Sempre in ambito UNESCO, per ciò che concerne il Programma MAB, si può riscontrare una più immediata corrispondenza con il sistema classificatorio dell'IUCN, sebbene né la Strategia di Siviglia né il quadro statutario sulle riserve di biosfera nominino le categorie in questione. La circostanza, infatti, che le riserve di biosfera siano finalizzate allo sviluppo sostenibile e, pertanto, implicino una costante interazione tra uomo e natura, fa immediatamente ricadere le stesse in una delle ultime due categorie gestionali. Considerando quanto già illustrato a proposito del sistema di zonaggio obbligatorio che interessa queste aree²⁴⁷, si può affermare che solo il nucleo protetto può talora rientrare in una delle prime quattro categorie, mentre le più ampie zone tampone sono comunque interessate da un'interazione antropica consistente (V e VI categoria) e le zone di transizione, spesso, nemmeno ricadono nella definizione generale di area protetta²⁴⁸. Occorre riconoscere, tuttavia, che non si tratta di una regola prestabilita in assoluto, ma tendenzialmente valida in via generale.

Per ciò che riguarda, infine, la Convenzione di Ramsar, nel 2005, in occasione della nona riunione, la conferenza delle Parti al trattato:

8. AGREES to include as extra data fields in the approved Ramsar Information Sheet for the designation of Wetlands of International Importance from COP9 onwards the following: Protected area categories, if any, for the site, as established by each Contracting Party, and/or IUCN categories (1994), if appropriate, and any other relevant designations;

9. REQUESTS all Contracting Parties, where appropriate, to include information for these new data fields when they next update their Ramsar Information Sheets for existing Ramsar sites; [...].²⁴⁹

Delle 84 zone umide designate a partire dal 1° gennaio 2007, il 44 per cento – 37 zone umide – include informazioni concernenti le corrispondenti categorie IUCN, come richiesto dalla conferenza delle Parti nella risoluzione citata²⁵⁰.

²⁴⁵ “[T]hese categories are represented in eight and six WH sites respectively, out of 128 sites for which the UNEP-WCMC database attributes a protected area category”, *ibid.*, p. 72.

²⁴⁶ L'iscrizione di questo sito nella lista risale al 1981.

²⁴⁷ Si ricorderà che, per venire a esistenza, una riserva di biosfera deve necessariamente prevedere un nucleo protetto (*core area*), una o più zone tampone (*buffer zones*) e una o più zone di transizione (*transition areas*).

²⁴⁸ Cfr. BRIDGEWATER, PHILLIPS, GREEN e AMOS, *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories*, Canberra, 1996.

²⁴⁹ Resolution IX.22 (Kampala, 2005), *Ramsar Sites and Systems of Protected Areas*.

²⁵⁰ I dati si riferiscono al 2008.

Le linee guida dell'IUCN relative all'applicazione del sistema classificatorio individuano due fasi nel procedimento di assegnazione delle categorie alle zone umide: la prima riguarda l'identificazione o meno delle stesse come potenzialmente ascrivibili ad una o più categorie; la seconda riguarda la pratica suddivisione delle zone umide in porzioni di territorio diversamente classificabili. Nella prima fase, possono presentarsi tre casi:

1. There is only one management authority for the entire Ramsar site and, for legal purposes, the whole Ramsar site is classified by law as having one primary objective. [...].
2. There is one management authority responsible for two or more areas making up the Ramsar site, but each such area has separate, legally defined management objectives. [...].
3. There are two or more management authorities responsible for separate areas with different management objectives, which jointly make up the Ramsar site. [...].²⁵¹

Nel primo caso, l'intera zona umida verrà assegnata ad un'unica categoria IUCN, corrispondente all'obiettivo primario che la identifica. Considerando la varietà gestionale che caratterizza i siti Ramsar, viene qui in particolare rilievo la regola applicativa secondo la quale almeno il 75 per cento dell'area deve essere finalizzata all'obiettivo gestionale sul quale si fonda la scelta della categoria e il restante 25 per cento deve essere gestito in maniera compatibile allo scopo primario. Nel secondo e nel terzo caso, invece, separate porzioni della zona umida verranno classificate in maniera diversificata, in un procedimento che costituisce, appunto, la seconda fase individuata dalle linee guida.

²⁵¹ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 74.

Capitolo II

LE AREE MARINE PROTETTE

SOMMARIO: 1. La promozione delle aree marine protette a livello internazionale. – 2. Le definizioni di area marina protetta. – 3. Il sistema classificatorio dell'IUCN nella sua applicazione all'ambiente marino.

1. La promozione delle aree marine protette a livello internazionale

Circa il 71% della superficie del globo è ricoperta da acqua salata: la componente marina è essenziale alla vita del pianeta e l'importanza delle sue risorse è evidenziata anche dalle iniziative intraprese fin da epoca remota da popolazioni indigene di diverse zone del mondo, allorquando furono designate le prime aree marine protette come forma di gestione e di controllo sulle risorse peschiere.

Nonostante le pionieristiche aree marine protette risalgano a centinaia di anni fa, lo sviluppo di tali strumenti di tutela dell'ambiente marino e delle sue risorse è tuttavia progredito con estrema lentezza rispetto a quanto è avvenuto, parallelamente, per gli ambienti terrestri.

In diverse regioni del mondo, le prime aree marine protette sono state istituite solo a partire dagli anni settanta²⁵² e meno dell'1% della superficie salata del pianeta risulta attualmente sotto protezione giuridica²⁵³. La conferenza delle Parti alla CBD ha evidenziato che:

[marine and coastal] protected areas [...] consequently make a relatively small contribution to sustainable management of marine and coastal biodiversity.²⁵⁴

Nel 2004, il numero globale di aree marine protette ammontava a 4.116, coprendo una superficie di circa 1.639.065 chilometri quadrati²⁵⁵. Alla fine del 2006, il numero globale è salito a 4.435, raggiungendo una copertura di circa 2.350.000 chilometri quadrati²⁵⁶.

Oltre a rappresentare una superficie decisamente esigua rispetto alla globale distesa salata, tale estensione viene ulteriormente svalutata dalla circostanza che la distribuzione delle aree marine protette non è omogenea, ma varia considerevolmente di regione in regione. Per esempio, la maggior parte di esse si concentra in Australia e in Nuova Zelanda, coprendo più del 3% della

²⁵² Senza considerare le esperienze risalenti a secoli fa, la prima area marina protetta in senso moderno risale al 1879 (*Royal National Park*, Australia). In realtà, si trattava di un sito terrestre, ma con alcune componenti marine e relativa regolamentazione. Nel XX secolo, la creazione di aree marine protette è ripresa solo nell'ultimo trentennio.

²⁵³ Precisamente, si tratta dello 0,65% della distesa salata globale.

²⁵⁴ CBD COP Decision VII/5 (Kuala Lumpur, 2004), *Marine and Coastal Biological Diversity*, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5.

²⁵⁵ MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 29.

²⁵⁶ WOOD, *Assessing progress towards global marine protection targets: shortfalls in information and action*, in *Fauna & Flora International, Oryx*, 2008, pp. 340-351.

relativa ZEE²⁵⁷. L'Europa accoglie il più alto numero di aree marine protette, seguita dal Nord America, ma la loro estensione spaziale non è rappresentativa. La regione meno protetta al mondo risulta essere l'Oceano Indiano, poiché gli Stati dell'Africa sud-orientale e del Sud asiatico hanno finora accordato protezione al solo 0,1% del totale delle rispettive zone economiche esclusive. Inoltre, alcune grandi aree marine protette tendono a influenzare le statistiche, nel senso che fanno aumentare la misura percentuale della superficie di mare protetta a livello globale, ma in realtà la protezione si concentra solo in alcune specifiche zone del mondo²⁵⁸.

La maggior parte delle aree marine protette si concentra nella fascia tropicale, compresa tra le latitudini 30° N e 30° S: le aree istituite in queste regioni rappresentano il 65% del totale (e circa il 43% delle aree protette globali)²⁵⁹.

La maggior parte delle rimanenti aree marine protette (circa il 26% del totale) si trova a latitudini maggiori di 50° e due terzi di esse si concentrano nell'emisfero Nord.

Pertanto, le fasce di latitudine intermedia, comprese tra i 30° e i 50° – soprattutto quella dell'emisfero meridionale – risultano essere le meno protette in assoluto²⁶⁰.

Quanto al regime di protezione accordato, è interessante notare che solo il 12,8% dei 2.350.000 chilometri quadrati di aree marine protette esistenti al mondo – corrispondente allo 0,08% dell'intera distesa salata globale, nonché allo 0,2% delle aree soggette a giurisdizione nazionale – è soggetto a regolamentazioni che vietano il prelievo ittico (*no-take regulations*)²⁶¹.

Come si vede, comunque, i maggiori – sebbene ancora insufficienti – sforzi di tutela si concentrano lungo le fasce costiere e nelle acque che ricoprono la piattaforma continentale.

²⁵⁷ “Although heavily weighted by the influence of the Great Barrier Reef, there are a large number of other sites, some quite big, throughout this region”, MULONGOY e CHAPE, *op.cit.*, p. 29.

²⁵⁸ Le dieci più grandi aree marine protette a livello mondiale sono le seguenti: *Great Barrier Reef* (designata in Australia nel 1979 come “marine park”, si estende per 344.400 Km²); *North-western Hawaiian Islands* (designata negli Stati Uniti nel 2000 come “coral reef ecosystem reserve”, si estende per 341.400 Km²); *Phoenix Islands* (designata nella Repubblica di Kiribati nel 2006 come “protected area”, si estende per 184.700 Km²); *Macquarie Island* (designata in Australia nel 1999 come “marine park”, si estende per 162.000 Km²); *Galapagos* (designata in Ecuador nel 1996 come “marine reserve”, si estende per 133.000 Km²); *Greenland* (designata in Danimarca nel 1974 come “national park”, si estende per 972.000 Km², di cui 110.600 Km² di superficie marina); *Seaflower* (designata in Colombia nel 2005 come “marine protected area”, si estende per 65.000 Km²); *Heard Island and McDonald Islands* (designata in Australia nel 2002 come “marine reserve”, si estende per 64.600 Km²); *Komandorsky* (designata in Russia nel 1993 come “zapovednik”, si estende per 58.300 Km², di cui 55.800 Km² di superficie marina) e *Wrangel Island* (designata in Russia nel 1976 come “zapovednik”, si estende per 54.700 Km², di cui 46.700 Km² di superficie marina). Le superfici riportate includono le c.d. zone tampone (*buffer zones*), v. *infra*, par. 1.3.

²⁵⁹ “[T]ropical coastal habitats may be among the best protected of all marine habitat types, at least on paper”, WOOD, *ult.op.cit.*, p. 343.

²⁶⁰ Considerando i parametri di riproduzione delle specie marine che abitano le diverse regioni del mondo, sarebbe preferibile che la grandezza delle aree marine protette crescesse con l'aumentare della latitudine. Cfr. LAUREL e BRADBURY, “Big” concerns with high latitude marine protected areas (MPAs): trends in connectivity and MPA size, in *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 2006, pp. 2603-2607.

²⁶¹ “This is the first estimate of global no-take area that has been based directly on no-take data, and improves upon previous estimates that, because of a lack of such information, used IUCN management category as a proxy”, WOOD, *ult.op.cit.*, p. 342.

Per la precisione, la maggior parte delle aree marine protette sorge in una fascia compresa tra le 3 e le 12 miglia dalla costa. Solo alcune si estendono oltre i limiti del mare territoriale, nella ZEE, coprendo l'1,6% delle zone economiche esclusive globali²⁶².

Si registra, invece, un enorme buco normativo per ciò che concerne la protezione delle acque internazionali. Circa il 63% della globale distesa salata – corrispondente al 44% della superficie dell'intero pianeta – si trova al di là delle 200 miglia di mare costiero sul quale gli Stati esercitano la loro sovranità: si tratta della superficie meno protetta dell'intero globo terrestre.

A livello globale, comunque, si può evidenziare un miglioramento nel grado di connessione ecologica assicurata per il tramite di reti di aree marine protette.

E' stato stimato che 2.496 aree marine protette (circa il 56,3% del totale, corrispondente a 1.280.000 Km²) sono connesse ad almeno un'altra area marina protetta nel raggio di 10-20 Km. La maggior parte di esse (cioè l'85% del numero delle aree marine ecologicamente connesse, ovvero il 98% della superficie di mare da queste protetta) è collegata a un massimo di almeno altre dieci aree marine protette. Ampliando la distanza di connessione ecologica a 20-150 Km, si può affermare che 3.487 aree marine protette (il 78,6% del totale, corrispondente a circa 1.880.000 Km²) sono connesse ad almeno un'altra area marina protetta, e generalmente a più di una. E' stato calcolato che:

Combining minimum size and spacing requirements indicates that, at best, 49% of marine protected areas (80% by area) and at worst, only 18% (54% by area) could be considered as part of a connected network.²⁶³

Come si vede, sebbene il modello di “rete ecologica” sia stato originariamente introdotto con riferimento alle aree terrestri, negli ultimi anni un'applicazione degli stessi principi ha iniziato a trovare considerazione con riferimento agli ecosistemi marini.

Sebbene l'istituzione della prima area marina protetta nella sua moderna accezione risalga al secolo scorso, lo slancio verso una più ampia considerazione dello strumento nell'ambito della politica ambientale globale si ebbe solo con il primo congresso mondiale sui parchi nazionali (Seattle, 1962)²⁶⁴. A partire dal decennio successivo, le aree marine protette iniziarono a ricevere un'attenzione specifica e distinta da quella riservata alle aree terrestri²⁶⁵.

²⁶² *Ibid.*, p. 342.

²⁶³ *Ibid.*, pp. 340-351.

²⁶⁴ “Although the establishment of MPAs is not a new phenomenon in municipal law, it was not until recently that MPAs have received attention at the international level”, TANAKA, *A Dual Approach to Ocean Governance - The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea*, Farnham, 2008, p. 162.

²⁶⁵ “The first conference on marine protected areas was sponsored by the International Union for Nature and Natural Resources (IUCN, now known as the World Conservation Union) in Tokyo in 1975. The report of that conference called attention to the increasing pressures imposed by man on marine environments and pleaded for the

La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972) produsse una dichiarazione che sanciva in 26 principi i diritti dell'umanità a utilizzare le risorse naturali per le proprie necessità di sviluppo ma, al tempo stesso, anche il dovere di preservarle per le generazioni presenti e future.

Per ciò che può rilevare sul tema delle aree marine protette, la dichiarazione contiene, tra gli altri, i seguenti principi:

Principle 2 – The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.

Principle 4 – Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife and its habitat, which are now gravely imperilled by a combination of adverse factors. Nature conservation, including wildlife, must therefore receive importance in planning for economic development.

Principle 7 – States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea.

Principle 21 – States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.²⁶⁶

La terza conferenza mondiale sul tema delle aree protette (Bali, 1982), che si focalizzò sul ruolo delle stesse nel fornire sostegno alle comunità locali, richiamò esplicitamente la necessità di incorporare siti marini, costieri e d'acqua dolce nella rete globale di aree protette²⁶⁷.

establishment of a well-monitored system of MPAs that were representative of the world's marine ecosystems. Criteria and guidelines for describing and managing marine parks and reserves were outlined and discussed at the Tokyo conference. In 1980, the IUCN, with the World Wildlife Fund and UNEP, published the World Conservation Strategy, which emphasized the importance of marine environments and ecosystems in the overall goal of adopting conservation measures to ensure sustainable development", *Marine Protected Areas: Tools for Sustaining Ocean Ecosystems*, National Academy Press, Washington, 2001, pp. 146-150.

²⁶⁶ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stockholm, 1972).

²⁶⁷ La CNPPA organizzò una serie di seminari sulla creazione e la gestione delle aree protette marine e costiere, in preparazione alla conferenza mondiale. Risale a due anni dopo la pubblicazione di SALM e CLARK, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers – The "Orange Book"*, 1984. Nel 1991, l'IUCN pubblicò la prima edizione delle linee guida sulle aree marine protette: KELLEHER e KENCHINGTON (a cura di), *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland, 1991.

Un decennio dopo, alla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio, 1992), venivano adottati una dichiarazione e un piano d'azione (Agenda 21).

Il primo dei due strumenti citati contiene 27 principi relativi alla protezione dell'ambiente e rivolti a garantire uno sviluppo responsabile. Ponendo l'uomo al centro delle preoccupazioni per uno sviluppo sostenibile (principio 1)²⁶⁸, la dichiarazione di Rio riconosce il diritto sovrano degli Stati di sfruttare le proprie risorse naturali secondo le rispettive politiche ambientali e di sviluppo. Allo stesso tempo, però, riafferma la responsabilità degli Stati nell'assicurare che le attività intraprese nell'ambito delle rispettive giurisdizioni o sotto il proprio controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati né ad aree che si trovano al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali (principio 2).

La dichiarazione di Rio ha introdotto alcuni dei principi che stanno alla base del diritto internazionale dell'ambiente, come il principio di precauzione (principio 15)²⁶⁹, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate (principio 7)²⁷⁰, il principio per cui "chi inquina, paga" (principio 16)²⁷¹, il principio della previa valutazione d'impatto laddove vengano intraprese attività potenzialmente in grado di produrre effetti consistenti sull'ambiente (principio 17)²⁷². Inoltre, la dichiarazione riconosce che il perseguimento del diritto allo sviluppo deve comunque tenere in considerazione e rispettare le necessità ambientali e di sviluppo delle generazioni presenti e future (principio 3)²⁷³; che, allo scopo di raggiungere un livello di progresso sostenibile, la protezione dell'ambiente deve costituire parte integrante del processo di sviluppo (principio 4)²⁷⁴; che i metodi insostenibili di produzione e consumo devono essere eliminati (principio 8)²⁷⁵; e che la

²⁶⁸ "Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature", *Declaration of the United Nations on Environment and Development* (Rio, 1992).

²⁶⁹ "In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation", *ibid.*

²⁷⁰ "States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command", *ibid.*

²⁷¹ "National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment", *ibid.*

²⁷² "Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority", *ibid.*

²⁷³ "The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations", *ibid.*

²⁷⁴ "In order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it", *ibid.*

²⁷⁵ "To achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption and promote appropriate demographic policies", *ibid.*

partecipazione pubblica nei processi informativi e decisionali deve essere consentita e incoraggiata (principio 10)²⁷⁶.

Alcuni dei principi citati furono sviluppati ulteriormente nell'Agenda 21, un piano d'azione che definisce per il ventunesimo secolo gli obiettivi da perseguire, su scala globale, allo scopo di pervenire a uno sviluppo che si ponga in armonia con le necessità ambientali.

In particolare, il capitolo 17 del programma, al par. 7, sottolinea la necessità di istituire aree marine protette:

Coastal States, with the support of international organizations, upon request, should undertake measures to maintain biological diversity and productivity of marine species and habitats under national jurisdiction. Inter alia, these measures might include: surveys of marine biodiversity, inventories of endangered species and critical coastal and marine habitats; establishment and management of protected areas; and support of scientific research and dissemination of its results.²⁷⁷

L'Agenda 21 raccomanda agli Stati di individuare nell'ambito delle proprie giurisdizioni nazionali gli ecosistemi marini che presentano un elevato grado di biodiversità e di produttività e gli altri *habitat* critici, per provvedere alle limitazioni di utilizzo necessarie in queste zone, anche attraverso la designazione di aree marine protette (par. 85)²⁷⁸.

Sia nell'ambito delle proprie giurisdizioni nazionali sia in alto mare, gli Stati sono inoltre incoraggiati a preservare gli ecosistemi più fragili o rari, gli *habitat* e le altre aree ecologicamente sensibili, allo scopo di garantire uno sfruttamento sostenibile delle risorse marine viventi (parr. 74, lett. f, e 46, lett. f)²⁷⁹.

²⁷⁶ “Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided”, *ibid.*

²⁷⁷ Agenda 21, Chapter 17: *Protection of the oceans, all kind of seas, including enclosed and semi-enclosed seas, and coastal areas and the protection, rational use and development of their living resources*, par. 17.7.

²⁷⁸ “States should identify marine ecosystems exhibiting high levels of biodiversity and productivity and other critical habitat areas and should provide necessary limitations on use in these areas, through, inter alia, designation of protected areas. Priority should be accorded, as appropriate, to: (a) Coral reef ecosystems; (b) Estuaries; (c) Temperate and tropical wetlands, including mangroves; (d) Seagrass beds; (e) Other spawning and nursery areas”, *ibid.*, par. 17.85.

²⁷⁹ “States commit themselves to the conservation and sustainable use of marine living resources under national jurisdiction. To this end, it is necessary to: [...] (f) Preserve rare or fragile ecosystems, as well as habitats and other ecologically sensitive areas”, *ibid.*, par. 17.74. “States commit themselves to the conservation and sustainable use of marine living resources on the high seas. To this end, it is necessary to: [...] (f) Preserve habitats and other ecologically sensitive areas”, *ibid.*, par. 17.46. I due paragrafi citati hanno condotto alla stipulazione dell'Accordo sulla conservazione e la gestione dei banchi di pesce transzonali e altamente migratori (New York, 4 dicembre 1995, in vigore dall'11 dicembre 2001).

Infine, l'Agenda 21 raccomanda che tutti gli Stati assicurino l'osservanza della designazione di aree protette da parte degli Stati costieri all'interno delle rispettive ZEE, in maniera conforme al diritto internazionale, allo scopo di proteggere e preservare ecosistemi rari o fragili (par. 30, lett. a, v)²⁸⁰.

L'Agenda 21 considera la UNCLOS quale base normativa di riferimento dalla quale muovere per la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'ambiente marino e costiero e delle relative risorse²⁸¹ ma, come passo ulteriore rispetto al trattato del 1982, essa richiama la necessità di una gestione integrata della fascia marina e costiera²⁸² e, più in generale, richiede nuovi approcci che siano integrati dal punto di vista dei contenuti²⁸³ e precauzionali e anticipatori sotto il profilo operativo:

This requires new approaches to marine and coastal area management and development, at the national, subregional, regional and global levels, approaches that are integrated in content and are precautionary and anticipatory in ambit.²⁸⁴

Certamente, le aree marine protette rispondono a questa necessità: la delimitazione di uno spazio e la sua sottoposizione a un regime unico ne determina la necessaria integrazione della gestione; inoltre, le restrizioni all'accesso ovvero alle attività estrattive, che rappresentano misure tipiche all'interno delle aree marine protette, costituiscono un'applicazione esemplare del principio precauzionale.

Lo stesso anno della stesura del programma operativo per il ventunesimo secolo, il quarto congresso mondiale sui parchi nazionali e le aree protette (Caracas, 1992) adottò a sua volta un

²⁸⁰ “States, acting individually, bilaterally, regionally or multilaterally and within the framework of IMO and other relevant international organizations, whether subregional, regional or global, as appropriate, should assess the need for additional measures to address degradation of the marine environment: (a) From shipping, by: [...] (v) Taking action to ensure respect of areas designated by coastal States, within their exclusive economic zones, consistent with international law, in order to protect and preserve rare or fragile ecosystems, such as coral reefs and mangroves”, Agenda 21, par. 17.30.

²⁸¹ “International law, as reflected in the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea referred to in this chapter of Agenda 21, sets forth rights and obligations of States and provides the international basis upon which to pursue the protection and sustainable development of the marine and coastal environment and its resources”, *ibid.*, par. 17.1.

²⁸² “Coastal States commit themselves to integrated management and sustainable development of coastal areas and the marine environment under their national jurisdiction. To this end, it is necessary to, inter alia: (a) Provide for an integrated policy and decision-making process, including all involved sectors, to promote compatibility and a balance of uses; (b) Identify existing and projected uses of coastal areas and their interactions; (c) Concentrate on well-defined issues concerning coastal management; (d) Apply preventive and precautionary approaches in project planning and implementation, including prior assessment and systematic observation of the impacts of major projects; (e) Promote the development and application of methods, such as national resource and environmental accounting, that reflect changes in value resulting from uses of coastal and marine areas, including pollution, marine erosion, loss of resources and habitat destruction; (f) Provide access, as far as possible, for concerned individuals, groups and organizations to relevant information and opportunities for consultation and participation in planning and decision-making at appropriate levels”, *ibid.*, par. 17.5.

²⁸³ Si tratterà, innanzi tutto, di coordinare le misure di gestione della pesca con quelle rivolte alla tutela della biodiversità marina.

²⁸⁴ Agenda 21, par. 17.1.

piano d'azione che, tra gli altri, comprendeva l'obiettivo di sviluppare e attuare programmi di gestione integrata per le aree marine protette²⁸⁵.

Un decennio più tardi, a causa degli scarsi progressi sulla strada della sostenibilità²⁸⁶, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002) fissò dei limiti di tempo entro i quali pervenire a determinati risultati a livello globale. In particolare, la conferenza adottò un piano di attuazione che, al par. 31, individua come segue le priorità sul tema della gestione degli oceani:

In accordance with chapter 17 of Agenda 21, promote the conservation and management of the oceans through actions at all levels, giving due regard to the relevant international instruments to:

(a) Maintain the productivity and biodiversity of important and vulnerable marine and coastal areas, including in areas within and beyond national jurisdiction; [...];

(c) Develop and facilitate the use of diverse approaches and tools, including the ecosystem approach, the elimination of destructive fishing practices, the establishment of marine protected areas consistent with international law and based on scientific information, including representative networks by 2012 and time/area closures for the protection of nursery grounds and periods, proper coastal land use; and watershed planning and the integration of marine and coastal areas management into key sectors;

(d) Develop national, regional and international programmes for halting the loss of marine biodiversity, including in coral reefs and wetlands; [...].²⁸⁷

Infine, in occasione del quinto congresso mondiale sui parchi (Durban, 2003), che ha coinvolto il più grande numero di esperti in conservazione naturalistica della storia, furono fissati alcuni obiettivi specifici per l'alto mare. Gli specialisti raccomandarono infatti l'istituzione, entro il 2008,

²⁸⁵ Gli obiettivi fissati a livello globale per i paesi partecipanti furono i seguenti: "Contribute to a global system for categorizing coastal marine regions as the basis for assessing the adequacy of protected areas in these regions. Participate actively in coastal zone management programmes and ensure that both marine and terrestrial protected areas are used as key management tools in such programmes. Develop and implement integrated management programmes for marine protected areas", *Fourth World Congress on National Parks and Protected Areas: Parks for Life* (Caracas, 1992). *Caracas Action Plan*. Action 3.5 – Give attention to the special requirements for managing marine protected areas.

²⁸⁶ Nel 1995, l'IUCN pubblicava uno studio in quattro volumi relativo alla situazione di 18 regioni marine, sottolineando con forza la necessità di istituire aree protette. Il rapporto comprendeva la dimostrazione di progetti per istituire aree marine protette alle isole Samoa, in Tanzania e in Vietnam, attraverso i fondi finanziari della *Global Environmental Facility* (GEF) della Banca Mondiale. KELLEHER, BLEAKLEY e WELLS (a cura di), *A Global Representative System of Marine Protected Areas*, CNPPA-Great Barrier Reef Marine Park Authority-World Bank, Gland-Canberra-Washington, 1995.

²⁸⁷ *World Summit on Sustainable Development, Plan of Implementation* (Johannesburg, 2002), par. 31.

di almeno cinque aree protette ecologicamente significative al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali²⁸⁸.

Si trattò di una misura di compromesso, dal momento che alcuni esperti avevano suggerito l'istituzione di almeno venticinque nuove aree al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali, mentre altri pensarono che anche solo riuscire a istituirne una seconda, dopo il primo esempio del genere costituito dal Santuario dei cetacei nel Mar Mediterraneo, sarebbe stato già un buon risultato. A oggi, nemmeno questo secondo – e ben più modesto – obiettivo è stato ancora raggiunto.

L'accordo e il piano d'azione conclusi in Sudafrica hanno anche richiamato l'obiettivo – fissato durante il Vertice di Johannesburg del 2002 – di istituire una rete globale di aree marine protette entro il 2012²⁸⁹.

In particolare, è stato concluso che la rete dovrebbe inserire almeno il 20-30 per cento di ciascun *habitat* marino e costiero nell'ambito di aree a protezione integrale.

Inoltre, come si avrà modo di illustrare tra breve, risale sempre al 2003 la proposta di emendare la definizione dell'IUCN di “area marina protetta”, eliminando il riferimento al terreno che si trova tra le due linee di marea (*intertidal terrain*)²⁹⁰.

Quelle fin qui citate rappresentano le linee di indirizzo suggerite nell'ambito delle maggiori conferenze mondiali in tema di conservazione della natura e di sviluppo sostenibile. Gli stessi principi hanno successivamente informato ulteriori dichiarazioni politiche a livello regionale, che tengono in considerazione le specificità legislative, ambientali, economiche, sociali e culturali appartenenti ai diversi contesti locali.

Il Programma d'azione di Barbados per lo sviluppo sostenibile dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS) è un esempio di tale regionalizzazione. La conferenza globale sullo sviluppo sostenibile dei SIDS (Bridgetown, Barbados, 1994) ha individuato quattordici azioni prioritarie allo scopo di pervenire a soluzioni sostenibili rispetto ai fattori di rischio che minacciano l'esistenza stessa di questi Stati. Tra i problemi affrontati dal programma²⁹¹, che si fonda sui principi dello

²⁸⁸ Cfr. IUCN, *Recommendations of the 5th IUCN World Parks Congress, 2003, Recommendation 5.3 on Protecting Marine Biodiversity and Ecosystem Processes through Marine Protected Areas beyond National Jurisdiction*.

²⁸⁹ L'obiettivo di una rete mondiale di aree protette terrestri è invece fissato al 2010.

²⁹⁰ “If such a change were approved by IUCN, sites with intertidal terrain but no subtidal terrain would no longer be counted as MPAs”, *MPA News – International News and Analysis on Marine Protected Areas*, 2003.

²⁹¹ “I. Climate change and sea-level rise; II. Natural and environmental disasters; III. Management of wastes; IV. Coastal and marine resources; V. Freshwater resources; VI. Land resources; VII. Energy resources; VIII. Tourism resources; IX. Biodiversity resources; X. National institutions and administrative capacity; XII. Regional institutions and technical cooperation; XIII. Science and technology; XIV. Human resource development”, *Report of the Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States* (Bridgetown, Barbados, 1994), UNGA, A/CONF.167/9, October 1994.

sviluppo sostenibile e della gestione integrata marina e costiera, alcuni vedono nell'istituzione di aree marine protette una potenziale soluzione²⁹².

L'attuazione del programma di Barbados è stata in seguito sottoposta alla valutazione di una riunione internazionale di revisione, che ha adottato la c.d. Strategia di Mauritius (*Mauritius Strategy*) per l'ulteriore attuazione del programma a partire dal 2005²⁹³.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sede del dibattito politico globale per ciò che riguarda la gestione degli oceani (compresa l'attuazione della UNCLOS), discute annualmente le tematiche riguardanti gli oceani e il diritto del mare, nonché la pesca sostenibile, e adotta relative risoluzioni. Alcune delle raccomandazioni contenute nelle risoluzioni citate rilevano per l'istituzione di aree marine protette.

Nel 1999, l'Assemblea ha anche avviato un processo consultivo informale aperto su oceani e diritto del mare (UNICPOLOS)²⁹⁴, che si riunisce ogni anno allo scopo di agevolare la valutazione annuale degli sviluppi relativi ai temi citati da parte dell'Assemblea, in una discussione che verte sui rapporti del Segretario Generale su oceani e diritto del mare e che suggerisce alcune tematiche particolari sulle quali l'Assemblea verrà chiamata a discutere (e votare) nell'ordinaria sessione annuale che ha inizio nel mese di novembre.

A partire dal 2002, sulla base delle raccomandazioni della terza riunione di UNICPOLOS e degli impegni globalmente dichiarati dagli Stati presenti al Vertice mondiale di Johannesburg, l'Assemblea Generale si è ripetutamente pronunciata come segue:

The General Assembly, [...]

Also calls upon States to develop national, regional and international programmes for halting the loss of marine biodiversity, in particular fragile ecosystems; [...];

Calls upon States to promote the conservation and management of the oceans in accordance with chapter 17 of Agenda 21 and other relevant international instruments, to

²⁹² In particolare, per ciò che concerne le risorse derivanti dal turismo, il programma fissa anche la seguente priorità, da perseguire a ogni singolo livello nazionale: "Identify and develop facilities to meet specific niche markets, particularly in eco-tourism, nature and cultural tourism, and involve local populations in the identification and management of natural protected areas set aside for eco-tourism". Per ciò che invece concerne le risorse della biodiversità, il programma richiede di: "Promote community support for the conservation of biological diversity and the designation of protected areas by concentrating on educational strategies that increase awareness of the significance of biodiversity conservation, in particular the fundamental importance to resource-owning communities of a diverse biological resource base", *ibid.*, pp. 24-26.

²⁹³ In particolare, il par. 30 della Strategia menzionata stabilisce che: "small island developing States will work to put in place integrated policies and sound management approaches, such as marine protected areas, consistent with relevant international agreements, and develop national capacity to monitor, conserve and sustainably manage coral reefs and associated ecosystems, [...]", *Report of the International Meeting to Review the Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States* (Port Louis, Mauritius, 2005), A/CONF.207/11, p. 14.

²⁹⁴ Cfr. UNGA Resolution 54.33 adopted on 24 November 1999, *Results of the review by the Commission on Sustainable Development of the sectoral theme of "Oceans and seas": international coordination and cooperation*, A/RES/54/33, 18 January 2000.

develop and facilitate the use of diverse approaches and tools, including the ecosystem approach, the elimination of destructive fishing practices, the establishment of marine protected areas consistent with international law and based on scientific information, including representative networks by 2012 and time/area closures for the protection of nursery grounds and periods, proper coastal and land use and watershed planning, and the integration of marine and coastal areas management into key sectors; [...].²⁹⁵

Nel contesto delle risoluzioni sulla pesca sostenibile, l'Assemblea Generale ha esortato gli Stati, le rilevanti organizzazioni internazionali e le organizzazioni regionali e subregionali di gestione della pesca a considerare misure quali le chiusure spazio-temporali e la riserva di alcune zone a selezionate tipologie di pesca, soprattutto artigianali, in risposta ai problemi derivanti dalle catture accidentali e dagli scarti causati dalla pesca non selettiva²⁹⁶. Inoltre, dal 2005, l'Assemblea si esprime come segue riguardo all'utilizzo dello strumento delle aree marine protette per gestire le attività di pesca:

The General Assembly,

[...] *Encourages* progress to establish criteria on the objectives and management of marine protected areas for fisheries purposes, and in this regard welcomes the proposed work of the Food and Agriculture Organization of the United Nations to develop technical guidelines in accordance with the Convention on the design, implementation and testing of marine protected areas for such purposes, and urges coordination and cooperation among all relevant international organizations and bodies.²⁹⁷

²⁹⁵ UNGA Resolution 57.141 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 12 December 2002, A/RES/57/141, 21 February 2003, par. 51 e 53. Cfr. anche UNGA Resolution 58.240 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 23 December 2003, A/RES/58/240, 5 March 2004, par. 54; UNGA Resolution 59.24 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 17 November 2004, A/RES/59/24, 4 February 2005, par. 72; UNGA Resolution 60.30 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 29 November 2005, A/RES/60/30, 8 March 2006, par. 74; UNGA Resolution 61.222 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 20 December 2006, A/RES/61/222, 16 March 2007, par. 97; UNGA Resolution 62.215 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 22 December 2007, A/RES/62/215, 14 March 2008, par. 111-112; UNGA Resolution 63.111 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 5 December 2008, A/RES/63/111, 12 February 2009, par. 134-135.

²⁹⁶ "The General Assembly, [...] Urges States, relevant international organizations and regional and subregional fisheries management organizations and arrangements that have not done so to take action to reduce or eliminate by-catch, catch by lost or abandoned gear, fish discards and post-harvest losses, including juvenile fish, consistent with international law and relevant international instruments, including the Code, and in particular to consider measures including, as appropriate, technical measures related to fish size, mesh size or gear, discards, closed seasons and areas and zones reserved for selected fisheries, particularly artisanal fisheries, the establishment of mechanisms for communicating information on areas of high concentration of juvenile fish, taking into account the importance of ensuring confidentiality of such information, and support for studies and research that will reduce or eliminate bycatch of juvenile fish", UNGA Resolution 58.14 on Sustainable Fisheries adopted on 24 November 2003, A/RES/58/14, 21 January 2004, par. 34. Cfr. anche UNGA Resolution 59.25 on Sustainable Fisheries adopted on 17 November 2004, A/RES/59/25, 17 January 2005, par. 45; UNGA Resolution 60.31 on Sustainable Fisheries adopted on 29 November 2005, A/RES/60/31, 10 March 2006, par. 51.

²⁹⁷ UNGA Resolution 60.31 on Sustainable Fisheries adopted on 29 November 2005, A/RES/60/31, 10 March 2006, par. 75. Cfr. anche UNGA Resolution 61.105 on Sustainable Fisheries adopted on 8 December 2006, A/RES/61/105, 6 March 2007, par. 92; UNGA Resolution 62.177 on Sustainable Fisheries adopted on 18 December

Come si vede, le aree marine protette trovano un sostegno sempre più ampio nell'ambito degli strumenti di *soft law*, soprattutto come mezzo per tutelare in generale la biodiversità e garantire la conservazione delle risorse peschiere, oltre che per scopi scientifici, laddove invece gli strumenti vincolanti, come si vedrà, le hanno tradizionalmente collegate alla lotta all'inquinamento ovvero alla tutela di singole specie animali o di particolari *habitat* minacciati.

Si tratterà ora di illustrare le definizioni esistenti di area marina protetta. In seguito, verrà discussa la compatibilità del sistema classificatorio dell'IUCN con le aree protette nell'ambiente marino.

2. Le definizioni di area marina protetta

Con riferimento al concetto generale di area protetta si è già avuto modo di spiegare che, a livello nazionale, vengono impiegati nomi diversi per descrivere la stessa entità, ovvero nomi identici per descrivere entità diverse. I nomi attribuiti a livello nazionale non rilevano per il diritto internazionale: lo stesso vale per le aree protette marine e costiere, che rappresentano una specificazione dell'entità originaria di area protetta²⁹⁸.

Spostandosi a un livello sovra-nazionale, alcuni strumenti regionali hanno tentato una definizione di area marina protetta che vale a descrivere ogni sito che soggiace al regime definito dal trattato.

Per esempio, nell'ambito della Convenzione OSPAR, la raccomandazione 3/2003 della Commissione contiene la seguente definizione:

“marine protected area” means an area within the maritime area for which protective, conservation, restorative or precautionary measures, consistent with international law have been instituted for the purpose of protecting and conserving species, habitats, ecosystems or ecological processes of the marine environment.²⁹⁹

Altri strumenti regionali non contengono una vera e propria definizione di area marina o costiera protetta, ma indicano le caratteristiche che una zona marina deve possedere per poter essere denominata e gestita secondo le disposizioni del trattato.

2007, A/RES/62/177, 28 February 2008, par. 102; UNGA Resolution 63.112 on Sustainable Fisheries adopted on 5 December 2008, A/RES/63/112, 24 February 2009, par. 109.

²⁹⁸ Nella terminologia anglosassone, ad esempio, viene frequentemente impiegata la seguente varietà di termini: *marine reserve*, *marine sanctuary*, *marine protected area*, *marine park*, *no-take zone*, *national marine park*, etc.

²⁹⁹ OSPAR Commission, *Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas* (Bremen, 2003), par. 1.1.

Ad esempio, fornendo implicitamente una definizione parziale delle aree marine specialmente protette di importanza mediterranea, l'art. 8, par. 2, del Protocollo SPAMI stabilisce che:

The SPAMI List may include sites which:

- are of importance for conserving the components of biological diversity in the Mediterranean;
- contain ecosystems specific to the Mediterranean area or the habitats of endangered species;
- are of special interest at the scientific, aesthetic, cultural or educational levels.³⁰⁰

In ambito sovra-regionale, l'unico strumento che contiene una definizione vincolante di area marina protetta è la risoluzione A.982(24) dell'IMO, la quale, peraltro, lungi dal fornire una definizione generale, contiene i termini di riferimento di una peculiare tipologia di area marina protetta:

A PSSA is an area that needs special protection through action by IMO because of its significance for recognized ecological, socio-economic, or scientific attributes where such attributes may be vulnerable to damage by international shipping activities.³⁰¹

Come si vede, le definizioni esistenti negli strumenti giuridici a livello internazionale sono diverse e specifiche per ogni contesto, sia esso geografico ovvero gestionale, in conseguenza del già menzionato principio della relatività dell'oggetto dei trattati.

Una definizione generale (ma non vincolante) di area marina protetta è stata quindi tentata, ancora una volta, dall'IUCN. Sebbene infatti la definizione di area protetta – quella originale come pure la versione emendata nel 2008 – ben valga a comprendere sia l'ambiente terrestre sia quello marino, l'IUCN ha per un certo tempo fatto ricadere le misure spaziali di tutela del secondo in una definizione specifica. Così, a partire dalla fine degli anni ottanta, ha iniziato a circolare, richiamata sia da alcuni strumenti giuridici sia dalla dottrina, la seguente definizione di area marina protetta:

Any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying water and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by law or other effective means to protect part or all of the enclosed environment.³⁰²

³⁰⁰ Per poter essere inclusa nella Lista SPAMI, un'area marina deve rispettare almeno uno dei tre criteri generali indicati dall'art. 8, par. 2, del Protocollo SPAMI. Nell'Allegato I al medesimo strumento vengono inoltre indicati i criteri sulla base dei quali valutare lo speciale "interesse mediterraneo" che l'area protetta deve rivestire per poter essere inserita nella Lista SPAMI.

³⁰¹ IMO Resolution A.982(24) *cit.*

³⁰² IUCN General Assembly Resolution 17.38, *Protection of the Coastal and Marine Environment*, 1988, par. 2, lett. b).

Secondo le linee guida elaborate nel 1999 dall'IUCN³⁰³, questa definizione stabilisce che l'area in questione deve *sempre* includere una componente marina, ma può *anche* comprendere porzioni di fascia costiera e isole³⁰⁴.

Inoltre, il grado di protezione non deve essere necessariamente il medesimo in tutto lo spazio che compone l'area marina, sebbene il sito protetto *dovrebbe* comprendere non solo il fondo marino ma anche la colonna d'acqua sovrastante con le specie di fauna e flora ad essa associate³⁰⁵.

Infine, sempre secondo le linee guida, l'area marina protetta rappresenta uno strumento utile anche per tutelare componenti culturali del paesaggio marino (e vengono in proposito portati ad esempio relitti, fari storici e moli)³⁰⁶.

La definizione è da criticare sotto alcuni profili, come pure destano perplessità le linee guida con essa menzionate.

Innanzitutto, la definizione fa principalmente riferimento alla parte terrestre dell'area marina protetta (*terrain*), il che sembra valorizzare maggiormente il fondo marino e la fascia costiera piuttosto che la componente di acqua marina e le specie a essa associate.

Inoltre, il riferimento alle sole specie di fauna e flora risulta alquanto restrittivo, dal momento che ignora alcuni fenomeni e processi ecologici e geologici – come le correnti ascensionali o i soffioni idrotermali – che parimenti necessitano di tutela³⁰⁷.

Anche per le ragioni appena illustrate, è stata in seguito proposta una seconda definizione, che valorizzasse maggiormente la componente marina e che, allo stesso tempo, ponesse l'accento sulla necessità di garantire che una protezione effettiva venga accordata all'area in questione. La definizione proposta era la seguente:

any area of sea or ocean – where appropriate in combination with antiguous intertidal areas – together with associated natural and cultural features in the water column, within, or on top of the seabed, for which measures have been taken for the purpose of protecting part or all of the enclosed environment.³⁰⁸

³⁰³ KELLEHER (a cura di), Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 3, *Guidelines for Marine Protected Areas*, IUCN-WCPA e Cardiff University, Gland-Cambridge, 1999.

³⁰⁴ “It is commonly called an MPA when the total area of sea it encompasses exceeds the area of land within its boundaries, or the marine part of a large protected area is sufficient in size to be classified as an MPA in its own right”, *ibid.*, p. xviii.

³⁰⁵ “The MPA (and so the provisions for its management) should cover not only the seabed but also at least some of the water column above with its flora and fauna”, *ibid.*, p. xviii.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. xvii.

³⁰⁷ Per le stesse considerazioni, cfr. NIJKAMP e PEET, *Marine Protected Areas in Europe, Report of a study within the BioMar Project commissioned by the LIFE programme of the Commission of European Communities*, AIDEnvironment, Amsterdam, 1994.

³⁰⁸ DAY e ROFF, *Planning for Representative Marine Protected Areas: A Framework for Canada's Oceans*, Report prepared for WWF Canada, Toronto, 2000, p. non disponibile.

Nonostante la proposta non sia mai stata avallata dall'Assemblea Generale dell'IUCN, essa è valsa, insieme alla precedente, a influenzare la successiva definizione elaborata dal Gruppo *ad hoc* di esperti tecnici sulle aree protette marine e costiere della CBD.

Nel 2002, l'organismo sussidiario per i pareri scientifici, tecnici e tecnologici (SBSTTA) ha raccomandato alla conferenza delle Parti della CBD la seguente definizione di "area marina e costiera protetta"³⁰⁹:

"Marine and Coastal Protected Area" means any defined area within or adjacent to the marine environment, together with its overlying waters and associated flora, fauna, and historical and cultural features, which has been reserved by legislation or other effective means, including custom, with the effect that its marine and/or coastal biodiversity enjoys a higher level of protection than its surroundings.³¹⁰

Come si vede, anche questa definizione presenta tuttavia alcuni dei limiti già evidenziati a proposito del tentativo dell'IUCN del 1988, come il riferimento alle sole specie di fauna e flora, senza considerare gli importanti processi ecologici e geologici che interessano gli oceani.

Ora, la nuova definizione di area protetta elaborata dall'IUCN nel 2008 e illustrata nel capitolo precedente sostituisce e ricomprende qualsivoglia specificazione relativa all'ambiente marino. Pertanto, almeno in ambito IUCN, a partire dal quarto congresso mondiale sulla conservazione (Barcellona, 2008) non esistono più due definizioni separate per le misure spaziali di tutela degli ecosistemi e delle risorse naturali terrestri e marine, ma un'unica definizione generale:

The new overall IUCN protected area definition now supersedes the 1999 MPA definition in marine areas. Although it loses the specific reference to the marine environment, it does ensure a clearer demarcation between conservation-focused sites and those where the primary purpose is extractive uses i.e., fisheries management areas. It does not preclude the inclusion of relevant fishery protection zones but they need to be consistent with the new definition to be included as an MPA by IUCN/WCPA-Marine. Thus all areas of the sea that are dedicated in some way to conservation will qualify and for those that do not, there is clarity on how to move forward to achieve formal recognition by IUCN as a MPA.³¹¹

³⁰⁹ Il Gruppo *ad hoc* di esperti tecnici utilizza il termine "area marina e costiera protetta" per sottolineare che la protezione della biodiversità marina si applica sia al mare sia alla fascia costiera.

³¹⁰ CBD, *Summary Report of the Ad Hoc Technical Expert Group on Marine and Coastal Protected Areas to the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice on the Marine and Coastal Biodiversity: Review, Further Elaboration and Refinement of the Programme of Work*, UNEP/CBD/SBSTTA/8/9/Add.1, 27 November 2002.

³¹¹ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 56.

Pertanto, perchè un sito possa essere considerato un'area marina protetta dall'IUCN, esso dovrà innanzi tutto rispettare la definizione generale del 2008³¹². Si tratterà poi di valutare in quale categoria inserirlo, tenendo conto degli obiettivi gestionali perseguiti attraverso la sua istituzione.

3. Il sistema classificatorio dell'IUCN nella sua applicazione all'ambiente marino

La pratica degli Stati nell'applicazione del sistema classificatorio dell'IUCN in ambito marino non ha mai raggiunto lo stesso livello di osservanza che è dato riscontrare in ambito terrestre.

Una delle ragioni del suddetto contrasto può essere individuata nella circostanza che, in ambito marino, da un lato diversi obiettivi gestionali spesso si sommano all'interno di una singola area protetta – il che rende più difficoltoso procedere a una classificazione multipla dello stesso sito, a seconda delle diverse zone – e, dall'altro lato, il sistema classificatorio è stato da molti considerato, in via di principio, inappropriato per l'ambiente marino³¹³.

Negli Stati Uniti, il *National Marine Protected Areas Center* ha elaborato un proprio sistema di classificazione, diversamente strutturato rispetto a quello dell'IUCN, che utilizza cinque criteri di valutazione applicabili alla maggior parte delle aree marine protette: lo scopo conservativo (*conservation focus*), il livello di protezione accordato all'area (*level of protection*), la natura temporale della protezione (*permanence of protection*), la continuità ovvero la discontinuità della protezione (*constancy of protection*) e la scala ecologica della protezione (*ecological scale of protection*)³¹⁴.

L'opinione di chi scrive è che il sistema classificatorio statunitense sia ottimo e ben varrebbe a essere applicato a livello internazionale. Soprattutto, tale sistema ha il pregio di descrivere, impiegando una terminologia chiara e uniforme, tutta una serie di caratteristiche che possono essere

³¹² “Some sites that are set aside primarily for other purposes (e.g., for defence purposes) may have value for marine biodiversity but would not be classified as marine protected areas”, *ibid.*, p. 56.

³¹³ “Many marine protected areas (MPAs) specialists feel that MPAs do not always appear to fit comfortably into the existing categories system; and thus the system has been poorly used – both in terms of uptake and in application. This uncertainty about application of categories has resulted in serious data gaps concerning MPAs”, *Speaking a Common Language*, IUCN, Gland, Switzerland, 2004, p. 106.

³¹⁴ National Marine Protected Areas Center, *A Functional Classification System for Marine Protected Areas in the United States*, U.S. Department of Commerce – NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) and U.S. Department of the Interior, www.mpa.gov. La definizione di area marina protetta contenuta nella legislazione federale statunitense è la seguente: “any area of the marine environment that has been reserved by federal, state, tribal, territorial, or local laws or regulations to provide lasting protection for part or all of the natural and cultural resources therein”, Executive Order 13158, May 2000. Il primo criterio di valutazione elaborato dal centro statunitense riguarda lo scopo per cui l'area marina è stata istituita e che, a seconda dei casi, può consistere nella protezione di: *natural heritage*, *cultural heritage* o *sustainable production*. Il secondo criterio indica il livello di protezione accordato all'area e, contestualmente, il suo obiettivo gestionale: *uniform multiple-use*, *zoned multiple-use*, *zoned multiple-use with no-take area(s)*, *no-take*, *no impact* o *no access*. Il terzo criterio indica la natura temporale della protezione, che può essere: *permanent*, *conditional* o *temporary*. Il quarto criterio indica il grado di continuità della protezione: *year-round*, *seasonal* o *rotating*. Infine, il quinto criterio riguarda la scala ecologica che il sito intende conservare: *ecosystem* o *focal resource*.

riscontrate in un'area marina protetta, ma che una categoria dell'IUCN, da sola, non è in grado di esprimere. Le categorie dell'IUCN non valgono infatti a descrivere né la natura temporale della protezione né il suo grado di continuità. Inoltre, le categorie suddette non consistono in un sistema "scomponibile" come quello appena citato e, pertanto, comportano maggiori compromessi nella perfezione descrittiva dell'area da classificare.

Eppure, l'IUCN considera il proprio sistema classificatorio senz'altro applicabile alle aree marine protette, oltre che per opinabili motivi pratici, anche per pareggiare l'importanza della tutela ambientale marina rispetto a quella terrestre: sembrerebbe infatti che, secondo l'IUCN, il modo per perseguire questo risultato sia quello di assoggettare le misure spaziali di tutela del mare ai medesimi criteri di classificazione previsti in ambito terrestre. E' stato infatti affermato che:

[T]he category system is explicitly intended to cover the marine and terrestrial environment. Categories are based on the objectives of the protected area. [...]. There are considerable benefits in having a similar category system for terrestrial and marine protected areas. In Australia, there is a perception that MPAs are in some senses not real protected areas and are second cousins to the National Parks of the terrestrial system. Establishing a separate classification system for MPAs would feed this perception. There is also the very practical problem of how to deal with protected areas that straddle the terrestrial and marine environments.³¹⁵

Neppure la circostanza per cui la tutela di una zona marina possa imporsi anche solo in certi periodi dell'anno, ovvero in maniera spazialmente dinamica, viene considerato un problema insormontabile dall'IUCN nell'applicazione al mare del sistema delle sei categorie:

It is true that the marine environment provides some challenges to the category system. However the flexibility of the category system has been demonstrated. For example, in the Tasmanian Seamount example where the water column was categorized vertically. It would be useful to explore other possibilities such as IUCN categories being assigned temporally e.g. in seasonal closures situations where an MPA may impose restrictions on certain activities during breeding seasons etc or even spatially where protection regimes may move with a migrating pelagic species.³¹⁶

Secondo l'IUCN, in definitiva, ciascuna delle sei categorie che compongono il sistema classificatorio può contribuire a descrivere con successo e uniformità terminologica un'area marina

³¹⁵ *Speaking a Common Language* cit., pp. 106 e 109.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 110.

protetta³¹⁷. L'avvertenza, come sempre, è che le aree in questione vengano classificate secondo le sei categorie sulla base dei rispettivi obiettivi gestionali e non in considerazione del nome che ricevono a livello nazionale³¹⁸. Anche in questo contesto, cioè, valgono i principi guida elaborati dall'IUCN nel 1994 e già in precedenza illustrati.

Per ciò che concerne la prima tipologia gestionale – I(a), *riserva naturale integrale* – il prototipo di area che viene in considerazione in ambito marino è dato dalle c.d. zone a divieto di prelievo (*no-take zones*). Il regime di divieto può interessare l'intero sito, ovvero caratterizzare solo una zona nell'ambito di una più estesa area marina protetta a gestione diversificata (*multiple-use MPA*). In un sito marino ascrivibile alla categoria I(a), la gestione deve ispirarsi al precetto per cui:

*Any removal of marine species and modification, extraction or collection of marine resources (e.g., through fishing, harvesting, dredging, mining or drilling) is not compatible with this category, with exceptions such as scientific research.*³¹⁹

Non viene qui pertanto in considerazione solamente un divieto di prelievo ittico, ma anche di qualsivoglia altra attività di impatto sull'ambiente marino e sulle risorse naturali, che vengono protetti in maniera integrale.

Nonostante rappresenti un insostituibile strumento di salvaguardia degli *habitat* e delle risorse naturali a rischio, la tipologia gestionale in questione è tuttavia di complessa realizzazione in ambito marino, non solo per la difficoltà nel garantire i controlli, ma anche per i problemi che può comportare una delimitazione con mezzi inadeguati.

Per esempio, ormai diverso tempo fa, i pescatori iniziarono a capire che molti pesci – come i tonni – tendono a radunarsi attorno agli oggetti galleggianti, come le zattere o i tronchi. In un primo tempo, i pescatori disponevano reti intorno a queste zattere. Oggi, le imbarcazioni da pesca utilizzano sistemi artificiali di aggregazione dei pesci (*Fish Aggregation Device*, FAD), forniti di dispositivi di richiamo e di ecoscandaglio³²⁰. Ebbene, nel delimitare un'area marina protetta – soprattutto se la finalità è quella di creare una riserva integrale – bisogna tenere in seria considerazione i comportamenti dei pesci. Ad esempio, a proposito della tendenza appena illustrata, anche le linee guida del 2008 riconoscono che:

³¹⁷ Le linee guida del 2008 riconoscono però che “some [categories] may be more suitable than others”, DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 57.

³¹⁸ “For example, the term “sanctuary”, as used in the United States context, is a multiple-use MPA that is designed under the National Marine Sanctuary Program (e.g., *Florida Keys National Marine Sanctuary*). However “sanctuary” takes on a very different meaning elsewhere – in the UK, the term has been used to refer to strictly protected marine reserves in which all extractive use is prohibited. As with terrestrial and inland water protected areas, categories are independent of names in MPAs”, *ibid.*, p. 58.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 57.

³²⁰ Le navi da pesca rilasciano i FAD nelle correnti oceaniche, che nell'oceano Indiano hanno origine intorno al Madagascar, e li recuperano a circa 2400 chilometri di distanza a nord-est, vicino all'arcipelago delle Chagos.

[T]he use of buoys can act as fish-aggregating devices, nullifying the value of the area as undisturbed.³²¹

Ancora una volta, si rende indispensabile una ponderata predisposizione delle misure di zonaggio, in modo che la riserva integrale sia circondata da una o più zone tampone e che queste ultime presentino un'ampiezza sufficiente e un'ubicazione adeguata per far sì che le influenze esterne – come pure i comportamenti spontanei delle specie ittiche ivi presenti – non valgano ad annullare i propositi di tutela:

Whenever considering possible category I(a) areas, the uses of the surrounding waters and particularly “up-current” influences and aspects of marine connectivity, should be part of the assessment criteria. Category I(a) areas should usually be seen as “cores” surrounded by other suitably protected areas (i.e., the area surrounding the category I(a) area should also be protected in such a way that complements and ensures the protection of the biodiversity of the core category I(a) area).³²²

A differenza della categoria appena descritta, finalizzata alla conservazione integrale del sito, tutte le altre tipologie gestionali permettono attività di pesca non industriali, se intraprese in maniera compatibile con gli obiettivi sottostanti la designazione dell'area marina protetta.

Le zone a divieto di prelievo svolgono pertanto una funzione unica nel panorama protezionistico e andrebbero valorizzate quale strumento di confronto tra ciò che avviene dove la pesca è permessa e le zone marine pristinie. Da tale confronto sortirebbe una diversa e più profonda consapevolezza dell'impatto della pesca sull'ambiente marino.

Poiché le riserve integrali, come si è appena illustrato, sono finalizzate al non intervento, laddove l'accesso all'area venga comunque autorizzato si tratterà di discernere a quale obiettivo gestionale primario il sito possa essere ricondotto, per procedere alla classificazione. Alcune zone a divieto di prelievo, infatti, proprio per la circostanza di ammettere altre forme di accesso e attività non estrattive, sono state talvolta ascritte a categorie diverse dalla I(a).

Per esempio, nel *Watamu National Marine Park* (Kenya) vige il totale divieto di prelievo, ma l'area marina è stata assegnata alla II categoria nell'archivio internazionale sulle aree protette (WDPA). Similmente, la *Ngerukewid Islands Wildlife Preserve* (Palau) è riserva integrale, ma è stata assegnata alla III categoria.

³²¹ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 57.

³²² *Ibid.*, p. 57.

La seconda tipologia gestionale rientrante nella prima categoria – I(b), *area selvatica* – tende a identificarsi, in mare, in quelle aree che, come quasi unica presenza antropica, vedono popolazioni indigene portatrici di pratiche di pesca tradizionali. Come in ambito terrestre, infatti, questo tipo di presenza è l'unico in grado di assicurare che l'ambiente venga interessato solo in misura irrilevante dall'intervento umano.

Piuttosto, rispetto alle aree terrestri, nel caso in cui un'area marina sia gestita secondo la tipologia in esame, sorgono maggiori difficoltà nel valutare il requisito della “selvaticità”, dal momento che l'ambiente marino è, per sua natura, percettibilmente diverso e più selvaggio rispetto all'ambiente che ospita l'uomo:

The issue of “wilderness” in the marine environment is less clear than for terrestrial protected areas.³²³

Allo scopo di assicurare che, comunque percepita, la caratteristica in questione non venga minacciata da una densità troppo elevata di visitatori provenienti dal mare, potrebbe rendersi utile predisporre dei sistemi di ormeggio fissati al fondo marino, onde evitare che gli altrimenti frequenti ancoraggi causino dei danni all'ecosistema dei fondali³²⁴.

Per quanto concerne le attività potenzialmente autorizzabili nell'area, le linee guida si pronunciano come segue:

Provided such areas are relatively undisturbed and free from human influences, such qualities as “solitude”, “quiet appreciation” or “experiencing natural areas that retain wilderness qualities” can be readily achieved by diving beneath the surface.³²⁵

La seconda categoria di area marina protetta – II, *parco nazionale* – presenta alcune difficoltà applicative nell'ambiente marino.

Sebbene numerose aree marine protette ricevano questa denominazione a livello di diritto interno, si è già spiegato che esse possono anche non avere nulla a che vedere con la tipologia gestionale in questione. Il problema operativo, piuttosto, deriva dalla circostanza che la II categoria IUCN, primariamente rivolta alla tutela degli ecosistemi su larga scala, prevede anche lo svolgimento di attività ricreative, educative, scientifiche – e pertanto, in una certa misura, estrattive – purché le stesse non minaccino le specificità ambientali della zona (raccolta di fiori e di funghi,

³²³ *Ibid.*, p. 57.

³²⁴ “The issue of mororized access is not such a critical factor as in terrestrial wilderness areas given the huge expanse of oceans and the fact that many such areas would not otherwise be accessible; more important, however, is minimizing the density of use to ensure the ‘wilderness feeling’ is maintained in areas considered appropriate for category I(b) designation”, *ibid.*, p. 57.

³²⁵ *Ibid.*, p. 57.

accesso a piedi all'intera area). Le stesse linee guida, a questo proposito, riconoscono che questo tipo di impatto può però essere più devastante nell'ambiente marino:

In the marine environments, extractive use (of living or dead material) as a key activity is generally not consistent with the objectives of category II areas. This is because many human activities even undertaken at low levels (such as fishing) are now recognized as causing ecological draw-down on resources, and are therefore now seen as incompatible with effective ecosystem protection.³²⁶

Anche per tali ragioni, il medesimo strumento ammonisce:

Where such uses cannot be actively managed in a category II area to ensure the overall objectives of ecosystem protection are met, consideration may need to be given to whether any take should be permitted at all, or whether the objectives for the reserve, or zone within the reserve, more realistically align with another category (e.g., category V or VI) and should be changed.³²⁷

In altre parole, l'obiettivo di tutelare un ecosistema marino può essere incompatibile con attività estrattive, anche se condotte da turisti e su piccola scala, a differenza di quanto avviene nell'ambiente terrestre³²⁸.

La terza categoria gestionale – III, *monumento naturale* – rivela un certo paradosso quando viene relazionata all'ambiente marino. Sebbene essa possa servire a perseguire un'estrema varietà di scopi nell'ambiente in questione (ad esempio, la tutela di condizioni ecologiche eccezionali come i soffioni idrotermali, di componenti naturali straordinarie come gli organismi estremofili a essi associati, di alto valore estetico come una scogliera a picco sul mare, ovvero di peculiare significato religioso o spirituale come le acque considerate "sacre" da popolazioni indigene), tale tipologia gestionale è raramente utilizzata nella classificazione delle aree marine protette.

Un ulteriore problema applicativo deriva inoltre dal fatto che, secondo l'IUCN, i metodi di gestione che interessano questa tipologia sono simili a quelli previsti per la II categoria, che si è appena visto presentare alcune difficoltà di adattamento all'ambiente marino.

La quarta tipologia – IV, *area per la gestione di un habitat/di una specie* – viene invece largamente impiegata in ambito marino.

Con riferimento all'applicazione di tale tipologia agli *habitat* marini, una considerazione tuttavia si impone. In tale contesto infatti, a differenza che a terra, la tutela di un particolare

³²⁶ *Ibid.*, p. 58.

³²⁷ *Ibid.*, p. 58.

³²⁸ Si pensi alla raccolta di rami di corallo, sabbia o conchiglie e dell'impatto che essa può avere sugli ecosistemi costieri.

frammento, piuttosto che della *totalità*, di un ecosistema risulta di difficile attuazione, a causa della natura fluida che caratterizza l'ambiente marino e dei movimenti migratori su vasta scala che vi hanno luogo.

Serie perplessità sorgono anche con riferimento alla compatibilità della categoria in questione con il c.d. approccio ecosistemico, che rifiuta il principio della salvaguardia delle specie considerate isolate le une dalle altre. Si riscontra, cioè, una certa contraddizione nel favore che tale categoria riscontra in ambiente marino e i continui richiami alla necessità dell'approccio ecosistemico che è invece dato di rilevare in numerosi strumenti di *soft law*, parimenti rievocati dall'IUCN in numerose occasioni.

La quinta categoria – V, *paesaggio marino protetto* – è destinata a suscitare un interesse crescente nell'ambito del dibattito interpretativo sul sistema classificatorio.

A ben guardare, tale tipologia gestionale presenta diverse questioni concettuali controverse già in ambito terrestre, laddove l'interazione tra uomo e natura si manifesta in modo più spontaneo ed è, inoltre, inserita in un contesto normativo nel quale risulta più facile sia predisporre le regole sia controllarne l'osservanza³²⁹. Tentando un superamento dei problemi interpretativi, le linee guida osservano che:

in a marine situation, category V might most typically be expected to occur in coastal areas.³³⁰

In effetti, tenendo presenti i tre requisiti che l'area ascrivibile a tale categoria deve presentare³³¹, risulta difficile immaginarne l'attuazione al di là della fascia costiera, ma ciò riduce notevolmente la capacità descrittiva della categoria proposta.

L'ultima categoria – VI, *area per la gestione sostenibile delle risorse naturali* – è quella che presenta le più alte potenzialità per la tutela delle risorse del mare nella loro complessità.

L'area appartenente a questa tipologia, generalmente di grandi dimensioni, si presenta per la maggior parte allo stato naturale. L'obiettivo gestionale consente lo sfruttamento delle risorse ivi presenti ma, allo stesso tempo, vede nell'uso sostenibile delle stesse un mezzo per realizzare i propositi di conservazione.

Questo tipo di area marina protetta, laddove inserita nel contesto di misure di zonaggio, è quella che più facilmente può ospitare nell'ampio spazio che la caratterizza alcune porzioni a divieto di

³²⁹ Si pensi alle difficoltà di controllo sulle attività di pesca, anche se attuate nella fascia costiera da piccole imbarcazioni locali.

³³⁰ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 58.

³³¹ I tre requisiti indicati dall'IUCN sono: l'alto valore scenico, associato a specie di fauna e flora o *habitat* significativi ovvero connesso a peculiari connotazioni culturali; l'equilibrata interazione nel lungo periodo tra uomo e natura; l'attuazione di interventi in armonia con il paesaggio.

prelievo (*no-take zones*), ascrivibili alla categoria I(a). In tale contesto, laddove riserve integrali vengano garantite a tutela delle porzioni di mare più vulnerabili, sarà possibile, anche nelle zone costiere, il prelievo sostenibile di componenti naturali a scopo turistico, come la pesca sportiva o la raccolta di conchiglie³³².

Per ciò che concerne l'attribuzione di un'area marina protetta alla VI categoria, il problema interpretativo più complesso verte quindi sul livello di sfruttamento autorizzato nell'area. Fornendo un aiuto interpretativo poco esauriente, le linee guida affermano che, in questi casi, si deve di procedere per esclusione, valutando in primo luogo se il sito da classificare rientri nella definizione generale di area protetta:

The point where an area managed for resource extraction becomes a category VI marine protected area may sometimes be hard to judge and will be determined ultimately by reference to whether the area meets the overall definition of a protected area or not, as well as whether the area achieves verifiable ecological sustainability as measured by appropriate metrics.³³³

La soluzione proposta è poco soddisfacente, nel senso che se, da un lato, la definizione generale deve essere rispettata da ciascuna categoria gestionale e, pertanto, il metodo suggerito non vale a individuare soltanto la tipologia in esame, anche la valutazione di quali possano essere i criteri appropriati (*appropriate metrics*) sui quali misurare la sostenibilità ecologica dello sfruttamento rimane affidata alla discrezionalità di ciascuno Stato.

Intrapreso dall'IUCN e dall'Università di Cardiff nel 2002, il progetto *Speaking a Common Language* è risultato in una pubblicazione che riporta alcune classificazioni di aree marine protette australiane secondo lo schema delle sei categorie. In particolare, due esempi risultano interessanti.

Il primo esempio concerne il *Lord Howe Island Marine Park* (Commonwealth Waters), che si estende per 300.510 ettari e comprende anche il fondo marino fino a una profondità di 100 metri³³⁴. L'area protetta è stata istituita per tutelare parte di una catena di vulcani sottomarini attivi nel tardo miocene³³⁵ e la biodiversità a essi associata. Durante la prima fase di pianificazione gestionale del sito era stato proposto di assegnare l'intera area protetta alla IV categoria (*area per la gestione di un habitat*) e di vietare la pesca con il palamito (*drop-line fishing*). A seguito di concertazione

³³² “MPAs that maintain predominantly natural habitats but allow the sustainable collection of particular elements, such as particular food species or small amounts of coral or shells for the tourist trade, could be identified as category VI”, DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 58. Desta non poche perplessità il riferimento alla raccolta di corallo, che dovrebbe essere assolutamente vietata, viste le previsioni allarmanti contenute nei diversi rapporti ufficiali che illustrano l'estrema vulnerabilità delle barriere coralline.

³³³ *Ibid.*, p. 58.

³³⁴ Cfr. <http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/lordhowe/index.html>.

³³⁵ Il miocene ebbe inizio 26 milioni di anni fa e durò 19 milioni di anni.

pubblica, è stato deciso di ascrivere alla IV categoria circa il 70 per cento dell'area, permettendovi la pesca con il palamito in maniera controllata da parte dei residenti³³⁶. L'area marina in questione è stata quindi suddivisa in tre zone: una prima zona, ascrivibile alla IV categoria, in cui continuano le pratiche di pesca tradizionali e viene autorizzato l'accesso turistico; e due riserve marine integrali – ascrivibili alla categoria I(a) – in cui è vietata qualsiasi forma di prelievo³³⁷.

Il secondo esempio riguarda la *Tasmanian Seamounts Marine Reserve* (Commonwealth Waters). Il sito era stato istituito per proteggere le comunità bentoniche ad alto livello di endemismo che vivono intorno ad alcuni vulcani sommersi. Questi ultimi si stagliano nell'oceano ad una profondità che varia tra i 1000 e i 2000 metri, per emergere dalla superficie dell'acqua a un'altezza che varia tra i 600 e i 1940 metri. Al momento di assegnare una categoria gestionale all'area, la questione interpretativa più complessa aveva riguardato la valutazione dell'impatto delle reti pelagiche sulle comunità bentoniche suddette. A seguito di studi atti a dimostrare la mancanza di un impatto significativo, venne deciso di assegnare la fascia dei primi 500 metri sotto il livello del mare, in cui la pesca pelagica era autorizzata, alla VI categoria, e la restante colonna d'acqua verso il fondale alla categoria I(a) (*riserva integrale*). Il 28 giugno 2007, l'istituzione del sito protetto è stata revocata e l'intera zona è stata incorporata nella più ampia *Huon Commonwealth Marine Reserve*, una delle aree marine protette che compongono la rete di riserve marine del Commonwealth sud-orientale³³⁸.

Nonostante le potenzialità protezionistiche insite nelle differenti misure attuabili nel fluido ambiente marino rispetto a quelle realizzabili sulla terraferma, a proposito delle misure di zonaggio “verticale” come quella appena illustrata le linee guida del 2008 si pronunciano in modo molto scettico:

In a three-dimensional marine environment, a few jurisdictions have introduced vertical zoning (e.g., different rules within the water column than those allowed to occur on the seafloor) which will result in different depths in the water column. While this may be one way of aiming for increased benthic protection while allowing pelagic fishing, it does create challenges for enforcement purposes, and vertical zonation is not easily shown within the existing two-dimensional databases or on maps. More importantly, the linkages between benthic and pelagic systems and species may not be well known, so the

³³⁶ “Only Islands residents are permitted to drop-line, gear must be limited to 3 lines and 15 hooks per line, a radio beacon must be fitted to each line to prevent lines becoming lost and ‘ghost-fishing’, and fish can only be taken for consumption on the Island”, *Speaking a Common Language* cit., p. 110.

³³⁷ *Ibid.*, p. 110. “One Sanctuary Zone extends to the east of Lord Howe Island southwards from latitude 31° 30' 40" S, in line with Malabar Point at the northern tip of the Island, to a latitude 31° 35' 50" S in line with King Point. The other Sanctuary Zone lies to the south of Ball's Pyramid in line with the latitude 31° 46' 50" S that lies approximately 500m north of South-west Rock, and extends to the outer boundary of the Park”, <http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/lordhowe/index.html>.

³³⁸ Cfr. <http://www.environment.gov.au/coasts/mpa/seamounts/index.html>.

exploitation of the surface or mid-water fisheries may have unknown ecological impacts on the underlying benthic communities. WCPA-Marine discourages three-dimensional zoning for these reasons.³³⁹

Come si vede, l'IUCN incorre in una strana contraddizione laddove, da un lato, inserisce il concetto di "spazio" nella definizione generale con il proposito di valorizzare appunto l'aspetto tridimensionale che le aree protette possono assumere attraverso le misure di zonaggio verticale ma, dall'altro lato, non ritiene appropriata l'applicazione delle categorie a tali misure.

Laddove una diversa zonazione per strati verticali sia comunque predisposta, l'IUCN consiglia piuttosto di classificare l'intera area protetta tenendo in considerazione solo il regime meno restrittivo tra le diverse misure ivi attuate. Per riprendere l'esempio citato, se il sistema bentonico viene integralmente protetto ma nel resto della colonna d'acqua si può praticare la pesca con il palamito, allora l'intera area marina dovrebbe essere ascritta alla VI categoria (*area per la gestione sostenibile delle risorse naturali*)³⁴⁰.

Si è detto che tra le molte ragioni per cui, a livello applicativo, il sistema delle sei categorie non riceve lo stesso grado di osservanza che incontra invece in ambito terrestre, una è data dalle difficoltà di procedere alla classificazione multipla, che, come si è appena visto, spesso si impone per descrivere accuratamente un'area marina protetta³⁴¹. Nonostante queste difficoltà, alcuni tentativi hanno avuto un esito positivo, ma non si può negare che la pratica in questione aumenti le possibilità di incongruenze e di errori, peraltro già riscontrabili nell'ambito di classificazioni singole.

Al primo congresso mondiale sulla conservazione (Montréal, 1996), l'Assemblea Generale dell'IUCN aveva raccomandato che, nell'ambito del programma marino e costiero dell'organizzazione, la WCPA:

develop guidance on the application of the IUCN Guidelines for Protected Area Management Categories in the marine environment.³⁴²

Nel giugno del 2000, il comitato direttivo della WCPA creò un gruppo di lavoro che valutasse adeguati sistemi di raccolta di dati relativi alle aree marine protette a gestione diversificata³⁴³ e gli esperti selezionati proposero di classificare queste grandi aree secondo categorie diverse.

³³⁹ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 56.

³⁴⁰ "This does underplay the higher level of protection given (and obscures the original benthic protection objective). However, only a handful of sites are affected in this way and use of the least restrictive category probably reflects the ecological uncertainty of whether higher levels of benthic protection are effective in these circumstances", DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 56.

³⁴¹ "The issue of interpreting multiple classifications is particularly relevant to large multiple use marine protected areas (MPAs)", *Speaking a Common Language* cit., p. 94.

³⁴² IUCN's World Conservation Congress, October 1996, IUCN, Gland, Switzerland, Resolution 1.37.

Perché si possa procedere alla classificazione multipla, vale innanzi tutto la suddetta regola del 25 per cento. In secondo luogo, per ragioni di certezza operativa, occorre che le diverse zone gestionali all'interno dell'area siano state giuridicamente definite nello strumento istitutivo o nel piano di gestione:

As in terrestrial protected areas, single management units in MPAs can be separately reported on, and accounted for, if:

- the areas concerned were defined in the primary legislation or a legislated management plan;
- these areas are clearly defined and mapped;
- the management aims for the individual zones are unambiguous, allowing assignment to a particular protected area category.³⁴⁴

Per esempio, il GBRMP viene classificato dall'IUCN come interamente appartenente alla VI categoria (*area protetta per la gestione delle risorse naturali*).

Il primo corpo di leggi che istituì il sito protetto, tuttavia, già nel 1975 aveva delineato un sistema di zonaggio dell'area, individuando in modo chiaro le singole differenze gestionali, peraltro definite attraverso separati processi legislativi³⁴⁵.

Inoltre, le aree a divieto di prelievo (*no-take zones*) – che potrebbero essere ascritte alle categorie I(a) e II – previste all'interno della grande area marina protetta, coprono da sole più di 16.000 chilometri quadrati.

Gli esperti, a questo proposito, rilevarono che:

Assigning all these areas to Category VI in the UN List without explanation creates therefore a misleading picture.³⁴⁶

Nell'ambito del GBRMP, il processo di zonaggio è regolato dalla legislazione primaria³⁴⁷. I piani di zonaggio sono strumenti statutari, subordinati alla legislazione primaria, che prima di avere effetto devono venire approvati attraverso un processo legislativo specifico³⁴⁸.

³⁴³ “It was emphasised that the working group’s discussions were not aimed at changing the IUCN Protected Area Management Categories; nor were the discussions intended to cater for only a few large multiple use MPAs. Rather, the working group aimed to suggest more appropriate arrangements for improving the value of the protected area data base held at UNEP-WCMC”, *Speaking a Common Language* cit., p. 94.

³⁴⁴ DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 57.

³⁴⁵ “In this way, the zones within the wider GBRMP complex directly meet the special conditions set down in the *Guidelines*”, *Speaking a Common Language* cit., p. 95.

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 95.

³⁴⁷ *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* – Act No. 91 of 16 July 1999 as amended in 2008.

³⁴⁸ “Preservation Zones and Scientific Research Zones, which equate to Category I(a), can only be determined as part of an overall statutory process which includes legislative approval of maps of the actual zones along with specific

La legislazione più recente ha ora previsto l'assegnazione di ciascuna zona gestionale alla corrispondente categoria IUCN:

Content of Proclamation declaring Commonwealth Reserve:

(1) The Proclamation declaring an area to be a Commonwealth reserve must:

- (a) give a name to the reserve; and
- (b) state the purposes for which the reserve is declared; and
- (c) state the depth of any land included in the reserve; and
- (d) state the depth of the seabed that is under any sea included in the reserve; and
- (e) assign the reserve to a category (an *IUCN category*) prescribed in regulations made for the purposes of this subsection.

Assigning different zones of a reserve to different IUCN categories:

(2) A Proclamation may also divide a reserve into zones and assign each zone to an IUCN category.

[...]

Assigning Commonwealth reserves and zones to IUCN categories:

Before the Governor-General makes a Proclamation assigning a Commonwealth reserve, or a zone within a Commonwealth reserve, to a particular IUCN category, the Minister must be satisfied:

- (a) that the reserve or zone:
 - (i) has the characteristics (if any) prescribed by the regulations for the category; and
 - (ii) meets the criteria (if any) prescribed by the regulations for the category; and
- (b) that the reserve or zone should be managed in accordance with the Australian IUCN reserve management principles for the category.³⁴⁹

Sulla base del nuovo processo di classificazione per zone, i 34.440.000 ettari costituenti il grande parco marino australiano potrebbero essere suddivisi come segue: 86.000 ettari corrispondenti alla categoria I(a); 11.453.000 ettari corrispondenti alla II categoria; 1.504.000 ettari corrispondenti alla IV categoria; 21.378.000 ettari corrispondenti alla VI categoria; e i rimanenti 18.500 ettari appartenenti alle Isole del Commonwealth³⁵⁰.

provisions for each zone; similarly Marine National Park Zones are similarly [*sic*] designated and equate to Category II", *Speaking a Common Language* cit., p. 95.

³⁴⁹ *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* cit., parr. 346 e 347.

³⁵⁰ "Note the Commonwealth Islands are legally part of the GBR Marine Park, whereas most other islands, that are under State jurisdiction, are not", DUDLEY (a cura di), *op.cit.*, p. 57.

Il caso citato rappresenta una peculiarità in ambito mondiale, sebbene l’Australia abbia intrapreso la strada della classificazione multipla anche per altri siti protetti³⁵¹. Perfino i sostenitori di tale procedura, infatti, ne rilevano la specialità applicativa e affermano:

It is important to emphasise that arrangements made to deal with the anomalous position of some very large MPAs should not lead to an attempt to categories all protected areas by their management zones.³⁵²

Concludendo sui problemi concettuali e terminologici, ci si sente di affermare che, nonostante alcune esperienze positive, il sistema classificatorio proposto dall’IUCN non sembra generalmente appropriato a descrivere aree protette che vengano istituite nell’ambiente marino.

La posizione di chi scrive è quindi piuttosto scettica dinnanzi al sempre più frequente richiamo alle categorie proposte dall’IUCN contenuto in strumenti giuridici, sia raccomandatori sia vincolanti, adottati in sede internazionale (si pensi alle riunioni delle conferenze delle Parti alla CBD o alla Convenzione di Ramsar) ovvero a livello di legislazioni nazionali.

I frequenti errori di classificazione e i dubbi teleologici non del tutto risolti dalle stesse linee guida dell’IUCN dimostrano che il sistema si offre a interpretazioni non sempre convergenti da parte degli Stati chiamati ad assegnare le sei categorie alle aree protette istituite sul proprio territorio e negli spazi marini sui quali essi esercitano la propria sovranità e giurisdizione.

Se l’obiettivo vuole essere quello di un linguaggio universale, l’opinione di chi scrive è che sia più opportuno ricorrere a un sistema classificatorio sull’esempio di quello statunitense, che si offre a una minore varietà di interpretazioni e che, grazie al suo carattere “scomponibile”, garantisce anche una maggiore completezza descrittiva.

³⁵¹ “In light of the WCPA Steering Committee decision to adopt the amended way of reporting, the Australian Government has recently amended the listing against the IUCN categories for other Australian MPAs where the situation is similar to that in the Great Barrier Reef Marine Park”, *Speaking a Common Language* cit., p. 96.

³⁵² *Ibid*, p. 96.

Parte seconda

I DUE CRITERI SISTEMATICI DISTINTIVI DEGLI STRUMENTI GLOBALI E L'ISTITUZIONE DI AREE PROTETTE MARINE E COSTIERE

Capitolo I

IL CRITERIO ZONALE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il regime della UNCLOS per la protezione degli spazi marini soggetti alle giurisdizioni nazionali. – 2.1. (*segue*): le acque marittime interne. – 2.2. (*segue*): il mare territoriale. – 2.3. (*segue*): gli stretti usati per la navigazione internazionale. – 2.4. (*segue*): le acque arcipelagiche. – 2.5. (*segue*): la zona economica esclusiva. – 2.6. (*segue*): la piattaforma continentale. – 3. Il regime della UNCLOS per la protezione degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. – 3.1. (*segue*): l'alto mare. – 3.2. (*segue*): l'Area. – 4. Il ruolo degli strumenti spaziali di gestione per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

1. Considerazioni introduttive

Il regime degli spazi marini che si va illustrando nei paragrafi che seguono deriva dalla tradizionale contrapposizione tra la teoria della sovranità e quella della libertà dei mari. A partire dal XVII secolo le due opposte posizioni dottrinali dominarono quel dibattito giuridico che si risolse a favore del riconoscimento di una ristretta fascia litoranea soggetta alla sovranità degli Stati costieri (che è stata spazialmente definita nel corso del tempo e graduata nel suo contenuto con l'aumentare della distanza da terra) e di un immenso spazio oceanico caratterizzato dalla libertà di navigazione e di pesca di tutti gli Stati.

Seppur originariamente sorto dalla necessità di risolvere conflitti derivanti dall'esercizio della navigazione e della pesca commerciali e, quindi, dall'esigenza di regolare gli utilizzi primari degli oceani³⁵³ più che da quella di stabilire dei confini, il diritto internazionale del mare si è poi paradossalmente caratterizzato per aver qualificato gli *spazi* marini prima ancora di regolare le *attività* che per mare si possono esercitare, lasciando in principio la definizione di queste ultime ai

³⁵³ “[...] L’usage de la pleine mer consiste dans la navigation & dans la pêche; le long des côtes, elle sert de plus à la recherche des choses qui se trouvent près des côtes, ou sur le rivage, telles que le coquillages, les perles, l’ambre & c., à faire du sel, & enfin à établir des retraites & des lieux de sûreté pour les Vaisseaux”, DE VATTEL, *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souveraines*, Londres, 1758, Chapitre XXII, *De la Mer*, §. 279.

vari diritti interni degli Stati, identificati nelle bandiere delle rispettive navi oltre i limiti delle giurisdizioni territoriali. Per meglio dire: la qualificazione degli spazi e quella degli usi del mare hanno costituito due momenti destinati senz'altro a integrarsi reciprocamente; ma se la seconda ha fornito il presupposto solo accidentale per la nascita di un diritto applicabile agli spazi marini e, almeno all'inizio, non ha informato sostanzialmente il diritto internazionale del mare, la prima ne ha radicalmente caratterizzato la struttura e influenzato l'evoluzione. Si può quindi osservare che:

In principle, the law of the sea regulates human activities in the ocean according to the legal category of ocean spaces.³⁵⁴

Questo criterio sistematico di regolamentazione, che si rivela nelle sue specificazioni spaziali nei paragrafi che seguono, può essere definito “zonale”.

Secondo uno schema che in realtà doveva apparire prevedibile fin dall'inizio, il sistema puro della libertà di accesso e di uso del mare si è rivelato inadeguato a garantire la pacifica convivenza tra i vari interessi nazionali – al contrario causando scontri che venivano risolti fino a meno di un secolo fa attraverso la guerra, oggi soprattutto per il tramite della pressione economica – e ha successivamente imposto, con l'evolversi della presenza umana negli oceani, di definire ulteriori spazi che formalizzassero non solo le nuove ambizioni delle potenze marittime e le necessità degli Stati costieri, ma anche le prospettive legittime della comunità internazionale nel suo complesso. In questo senso, si possono individuare tre aspetti qualificanti l'evoluzione del diritto internazionale del mare:

- (a) evolutionary trends have always developed in international law of the sea;
- (b) in the last decades, these evolutionary trends have been increasingly eroding the traditional principle of freedom of the sea;
- (c) in several instances, the progressive erosion of the traditional principle of freedom of the sea can lead to a more equitable international régime of the oceans and seas.³⁵⁵

Benché eroso, il principio della libertà del mare non è tuttavia stato superato. Al contrario, esso è rimasto a fondamento dell'intero sistema e ha conosciuto piuttosto, a sua volta, diverse qualificazioni o gradazioni in considerazione dei nuovi principi che via via si affermavano con riferimento alle diverse attività esercitabili in mare.

Così, per esempio, pur essendo in principio interamente sottratto all'appropriazione da parte degli Stati e potendosi definire, per tale ragione, “libero”, lo spazio marino che si trova al di là dei

³⁵⁴ TANAKA, *op.cit.*, p. 1.

³⁵⁵ SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, in Hague Academy of International Law, *Recueil des cours*, Volume 286, The Hague-Boston-London, 2001, p. 54.

limiti delle giurisdizioni nazionali viene regolato secondo norme diverse per ciò che riguarda, da un lato, le attività di sfruttamento dei fondi marini, considerati patrimonio comune dell'umanità e, dall'altro, le attività di navigazione e di pesca esercitabili nelle acque sovrastanti, le quali soggiacciono ancora al principio della libertà, sebbene oggi temperato da obblighi e principi finalizzati alla cooperazione nei campi della lotta all'inquinamento e della conservazione. Un secondo esempio è rinvenibile nella ZEE, che racchiude in sé un complesso insieme di diritti sovrani dello Stato costiero che rimangono contemperati da importanti libertà degli altri Stati. Nel primo caso, il criterio zonale è puro, giacché diverse tipologie di attività variamente regolate vengono esercitate in due spazi marini differenti (i fondi marini e le acque sovrastanti). Nel secondo caso, il criterio zonale è affiancato dal criterio c.d. "funzionale"³⁵⁶, giacché in uno stesso spazio marino (la ZEE) diverse tipologie di attività vengono assoggettate a regimi normativi differenti.

Nel corso dell'affermarsi di nuove necessità e ambizioni nazionali, lo stesso criterio zonale ha perciò subito un'evoluzione che lo ha condotto dall'informare un sistema "dualista", perfettamente in linea con la contrapposizione tra libertà e dominio del mare e che vedeva nella suddivisione tra mare territoriale e alto mare il chiaro riflesso del dualismo dottrinale, alla creazione di un sistema "pluralista", che continua a fondarsi sul vecchio dualismo per ciò che concerne la primigenia suddivisione tra acque all'interno e al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali, ma riconosce ora anche una serie di zone speciali (*sui generis*), adiacenti il mare territoriale e soggette a compromessi normativi che contemperano specifici diritti sovrani dello Stato costiero con i diritti degli altri Stati.

In questo senso, la qualificazione degli usi e quella degli spazi hanno iniziato a integrarsi reciprocamente, ma ancora sull'impronta di un criterio tipicamente zonale.

Originariamente di stampo dottrinale, il criterio zonale è stato dapprima assorbito nella prassi nazionale, per poi conoscere la sua definitiva affermazione nelle opere di codificazione del diritto internazionale del mare.

Già durante i lavori della conferenza indetta dalla Società delle Nazioni (L'Aja, 1930) un'attenzione particolare fu rivolta alla questione dell'ampiezza del mare territoriale, sebbene le profonde divergenze fra gli Stati in proposito non consentirono di redigere una convenzione sulla materia³⁵⁷. La prima conferenza di codificazione del diritto del mare promossa dalle Nazioni Unite (Ginevra, 1958) registrò invece un maggiore successo, portando all'adozione di quattro convenzioni, rispettivamente vertenti su: mare territoriale e zona contigua; alto mare; pesca e conservazione delle risorse biologiche del'alto mare; piattaforma continentale³⁵⁸.

³⁵⁶ Su tale criterio v. *infra*, Capitolo II.

³⁵⁷ Cfr. Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la codification du droit international. Tenue à la Haye du 13 mars au 12 avril 1930, I. Séances plénières*, Genève, 1930, p. 123.

³⁵⁸ Aperte alla firma il 29 aprile 1958 ed entrate in vigore, rispettivamente, il 10 settembre 1964, il 30 settembre 1962, il 20 marzo 1966 e il 10 giugno 1964.

In realtà, nemmeno in questa seconda occasione fu risolta la questione dell'ampiezza del mare territoriale³⁵⁹, ma l'intero sistema normativo prodotto a Ginevra valse comunque a promuovere il criterio zonale, fino a quel momento di stampo dottrinale o consuetudinario, come *lex scripta*. Infatti, all'art. 1, la Convenzione sull'alto mare definì quest'ultimo come “all parts of the sea that are not included in the territorial sea or in the internal waters of a State” e ne conseguì una divisione giuridica degli oceani in tre spazi marini principali: le acque marittime interne, il mare territoriale e l'alto mare. Poiché le prime due categorie si collocano nell'ambito della sovranità territoriale dello Stato costiero e la terza categoria rispecchia il principio della libertà del mare, è stato giustamente rilevato che:

the 1958 Geneva Conventions still maintained the traditional dualism in the oceans.³⁶⁰

A conferma della difficoltà di definire l'ampiezza del mare territoriale, la seconda conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Ginevra, 1960), che fu indetta al solo scopo di risolvere la questione, si concluse con un insuccesso.

Promossa dalle Nazioni Unite nel 1973 e svoltasi in diverse sessioni tra New York, Caracas e Ginevra fino al 1982, la terza conferenza di codificazione del diritto del mare, che condusse all'adozione della UNCLOS, confermò il criterio zonale ormai già incorporato negli strumenti precedenti, ma finalmente specificando l'ampiezza del mare territoriale in un massimo di 12 miglia nautiche (art. 3) e inserendo nel sistema tradizionalmente “dualista” alcune zone speciali (*sui generis*) che, come si è già rilevato, hanno determinato il passaggio a un “pluralismo” zonale.

Fu probabilmente grazie alla previsione di questi nuovi spazi marini – in particolare della ZEE – che la questione dell'ampiezza del mare territoriale trovò finalmente una soluzione. E' stato opportunamente rilevato che:

[T]he spatial ambit of the territorial sea *prima facie* coincides with the monopoly of marine resources by the coastal State. Accordingly, it was not surprising that the breadth of the territorial seas was a matter of important concern for every State with fishery interests. [...].

[T]he question relating to the maximum breadth of territorial seas could be resolved by institutionalising a new resource-oriented zone under the coastal State's jurisdiction.³⁶¹

³⁵⁹ La Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua si limitò a prevedere che “the sovereignty of a State extends, beyond its land territory and its internal waters, to a belt of sea adjacent to its coast, described as the territorial sea” (art. 1, par. 1) e che “the outer limit of the territorial sea is the line every point of which is at a distance from the nearest point of the baseline equal to the breadth of the territorial sea” (art. 6), senza indicare un limite in termini di miglia.

³⁶⁰ TANAKA, *op.cit.*, p. 4.

³⁶¹ *Ibid.*, pp. 4, 5 e 6.

Venendo all'analisi delle norme di diritto internazionale del mare applicabili al tema in esame, innanzi tutto è il caso di rilevare che gli obblighi definiti dalla UNCLOS in tema di protezione e di preservazione dell'ambiente marino prescindono, sotto il profilo prescrittivo generale, dalla suddivisione zonale adottata dal trattato.

L'art. 192 pone un generale obbligo di proteggere e di preservare l'ambiente marino senza specificare limiti soggettivi né spaziali: l'obbligo vincola tutti gli Stati e si riferisce a tutti gli spazi marini, sia nell'ambito sia al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali.

L'art. 194, par. 5, stabilisce inoltre che le misure che tutti gli Stati devono adottare per preservare l'ambiente marino dall'inquinamento nell'ambito e al di là delle giurisdizioni nazionali includono quelle necessarie a proteggere e preservare ecosistemi rari o delicati, come pure l'*habitat* di specie in diminuzione, in pericolo o in via di estinzione e altre forme di vita marina.

L'art. 196, infine, stabilisce per tutti gli Stati l'obbligo di adottare ogni misura idonea a prevenire, ridurre o tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino che derivi dall'impiego di tecnologie poste sotto la loro giurisdizione o controllo, ovvero dall'introduzione intenzionale o accidentale di specie, importate o nuove, in un particolare ambiente marino, che possano provocare allo stesso modifiche importanti o dannose.

Che l'obbligo di preservare e di proteggere l'ambiente marino sia prescritto in capo a tutti gli Stati e debba essere adempiuto in tutti gli spazi marini è quindi accertato.

L'obbligo prescritto dalla UNCLOS è però troppo generico, quindi per essere adempiuto necessita di una specificazione attraverso la definizione di misure concrete di preservazione e di protezione dell'ambiente marino da parte degli Stati, come ad esempio l'istituzione di aree marine protette.

Ma se sul proprio territorio uno Stato può esercitare piena sovranità nel prescrivere le leggi che contengano tali misure concrete e nell'assicurarne l'applicazione, la situazione cambia in mare, laddove il diverso regime degli spazi marini attribuisce un diverso grado di poteri agli Stati che intendano limitare le attività ovvero la presenza di altri Stati.

Il criterio zonale fatto proprio dalla UNCLOS, cioè, impone che l'istituzione di un'area protetta in un determinato spazio marino rispetti il regime al quale le acque racchiuse in tale spazio sono sottoposte. E, prima di esaminare nel dettaglio i diversi regimi spaziali, in generale si tenga presente che:

the further an MSPA [Marine Specially Protected Area, Ndr] is located away from the coast the more questions of international law of the sea come into consideration and the need for international cooperation and agreement increases.³⁶²

Quindi, se è vero che la UNCLOS pone l'obbligo generale di preservare e di proteggere l'ambiente marino, è anche vero che tale obbligo risulta di assai difficile adempimento. Accade infatti che, come appena anticipato e come meglio si vedrà nei prossimi paragrafi, già negli spazi marini soggetti alle giurisdizioni nazionali lo Stato costiero non dispone della stessa potestà prescrittiva (*prescriptive jurisdiction*) e applicativa (*enforcement jurisdiction*) che esercita sul suo territorio: esso potrà quindi adempiere all'obbligo in questione solo nei limiti in cui tale adempimento non interferisca con i diritti e con le libertà esercitabili in quegli spazi dagli altri Stati.

In alto mare, poi, la situazione è ancora più complessa. L'obbligo di preservare e di proteggere l'ambiente marino rimane anche in questo spazio e non vi è dubbio che ogni Stato possa adempiervi individualmente, prescrivendo e applicando le misure relative in capo ai suoi cittadini. Ma poiché la natura dell'ambiente marino necessita che l'obbligo sia adempiuto da tutti, e non già da un solo Stato, occorre che gli Stati concludano fra di loro degli accordi a questo scopo. In questo senso, l'efficacia del risultato che l'imposizione dell'obbligo si propone di ottenere rimane subordinata alla volontà di terzi. E se si considera che gli Stati, benché nel caso specifico obbligati a cooperare (art. 197) e quindi a intraprendere negoziati, non sono tuttavia obbligati a concludere accordi, il limite enorme insito nelle disposizioni della UNCLOS relative alla preservazione e alla protezione dell'ambiente marino traspare in tutta la sua evidenza³⁶³.

Per quanto concerne, poi, la pertinenza delle norme della UNCLOS rispetto agli scopi perseguibili attraverso l'istituzione di aree protette, si tenga comunque presente che, redatto in un'epoca in cui ancora non si conoscevano le molteplici minacce ambientali che vengono oggi enumerate nei rapporti degli esperti³⁶⁴, come si è visto poc'anzi il trattato collega l'obiettivo della preservazione e della protezione dell'ambiente marino solo e semplicisticamente alla lotta all'inquinamento, del quale fornisce una definizione (art. 1, par. 1, n. 4) e una specificazione in sei

³⁶² SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas – The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, The Hague, 1999, p. 19.

³⁶³ E' stato opportunamente rilevato che: "while a duty to cooperate in an international law instrument may extend to negotiating on the relevant subject matter, it does not necessarily entail reaching agreement on cooperative measures", KAYE, *International Fisheries Management*, The Hague, 2000, p. 111. Sull'obbligo di cooperare v. anche *infra*, par. 3.1.

³⁶⁴ Per una rassegna delle cinque principali cause di tensione che interessano gli oceani v. NELLEMAN, HAIN e ALDER, *In Dead Water – Merging of climate change with pollution, over-harvest, and infestations in the world's fishing grounds*, UNEP, 2008.

diverse tipologie³⁶⁵. Obiettivi di conservazione sono invece collegati alla gestione delle risorse marine viventi, ma solo in vista del loro sfruttamento. La possibilità di far fronte a minacce diverse dall'inquinamento non viene quindi regolata dal trattato, e le misure dirette a limitare il prelievo ittico in certe zone restano comunque finalizzate a un successivo sfruttamento.

L'art. 192 poc'anzi citato rimane quindi molto importante in questo contesto poiché esso, insieme all'art. 206 – che tuttavia prevede meri obblighi di monitoraggio e di informazione sugli effetti delle nuove attività – sembrerebbe rappresentare l'unica norma della UNCLOS che impone di proteggere e di preservare l'ambiente marino da *qualunque* attività in grado di incidere su di esso in maniera negativa, sia nell'ambito sia al di là delle giurisdizioni nazionali, senza peraltro specificare restrizioni con riferimento alle misure di tutela adottabili. Rimane pur sempre il grande limite poc'anzi illustrato, che in certi casi subordina l'efficacia dell'adempimento – si noti, non già l'adempimento in sé, che è una condotta individuale – alla volontà di terzi.

Prima di procedere, si impone inoltre la seguente importante considerazione. Dall'esercizio della navigazione possono derivare diverse minacce: innanzi tutto l'inquinamento e l'invasione di specie aliene trasportate nelle acque di sentina e di zavorra delle navi e rilasciate in luoghi diversi da quello di provenienza. A queste minacce “tradizionalmente” collegate alla navigazione, tuttavia, vanno aggiungendosi la distruzione degli *habitat* e il disturbo causato alle specie marine sensibili dal passaggio delle navi.

La UNCLOS collega la pratica della navigazione soltanto ai primi due rischi menzionati, senza considerarla un'attività di impatto ambientale di per sé, laddove, invece, essa può comportare la distruzione di un *habitat* ovvero arrecare disturbo a una specie marina. Ciò deriva dalla definizione di inquinamento adottata dal trattato, che identifica tale forma di impatto sull'ambiente esclusivamente nella introduzione di sostanze (*introduction of substances*) o di energia (*introduction of energy*). E l'introduzione di energia non sembrerebbe potersi riferire alla mera presenza o al passaggio di una nave, fatto ovviamente salvo il caso in cui quest'ultima stia utilizzando forme di propulsione di particolare impatto sull'ambiente ovvero sia impegnata in attività che vanno oltre il mero atto del navigare (come, ad esempio, l'utilizzo di sonar a bassa frequenza). E' stato giustamente rilevato che:

Among the elements that characterize marine protected areas are the varying protective measures adopted for them. While such measures have largely been focused on the restriction of extractive activities, other activities that may impact the marine environment are also of critical importance in the integrated management of such areas. In

³⁶⁵ Si tratta di: inquinamento da fonti terrestri (art. 207), inquinamento da attività sui fondali soggetti a giurisdizione nazionale (art. 208), inquinamento da attività nell'Area (art. 209), inquinamento da immissione (art. 210), inquinamento da navi (art. 211), inquinamento dall'atmosfera (art. 212).

this regard, the measures available to protect marine protected areas specifically, and sensitive marine areas in general, from the impacts of shipping are important.³⁶⁶

A questo proposito, tuttavia, per il motivo appena illustrato, la UNCLOS non fornisce una base normativa soddisfacente, laddove non giustifica restrizioni alla navigazione per ragioni che non si colleghino alla lotta all'inquinamento ovvero ad altre necessità che tuttavia non rilevano per l'istituzione di aree marine protette (come la sicurezza nazionale dello Stato costiero).

Si consideri, inoltre, che i due principali usi che gli uomini fanno di ogni spazio naturale che occupano, ossia percorrerlo e sfruttarne le risorse, presentano in mare una natura più “diffusa” che a terra, a causa della peculiarità di un ambiente liquido, senza confini tangibili e che, peraltro, non consente una grande varietà di alternative ricreative.

La navigazione non segue percorsi determinati, ma si esplica su tutto lo spazio marino se non viene appositamente circoscritta dalla legge (a differenza che a terra, dove le strade guidano il traffico e gli spostamenti lungo vie predefinite). Lo stesso avviene per le attività estrattive: l'esercizio della pesca, per esempio, si esplica su tutto lo spazio marino se non viene appositamente circoscritta dalla legge (a differenza che a terra, dove le riserve di caccia sono circoscritte entro confini tangibili e automaticamente escludono le stesse attività estrattive al di fuori di esse).

Se le ragioni che ispirano l'istituzione di aree protette – la volontà di imporre una tutela più rigorosa della natura in certi spazi, di offrire un sostegno alla ricerca scientifica, di garantire maggiori opportunità turistiche e ricreative – possono essere le stesse sia a terra sia in mare³⁶⁷, in questo secondo ambito spaziale bisogna però considerare che l'impatto delle attività esercitabili è profondamente sbilanciato rispetto a terra. In mare, infatti, prevalgono nettamente gli usi connessi agli spostamenti (la navigazione) e allo sfruttamento delle risorse (la pesca e l'estrazione mineraria), giacché anche l'esercizio del turismo si collega a queste due attività (la navigazione da diporto e la pesca sportiva) e lo stesso avviene per la ricerca scientifica (la navigazione oceanografica, talvolta accompagnata dal prelievo di risorse a scopo scientifico).

In altre parole, il mare è percorribile solo per il tramite di un'attività che può comportare di per sé un impatto, mentre a terra esistono diverse alternative, e le risorse naturali del mare sono sfruttate in maniera assai più diffusa e difficilmente circoscrivibile rispetto a terra.

³⁶⁶ ROBERTS J., *Protective Sensitive Marine Environments: The Role and Application of Ships' Routing Measures*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2005, p. 135.

³⁶⁷ “Generally speaking, both terrestrial and marine specially protected areas are created for reasons that are basically the same”, SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 4. “Although MPAs will require different design features than terrestrial protected areas, the motivations for creating them are similar and include maintaining essential ecological processes, preserving biological diversity, ensuring the sustainable use of species and ecosystems, and protecting cultural heritage sites”, *Marine Protected Areas: Tools for Sustaining Ocean Ecosystems* cit., p. 17.

Un'ultima avvertenza riguarda il contenuto dei due capitoli che analizzano il criterio zonale e quello funzionale dei trattati.

Poiché è dedicato al criterio zonale, il presente capitolo si limita a evidenziare gli eventuali limiti che il regime diversificato previsto per gli spazi marini può comportare per l'istituzione di aree marine protette ed enumera brevemente e solo a scopo sistematico gli altri strumenti che si è scelto di esaminare³⁶⁸ proprio a seconda del loro ambito di applicazione nei diversi spazi. Poiché il regime degli spazi marini è definito dalla UNCLOS, solo a questo strumento viene dedicato il presente capitolo.

Per quanto concerne le necessarie integrazioni – contenutistiche e interpretative – provenienti da altri trattati rilevanti per il tema delle aree marine e costiere protette, esse saranno illustrate, caso per caso, nel capitolo successivo relativo al criterio funzionale e nella Parte terza, relativa all'esperienza regionale del Mediterraneo.

Per quanto concerne, infine, alcuni esempi tratti dalle legislazioni nazionali, dal momento che tali strumenti sono rivolti soprattutto all'attuazione di specifici obblighi funzionali che derivano da alcuni trattati esaminati nei capitoli successivi, e non già dalla UNCLOS, essi verranno illustrati a tempo debito, in occasione dell'analisi degli obblighi internazionali dei quali rappresentano l'attuazione.

2. Il regime della UNCLOS per la protezione degli spazi marini soggetti alle giurisdizioni nazionali

Nei paragrafi che seguono vengono illustrati i regimi delle acque e dei fondali rientranti nell'ambito delle giurisdizioni nazionali, in particolare per ciò che riguarda la protezione e la preservazione dell'ambiente marino dall'inquinamento e dal sovrasfruttamento ittico, in quanto appunto individuati dalla UNCLOS quali unici rischi potenziali per l'ambiente marino e le sue risorse³⁶⁹. Altre norme rilevanti per il tema delle aree marine protette, come per esempio quelle relative alla ricerca scientifica e alle attività estrattive nei fondali, verranno parimenti illustrate laddove previste dalla UNCLOS per gli spazi marini volta per volta oggetto dell'analisi.

Trattando di spazi soggetti alle giurisdizioni nazionali, si fa riferimento alle acque marittime interne, al mare territoriale, agli stretti usati per la navigazione internazionale, alle acque arcipelagiche, alla ZEE e alla piattaforma continentale. Si è ritenuto di evitare un'analisi specifica

³⁶⁸ Cfr. *supra*, Ambito della ricerca.

³⁶⁹ Si noti che la UNCLOS non fornisce una definizione generale di risorse, né contiene un elenco delle risorse di cui si occupa. Ciò che emerge dal linguaggio adoperato dal trattato è che innanzi tutto la UNCLOS si occupa di risorse naturali (escludendo pertanto le risorse che naturali non sono, come oggetti storici o relitti, ai quali sono dedicate poche e lacunose disposizioni). Inoltre, tali risorse vengono solo e semplicemente distinte in viventi e non viventi.

della zona contigua giacché essa, oltre a riguardare controlli in materia doganale, fiscale, sanitaria e d'immigrazione, che pertanto non rilevano per la protezione ambientale e faunistica, ricade per il resto nel regime dell'alto mare laddove lo Stato costiero non abbia dichiarato una ZEE, ovvero nel regime di quest'ultima nel caso opposto³⁷⁰. Dalla zona contigua finalizzata alla prevenzione e alla repressione di reati connessi alle materie appena citate occorre distinguere – ma solo sotto un profilo funzionale – la zona archeologica, che coincide con la prima quanto a estensione, caratterizzandosi per l'esistenza, in capo allo Stato costiero, del diritto di vietare la rimozione senza autorizzazione di oggetti di valore archeologico e storico rinvenuti sul fondo del mare adiacente le sue acque territoriali³⁷¹. Data la specifica finalità della zona archeologica, nemmeno essa viene analizzata dalla presente ricerca.

Nell'esaminare il regime degli spazi marini soggetti alle giurisdizioni nazionali, si vedrà che i diritti ivi esistenti in capo agli Stati terzi possono limitare la possibilità degli Stati costieri di perseguire determinati obiettivi di tutela ambientale attraverso aree protette da istituire al di là del proprio territorio sulla terraferma³⁷².

Come ultima osservazione, si consideri che nell'ambito delle giurisdizioni nazionali la stessa UNCLOS prevede la possibilità di designare aree marine a protezione speciale, ma esse verranno illustrate in seguito, nel capitolo relativo al criterio funzionale dei trattati, in quanto si tratta, appunto, di aree esclusivamente funzionali a tutelare l'ambiente marino da quella particolare minaccia costituita dall'inquinamento da navi.

2.1. (segue): le acque marittime interne

Nelle acque marittime interne lo Stato costiero esercita la sua piena e incondizionata sovranità, al pari di quanto avviene nell'ambito del relativo territorio terrestre.

³⁷⁰ L'art. 33 della UNCLOS prevede che: "1. In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to: (a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea; (b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea. 2. The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured".

³⁷¹ Per ciò che concerne il rinvenimento di oggetti di interesse storico e archeologico sul fondo del mare, v. art. 303 della UNCLOS. In particolare, per ciò che si è detto sulla zona archeologica, il par. 2 dell'articolo citato dispone che: "2. In order to control traffic in such objects, the coastal State may, in applying article 33, presume that their removal from the seabed in the zone referred to in that article without its approval would result in an infringement within its territory or territorial sea of the laws and regulations referred to in that article".

³⁷² Talvolta, poi, il quadro è reso più complesso dall'esistenza di organizzazioni internazionali: ad esempio, nel contesto europeo di integrazione economica esiste una suddivisione di competenze tra la Comunità europea e gli Stati membri. Tuttavia, poiché sia l'organizzazione in sé sia gli Stati membri sono parte di trattati internazionali che non rispettano precisamente tale suddivisione di competenze, ciò può avere un'influenza sull'adempimento di alcuni obblighi internazionali.

Le acque in questione esistono, però, solo nei casi in cui la linea di base dalla quale si misura l'ampiezza del mare territoriale non coincide con la linea della bassa marea lungo la costa, ovvero in presenza delle condizioni di cui agli artt. 6, 11 e 13 della UNCLOS che, pur seguendo il metodo della linea di base normale, ne consentono l'allontanamento dalla costa. Diversamente, le acque marittime interne definite da linee di base normali esistono solo ciclicamente, in fase di alta marea.

Le acque in questione, pertanto, comprendono baie la cui larghezza in ingresso non superi le 24 miglia, acque storiche, atolli e frangenti corallini, estuari, porti e opere portuali permanenti, bassifondi emergenti durante la bassa marea in prossimità della costa e spazi marini racchiusi da linee di base rette.

La maggior parte delle aree marine protette si estende fino a poche centinaia di metri dalla costa, pertanto rientrando nel regime delle acque marittime interne degli Stati costieri.

Diverse aree protette vengono istituite, ad esempio, allo scopo di tutelare i fragili e complessi ecosistemi marini dei coralli adiacenti la costa e, ai sensi dell'art. 6 della UNCLOS, tali aree sono appunto suscettibili di trovarsi soggette – almeno parzialmente – al regime delle acque marittime interne degli Stati costieri. Distinguendo tuttavia, sulla base della definizione darwiniana, i tre tipi di formazioni coralline in frangenti corallini (*fringing reefs*), atolli (*atolls*) e barriere coralline (*barrier reefs*), sembra opportuno ritenere che solo nei primi due casi la linea di base possa essere determinata dalla linea di bassa marea della scogliera dal lato del mare aperto. Infatti, mentre i frangenti corallini e gli atolli sorgono in acque poco profonde e sono separati dalla costa da un ristretto braccio di mare ovvero si trovano racchiusi nell'ambito di una laguna costellata da isole, le barriere coralline sono più grandi e si sviluppano a una notevole distanza dalla costa.

Quindi, solo quelle sezioni di aree marine protette che sono finalizzate alla tutela di atolli e di frangenti corallini si trovano nella pratica soggette al regime delle acque marittime interne, perché quelle dirette a tutelare le barriere coralline ricadono più spesso al di là del limite interno del mare territoriale. In ogni caso, si tenga presente che:

nulla impedisce che le formazioni che compongono tali barriere diano luogo a una zona di mare territoriale, nel caso in cui le formazioni stesse abbiano i requisiti per essere ricomprese nella definizione giuridica di "isola", [...] [Cfr. art. 121 della UNCLOS].³⁷³

Non tutte le formazioni coralline sono quindi suscettibili delle medesime misure di protezione, soprattutto per quanto concerne l'impatto della navigazione. La differenza di regime al quale possono trovarsi soggette questi *habitat* appare evidente laddove, in linea di principio, lo Stato

³⁷³ PINESCHI, *I frangenti corallini*, in SCOVAZZI (a cura di), *La linea di base del mare territoriale*, Milano, 1986, pp. 60-61.

costiero non incontrerà limiti alla creazione di riserve marine e costiere integrali per proteggere atolli e frangenti corallini, ma sarà tenuto a garantire l'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo alle navi straniere nelle aree marine protette – ovvero nelle relative sezioni dell'area protetta – istituite per tutelare le barriere coralline, che si trovano al di là del limite interno del mare territoriale.

La tutela di formazioni coralline per il tramite di aree marine protette può quindi trovarsi soggetta – integralmente o parzialmente – al regime delle acque marittime interne, del mare territoriale o della ZEE a seconda dei casi.

Istituiti lungo la costa dello Stato del Queensland (Australia) allo scopo di tutelare la formazione corallina più grande del mondo, il *Great Barrier Reef Marine Park* (GBRMP) e la *Great Barrier Reef World Heritage Area* (GBRWHA) si differenziano in termini spaziali proprio perché, pur ricadendo la seconda per circa il 98% nell'ambito del grande parco marino, essa non solo comprende il mare territoriale³⁷⁴ e una parte della ZEE³⁷⁵ dell'Australia, ma anche le acque marittime interne del Queensland³⁷⁶, che invece non fanno parte del parco³⁷⁷. Così, mentre nelle acque marittime interne comprese nella GBRWHA possono essere adottate illimitate misure di protezione, nelle acque che fanno parte del GBRMP l'Australia deve garantire il diritto di passaggio inoffensivo ovvero l'esercizio della libertà di navigazione agli altri Stati, a seconda della distanza dalla costa³⁷⁸.

La designazione di aree marine protette nelle acque marittime interne di uno Stato, rivolte alla tutela delle rare associazioni di vita animale e vegetale di atolli, formazioni coralline, estuari e altre zone costiere, è essenzialmente una questione di legislazione nazionale. In generale, lo Stato costiero può regolare ovvero vietare qualsiasi attività nelle aree marine protette istituite nelle proprie acque marittime interne. Lo Stato, cioè, può imporre qualsiasi restrizione alla stregua di quanto può stabilire sul proprio territorio terrestre. Così, non vi è alcun dubbio che nelle acque marittime interne possano essere istituite riserve marine integrali.

La designazione di aree protette marine e costiere in zone che comprendono le acque marittime interne dello Stato (e spesso anche porzioni del suo territorio sulla terraferma) presenta quindi grandi potenzialità protezionistiche, visto che in teoria non esistono limiti al livello di tutela che lo Stato può predisporre.

³⁷⁴ Proclamation to establish Australia's Territorial Sea, 13 November 1990, *UN Law of the Sea Bulletin* No. 18, 1991, p. 8.

³⁷⁵ Proclamation of 26 July 1994, under section 10B of the Seas and Submerged Lands Act 1973 and section 4 of the Interpretation Act 1901.

³⁷⁶ Proclamation of 4 February 1983 of the Inner Limits (the Baseline) pursuant to section 7 of the Seas and Submerged Lands Act 1973.

³⁷⁷ Cfr. <http://mappery.com/maps/Great-Barrier-Reef-Marine-Park-map.pdf>.

³⁷⁸ Sulle misure di controllo del traffico marittimo previste nel GBRMP si dirà in seguito.

Se il regime di protezione è scevro da restrizioni derivanti dall'obbligo di garantire l'esercizio di diritti da parte di altri Stati, la tutela delle aree costiere può tuttavia incontrare un altro tipo di ostacolo. Infatti, viene innanzi tutto in rilievo il problema di coordinare le diverse competenze istituzionali che sono previste dalle legislazioni nazionali con riferimento alla gestione del territorio e del mare³⁷⁹. In diversi sistemi di diritto interno, i due ambienti sono considerati soggetti a regimi differenti e, di conseguenza, sono gestiti da diverse autorità. E' chiaro che una tale separazione amministrativa può incidere sull'efficacia delle misure di protezione, laddove la cooperazione tra le varie autorità non sia sufficiente.

D'altra parte, il diritto internazionale pattizio relativo all'istituzione di aree protette marine e costiere non interviene nel regolare le modalità attraverso le quali le Parti contraenti dovrebbero distribuire i poteri amministrativi tra le varie autorità nazionali, poiché si tratterebbe di un'ingiustificata intrusione nella sfera della sovranità nazionale, di cui la giurisdizione domestica e l'organizzazione amministrativa tra le diverse entità statali costituiscono espressione. Pertanto:

It is left to each party to determine whether the obligation to take all appropriate measures with a view to protecting those marine areas which are important for the safeguard of the natural resources and sites can be better fulfilled at the central or regional level, or at both level.³⁸⁰

Altri problemi relativi alla designazione di aree protette marine e costiere possono derivare dalla circostanza che i sistemi di diritto interno variano nel predisporre un'unica legislazione primaria per le aree protette in generale, siano esse marine o terrestri, ovvero legislazioni separate per i due ambienti. Nel primo caso, il rischio è che aree protette marine e costiere vengano sostanzialmente gestite e regolate come se si trovassero sulla terraferma, visto che le legislazioni rivolte alla tutela ambientale risultano impostate sul modello terrestre, non contengono previsioni specifiche per l'ambiente marino e non sono rivolte a garantire l'integrazione tra le componenti biodiverse dei due ambienti³⁸¹. Nel secondo caso, il rischio risiede nella circostanza che legislazioni separate possano rendere difficoltoso il controllo di attività che hanno luogo in uno spazio comprensivo sia della terraferma sia dell'immediata fascia di mare adiacente costituita dalle acque marittime interne. E' stato opportunamente osservato che:

³⁷⁹ "The confusion or overlapping of competences can take place when the specially protected areas are being set up or during the subsequent phase of their management or both. Competences can overlap between different authorities of the central administration (for ex., the Minister of the Environment and the Minister of the Sea), or between the central and the local (mostly regional) authorities in the countries which have a decentralized structure", SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas* cit., p. 15.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 15, nota 65.

³⁸¹ Ovviamente, tale rischio non riguarda solo le aree marine protette che sorgono nelle acque marittime interne degli Stati in questione, ma le aree marine protette in generale.

it may prove legally impossible to use the legislation for one regime to protect an area outside its own jurisdiction. Moreover, legal boundaries on the foreshore tend to be based on average tidal criteria that are primarily used for navigation or the demarcation of property and do not correspond to the location of marine ecosystem.³⁸²

Oltre alle norme di diritto internazionale del mare relative al tracciamento del limite interno del mare territoriale, che sottraggono, come si è detto, solo alcune porzioni delle acque costiere ai diritti esistenti in capo a Stati terzi, bisognerà tenere in considerazione anche i confini che derivano dall'esistenza di diritti di proprietà privata³⁸³, di regimi pubblici demaniali ovvero di altre situazioni giuridiche che esulano dalla sfera del diritto internazionale.

Per esempio, in California, il prelievo ittico da parte dei cittadini integra un diritto riconosciuto dalla Costituzione:

The people shall have the right to fish upon and from the public lands of the State and in the waters thereof, excepting upon lands set aside for fish hatcheries, and no land owned by the State shall ever be sold or transferred without reserving in the people the absolute right to fish thereupon; and no law shall ever be passed making it a crime for the people to enter upon the public lands within this State for the purpose of fishing in any water containing fish that have been planted therein by the State; provided, that the Legislature may by statute, provide for the season when and the conditions under which the different species of fish may be taken.³⁸⁴

La previsione del divieto di pescare nelle riserve marine istituite nell'ambito del *Channel Islands National Park* (contee di Santa Barbara e Ventura, California)³⁸⁵ ha perciò determinato la

³⁸² GIBSON, *The Legal Framework*, in GUBBAY (a cura di), *Marine Protected Areas: Principles and Techniques for Management*, London, 1995, p. 43.

³⁸³ In molte legislazioni è previsto comunque l'esercizio della facoltà di espropriazione da parte dell'autorità pubblica. Ad esempio, la legislazione di Trinidad e Tobago prevede che: "4. (1) Where the Minister considers that it is necessary to acquire any private lands for the purpose of a restricted area he shall enter into negotiations with the owner or other person entitled to grant rights in the land for the purpose of acquiring the lands. (2) Where it is not reasonably practicable to acquire any such lands by private negotiation for any of the following reasons: (a) that the owner or other persons with power to grant the right are numerous or have conflicting interests; (b) that the owner or other persons with power to grant the right, or any of them cannot be ascertained or cannot be found; (c) that the owner or other persons from whom the right must be obtained, or any of them, have not the necessary powers of disposition whether by reason of defect in title, legal disability or otherwise; (d) that the owner or other persons with power to grant the right unreasonably refuses to grant it or demands terms which, having regard to the circumstances, are unreasonable, the Minister may by means of a compulsory purchase Order, acquire such land and upon such an Order being made, the lands specified in the Order shall, subject to the provisions below, vest in the State", *Marine Areas (Preservation and Enhancement) Act*, Chapter 37:02, Act No. 1 of 1970. Cfr. <http://faolex.fao.org/docs/pdf/tri4482.pdf>.

³⁸⁴ Article I, Section 25 of the California Constitution.

³⁸⁵ Cal. Code. Regs. tit. 14, § 632(b)(41)-(55) (2005).

reazione dei pescatori (commerciali e sportivi), che sostengono che tale divieto violi i loro diritti costituzionali³⁸⁶.

Il regime delle acque marittime interne comunque definito dallo Stato costiero può incontrare un solo limite nel diritto internazionale del mare. Un'unica eccezione è infatti determinata da un tracciato di linee di base rette che abbia l'effetto di assoggettare al regime delle acque marittime interne aree che in precedenza non erano considerate tali: in questo caso, lo Stato deve garantire il diritto di passaggio inoffensivo alle navi straniere (art. 8, par. 2, della UNCLOS)³⁸⁷.

Quanto allo *status* delle acque comprese tra i frangenti corallini e l'isola da questi bordata (art. 6), si deve invece escludere l'estesa applicazione del par. 2 dell'art. 8 appena citato, in quanto esso riconosce il diritto di passaggio inoffensivo in spazi marini che vengano per la prima volta considerati acque interne per effetto dell'applicazione dell'art. 7, e quindi di questa norma soltanto³⁸⁸. Ne deriva che nelle acque marittime interne di un atollo ovvero comprese tra un frangente e l'isola da esso bordata, lo Stato costiero potrà sempre vietare l'accesso alle navi straniere, insieme a tutte le altre attività giudicate incompatibili con gli obiettivi di tutela per i quali un'area marina protetta sia stata istituita.

La molteplicità delle misure di protezione che gli Stati possono imporre nelle acque marittime interne risulta evidente guardando alla prassi legislativa nazionale, con la precisazione che l'adozione di restrizioni radicali come il divieto di navigazione è resa possibile, come già rilevato, dalla completa assenza di diritti di Stati terzi nello spazio marino in questione.

Quando non viene vietata, la navigazione nelle aree protette istituite nelle acque marittime interne risulta comunque spesso assoggettata a particolari restrizioni, quali l'utilizzo esclusivo di boe appositamente predisposte per la sosta, il rispetto di limiti di velocità, il divieto di ancoraggio o di procedere a motore, il rispetto di un numero determinato di imbarcazioni ammesse all'interno dell'area protetta ovvero all'interno di alcune sezioni specifiche indicate nelle misure di zonaggio dell'area.

Volendo qui solo brevemente illustrare il regime degli spazi marini definito dalla UNCLOS, si rinvia ai due capitoli successivi del presente lavoro per l'illustrazione di alcune esperienze

³⁸⁶ Per un'analisi dei casi giudiziari originati dalla questione, v. OBEGI, *Is There a Constitutional Right to Fish in a Marine Protected Area?*, in *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy*, 2005. In Italia, invece, la pesca integra un interesse legittimo: l'interesse privato per l'esercizio della pesca è pertanto stato subordinato all'interesse pubblico alla tutela e alla valorizzazione delle risorse biologiche del mare (leggi n. 963 del 14 luglio 1965 e n. 41 del 17 febbraio 1982). Cfr. CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Tomo III, Milano, 2000, p. 2496.

³⁸⁷ "Where the establishment of a straight baseline in accordance with the method set forth in article 7 has the effect of enclosing as internal waters areas which had not previously been considered as such, a right of innocent passage as provided in this Convention shall exist in those waters", art. 8, par. 2, della UNCLOS.

³⁸⁸ PINESCHI, *ult.op.cit.*

nazionali, anche alla luce dell'applicazione delle misure di protezione previste dagli strumenti globali e regionali sulle aree protette³⁸⁹.

Per ciò che concerne invece il diritto internazionale, tra gli strumenti che si è scelto di esaminare³⁹⁰, quello che viene immediatamente in rilievo con riferimento al regime delle acque marittime interne è la Convenzione di Ramsar, che dispone dell'ambito di applicazione spaziale più ridotto³⁹¹. L'art. 1, par. 1, della convenzione, infatti, prevede che:

For the purpose of this Convention wetlands are areas of marsh fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brakish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six metres.

Naturalmente, laddove nel caso specifico il tracciamento del limite interno del mare territoriale segua la regola normale della linea della bassa marea lungo la costa, l'area marina designata zona umida di importanza internazionale ricadrà, in parte, in acque territoriali. Ma nella maggior parte dei casi, trattandosi di aree comprese in atolli, lagune ed estuari, le zone umide rimangono soggette al regime delle acque marittime interne.

Altri strumenti che non limitano il proprio ambito di applicazione spaziale alle acque marittime interne degli Stati costieri, ma che prevedono l'istituzione di aree marine protette anche nelle acque territoriali e oltre, nelle ZEE o in alto mare, vengono menzionati nei prossimi paragrafi.

2.2. (segue): il mare territoriale

Nel proprio mare territoriale, ogni Stato è obbligato a garantire alle navi di tutti gli altri Stati, costieri o privi di litorale, il diritto di passaggio inoffensivo (art. 17)³⁹².

Tale limitazione alla sovranità dello Stato costiero deriva da una norma consuetudinaria di antica origine³⁹³. L'esistenza di un diritto, in capo a navi straniere, di attraversare il mare territoriale

³⁸⁹ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, e Parte terza.

³⁹⁰ Cfr. *supra*, Ambito della ricerca.

³⁹¹ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 3.2.

³⁹² L'obbligo non si estende agli aeromobili, che possono sorvolare le acque territoriali solo previo consenso dello Stato costiero. Del diritto di passaggio beneficiano anche le navi da guerra, giacché non è tanto la natura intrinseca della nave a determinare il carattere offensivo del passaggio, quanto il comportamento tenuto durante la navigazione. Alla nave da guerra che non rispetti le prescrizioni nazionali e che ignori la richiesta di adeguarvisi, lo Stato costiero può ingiungere di lasciare immediatamente il mare territoriale (art. 30).

³⁹³ Anche la Corte Internazionale di Giustizia ha riconosciuto la natura consuetudinaria del diritto di passaggio inoffensivo: "it is true that in order to enjoy access to ports, foreign vessels possess a customary right of innocent passage in territorial waters for the purposes of entering or leaving internal waters; Article 18, paragraph I (b), of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, does no more than codify customary

di uno Stato alla condizione di non arrecargli pregiudizio era già stata ampiamente riconosciuta nel periodo storico in cui lo stesso concetto di mare territoriale iniziò a cristallizzarsi nel suo significato moderno, come ad esempio nella seguente nozione formulata da De Vattel:

Ces parties de la mer, ainsi soumises à une Nation, sont comprises dans son territoire; on ne peut y naviguer malgré elle. Mais elle ne peut en refuser l'accès à des Vaisseaux non suspects, pour des usages innocens, sans pécher contre son devoir; tout propriétaire étant obligé d'accorder à des Etrangers le passage, même sur terre, lorsqu'il est sans dommage & sans péril. [...]. Il n'en est pas de même des cas de nécessité, comme, par exemple, quand un Vaisseau est obligé d'entrer dans une rade qui vous appartient, pour se mettre à couvert de la tempête. En ce cas, le droit d'entrer partout, en n'y causant point de dommage, ou en le réparant, est [...] un reste de la communauté primitive, dont aucun homme n'a pu se dépouiller; & le Vaisseau entrera légitimement malgré vous, si vous le refusez injustement.³⁹⁴

Il passaggio consentito alle navi straniere nel mare territoriale altrui deve essere continuo e rapido e, per essere inoffensivo, non deve arrecare pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero (art. 19, par. 1).

L'art. 19, par. 2, contiene un elenco non esaustivo di attività incompatibili con il carattere inoffensivo del passaggio, che perciò lo rendono offensivo³⁹⁵. Secondo la UNCLOS, quindi, il carattere inoffensivo del passaggio può essere evidentemente pregiudicato solo da minacce costituite da "attività". E' stato in proposito opportunamente rilevato che:

Apparently, poor condition, lacking of equipment, dangerous cargo, etc. are not factors to be taken into account in the context. This would seem to be in contrast with the 1958 Territorial Sea Convention, which did not link the non-innocence of passage to 'activities' only. [...]. While the 1982 Convention include a *list* of 'non-innocent' activities, the 1958 Convention did not produce a similar characterization of the applicable regime. Thus, the

international law on this point", International Court of Justice, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States)*, Judgment of 27 June 1986, ICJ Reports 1986, p. 111.

³⁹⁴ DE VATTEL, *op.cit.*, §. 287.

³⁹⁵ "Passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in any of the following activities: (a) any threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or political independence of the coastal State, or in any other manner in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations; (b) any exercise or practice with weapons of any kind; (c) any act aimed at collecting information to the prejudice of the defence or security of the coastal State; (d) any act of propaganda aimed at affecting the defence or security of the coastal State; (e) the launching, landing or taking on board of any aircraft; (f) the launching, landing or taking on board of any military device; (g) the loading or unloading of any commodity, currency or person contrary to the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State; (h) any act of wilful and serious pollution contrary to this Convention; (i) any fishing activities; (j) the carrying out of research or survey activities; (k) any act aimed at interfering with any systems of communication or any other facilities or installations of the coastal State; (l) any other activity not having a direct bearing on passage", art. 19, par. 2, della UNCLOS.

interpretation presents itself that under the 1958 Convention not only ‘activities’ but also matters such as the construction, equipment or cargo of the foreign vessel could be factors to be taken into account in the determination of the innocence of its passage.³⁹⁶

Durante il passaggio, la sosta e l’ancoraggio sono consentiti solo se costituiscono eventi ordinari della navigazione o se si impongono a causa di eventi di forza maggiore o di pericolo (art. 18, par. 2). I sommergibili e gli altri veicoli subacquei devono navigare in superficie ed esibire la bandiera nazionale (art. 20). Il diritto di passaggio inoffensivo è riconosciuto a tutte le navi e, pertanto, anche alle navi da guerra.

Lo Stato costiero, da parte sua, non deve ostacolare il passaggio inoffensivo delle navi straniere e non deve stabilire discriminazioni di diritto o di fatto contro le stesse nell’esercizio del passaggio (art. 24).

Al di là di queste prime due regole codificate dal trattato – diritto di passaggio degli altri Stati a determinate condizioni e obbligo dello Stato costiero di non ostacolarlo – l’art. 21, par. 1, prevede però a favore dello Stato costiero anche la possibilità di emanare leggi e regolamenti, conformemente alle disposizioni della UNCLOS e ad altre norme del diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale.

Tale regolamentazione può riguardare le materie elencate dallo stesso articolo: per ciò che qui interessa, la sicurezza della navigazione e la regolamentazione del traffico marittimo (art. 21, par. 1, lett. a), la conservazione delle risorse biologiche del mare (art. 21, par. 1, lett. d), la prevenzione delle violazioni delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero relativi alla pesca (art. 21, par. 1, lett. e), nonché la preservazione dell’ambiente dello Stato costiero e la prevenzione, la riduzione e il controllo del suo inquinamento (art. 21, par. 1, lett. f).

Nelle materie suddette lo Stato costiero esercita la sua potestà prescrittiva e le navi straniere devono conformarsi alle leggi e ai regolamenti nazionali relativamente adottati. Una seconda questione riguarda ovviamente il contenuto della potestà applicativa corrispondente, dal momento che, come si è visto, lo Stato costiero non può impedire ovvero ostacolare il passaggio inoffensivo delle suddette navi³⁹⁷.

L’art. 21, par. 4, stabilisce innanzi tutto che le navi straniere che esercitano il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale devono attenersi alle leggi e ai regolamenti adottati dallo

³⁹⁶ HAKAPÄÄ e MOLENAAR, *Innocent Passage – Past and Present*, in *Marine Policy*, 1999, pp. 132-133.

³⁹⁷ Per ciò che riguarda, in particolare, l’inquinamento da navi, cfr. anche l’art. 211, par. 4, della UNCLOS: “Coastal States may, in the exercise of their sovereignty within their territorial sea, adopt laws and regulations for the prevention, reduction and control of marine pollution from foreign vessels, including vessels exercising the right of innocent passage. Such laws and regulations shall, in accordance with Part II, section 3, not hamper innocent passage of foreign vessels”.

Stato costiero, nonché a tutte le norme internazionali generalmente accettate relative alla prevenzione degli abbordi in mare³⁹⁸. A questo proposito, è stato osservato che:

[The] text [does not include] explicit authorization of enforcement in the territorial sea but [...] impl[ies] that coastal States shall be able to secure the compliance of foreign vessels with coastal State regulation.³⁹⁹

Gli artt. 27 e 28 fanno riferimento alla giurisdizione penale e civile esercitabile da parte dello Stato costiero nei confronti delle navi straniere che si trovano nel suo mare territoriale. L'art. 27, in particolare, consente allo Stato l'esercizio della giurisdizione penale se le conseguenze del reato si estendono al suo territorio (par. 1, lett. a) e tale norma può trovare senz'altro applicazione nel caso di reati ambientali in grado di estendere i loro effetti al territorio dello Stato costiero.

Le norme appena citate non esauriscono tuttavia il contenuto del potere applicativo dello Stato costiero in materia di inquinamento e la disposizione decisiva, a riguardo, è l'art. 220, par. 2.

Tale norma stabilisce che quando lo Stato costiero abbia fondati motivi (*clear grounds*) per ritenere che una nave in navigazione nel suo mare territoriale abbia violato, durante il passaggio, leggi e regolamenti adottati dallo stesso Stato conformemente alla UNCLOS ovvero alle norme e ai parametri internazionali applicabili (*applicable international rules and standards*) rivolti alla prevenzione, alla riduzione e al controllo dell'inquinamento da navi, esso può, senza pregiudizio del diritto di passaggio inoffensivo della nave in questione, effettuare un'ispezione a bordo per accertare la violazione e, se gli elementi di prova lo giustificano, iniziare un procedimento, ivi compreso il fermo della nave.

Come si vede, la circostanza che lo Stato costiero sia anche in questo caso tenuto a rispettare il diritto di passaggio inoffensivo potrebbe rendere la sua potestà applicativa sostanzialmente priva di senso. Infatti, nel caso in cui l'attività esercitata dalla nave straniera non costituisca un pregiudizio per la pace, per il buon ordine ovvero per la sicurezza dello Stato costiero, quest'ultimo non può ostacolare né tantomeno impedire il diritto di passaggio, giacché l'attività della nave rientrerebbe infatti nei parametri dell'inoffensività.

L'art. 19, par. 2, lett. h, stabilisce che l'inquinamento in grado di mutare il carattere del passaggio da inoffensivo a offensivo è soltanto quello intenzionale (*wilful*) e grave (*serious*), nonché commesso in violazione della UNCLOS. Sembrerebbe qui doversi dedurre che laddove

³⁹⁸ Il più importante strumento rivolto a questo scopo è la Convenzione sui regolamenti internazionali per prevenire gli abbordi in mare (Londra, 20 ottobre 1972, in vigore dal 15 luglio 1977, d'ora innanzi COLREG). Una delle più innovative disposizioni di questo strumento, in particolare, riguarda il comportamento delle navi lungo gli schemi di separazione del traffico marittimo (Rule 10).

³⁹⁹ HAKAPÄÄ e MOLENAAR, *op.cit.*, p. 135.

l'inquinamento fosse solo intenzionale, ma non grave⁴⁰⁰, ovvero grave ma accidentale, allora il passaggio manterrebbe pur sempre un carattere inoffensivo.

Ci si chiede pertanto in quali casi il potere applicativo dello Stato costiero possa davvero essere esercitato. Forse la migliore interpretazione consiste nel ritenere la violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero come di per sé pregiudizievole, se non per la pace e la sicurezza, almeno per il buon ordine, rendendo così il passaggio offensivo e permettendo allo Stato costiero di intervenire.

In generale, comunque, a risolvere almeno in parte la questione interviene la MARPOL, che vieta gli scarichi di idrocarburi connessi all'operatività delle navi cisterna a meno di 12 miglia dalla costa e nelle aree speciali, come il Mar Mediterraneo⁴⁰¹. Come si vedrà in seguito⁴⁰², le linee guida dell'IMO sulle PSSA offrono inoltre l'opportunità di espandere la giurisdizione dello Stato costiero relativamente alla protezione del mare territoriale dall'inquinamento da navi.

Lo Stato costiero può adottare misure rivolte a sospendere temporaneamente il passaggio inoffensivo di navi straniere in zone specifiche del suo mare territoriale quando tale sospensione sia indispensabile per proteggere la sua sicurezza (art. 25) ma, data quest'ultima specificazione, la norma non sembra rilevare per il tema della ricerca:

[T]he concept of 'security' is subject to interpretation. The discussions of the Third UN Conference on the Law of the Sea (UNCLOS III) as well as the specific reference in the context to 'weapons exercises' would, however seem to link to military security. The provision may hardly allow suspension of innocent passage, for instance, for economic or environmental reasons.⁴⁰³

In materia di parametri relativi a costruzione, progettazione, armamento e allestimento (CDEM) delle navi, le norme dello Stato costiero sono applicabili solo nei limiti in cui risultino compatibili con le regole internazionali generalmente accettate: in altre parole, lo Stato costiero non può imporre dei parametri più alti rispetto a quelli stabiliti internazionalmente, altrimenti la divergenza

⁴⁰⁰ Si tratta dell'ipotesi più frequente: gli scarichi effettuati nelle operazioni di risciaquo delle sentine, per esempio, sono sempre volontari, ma raramente gravi. Un esempio di incidente che può essere probabilmente ricondotto all'ipotesi dell'inquinamento intenzionale e grave è quello derivato dalla catastrofe dell'*Exxon Valdez*, avvenuta in acque territoriali statunitensi: "The vessel captain, although cleared of a charge of being drunk at the time the ship ran aground on a known navigational hazard, was hired in spite of a known history of drunkenness. The probability that these provisions would have been invoked had the incident occurred in foreign waters is attested to by the admixture of criminal and civil issues it raised within US domestic law relating to liability for oil spill damage", DZIDZORNU, *Coastal State Obligations and Powers Respecting EEZ Environmental Protection Under Part XII of the UNCLOS: A Descriptive Analysis*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1997, p. 314, nota 178.

⁴⁰¹ Reg. 9 della MARPOL. Gli scarichi sono giustificati o permessi in circostanze eccezionali, come quando si rendono necessari per salvare delle vite umane ovvero contenere un rischio di inquinamento maggiore.

⁴⁰² Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 2.4.

⁴⁰³ Si rileva, in ogni caso, che: "The length of a 'temporary' suspension is not specified in the Convention. Apparently, it has to be short enough, arguably only a few days or weeks rather than months", HAKAPÄÄ e MOLENAAR, *op.cit.*, pp. 133-134.

tra le varie legislazioni nazionali potrebbe pregiudicare il diritto di passaggio inoffensivo. E' stato a questo proposito rilevato, tuttavia, che:

In practice, most states are slow to ratify and implement these standards, with the result that their flag vessels have generally been threats to the marine environment.⁴⁰⁴

Per ciò che concerne le navi a propulsione nucleare o che trasportano sostanze radioattive o intrinsecamente pericolose o nocive, è previsto che quando attraversano il mare territoriale di un altro Stato esse debbano essere fornite della relativa documentazione e rispettare le speciali misure precauzionali (*special precautionary measures*) previste appositamente dagli accordi internazionali (art. 23).

Gli accordi internazionali ai quali l'art. 23 fa riferimento sono da individuare nella Convenzione internazionale per la sicurezza della vita umana in mare (Londra, 1° novembre 1974, d'ora innanzi SOLAS)⁴⁰⁵, con i relativi allegati, nella MARPOL e nei codici dell'IMO, che contengono regolamentazioni dettagliate per garantire la sicurezza della navigazione.

Rimane poco chiaro, tuttavia, se le navi in questione siano o meno tenute a osservare ulteriori misure precauzionali secondo l'art. 23. E, in ogni caso, è stato opportunamente formulato il quesito:

whether there is any use in establishing a protective regime for an area where a particularly fragile marine ecosystem is located, if foreign supertankers or ships carrying hazardous wastes are expected to move around the area.⁴⁰⁶

In proposito viene in aiuto l'art. 22, il quale prevede che lo Stato costiero, quando la sicurezza della navigazione lo richiama, può esigere che le navi straniere rispettino i corridoi di traffico (*sea lanes*) e gli schemi di separazione del traffico (*traffic separation schemes*) da esso designati. In particolare, alle navi appartenenti alle categorie sopra menzionate può essere richiesto di limitare il passaggio esclusivamente a tali corridoi di traffico (art. 22, par. 2)⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ DZIDZORNU, *op.cit.*, pp. 300-301. Si tratta soprattutto degli Stati che rilasciano bandiere di convenienza.

⁴⁰⁵ Entrata in vigore il 25 maggio 1980.

⁴⁰⁶ SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas* cit., p. 18.

⁴⁰⁷ Ad esempio, la legislazione giamaicana stabilisce che: "(1) Where any foreign nuclear-powered vessel or foreign vessel carries nuclear or other inherently dangerous or noxious substances while exercising the right of innocent passage through the archipelagic waters or the territorial sea, the captain or person in charge of the vessel shall, in relation to the vessel and substances, carry such documentation as is necessary and shall take such precautionary measures as are established for such vessels by any international agreement applicable to the carrying of such substances or any enactment for the time being in force. (2) A vessel to which subsection (1) refers may be required to confine its passage to such sea lanes as may be designated. (3) Any person who contravenes subsection (1) commits an offence and is liable on conviction on indictment in a Circuit Court to a fine or to imprisonment for a term not exceeding twenty-five years or to both such fine and imprisonment", Jamaica's Maritime Areas Act of 28 November 1996, Section 17, <http://faolex.fao.org/docs/pdf/jam7862.pdf>.

Tuttavia, rimane poco chiaro che cosa può accadere nel caso di inosservanza, da parte delle navi in questione, della richiesta di limitare il passaggio alle rotte indicate dallo Stato costiero: se, cioè, tale inosservanza possa determinare la perdita del diritto di passaggio attraverso il mare territoriale. In ogni caso, sembra accettabile l'interpretazione per cui, laddove la diversa rotta intrapresa dalla nave determinasse un danno ambientale, lo Stato di bandiera potrebbe essere ritenuto responsabile di un inquinamento intenzionale (*wilful*) ai sensi dell'art. 19, par. 2, lett. h, ma, come si vede, il problema di prevenire il danno, piuttosto che di determinarne a posteriori la responsabilità, non sembra adeguatamente affrontato. E' stato opportunamente osservato che:

the coastal states' powers to unilaterally provide for precautionary measures are very limited. Besides their power to adopt traffic separation schemes in accordance with IMO, they could at most require transiting ships to carry documents and to adhere to regulations such as Chapter VII of SOLAS. Nevertheless, with regard to compliance of these rules, however, it rests upon the flag states to enforce this requirement, pursuant to Article 94 LOS Convention.⁴⁰⁸

La questione del passaggio attraverso il mare territoriale di navi che trasportano sostanze pericolose si offre a una diversità di interpretazioni che si riflette, infatti, in una grande disomogeneità della prassi nazionale a riguardo e che deriva dalla contrapposizione tra gli interessi alla tutela ambientale degli Stati costieri, da un lato, e gli interessi collegati alla libertà di navigazione degli Stati di bandiera, dall'altro⁴⁰⁹. Per esempio, al momento di accedere alla UNCLOS, nel 1994, la Germania depositò la seguente dichiarazione:

None of the provisions of the Convention, which in so far [as they] reflect existing international law, can be regarded as entitling the coastal State to make the innocent passage of any specific category of foreign ships dependent on prior consent or notification.⁴¹⁰

L'Italia, fra gli altri, assunse una posizione del tutto simile:

None of the provisions of the Convention, which corresponds on this matter to customary International Law, can be regarded as entitling the Coastal State to make

⁴⁰⁸ MARR, *The Precautionary Principle in the Law of the Sea: Modern Decision Making in International Law*, The Hague, 2003, p. 187.

⁴⁰⁹ Sul tema, v. PINESCHI, *The Transit of Ships Carrying Hazardous Wastes Through Foreign Coastal Zones*, in FRANCIONI e SCOVAZZI (a cura di), *International Responsibility for Environmental Harm*, London, 1991.

⁴¹⁰ *Statement made upon accession (14 October 1994)*, v. *Status of the Convention and of the Agreements*, <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

innocent passage of particular categories of foreign ships dependent on prior consent or notification.⁴¹¹

Queste dichiarazioni si pongono in linea con l'interpretazione uniforme delle norme internazionali relative al passaggio inoffensivo redatta e firmata il 23 settembre 1989 a Jackson Hole da Stati Uniti e Unione Sovietica, la quale, fra l'altro, prevedeva che:

All ships, including warships, regardless of cargo, armament or means of propulsion, enjoy the right of innocent passage through the territorial sea in accordance with international law, for which neither prior notification nor authorization is required.⁴¹²

Altri Stati, invece, all'atto di vincolarsi alla UNCLOS, assunsero una posizione diametralmente opposta sulla questione. Lo Yemen, per esempio, dichiarò che:

The People's Democratic Republic of Yemen will give precedence to its national laws in force which require prior permission for the entry or transit of foreign warships or of submarines or ships operated by nuclear power or carrying radioactive materials.⁴¹³

La UNCLOS non fornisce, in effetti, alcuna base giuridica che sia in grado di giustificare la richiesta di una preventiva notifica nonché il rilascio di un'autorizzazione al passaggio da parte dello Stato costiero⁴¹⁴.

Nessuna soluzione alla questione in esame sembra peraltro pervenire dalla Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione (Basilea, 22 marzo 1989)⁴¹⁵. Tale strumento, all'art. 6, prevede che lo Stato di esportazione deve notificare gli Stati di transito di qualsiasi movimento transfrontaliero di rifiuti, e che tale movimento necessita del preventivo consenso degli Stati notificati⁴¹⁶.

⁴¹¹ *Declarations made upon signature (7 December 1984) and confirmed upon ratification (13 January 1995)*, v. *Status of the Convention and of the Agreements*, <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

⁴¹² *International Legal Materials*, 1989, p. 1444.

⁴¹³ *Statement made upon ratification (21 July 1997)*, v. *Status of the Convention and of the Agreements*, <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

⁴¹⁴ Rileva Marr: "The paragraph that provided for prior notification [...] was not incorporated in the Main Trends Working Paper, and consequently was not implemented in the LOS Convention", MARR, *op.cit.*, p. 187.

⁴¹⁵ Entrata in vigore il 5 maggio 1992.

⁴¹⁶ "The State of export shall notify, or shall require the generator or exporter to notify, in writing, through the channel of the competent authority of the State of export, the competent authority of the States concerned of any proposed transboundary movement of hazardous wastes or other wastes. [...] The State of import shall respond to the notifier in writing, consenting to the movement with or without conditions, denying permission for the movement, or requesting additional information. A copy of the final response of the State of import shall be sent to the competent authorities of the States concerned which are Parties", art. 6, parr. 1 e 2, della Convenzione di Basilea.

Collegandosi alla definizione di movimento transfrontaliero (*transboundary movement*)⁴¹⁷ e facendo riferimento ad aree soggette alla giurisdizione nazionale di uno Stato (*area under the national jurisdiction of [a] State*), questo diritto alla preventiva notifica e al rilascio dell'autorizzazione avrebbe potuto non solo comprendere i movimenti di sostanze pericolose all'interno del mare territoriale, ma anche nella ZEE⁴¹⁸. Tuttavia, l'opposizione delle potenze marittime a una tale limitazione della libertà di navigazione⁴¹⁹ condusse all'inserimento, nel testo adottato a Basilea, della seguente disposizione:

Nothing in this Convention shall affect in any way the sovereignty of States over their territorial sea established in accordance with international law, and sovereign rights and the jurisdiction which States have in their exclusive economic zones and their continental shelves in accordance with international law, and the exercise by ships and aircraft of all States of navigational rights and freedoms as provided for in international law and as reflected in relevant international instruments.⁴²⁰

Come si vede, il testo della Convenzione di Basilea, offrendosi a interpretazioni divergenti, non ha contribuito a risolvere la questione se sia possibile, per lo Stato costiero, pretendere una preventiva notifica e decidere circa il rilascio di un'autorizzazione al passaggio. Tra quest'ultima soluzione e il suo opposto, cioè la pretesa di esercitare il passaggio senza notifica né autorizzazione, è tuttavia individuabile una terza opzione, che costituisce un ragionevole compromesso rivolto sia a tutelare gli interessi alla libera navigazione degli Stati di bandiera sia a rispondere alle preoccupazioni ambientali degli Stati costieri.

Questa terza opzione consiste nella preventiva notifica del passaggio da parte dello Stato di bandiera della nave, alla quale però non segue una necessaria autorizzazione al passaggio da parte dello Stato costiero. In questo modo, gli interessi ambientali di quest'ultimo vengono considerati giacché esso, preventivamente avvertito, sarà in grado di intervenire prontamente nel caso di incidenti durante l'esercizio del passaggio da parte della nave straniera; inoltre, laddove

⁴¹⁷ “‘Transboundary movement’ means any movement of hazardous wastes or other wastes from an area under the national jurisdiction of one State to or through an area under the national jurisdiction of another State or to or through an area not under the national jurisdiction of any State, provided at least two States are involved in the movement”, art. 2, par. 3, della Convenzione di Basilea.

⁴¹⁸ HAKAPÄÄ e MOLENAAR, *op.cit.*, p. 141.

⁴¹⁹ Ad esempio, Germania, Giappone, Singapore e Stati Uniti dichiararono che: “[n]othing in the Basel Convention shall be deemed to require notice to or consent of any state for the mere passage of hazardous wastes on a vessel of a Party exercising its navigational rights in the territorial sea or EEZ under International law”, Final Act of the Conference of Plenipotentiaries of the Global Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes, Basel, 22 March 1989, UNEP 1989, p. 31.

⁴²⁰ Art. 4, par. 12, della Convenzione di Basilea del 1989. È stato rilevato che: “The solution was found literally at the last moment of negotiations and the negotiating parties almost risked breaking the Convention because of their different views as to the rights and obligations of a transit state”, RUMMEL-BULSKA, *The Basel Convention and the UN Convention on the Law of the Sea*, in RINGBOM (a cura di), *Competing Norms in the Law of Marine Environmental Protection*, 1997, p. 90.

quest'ultima non effettui invece la preventiva notifica e si verifichi un incidente, lo Stato di bandiera potrà essere ritenuto responsabile di un atto internazionalmente illecito ed essere vincolato alle relative conseguenze, tra le quali il risarcimento dei danni. A questo proposito, è stato opportunamente rilevato che:

The “notification without authorization” scheme does not seem in conflict with the UNCLOS and its section on innocent passage in the territorial sea [...]. Foreign ships have the right to pass (Art. 17), but no provision of the UNCLOS gives them the privilege to pass in a secret or covert manner.⁴²¹

E in effetti, l'art. 22, par. 2, che prevede che lo Stato costiero possa chiedere alle navi che trasportano sostanze pericolose di limitare il loro passaggio ai corridoi e agli schemi di separazione del traffico da esso indicati, rimarrebbe una disposizione priva di senso laddove lo Stato costiero non potesse conoscere l'appartenenza o meno delle navi che attraversano il suo mare territoriale a tale categoria. La preventiva notifica del passaggio da parte di queste navi costituisce peraltro l'ineludibile presupposto anche per valutare l'osservanza, da parte degli Stati di bandiera, delle specifiche misure precauzionali previste per tale categoria di navi dagli accordi internazionali (art. 23) e rappresenta, già di per sé, una valida espressione del principio di precauzione, dal momento che consente allo Stato costiero di prepararsi ai rischi di un eventuale incidente.

Nonostante gli sforzi intrapresi in ambito IMO allo scopo di risolvere il conflitto tra Stati costieri e Stati di bandiera relativamente all'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale da parte di navi che trasportano sostanze pericolose, numerosi paesi hanno adottato soluzioni unilaterali⁴²². Alcuni esempi della prassi nazionale in materia sono stati così individuati:

Dominican Republic, Haiti, Venezuela and the Ivory Coast have [...] adopted legislation prohibiting shipments of hazardous and nuclear wastes within their coastal waters. [...]. Australia provides for strict regulations concerning the transport of nuclear substances in its Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999. To transport spent fuel or radioactive waste arising from reprocessing, it requires approval. [...]. China prohibits all transfers of “dangerous” waste through its domestic or territorial waters. It remains unclear, if “dangerous” waste refers only to hazardous, or to radioactive waste as well. However, the State Environmental Protection Agency will issue a written

⁴²¹ SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges* cit., p. 160. A livello regionale è degno di nota il Protocollo alla Convenzione di Barcellona per la prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo da movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione, adottato a Izmir il 1° ottobre 1996, il quale, all'art. 6, par. 4, prevede che: “The transboundary movement of hazardous wastes through the territorial sea of a State of transit only takes place with the prior notification by the State of export to the State of transit [...]”.

⁴²² Ciò potrebbe condurre, secondo molti, alla creazione di norme consuetudinarie relative al passaggio inoffensivo delle navi che trasportano sostanze pericolose più restrittive rispetto a quanto previsto dalla UNCLOS. Cfr., tra gli altri, PINESCHI, *ult.op.cit.*, p. 311.

permission for transferring dangerous waste across any other sea area under its jurisdiction. Egypt has provided for legislation requiring prior permission for the import or transit of radioactive or hazardous waste through its territorial waters and EEZ. In contrast, Oman and the Philippines only require prior permission for the territorial sea. New Zealand makes transit shipments of “hazardous substances” and “new organisms” subject to prior approval from its competent authority. [...].⁴²³

Come si vede, rispetto al passaggio nel mare territoriale di navi che trasportano sostanze pericolose, la prassi nazionale si differenzia in modo notevole e va oltre le limitate previsioni della UNCLOS. A questo riguardo, è stato osservato che:

two different legal regimes oppose one other: on the one hand the regime of innocent, transit and archipelagic sea lanes passage in the coastal state's waters, and on the other hand, the emerging state practice in the field of international environmental law.⁴²⁴

Tornando alla questione del passaggio delle navi straniere in generale, anche se l'adozione dei corridoi e degli schemi di separazione del traffico nel mare territoriale non necessita dell'approvazione dell'IMO, le relative raccomandazioni dell'organizzazione dovrebbero comunque essere tenute in considerazione dagli Stati (art. 22, par. 3, lett. a):

This requirement may relate both to general IMO recommendations regarding all sea lanes and traffic separation schemes, and to specific IMO recommendations regarding the particular sea lanes and traffic separations schemes being considered by the coastal state. While the obligation is only to take into account the recommendations, the coastal state risks violating its obligation not to hamper innocent passage if it ignores IMO recommendations, and conversely is on strong ground if it implements them.⁴²⁵

Sebbene, stando alla lettera dell'art. 22, il presupposto perché lo Stato costiero possa imporre tali limitazioni risieda nella necessità di garantire la sicurezza della navigazione (*safety of navigation*) e non già in quella di tutelare direttamente un *habitat* marino protetto, non vi è dubbio che le due necessità sono intimamente collegate, giacché le misure rivolte a rendere più sicuro il traffico marittimo solitamente prevengono anche i rischi ambientali, come si rende evidente nel caso poc'anzi illustrato delle navi che trasportano sostanze pericolose⁴²⁶.

⁴²³ MARR, *op.cit.*, pp. 197-199.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 200.

⁴²⁵ OXMAN, *Environmental Protection in Archipelagic Waters and International Straits – The Role of the International Maritime Organization*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1995, p. 476.

⁴²⁶ “It is widely acknowledged that protection of the environment is a secondary benefit of the enhancement of navigational safety, since measures for the security of maritime traffic usually prevent environmental hazards as well”, ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 136.

Il collegamento appare tanto più manifesto laddove logicamente si pensi che la necessità di garantire la sicurezza in mare normalmente si impone con maggior forza in quelle acque che sono sì pericolose per la navigazione, ma che costituiscono anche importanti aree per la biodiversità: si tratta infatti, nella maggior parte dei casi, di secche semi-sommerse, frangenti corallini, atolli e lagune.

Se le misure di controllo del traffico marittimo hanno originariamente fondato la loro ragion d'essere innanzi tutto nella necessità di garantire la sicurezza delle navi e dei loro equipaggi, oggi sia la prassi nazionale sia quella internazionale manifestano un'evoluzione verso l'adozione di misure di regolamentazione del traffico per lo scopo *primario* di proteggere l'ambiente marino dall'inquinamento e da altri rischi derivanti dalla circolazione delle navi.

Riprendendo alla luce di questa considerazione le disposizioni già illustrate, ora si può rilevare come il combinato disposto delle lett. a e f dell'art. 21, par. 1, fondi il potere prescrittivo dello Stato costiero rispetto all'adozione di misure di regolamentazione del traffico marittimo anche al fine di tutelare l'ambiente.

Visto che l'art. 21 non contiene limitazioni alle misure che lo Stato costiero può adottare per regolare il traffico marittimo nel suo mare territoriale, si può qui desumere che la potestà legislativa dello stesso Stato al fine di tutelare l'ambiente possa andare oltre la mera previsione di corridoi e schemi di separazione del traffico di cui all'art. 22, che sono previsti allo scopo di garantire la sicurezza.

Una conferma di questa interpretazione più estesa delle misure prescrivibili dallo Stato costiero per tutelare l'ambiente deriva dal dettato dell'art. 211, par. 1, che infatti non contiene riferimenti a misure specifiche, ma si riferisce in generale a "sistemi di canalizzazione del traffico" (*routing systems*) in grado di ridurre al minimo il rischio di incidenti che possano provocare l'inquinamento dell'ambiente marino.

E' vero che, come si è detto, le misure dell'art. 22 rientrano nella potestà prescrittiva esclusiva dello Stato costiero e non richiedono un'approvazione da parte dell'IMO, mentre i sistemi di canalizzazione del traffico appena menzionati devono essere adottati attraverso l'organizzazione (art. 211); ma è anche vero che, come si è parimenti detto, lo Stato costiero deve tenere conto delle raccomandazioni di quest'ultima nel prescrivere corridoi e schemi di separazione del traffico ex art. 22. Nella sostanza, quindi, non parrebbe comunque sussistere una grande differenza tra le due ipotesi, visto che lo Stato rischierebbe di violare il suo obbligo di non ostacolare il passaggio inoffensivo laddove non rispettasse le raccomandazioni dell'IMO.

Come si vede, l'organizzazione assume un ruolo fondamentale per la protezione dell'ambiente marino attraverso l'indicazione dei suddetti sistemi di canalizzazione del traffico. Le misure in

questione sono quelle indicate dalle disposizioni generali dell'IMO sulle misure relative alle rotte delle navi (GPSR)⁴²⁷: schemi di separazione del traffico (*traffic separation schemes*)⁴²⁸, rotte a doppio senso di navigazione (*two-way routes*)⁴²⁹, percorsi raccomandati (*recommended tracks*)⁴³⁰, aree da evitare (*areas to be avoided*)⁴³¹, zone di traffico sottocosta (*inshore traffic zones*)⁴³², rotonde (*roundabouts*)⁴³³, aree soggette a misure di precauzione (*precautionary areas*)⁴³⁴ e rotte in acque profonde (*deep-water routes*)⁴³⁵. Tali misure, originariamente previste per garantire la sicurezza della navigazione, a partire dagli anni settanta sono state adottate dall'IMO anche per scopi di tutela ambientale.

Concludendo sul mare territoriale, si può ritenere che lo Stato costiero ha il diritto di limitare – e anche di escludere – la navigazione nelle aree protette comprese entro le 12 miglia dalle linee di base. Infatti, sebbene lo stesso Stato non possa impedire il passaggio inoffensivo di navi straniere, esso può tuttavia regolarne l'esercizio. Questa riflessione consente, per esempio, di ammettere l'imposizione di limiti di velocità alle navi che attraversano un'area marina protetta. Allo stesso modo, se è vero che l'art. 24 impedisce di ostacolare il passaggio inoffensivo delle navi straniere attraverso il mare territoriale, il divieto di attraversare un'area marina protetta potrà tuttavia ammettersi laddove rotte alternative vengano rese disponibili, siano adeguatamente pubblicizzate dallo Stato costiero e non siano discriminatorie⁴³⁶.

Per non violare il diritto di passaggio inoffensivo, lo Stato costiero dovrà però permettere la navigazione all'interno del suo mare territoriale: le misure di regolamentazione del traffico marittimo da esso indicate, cioè, non potranno vietare alle navi straniere l'ingresso nelle acque

⁴²⁷ IMO Resolution A.572(14), *General Provisions on Ships' Routing (GPSR)*, adopted on 20th November 1985, as amended by Resolution A.827(19), adopted on 23rd November 1995.

⁴²⁸ "A routing measure aimed at the separation of opposite streams of traffic by appropriate means and by the establishment of traffic lanes", *ibid.*, par. 2.1.2.

⁴²⁹ "A route within defined limits inside which two-way traffic is established, aimed at providing safe passage of ships through waters where navigation is difficult or dangerous", *ibid.*, par. 2.1.7.

⁴³⁰ "A route which has been specially examined to ensure so far as possible that it is free of dangers and along which ships are advised to navigate", *ibid.*, par. 2.1.9.

⁴³¹ "A routing measure comprising an area within defined limits in which either navigation is particularly hazardous or it is exceptionally important to avoid casualties and which should be avoided by all ships, or certain classes of ships", *ibid.*, par. 2.1.12.

⁴³² "A routing measure comprising a designated area between a landward boundary of a traffic separation scheme and the adjacent coast, to be used in accordance with the provisions of rule 10(d), as amended, of the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (Collision Regulations), 1972", *ibid.*, par. 2.1.6.

⁴³³ "A routing measure comprising a separation point or circular separation zone and a circular traffic lane within defined limits. Traffic within the roundabout is separated by moving in a counterclockwise direction around the separation point or zone", *ibid.*, par. 2.1.5.

⁴³⁴ "A routing measure comprising an area within defined limits where ships must navigate with particular caution and within which the direction of traffic flow may be recommended", *ibid.*, par. 2.1.11.

⁴³⁵ "A route within defined limits which has been accurately surveyed for clearance of sea bottom and submerged obstacles as indicated on the chart", *ibid.*, par. 2.1.10.

⁴³⁶ A questo proposito, viene in rilievo anche l'art. 227, il quale stabilisce che: "In exercising their rights and performing their duties under this Part [XII – Protection and Preservation of the Marine Environment], States shall not discriminate in form or in fact against vessels of any other State".

territoriali ovvero imporne l'uscita forzata per evitare una zona protetta. Misure del genere violerebbero il diritto internazionale.

In presenza di tutte le condizioni illustrate, si ritiene di poter affermare che anche nel mare territoriale, e non solo nelle acque interne, lo Stato costiero possa istituire riserve marine integrali.

Riguardo alle misure rivolte a regolare il traffico marittimo in modo da evitare un'area marina protetta, dovrà comunque sussistere una necessità, scientificamente dimostrata, che giustifichi il divieto di navigare in una certa zona, limitando a rotte alternative il diritto di passaggio inoffensivo.

La UNCLOS, sotto questo profilo, lascia la responsabilità della scelta allo Stato costiero. Infatti, è questo Stato l'unico in grado di valutare la pericolosità ovvero la necessità di tutela delle acque soggette alla sua sovranità, oltre che l'unico in grado di adottare e far rispettare le misure normative corrispondenti. Tuttavia, essendo gli altri Stati titolari di uno specifico diritto di passaggio in quelle stesse acque, essi potranno mettere in discussione le misure imposte dallo Stato costiero e, nel peggiore dei casi, rifiutarsi di rispettarle, se le misure non rispondono a evidenti necessità ambientali. Se infatti le stesse misure, laddove rivolte alla sicurezza della navigazione, rispondono a un interesse che è certamente condiviso dalle navi straniere, la situazione cambia se esse sono primariamente rivolte alla protezione dell'ambiente marino.

In tal caso, le misure dovranno incontrare un riconoscimento internazionale riguardo alla peculiare fragilità o sensibilità dell'*habitat* in questione, che può per esempio essere raggiunto attraverso l'iscrizione del sito in una lista di aree internazionalmente protette ovvero attraverso l'adozione delle relative misure da parte dell'IMO.

L'analisi del regime del mare territoriale con riferimento alla possibilità di istituire aree marine protette si è concentrata, come si vede, sulla questione dell'esercizio del passaggio inoffensivo delle navi straniere, giacché essa costituisce l'unica restrizione che lo Stato costiero può incontrare nel perseguire i suoi obiettivi di tutela ambientale. La sovranità che lo Stato costiero esercita sul mare territoriale, sul fondo marino e sul relativo sottosuolo (art. 2) ammette senz'altro la designazione di aree marine protette per la tutela della biodiversità, di aree a divieto di prelievo peschiero (anche permanenti) e di aree protette a scopi di ricerca scientifica marina⁴³⁷.

Degli strumenti internazionali che si è scelto di esaminare⁴³⁸, l'unico trattato che, insieme alla Convenzione di Ramsar, limita il suo ambito di applicazione spaziale all'interno del limite esterno del mare territoriale è la WHC. L'art. 3, infatti, prevede che:

⁴³⁷ "Coastal States, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate, authorize and conduct marine scientific research in their territorial sea. Marine scientific research therein shall be conducted only with the express consent of and under the conditions set forth by the coastal State", art. 245 della UNCLOS.

⁴³⁸ Cfr. *supra*, Ambito della ricerca.

It is for each State Party to this Convention to identify and delineate the different properties situated on its territory [...].

Il riferimento al “territorio” degli Stati parte limita chiaramente l’ambito di applicazione della WHC alle acque territoriali⁴³⁹ e le linee guida operative della WHC, periodicamente aggiornate dal Comitato, non hanno mai affermato che le disposizioni del trattato si estendano oltre tale limite.

2.3. (segue): gli stretti usati per la navigazione internazionale

Il regime che la UNCLOS detta per gli stretti non pregiudica il regime giuridico delle acque in essi comprese⁴⁴⁰, dal momento che le norme relative si prefiggono di regolare solamente un’attività specifica, cioè la navigazione internazionale attraverso i bracci di mare in questione. Le considerazioni che seguono devono pertanto essere lette congiuntamente al regime delle acque marittime interne, del mare territoriale, della ZEE e dell’alto mare.

Gli stretti consentono un enorme risparmio di tempo sui percorsi marittimi e il loro carattere strategico risulta evidente dalla circostanza che una via alternativa risulta sempre più dispendiosa ovvero, spesso, non esiste affatto⁴⁴¹. Se, tuttavia, il tema degli stretti è stato da sempre tradizionalmente collegato alle relative implicazioni di strategia politica e militare, oggi le preoccupazioni maggiori sembrano riguardare proprio la protezione dell’ambiente marino.

Il diritto consuetudinario precedente alle prime opere di codificazione del diritto del mare (in particolare a quelle del 1958) tendeva a operare una distinzione fondata sul regime giuridico delle acque comprese nello stretto in questione: nel caso in cui si fosse trattato di alto mare, le navi avrebbero goduto della stessa libertà di navigazione prevista in quelle acque; nel caso in cui si fosse invece trattato di acque territoriali degli Stati rivieraschi, allora si sarebbe applicato il diritto di passaggio inoffensivo (che, come si è visto, deriva da una norma consuetudinaria di antica origine).

Si è spiegato nel paragrafo precedente che nel proprio mare territoriale lo Stato costiero può tuttavia sospendere il passaggio inoffensivo delle navi straniere, qualora ciò si renda indispensabile per la sua sicurezza, sebbene la sospensione possa solo essere temporanea e interessare zone specifiche del mare territoriale (art. 25, par. 3). Ebbene, con riferimento agli stretti, molti dei quali costituiscono insostituibili vie di collegamento tra due parti di alto mare attraverso un corridoio

⁴³⁹ “‘Territory’ includes terrestrial sites and sites in the Territorial Sea, and ‘heritage’ sites in the marine environment include both cultural heritage sites, such as shipwrecks or sites of prehistoric human existence, and natural heritage sites that have unique or rare natural features”, HUTT, BLANCO e WARMER, *Heritage Resources Law: Protecting the Archeological and Cultural Environment*, New York, 1999, p. 520.

⁴⁴⁰ “The regime of passage through straits used for international navigation established in this Part shall not in other respects affect the legal status of the waters forming such straits or the exercise by the States bordering the straits of their sovereignty or jurisdiction over such waters and their air space, bed and subsoil”, art. 34, par. 1, della UNCLOS.

⁴⁴¹ Si pensi, ad esempio, al caso degli stretti di Malacca (tra Indonesia e Malesia) e di Hormuz (tra Iran e Oman).

ricadente nel regime giuridico delle acque territoriali degli Stati rivieraschi⁴⁴², una tale sospensione violerebbe la libertà di navigazione dell'alto mare.

La Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sul mare territoriale e la zona contigua recepì la necessità di evitare questa conseguenza in evidente contrasto con il diritto internazionale – ormai già peraltro risolta dal diritto consuetudinario attraverso un divieto di sospendere il passaggio delle navi negli stretti congiungenti due parti di alto mare – prevedendo, all'art. 16, par. 4, che:

There shall be no suspension of the innocent passage of foreign ships through straits which are used for international navigation between one part of the high seas and another part of the high seas or the territorial sea of a foreign State.

Così, venne definito per gli stretti un peculiare regime di diritto di passaggio inoffensivo non sospendibile, il quale risulta oggi ancora in vigore nelle relazioni tra gli Stati parte alla Convenzione di Ginevra del 1958, ma non alla UNCLOS, nonché nelle relazioni tra gli Stati parte alla Convenzione di Ginevra del 1958 e quelli che si sono in seguito vincolati anche alla UNCLOS⁴⁴³.

A ben guardare, comunque, la disposizione citata non si limitò a codificare il diritto consuetudinario, che vietava di sospendere il passaggio solo tra due zone di alto mare allo scopo di non interferire con la libertà di navigazione. La Convenzione di Ginevra del 1958, infatti, comprendendo anche gli stretti colleganti l'alto mare al mare territoriale di uno Stato, e non già solo quelli congiungenti due parti di alto mare, andò oltre una mera opera di codificazione⁴⁴⁴.

Rispetto alla Convenzione di Ginevra del 1958, le disposizioni della UNCLOS enunciano un regime molto diverso⁴⁴⁵, costituendo una delle ragioni per cui alcuni Stati, come la Turchia e l'Iran, non hanno ancora ratificato il trattato⁴⁴⁶.

Contenuto nella Parte III della UNCLOS e descritto come “diritto di passaggio in transito” – perdendo come si vede ogni riferimento al carattere inoffensivo del passaggio esercitabile nel mare territoriale – il regime previsto per gli stretti rappresenta il risultato di un compromesso politico che

⁴⁴² Si pensi, ancora, allo stretto di Malacca o allo stretto di Gibilterra.

⁴⁴³ Ovviamente, nelle relazioni tra gli Stati che sono tutti vincolati a entrambe le convenzioni, le disposizioni della UNCLOS prevalgono in virtù dell'art. 311, par. 1.

⁴⁴⁴ CHURCHILL e LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, 1999, p. 104. Gli autori rilevano che: “[A]rticle 16(4) was primarily intended to secure the right of access to the Israeli port of Eilat, situated at the head of the Gulf of Aqaba, through the Straits of Tiran, which were then under Arab control. It did not achieve this aim because the Arab States, reluctant to accept the article, did not sign the Territorial Sea Convention”.

⁴⁴⁵ E' stato rilevato che: “Unlike several parts of the Convention (including Part II concerning the territorial sea and contiguous zone and Part VII concerning the high seas), the wording of Part III was not based on any of the Conventions on the Law of the Sea adopted by the First UN Conference on the Law of the Sea in 1958. This is not to say that Part III did not have antecedents: Part III is the latest of several attempts by international lawyers and governmental conferences to set down in the form of articles the rules of law applicable to straits”, ANDERSON, *Modern Law of the Sea – Selected Essay*, Leiden-Boston, 2008, p. 118.

⁴⁴⁶ Il regime dettato dalla UNCLOS per gli stretti usati per la navigazione internazionale è connesso, come si vedrà tra breve, alla questione della navigazione delle navi da guerra.

è stato senza dubbio uno tra i più difficili da raggiungere nell'ambito dei negoziati che hanno preceduto l'adozione del testo:

The régime of international straits was a crucial issue in the overall “package deal” embodied in the UNCLOS. The major maritime powers made it quite clear that they were prepared to accept the enlargement of the “maritime territory” of the coastal States (a 12-mile territorial sea and a 200-mile exclusive economic zone) only if freedom of movement through vital waterways for both commercial and military purposes was not jeopardized. This explains why a new régime had to be introduced for many international straits. The transit passage régime is so peculiar that it can be considered as constituting a *tertium genus*, different from the régimes applying in internal waters and the territorial sea.⁴⁴⁷

La stessa nozione di “stretti usati per la navigazione internazionale” (*straits used for international navigation*) presenta diversi problemi interpretativi, che non è il caso di analizzare nella presente ricerca⁴⁴⁸.

Dal momento che il regime in questione trova applicazione, come si è detto, in zone di mare rispetto alle quali non esistono rotte alternative migliori ovvero, spesso, nessuna alternativa affatto, il potere prescrittivo e applicativo degli Stati rivieraschi subisce conseguenti limitazioni. A differenza di quanto avviene rispetto all'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale, gli Stati rivieraschi di stretti internazionali non possono unilateralmente imporre restrizioni alle navi straniere che attraversano il braccio di mare.

Prendendo in considerazione i diversi regimi spaziali ai quali possono trovarsi soggette le acque comprese nei bracci di mare in questione, nell'ambito delle relative disposizioni della UNCLOS sono individuabili sette diverse categorie di stretti usati per la navigazione internazionale, e il particolare regime introdotto dal trattato del 1982 trova applicazione solo in una di queste (ovvero in due ma, come si vedrà tra breve, solo in certi casi). E' stato a questo proposito rilevato che:

In the UNCLOS itself the innovation of transit passage is balanced by a trend to practically restrict the number of the straits to which it is applicable.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges* cit., pp. 168-169.

⁴⁴⁸ Ad esempio, è stato osservato che: “There exist a temporal problem with the word ‘used’. In French, the equivalent is ‘servant’, a present participle, or ‘serving’, which suggests that use at the time when the question arises is what really matters. If so, evidence of past use, whilst relevant in showing a pattern, is of lesser significance. In the normal case, very slight or short-lived use would be insufficient; [...]. Purely potential use would not appear to be sufficient: there should be actual use when the question falls to be decided. [...]. [O]n ‘use’, it has to be remembered that proposals at different times to insert an adverb such as ‘normally’, ‘customarily’ or ‘traditionally’ before ‘used’ have been rejected. [...]. The reference to ‘international navigation’, taken together with references to the high seas/EEZ, exclude use of a strait for cross traffic between ports on the strait, even if shipping moves thereby from one State’s territory to another’s”, ANDERSON, *op.cit.*, pp. 126-127.

⁴⁴⁹ SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 170.

Il regime del passaggio in transito si applica innanzi tutto alla categoria di stretti individuata dall'art. 37, cioè agli stretti usati per la navigazione internazionale che collegano una parte di alto mare o di ZEE a un'altra parte di alto mare o di ZEE (art. 37)⁴⁵⁰.

In virtù degli artt. 36, 38, par. 1, e 45, par. 1, lett. b, tre categorie di stretti rimangono invece escluse dal diritto passaggio in transito.

La prima eccezione riguarda gli stretti usati per la navigazione internazionale nei quali esista una rotta, attraverso l'alto mare o una ZEE, che sia di convenienza comparabile⁴⁵¹ dal punto di vista della navigazione e delle sue caratteristiche idrografiche: in tal caso trovano applicazione, per quella rotta, le disposizioni della UNCLOS concernenti l'alto mare e la ZEE, ivi comprese quelle riguardanti le libertà di navigazione e di sorvolo⁴⁵². La seconda eccezione (c.d. eccezione di Messina) riguarda gli stretti compresi tra un'isola appartenente a uno Stato rivierasco e il territorio di quest'ultimo sulla terraferma: in tal caso, il passaggio in transito non è permesso se al largo dell'isola esiste una rotta attraverso l'alto mare o una ZEE che sia di convenienza comparabile dal punto di vista della navigazione e delle sue caratteristiche idrografiche⁴⁵³. Infine, la terza eccezione riguarda gli stretti che colleghino una parte di alto mare o di ZEE con il mare territoriale di un altro Stato⁴⁵⁴. Nelle ultime due situazioni, invece del passaggio in transito trova applicazione il diritto di passaggio inoffensivo ex Parte III, Sezione 3, della UNCLOS, con la rilevante differenza che tale passaggio non può qui essere sospeso (art. 45, par. 2).

Illustrata la regola e le sue eccezioni, rimangono da illustrare le ultime tre categorie di stretti identificati dalla UNCLOS.

Due di queste categorie si collegano ad accordi intervenuti al di fuori della UNCLOS e vengono regolate di conseguenza, mentre l'ultima categoria può essere soggetta al regime del passaggio in transito ovvero a quello del passaggio inoffensivo non sospensibile a seconda dei casi.

L'art. 35, lett. c, riguarda la prima delle ultime tre categorie in questione e si riferisce agli stretti in cui il passaggio è totalmente o parzialmente regolamentato da convenzioni internazionali che siano in vigore da lungo tempo (*long-standing international conventions in force*) e riguardino espressamente tali stretti: nonostante resti poco chiaro che cosa possa intendersi per "lungo tempo" e, di conseguenza, quali accordi possano rientrare in tale definizione, è certo che in questi casi la

⁴⁵⁰ Gli stretti di Malacca e Singapore sono esempi riconducibili all'art. 37.

⁴⁵¹ Si osservi che: "The concept of similar convenience is an example of elastic criteria which can lead to divergent conclusions", SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 171.

⁴⁵² Lo stretto della Florida (tra Stati Uniti e Cuba) e lo stretto di Bass (tra Australia e Tasmania) sono esempi riconducibili all'art. 36. Si consideri che, comunque, in questi casi: "It may be inferred that the ordinary régime of innocent passage in the territorial sea applies to the remaining waters of the strait", *ibid.*, p. 171.

⁴⁵³ Lo stretto di Messina (Italia) e il canale di Pemba (Tanzania) sono esempi riconducibili all'art. 38, par. 1. Non è invece chiaro se il canale di Corfù, parte del quale si snoda in effetti tra l'isola greca e l'Albania, possa rientrare in tale definizione: probabilmente no, visto che l'isola e la terraferma appartengono a due Stati diversi.

⁴⁵⁴ Lo stretto di Tiran (tra il Golfo di Aqaba e il Mar Rosso) è un esempio riconducibile all'art. 45, par. 1, lett. b.

UNCLOS riconosce applicabile il regime specifico definito in questi diversi strumenti, escludendo le disposizioni della sua Parte IV.

Dall'esistenza della categoria appena richiamata bisogna evincere l'esistenza di una penultima categoria di stretti in cui il passaggio è regolamentato da convenzioni internazionali che sono in vigore non già da lungo, bensì da breve tempo: in questi casi – che peraltro soggiacciono alla stessa difficoltà interpretativa appena menzionata – l'art. 311 prevede che la UNCLOS non modifica i diritti e gli obblighi degli Stati contraenti che derivino da altri accordi compatibili con la stessa e che non pregiudichino, in capo agli altri Stati contraenti, il godimento dei diritti ovvero l'adempimento degli obblighi derivanti dal trattato⁴⁵⁵.

Infine, l'ultima categoria di stretti, la cui esistenza parimenti si evince da quella di una categoria già sopra menzionata, riguarda quelli nei quali esista una rotta, attraverso l'alto mare o una ZEE, che *non* sia di convenienza comparabile, dal punto di vista della navigazione e delle sue caratteristiche idrografiche: queste situazioni, come si vede, rimangono fuori dall'applicazione dell'art. 36 e, pertanto, possono venire assoggettate al regime del passaggio in transito ovvero del passaggio inoffensivo non sospendibile a seconda dei casi. In particolare, se gli stretti sono riconducibili a una delle tre eccezioni sopra richiamate, allora troverà applicazione quest'ultimo regime.

Come si vede, nonostante la grande novità rappresentata dal regime del passaggio in transito introdotto dalla UNCLOS, nella complessità delle fattispecie potenziali il diritto di passaggio inoffensivo non sospendibile previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1958 gioca ancora un ruolo importante, per non parlare dei diversi e ulteriori regimi che derivano da accordi conclusi dagli Stati relativamente a situazioni geografiche e politiche specifiche⁴⁵⁶. Pertanto, il regime in questione deve essere soppesato alla luce di queste riflessioni.

Secondo la UNCLOS, per “passaggio in transito” si intende l'esercizio della libertà di navigazione e di sorvolo, al solo scopo del passaggio continuo e rapido attraverso lo stretto (art. 38, par. 2)⁴⁵⁷. Il passaggio in transito non può essere ostacolato né sospeso (art. 44). A differenza del

⁴⁵⁵ E' stato osservato che: “This [provision] could, *inter alia*, apply to conventions on international straits which were concluded after the UNCLOS has entered into force and to the conventions which were concluded beforehand but are not long-standing”, SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 172.

⁴⁵⁶ Si pensi, ad esempio, alla Convenzione di Montreux del 20 luglio 1936 relativa al regime degli stretti turchi (la quale, tuttavia, non dedica una considerazione significativa alla protezione dell'ambiente marino).

⁴⁵⁷ E' ovviamente previsto che la condizione che il passaggio sia continuo e rapido non preclude il passaggio attraverso lo stretto al fine di accedere al territorio di uno Stato rivierasco ovvero di lasciarlo o di ripartirne, nel rispetto delle condizioni che disciplinano l'ingresso in quello Stato (art. 38, par. 2). Come si vede, a differenza di quanto previsto per la navigazione nel mare territoriale, non esiste alcun riferimento alla necessità che tale passaggio presenti carattere “inoffensivo”, ma è indubbio che le navi e gli aeromobili stranieri debbano astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza contro gli Stati rivieraschi ovvero da qualunque altra violazione dei principi di diritto internazionale enunciati nella Carta delle Nazioni Unite (cfr. art. 39, par. 1, lett. b, della UNCLOS e art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite).

passaggio esercitabile nel mare territoriale, negli stretti possono transitare sia navi sia aeromobili e i sottomarini possono navigare in immersione (art. 39, par. 1, lett. c)⁴⁵⁸.

Così definito il regime del passaggio in transito e individuati i casi in cui esso trova applicazione, rimane da illustrare il contenuto della potestà prescrittiva e applicativa degli Stati rivieraschi, soprattutto per quanto qui interessa, cioè la protezione dell'ambiente marino e della biodiversità.

Per ciò che concerne il contenuto degli obblighi e le relative fonti, è previsto che durante il passaggio in transito le navi sono tenute a rispettare le norme, le procedure e le pratiche internazionali generalmente accettate (*generally accepted international regulations, procedures and practices*) relative alla sicurezza della navigazione (art. 39, par. 2, lett. a) e alla prevenzione, alla riduzione e al controllo dell'inquinamento provocato da navi (art. 39, par. 2, lett. b), nonché i corridoi di traffico (*sea lanes*) e gli schemi di separazione del traffico (*traffic separation schemes*) prescritti dagli Stati rivieraschi in conformità alle norme internazionali generalmente accettate (*generally accepted international regulations*) e adottati dall'organizzazione internazionale competente (art. 41, parr. 3, 4 e 7).

La procedura prevista dall'art. 41 richiede che, prima di prescrivere le suddette misure rivolte a regolare il traffico marittimo negli stretti, gli Stati rivieraschi sottopongano le relative proposte all'IMO, al fine di ottenerne l'adozione: l'organizzazione può indicare esclusivamente le misure sulle quali gli Stati rivieraschi concordano e solo allora, dopo che le misure siano state adottate dall'organizzazione, gli Stati rivieraschi possono indicare, prescrivere o sostituire corridoi e schemi di separazione del traffico. A questo proposito, è stato rilevato che:

What we have here, in effect, is co-operative legislative competence of an unusual kind. The competence is exercised by a state, but the state may act only with the approval of an international organization.

Particularly in light of the fact that sea lanes, traffic separation schemes and other measures are subject to compulsory dispute settlement under the Convention, and that detailed substantive standards are not specified [...] with respect to straits, it is reasonably clear that IMO is expected to make an independent judgement based on its experience and technical expertise. [...].

⁴⁵⁸ Facendo la norma in questione riferimento alle normali modalità di transito delle unità, si deve evincere che i sottomarini non sono tenuti a navigare in superficie esibendo la bandiera di appartenenza, a differenza di quanto è richiesto loro durante la navigazione nel mare territoriale altrui (art. 20). E' evidente che il regime di passaggio in transito consente notevoli potenzialità per lo sviluppo del settore militare aereo e navale: "Submarines may pass through straits submerged, naval task forces may conduct formation steaming, aircraft carriers may engage in flight operations, and military aircraft may transit unannounced and unchallenged", US Department of Defense, *National Security and the Convention on the Law of the Sea*, 1996, p. 5.

Perhaps the most remarkable feature of Article 41 [...] is that there is no mention of the procedures for approval. This is particularly striking because of the magnitude of existing military, economic and other interests affected by navigation in straits [...].⁴⁵⁹

Alcuni Stati rivieraschi hanno di tanto in tanto proposto l'adozione di schemi di pilotaggio obbligatorio (*compulsory pilotage schemes*) tra le misure di controllo del traffico marittimo. Tuttavia, tali schemi non sono stati in seguito introdotti, perché rifiutare l'accesso in uno stretto a una nave sulla base del fatto che la stessa non voglia accettare il pilota a bordo coinciderebbe con l'ostacolare il passaggio in transito e sarebbe una misura contraria all'art. 44 della UNCLOS.

Si consideri, tuttavia, che uno Stato rivierasco, agendo in qualità di Stato del porto, potrebbe validamente imporre l'imbarco di un pilota quale condizione di accesso allo stretto a quelle navi che usano il braccio di mare per entrare nei suoi porti (art. 211, par. 3) e adottare sanzioni nei confronti di quelle navi che, trovandosi in uno dei suoi porti, non abbiano tuttavia imbarcato il pilota per attraversare lo stretto. Inoltre, lo Stato rivierasco può senz'altro imporre misure di pilotaggio obbligatorio a quelle navi che attraversano le sue acque interne al di fuori dell'area soggetta al regime passaggio in transito⁴⁶⁰.

Nello stretto di Torres⁴⁶¹, tra l'Australia e la Papuasias Nuova Guinea, sono state designate alcune misure rivolte ad assicurare la sicurezza della navigazione e, di conseguenza, la protezione dell'ambiente marino dello stretto dal rischio di incidenti e di relativi danni ecologici.

A differenza di quanto l'Australia aveva potuto definire con riferimento allo schema di pilotaggio obbligatorio nelle acque territoriali che fanno parte della *Inner Route* del GBRMP, nello stretto di Torres l'attuazione di una misura del genere sarebbe risultata problematica, giacché lo stretto ricade senza dubbio nel regime del passaggio in transito e, pertanto, la potestà prescrittiva dell'Australia, in qualità di Stato rivierasco, subisce limiti notevoli.

Riconoscendo questi limiti, con il sostegno della Papuasias Nuova Guinea, a metà degli anni ottanta l'Australia iniziò a promuovere un sistema di pilotaggio volontario nello stretto:

This voluntary measure ensured that approximately 90 per cent of vessels transiting Torres Strait and the Inner Route engaged a pilot, however in excess of 200 vessels including tankers and large container vessels still proceeded without pilotage. Being an entirely voluntary recommendation, there was no action available to Australia to undertake

⁴⁵⁹ OXMAN, *ult.op.cit.*, p. 480.

⁴⁶⁰ Sul tema in generale e per alcuni esempi relativi agli stretti danesi, di Torres, di Magellano e di Messina, v. FORNARI, *Il pilotaggio obbligatorio negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale* (in corso di pubblicazione).

⁴⁶¹ Tra tutti gli stretti usati per la navigazione internazionale, lo stretto di Torres risulta essere quello più pericoloso da attraversare e al quale si applicano in maniera più estesa le misure rivolte alla tutela dell'ambiente dal rischio di incidenti marittimi e di conseguenti danni ecologici.

to compel greater levels of compliance. While Australia felt confident to legislate with respect to pilotage in the Great Barrier Reef, there was no similar confidence for equivalent measures to be introduced for Torres Strait.⁴⁶²

Prima nel 1987⁴⁶³, poi nel 1991⁴⁶⁴, l’Australia ottenne dall’IMO l’adozione di risoluzioni concernenti l’uso di servizi di pilotaggio attraverso lo stretto di Torres e il grande canale di Nord-Est: tali strumenti raccomandavano che tutte le navi di lunghezza superiore ai 70 metri o che trasportassero petrolio, sostanze chimiche e gas allo stato liquido usufruissero dell’ausilio di un pilota fornito di apposita licenza per attraversare lo stretto⁴⁶⁵.

La situazione si è ulteriormente evoluta a partire dal 2005, quando il Comitato per la protezione dell’ambiente marino (d’ora innanzi, MEPC) dell’IMO ha esteso allo stretto di Torres la PSSA della grande barriera corallina australiana, rendendo così applicabili anche allo stretto in questione le misure protettive associate alla designazione dell’area protetta. Con risoluzione adottata il 22 luglio del 2005, il MEPC:

BEING AWARE of the ecological, social, economic, cultural, scientific and educational value of the Torres Strait, as well as its vulnerability to damage by shipping traffic and activities in the area and the steps taken by Australia and Papua New Guinea to address that vulnerability, [...],

1. DESIGNATES the Torres Strait, as defined in Annex 1 to this resolution, as an extension of the Great Barrier Reef Particularly Sensitive Sea Area; [...];

3. RECOMMENDS that Governments recognize the need for effective protection of the Great Barrier Reef and Torres Strait region and inform ships flying their flag that they should act in accordance with Australia’s system of pilotage for merchant ships 70 m in length and over or oil tankers, chemical tankers, and gas carriers, irrespective of size when navigating:

(a) the inner route of the Great Barrier Reef [...]; and

(b) the Torres Strait and the Great North East Channel [...].⁴⁶⁶

⁴⁶² KAYE, *Regulation of Navigation in the Torres Strait: Law of the Sea Issues*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000, p. 126.

⁴⁶³ IMO Resolution A.619(15) adopted on 16 November 1987.

⁴⁶⁴ IMO Resolution A.710(17) adopted on 6 November 1991.

⁴⁶⁵ “The resolution is not binding on IMO members as it is only recommendatory, but has been responsible for a rise in the number of vessels using pilot services in the region. [...] Figures suggest however that an estimated 25 per cent of vessels passing through Torres Strait and the Great North East Channel continue to ignore the IMO recommendation and proceed without a pilot”, KAYE, *ult.op.cit.*, p. 126. “Although initially these recommendations were reasonably successful in making ships use a pilot, noncompliance increased over time. [P]ercentages [available] equate to about 500 unpiloted transits each year”, BATEMAN e WHITE, *Compulsory Pilotage in the Torres Strait: Overcoming Unacceptable Risks to a Sensitive Marine Environment*, in *Ocean Development and International Law*, 2009, p. 191.

⁴⁶⁶ IMO Resolution MEPC.133(53) adopted on 22 July 2005.

Come misura protettiva associata alla PSSA, il MEPC ha inoltre previsto una rotta a doppio senso di navigazione (*two-way route*) attraverso lo stretto⁴⁶⁷.

La circostanza che la risoluzione del MEPC contenga la raccomandazione agli Stati di avvertire determinate categorie di navi di rispettare “il sistema di pilotaggio definito dall’Australia” (*Australia’s system of pilotage*) ha fatto sorgere dei problemi interpretativi riguardo alla obbligatorietà o meno del servizio⁴⁶⁸.

In ogni caso, nel 2006, l’Australia ha unilateralmente reso obbligatorio il servizio di pilotaggio per le suddette categorie di navi⁴⁶⁹, causando le proteste degli Stati utilizzatori dello stretto, i quali invece sostengono la natura meramente raccomandatoria della misura in questione, in quanto, in caso contrario, essa contrasterebbe con l’obbligo dello Stato rivierasco di non negare, ostacolare ovvero compromettere il diritto di passaggio in transito negli stretti (art. 42, par. 2, della UNCLOS).

La portata della nuova legislazione australiana, comunque, risulta ridimensionata laddove si consideri che essa non solo si applica soltanto a determinate categorie di navi, ma non comporta sanzioni se non per le navi che si trovino in un porto australiano dopo aver attraversato lo stretto senza servirsi del servizio di pilotaggio. Essa applica inoltre il principio dell’immunità sovrana alle navi da guerra e governative ed esenta dalle sanzioni le navi che non abbiano potuto imbarcare il pilota per cause di forza maggiore:

The new pilotage arrangements do not apply to sovereign immune vessels, including defence and other government owned vessels.

In accordance with UNCLOS Articles 42.2 and 44, Australian authorities will not suspend, deny, hamper or impair transit passage and will not stop, arrest or board ships that do not take on a pilot while transiting the Strait. However, the owner, master and/or operator of the ship may be prosecuted on the next entry into an Australian port, for both ships on voyages to Australian ports and ships transiting the Torres Strait en route to other destinations.

The Australian domestic legislation also includes a defence from prosecution if a pilot could not be carried because of stress of weather, saving life at sea or other unavoidable cause.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ *Ibid.*, par. 2 e Annex II.

⁴⁶⁸ A questo proposito, è stato rilevato che: “The argument against the Australian position on this point is that the MEPC resolution does not clearly and expressly authorize compulsory pilotage for the Torres Strait. This is true and carries some weight. The argument on the other side, however, is that the resolution does not prohibit compulsory pilotage and it was inferentially open if Australia so chose to include it”, BATEMAN e WHITE, *op.cit.*, p. 197.

⁴⁶⁹ Australian Maritime Safety Authority, *Revised Pilotage Requirements for Torres Strait*, Marine Notice 8/2006, 16 May 2006; Australian Maritime Safety Authority, *Further Information on Revised Pilotage Requirements for Torres Strait*, Marine Notice 16/2006, 3 October 2006.

⁴⁷⁰ Australian Maritime Safety Authority, *Further Information on Revised Pilotage Requirements for Torres Strait*, Marine Notice 16/2006, 3 October 2006.

Una misura ulteriore definita per lo stretto in questione concerne un sistema di segnalazione obbligatorio (*mandatory ship reporting system*)⁴⁷¹. L'IMO ha infatti raccomandato che tutte le navi di lunghezza superiore ai 50 metri e quelle che trasportano sostanze pericolose devono segnalare a intervalli regolari la loro posizione, insieme alla rotta e alla velocità tenute durante il passaggio, l'ora dell'imbarco e quella dello sbarco del pilota e altre informazioni rilevanti. A proposito della misura in questione, è stato osservato che:

While not strictly the designation of sea lanes or a traffic separation scheme, the reporting procedures are certainly directed solely at safety of navigation, and have been approved by the "competent international organization" in the manner outlined in UNCLOS, Article 41. Given it relates to navigation, and it is based on a SOLAS regulation that purports to be subject to UNCLOS as regards international straits, it would seem the mandatory reporting system operating in Torres Strait is consistent with UNCLOS.⁴⁷²

Un altro stretto internazionale che viene in rilievo con riferimento alle misure di pilotaggio obbligatorio è quello di Magellano, che collega l'Oceano Atlantico all'Oceano Pacifico attraverso il territorio cileno.

Nel 1985, il Cile ha introdotto nello stretto un sistema di pilotaggio obbligatorio per tutte le categorie di navi:

[t]oda nave chilena o extanjera que navegue por aguas interiores de la República, por el Estrecho de Magallanes o que efectúe cualquier maniobra en los puertos de la República de Chile, o en sus vecindades, deberá utilizar prácticos chilenos.⁴⁷³

Tuttavia, l'art. 50 del medesimo strumento prevede che il sistema di pilotaggio sia solo facoltativo nella parte occidentale dello stretto, nel tratto compreso tra Félix e Punta Arenas.

Nel 2003, il Cile ha istituito nello stretto di Magellano l'area marina protetta *Francisco Coloane*, nei pressi dell'Isola Carlo III, a ovest di Punta Arenas, allo scopo di:

preservar el área de alimentación de la especie Ballena jorobada *Magaptera (sic) novaeangliae*, conservar las áreas de reproducción de las especies Pingüino de Magallanes *Spheniscus magellanicus* y Lobo marino común *Otaria flavescens*, y proteger las citadas especies junto con las comunidades acuáticas presentes en el área.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ Resolution MSC.52(66) adopted on 30 May 1996.

⁴⁷² KAYE, *ult.op.cit.*, p. 127.

⁴⁷³ Decreto n°397, 8 de mayo de 1985, Diario Oficial de la República de Chile n° 32.228, 22 de julio de 1985, art. 1.

⁴⁷⁴ Decreto supremo n° 276, 5 de agosto de 2003, art. 3. Cfr. testo su http://www.conama.cl/gefmarino/1307/articles-34339_recurso_1.pdf.

A questo proposito, tuttavia, è stato opportunamente rilevato che:

[l]'aspetto [...] che non risulta chiaro nella creazione di questa area marina è il suo rapporto con il pilotaggio delle navi. Tale riserva è situata, infatti, nel tratto di stretto in cui questo servizio è facoltativo, e ciò appare difficilmente conciliabile con una ottimale protezione dell'equilibrio ambientale di questa regione.⁴⁷⁵

Tornando al regime dettato dalla UNCLOS per gli stretti in questione, è altresì previsto che gli Stati rivieraschi adottino leggi e regolamenti relativi, tra le altre materie, alla sicurezza della navigazione (art. 42, par. 1, lett. a), nonché alla prevenzione, alla riduzione e al controllo dell'inquinamento, dando effetto, in questo secondo caso, alle norme internazionali applicabili (*applicable international regulations*) relative allo scarico di idrocarburi, di residui di idrocarburi e di altre sostanze nocive (art. 42, par. 1, lett. b).

Il riferimento appena citato alle norme “applicabili”, e non già a quelle “generalmente accettate”, fa pensare che per la prevenzione dell'inquinamento da navi negli stretti possano trovare attuazione solo le disposizioni di trattati che siano in vigore sia per gli Stati rivieraschi sia per gli Stati di bandiera delle navi che attraversano lo stretto, peraltro solo relativamente alle tipologie di inquinamento citate⁴⁷⁶.

L'art. 39, par. 2, lett. b, poco sopra richiamato, che riguarda gli obblighi in capo agli Stati che utilizzano lo stretto, fa però riferimento alle norme, alle procedure e alle pratiche generalmente accettate, non già soltanto a quelle applicabili. Quindi, sebbene gli Stati rivieraschi non possano adottare misure unilaterali, gli Stati che utilizzano lo stretto sarebbero in virtù di tale norma tenuti a rispettare, ad esempio, le misure di protezione associate previste per una PSSA istituita in uno stretto. E' forse questa la ragione per cui diverse potenze marittime, in ambito IMO, manifestano una certa riluttanza ad approvare misure di protezione anti-inquinamento per le PSSA istituite negli stretti. Tuttavia, è pur sempre vero che, in questo caso, il potere di sanzionare le violazioni

⁴⁷⁵ FORNARI, *op.cit.*, (in corso di pubblicazione).

⁴⁷⁶ Così SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 169, nota 281. Si rileva comunque che, dal momento che la MARPOL copre ampiamente la problematica dell'inquinamento derivante dalle sostanze in questione, rimane ben poco spazio per misure “applicabili” obbligatorie diverse dalla MARPOL negli stretti internazionali. Il problema, piuttosto, risiede nella possibilità, da parte degli Stati che si sono vincolati a norme relative a ulteriori forme di inquinamento, di darvi effetto nei confronti di Stati che non siano parte agli stessi strumenti. Per esempio: “Malaysia ratified MARPOL on 28 January 1997 with the compulsory Annex I and II, and also adopted optional Annex V. The optional MARPOL Annexes deal with matters other than the ‘discharge of oil, oily wastes and noxious substances’. Does this mean that the bordering States cannot give effect to the optional Annexes to MARPOL and adopt laws and regulations requiring ships exercising transit passage to comply?”, SHAUKAT, *The Straits of Malacca: Current and Prospective Interests in the Prevention and Control of Marine Environmental Pollution*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000, p. 114.

rimarrebbe solo in capo allo Stato di bandiera, visto che la potestà applicativa degli Stati rivieraschi è limitata dall'art. 233, come si vedrà tra breve, a materie determinate.

Gli Stati rivieraschi possono infine vietare la pesca negli stretti e imporre lo stivaggio delle relative attrezzature (art. 42, par. 1, lett. c).

Come si vede, il regime previsto dalla UNCLOS restringe in maniera evidente la potestà prescrittiva degli Stati rivieraschi in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino.

Se da un lato è senz'altro preferibile che alcune misure – come quelle relative ai parametri CDEM – vengano definite a livello internazionale allo scopo di evitare che regolamentazioni unilaterali divergenti da parte degli Stati rivieraschi vanifichino di fatto il diritto di passaggio delle navi straniere negli stretti internazionali, dall'altro lato è anche vero che le disposizioni della UNCLOS non rispecchiano le legittime preoccupazioni di diversi Stati rivieraschi rispetto ai pericoli di incidenti che possono derivare dalla navigazione negli stretti. Questa rappresenta senza dubbio un'altra ragione per la quale alcuni di questi Stati non hanno ancora ratificato il trattato:

The risk of marine casualties, such as collisions, strandings and groundings, is higher than in open spaces. [...]. The effects of pollution caused by accidents, especially if they involve particular kinds of ships, such as oil-tankers, nuclear-powered ships or ships carrying dangerous or noxious substances can be devastating. However vital the transit of ships through international straits may be for user States, the protection of the marine environment is also a vital concern.⁴⁷⁷

La già di per sè ristretta potestà prescrittiva degli Stati rivieraschi rispetto alla navigazione delle navi straniere negli stretti si completa in una altrettanto debole potestà applicativa, la quale peraltro, come già anticipato, può essere esercitata solo con riferimento ad alcune, non a tutte, le materie sulle quali gli Stati rivieraschi possono legiferare.

L'art. 233 prevede che gli Stati rivieraschi possono adottare misure di applicazione appropriate (*appropriate enforcement measures*) nel rispetto, *mutatis mutandis*, delle disposizioni della UNCLOS concernenti le garanzie rivolte alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino (Parte XII, Sezione 7), qualora una nave straniera abbia violato le leggi e i regolamenti di cui all'art. 42, par. 1, lett. a e b, arrecando ovvero rischiando di arrecare un danno grave (*major damage*) all'ambiente marino degli stretti.

La UNCLOS non chiarisce tuttavia che cosa costituisca un danno grave, né quali siano le misure da considerare appropriate. Questo silenzio lascia spazio ad alcuni dubbi:

⁴⁷⁷ SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 174.

What would be the difference between major damage and minor damage? What are the environmental concerns that should be factored into such an evaluation? [...].

Could [appropriate enforcement measures] refer to suspension of transit passage even though Article 44 states that transit passage may not be suspended?⁴⁷⁸

La designazione di una PSSA in uno stretto, come si vedrà⁴⁷⁹, non vale a modificare le limitate competenze applicative degli Stati rivieraschi, sebbene possa riconoscersi che, comunque, lo *status* di PSSA di un'area marina protetta in uno stretto possa certamente influenzare in senso estensivo la valutazione circa la gravità del danno.

L'art. 233 citato vieta altresì di adottare misure applicative nei confronti delle navi e degli aeromobili soggetti a immunità sovrana, cioè le navi da guerra, le navi ausiliarie e altre navi o aeromobili di proprietà dello Stato o da esso condotte e impiegate, all'epoca del fatto, esclusivamente per fini governativi non commerciali (art. 236). Gli Stati di bandiera hanno quindi l'esclusiva giurisdizione su queste navi, essendo solo tenuti ad assicurare che le unità agiscano, *per quanto è possibile e ragionevole*, in conformità alla UNCLOS.

L'immunità sovrana delle navi da guerra è stata ora parzialmente limitata almeno per quegli Stati che hanno accettato l'obbligo di assicurare che le navi da guerra si conformino, per quanto possibile, alle previsioni della MARPOL, ma la situazione potrebbe cambiare:

The retention of even qualified sovereign immunity clauses in international environmental treaties for warships and military aircraft will undoubtedly become more difficult to justify and coastal States may act unilaterally to refuse entry to foreign warships which do not comply with their national regulations on marine environmental protection.⁴⁸⁰

Come potrebbero reagire a tali misure unilaterali gli Stati che inviano le proprie navi da guerra attraverso gli stretti – primi fra tutti, gli Stati Uniti – rimane una questione irrisolta, ma dalle prevedibili conseguenze.

L'esercizio del potere di intervento applicativo degli Stati rivieraschi negli stretti rimane pertanto confinato, secondo la UNCLOS, al caso di inquinamento da sostanze determinate che sia in grado di causare un danno grave all'ambiente dello stretto e che derivi da una violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato rivierasco, a prescindere dai più estesi poteri che lo stesso Stato, in qualità di Stato costiero, potrebbe esercitare secondo il regime previsto dalla UNCLOS per il mare territoriale.

⁴⁷⁸ GEORGE, *Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention*, in *Ocean Development and International Law*, 2002, p. 199.

⁴⁷⁹ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 2.4.

⁴⁸⁰ WARNER, *Environmental Concerns: Their Impact on the Law of the Sea and Naval Operations*, in McCaffrie e Sherwood (a cura di), *The Navy and Regional Engagement*, Canberra, 1996, p. 46.

Solo laddove agisse in qualità di Stato del porto, allora lo Stato rivierasco potrebbe dare applicazione generale alle sue leggi.

La possibilità che viene riconosciuta dalla UNCLOS agli Stati rivieraschi in caso di incidente consiste semplicemente nel presentare il conto delle perdite e dei danni sofferti allo Stato di bandiera della nave, ma nulla di più (art. 42, par. 5). La debole previsione dell'art. 42, par. 3, che obbliga in generale le navi straniere a conformarsi alle leggi e ai regolamenti degli Stati rivieraschi, viene di fatto vanificata dalla mancanza di un corrispondente potere coercitivo che copra tutte le altre materie sulle quali gli Stati rivieraschi possono legiferare. In proposito, è stato rilevato che:

The special provision on safeguards contained in article 233 is one of the least fortunate of the Convention and implies a denial of the sovereignty of the coastal State over a part of its territorial sea, in contradiction to customary and conventional rules of international law. It was part and parcel of a "package deal" in which strategical considerations prevailed over ecological reasons.⁴⁸¹

In realtà, nemmeno si conosce la quantità di navi militari o altrimenti soggette a immunità sovrana che attraversa gli stretti internazionali. Gli Stati rivieraschi non sono titolari di alcun potere di richiedere informazioni a riguardo durante il passaggio delle navi straniere attraverso gli stretti.

Questa può essere vista come un'altra enorme debolezza insita nel regime del passaggio in transito rispetto alla protezione dell'ambiente marino: la UNCLOS non specifica che cosa gli Stati rivieraschi possono conoscere riguardo alle navi che attraversano gli stretti e quindi essi non sono nemmeno tenuti a sapere preventivamente se navi a propulsione nucleare ovvero cariche di altre sostanze pericolose o nocive intendano attraversare lo stretto. Eppure, è stato opportunamente osservato che:

Exchange of information would enable both user and bordering States to exercise adequate control for a better protection of the environment, and facilitate interventions in the case of casualties. [...]. Under the UNCLOS régime of straits, obligations to inform go only in one direction, that is from the bordering States to the user States as provided for in Article 44, but not in the other. It is however hard to reconcile secrets with the general duty to co-operate, which is the basis of international environmental law.⁴⁸²

Concludendo sulle disposizioni della UNCLOS relative agli stretti, è evidente che il regime in esse previsto è estremamente limitativo rispetto alle possibilità degli Stati rivieraschi di definire misure rivolte a tutelare aree marine sensibili all'interno di uno stretto.

⁴⁸¹ YTURRIAGA, *Straits Used for International Navigation*, Dordrecht, 1991, p. 185.

⁴⁸² SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 176.

L'unica disposizione del regime illustrato che può essere di ausilio all'istituzione di aree marine protette in uno stretto è quella relativa al divieto di pesca.

L'inadeguatezza della UNCLOS con riferimento alla protezione dell'ambiente marino degli stretti risulta comunque confermata dalla prassi nazionale, che si è discostata dalle previsioni del trattato per adottare, tramite accordi ovvero anche in modo unilaterale, misure più restrittive o comunque aggiuntive rispetto a quelle negoziate nel 1982⁴⁸³.

Si concorda, pertanto, sul rilievo per cui:

The right of transit passage may be increasingly challenged in the future by the growing trend among coastal States to introduce measures for the protection of the marine environment which impact upon navigation. This reflects both the higher shipping traffic and increased carriage of cargoes potentially hazardous to the marine environment in the case of an accident, as well as growing concern for the health of regional seas.⁴⁸⁴

In ogni caso, un suggerimento rivolto all'adozione di soluzioni ragionevoli e non già fondate su misure unilaterali ovvero su rivendicazioni eccessive da parte degli Stati rivieraschi è contenuto nella UNCLOS, la quale, all'art. 43, prevede che gli Stati che utilizzano uno stretto e gli Stati rivieraschi dovrebbero, attraverso accordi, collaborare all'installazione e alla manutenzione, nello stretto, degli ausili necessari alla navigazione e alla sicurezza e di ogni altra attrezzatura che faciliti la navigazione internazionale, nonché alla prevenzione, alla riduzione e al controllo dell'inquinamento provocato dalle navi.

Quest'ultima disposizione promuove lo sviluppo progressivo del regime giuridico degli stretti previsto dalla UNCLOS attraverso un'azione multilaterale, che può svolgersi sia nell'ambito dell'IMO sia al di fuori di esso.

Il termine "accordi" (*agreement*) impiegato dall'art. 43 fa pensare che, in ogni caso, il regime degli stretti non possa essere modificato ovvero sviluppato attraverso meccanismi di *soft law*: così, ad esempio, è dubbio che la designazione di una PSSA in uno stretto sia funzionale al

⁴⁸³ Per alcuni esempi: nel 1982, gli Stati rivieraschi degli stretti di Malacca e Singapore conclusero con gli Stati che maggiormente utilizzano i due stretti un'intesa comune che riconosce la necessità di promuovere la sicurezza della navigazione e di proteggere e di preservare l'ambiente marino degli stretti; nel 1988, Stati Uniti e Canada conclusero un accordo di cooperazione per l'Artico, nel quale affermano che lo sviluppo delle attività connesse alla navigazione e allo sfruttamento delle risorse non deve pregiudicare l'ambiente unico della regione né il benessere dei suoi abitanti e si impegnano per adottare misure fondate sulla cooperazione che facilitino la navigazione delle navi rompighiaccio che attraversano il passaggio di Nord-Ovest; nel 1990, l'Unione Sovietica adottò una regolamentazione relativa al passaggio di Nord-Est (che connette l'oceano Atlantico e l'oceano Pacifico attraverso lo stretto di Bering), nella quale la protezione dell'ambiente compare tra gli obiettivi primari dello strumento; nel 1985, l'Italia adottò una serie di misure per la regolamentazione del traffico marittimo nello stretto di Messina, che ha determinato la protesta, attraverso l'invio di una nota diplomatica, da parte degli Stati Uniti. Sugli esempi citati e per i riferimenti agli strumenti richiamati, v. SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, pp. 177-181.

⁴⁸⁴ BATEMAN, *The Regime of Transit Passage in the Asia Pacific: Political and Strategic Issues*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000, p. 108.

raggiungimento dello scopo dell'art. 43. Il termine suggerisce anche che ogni soluzione debba essere negoziata e raggiunta attraverso il consenso di tutte le Parti: quindi, il consenso di una seppure rilevante maggioranza di Stati di bandiera che utilizzano lo stretto in questione non potrà essere sufficiente a creare obblighi per tutti gli altri Stati che, parimenti, inviano le proprie navi attraverso lo stretto.

2.4. (*segue*): le acque arcipelagiche

Come per gli stretti, anche il regime che la UNCLOS detta per le acque arcipelagiche può dirsi una novità, dal momento che la Parte IV del trattato non può ritenersi codificare norme di diritto consuetudinario⁴⁸⁵. Tuttavia, occorre riconoscere che alcuni Stati adottarono legislazioni relative al regime delle acque comprese all'interno di un arcipelago ancor prima degli anni settanta:

The main advocates of a special regime for archipelagos at the 1958 conference were Indonesia and the Philippines. Shortly before the conference, in 1957 and 1955 respectively, these two States announced that they would enclose the whole of their archipelagos by straight lines and treat the waters thus enclosed as internal waters. These claims were followed by detailed legislation in 1960 and 1961.⁴⁸⁶

Divenuti indipendenti negli anni che precedettero la negoziazione della UNCLOS, diversi Stati del Pacifico, dell'Indiano e del mare dei Caraibi spinsero per l'adozione di un regime che mirasse a tutelare gli interessi di quelli che sarebbero divenuti, secondo il linguaggio dell'art. 46 della UNCLOS, i c.d. Stati-arcipelago⁴⁸⁷.

Tra gli interessi citati, quelli legati allo sfruttamento delle risorse peschiere e al controllo del traffico marittimo presentano un evidente rilievo per il tema della ricerca.

Le obiezioni avanzate dalle maggiori potenze marittime contro leggi che consideravano alla stregua di acque interne le acque comprese nelle linee di base arcipelagiche derivarono proprio dalla volontà di non compromettere la navigazione all'interno degli arcipelaghi e condussero alla soluzione di compromesso ora definita nella Parte IV della UNCLOS.

Appaiono pertanto non conformi al diritto internazionale dichiarazioni come quella depositata dalle Filippine al momento della ratifica della UNCLOS, la quale suona più alla stregua di una riserva – vietata dall'art. 310 del trattato – laddove prevede che:

⁴⁸⁵ "The concept of archipelagic waters is a new one in international law", CHURCHILL e LOWE, *op. cit.* p. 125.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 119. Per un'analisi della prassi nazionale prima dell'adozione della UNCLOS, v. MUNAVVAR, *Ocean States – Archipelagic Regimes in the Law of the Sea*, Dordrecht-Boston-London, 1995.

⁴⁸⁷ "For the purposes of this Convention: (a) "archipelagic State" means a State constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands; [...]", art. 46, par. 1, della UNCLOS.

The provisions of the Convention on archipelagic passage through sea lanes do not nullify or impair the sovereignty of the Philippines as an archipelagic State over the sea lanes and [that] the concept of archipelagic waters is similar to the concept of internal waters under the Constitution of the Philippines, and removes straits connecting these waters with the economic zone or high seas from the rights of foreign vessels to transit passage for international navigation.⁴⁸⁸

L'ampiezza degli spazi marini soggetti alla giurisdizione dello Stato-arcipelago viene misurata a partire dalle linee di base arcipelagiche (art. 48). All'interno di tali linee di base si trovano le acque arcipelagiche, con la precisazione che in esse uno Stato-arcipelago può disegnare linee di base ai sensi degli artt. 9, 10 e 11 che definiscano il confine tra le sue acque arcipelagiche e le sue acque interne (art. 50).

Riferendosi esclusivamente a linee di base rette tracciate attraverso le bocche dei fiumi (art. 10) e gli ingressi delle baie (art. 10) ovvero dirette a includere i porti nelle acque interne (art. 11), l'art. 50 non prevede la possibilità di tracciare linee di base rette rivolte a comprendere nelle acque interne i frangenti corallini e gli atolli (art. 6). Quindi, le lagune che sorgono all'interno delle linee di base arcipelagiche risultano essere comunque soggette al regime delle acque arcipelagiche, non già a quello delle acque interne. Ciò esclude in partenza la possibilità di adottare alcune misure protettive, e ciò a dispetto del fatto che le acque racchiuse dai frangenti corallini e dagli atolli sono invece considerate alla stregua di "superficie terrestre" nel calcolo del rapporto che deve intercorrere tra quest'ultima e la superficie marina per poter tracciare linee di base arcipelagiche (art. 47, par. 7).

Secondo alcuni, comunque, la logica impone di ritenere che gli Stati-arcipelago possano sempre considerare le acque comprese all'interno di frangenti corallini e di atolli alla stregua di acque interne, come ad esempio fanno le Fiji rispetto al proprio sistema di linee di base arcipelagiche⁴⁸⁹. Tale inclusione permette senza dubbio maggiori potenzialità protezionistiche per gli *habitat* compresi nelle particolari zone menzionate.

Ai sensi dell'art. 49, le acque arcipelagiche sono sottoposte alla sovranità dello Stato-arcipelago a prescindere dalla loro profondità o distanza dalla costa. Tali acque sono quindi sottratte ai regimi del mare territoriale o della ZEE, che altrimenti potrebbero trovare applicazione in questi spazi.

⁴⁸⁸ *Understanding made upon signature (10 December 1982) and confirmed upon ratification (8 May 1984)*, v. *Status of the Convention and of the Agreements*, <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

⁴⁸⁹ CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, p. 125.

La sovranità dello Stato-arcipelago si estende allo spazio aereo sovrastante le acque arcipelagiche, al relativo fondo marino e al sottosuolo, nonché alle risorse ivi contenute, ma viene circoscritta da alcuni diritti spettanti agli altri Stati.

Innanzitutto, è previsto che lo Stato-arcipelago rispetti i diritti riconosciuti agli altri Stati nelle acque arcipelagiche in virtù di accordi preesistenti (art. 51, par. 1). Si tratta di un'evidente eccezione alla previsione dell'art. 311, che invece fa salvi gli accordi precedenti solo in quanto compatibili con la UNCLOS.

In secondo luogo, lo Stato-arcipelago deve riconoscere i diritti di pesca tradizionali e di altre attività legittime esercitate da Stati limitrofi in certe zone che ricadono all'interno delle acque arcipelagiche. I termini e le condizioni per l'esercizio di tali diritti vengono definiti attraverso accordi bilaterali. Nel caso in cui lo Stato-arcipelago intenda istituire un'area marina protetta per le risorse peschiere presenti nelle acque arcipelagiche – ad esempio, una zona a divieto di prelievo ittico – esso dovrà pertanto tenere in considerazione i suddetti diritti e intraprendere negoziati allo scopo di rendere efficaci le misure di protezione.

Inoltre, è previsto che se una parte delle acque arcipelagiche di uno Stato-arcipelago si trova tra due parti di territorio di uno Stato limitrofo – come avviene nelle relazioni tra Indonesia e Malesia – i diritti in essere e ogni altro interesse legittimo che quest'ultimo ha esercitato tradizionalmente in queste acque, nonché i diritti derivanti da accordi stipulati tra i due Stati, devono essere rispettati (art. 47, par. 6).

Infine, lo Stato-arcipelago deve rispettare i cavi sottomarini, già messi in opera da altri Stati, che attraversino le sue acque senza toccare la costa (art. 51, par. 2). Così, laddove lo Stato intenda istituire un'area marina protetta sul fondale arcipelagico, è tenuto a non compromettere i diritti derivanti dall'esistenza dei suddetti cavi. Si noti, comunque, che la disposizione in questione si applica ai cavi – peraltro già esistenti e non ancora da posare – e non anche alle condotte: la posa di queste ultime e di cavi nuovi resta totalmente soggetta al consenso dello Stato-arcipelago⁴⁹⁰.

Anche per ciò che concerne la navigazione – che rappresenta una questione centrale nell'analisi delle misure protettive adottabili nelle aree protette – lo Stato-arcipelago è tenuto a rispettare specifici diritti esistenti in capo agli altri Stati.

⁴⁹⁰ Quanto al problema che si pone nel caso di condotte già esistenti, si tratta di capire se queste possano essere rimosse dietro richiesta dello Stato-arcipelago. Il problema è risolvibile come segue. Laddove lo Stato che ha posato le condotte sia parte della UNCLOS, allora l'art. 49, attributivo della sovranità sul fondale arcipelagico, in combinato disposto con l'art. 51, par. 2, relativo al rispetto soltanto di opere già esistenti, consentirebbero allo Stato-arcipelago di chiederne la rimozione. Laddove invece lo Stato che ha posato le condotte non sia parte della UNCLOS, le relazioni con lo Stato-arcipelago saranno definite dal diritto consuetudinario: se le condotte si trovano in una parte di mare che è stata tradizionalmente considerata come alto mare, sembra opportuno ritenere che lo Stato-arcipelago non possa inoltrare richieste che interferiscano con i diritti tradizionalmente esercitati dall'altro Stato. Accordi bilaterali possono in ogni caso definire la questione in un altro modo. Così CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, pp. 126 e 127.

In generale, nelle acque arcipelagiche gli altri Stati godono dello stesso diritto di passaggio inoffensivo che viene loro riconosciuto nel mare territoriale altrui dalla Parte II, Sezione 3, della UNCLOS (art. 52, par. 1). Tale diritto può essere sospeso, ma solo temporaneamente e in aree specifiche delle acque arcipelagiche, se la misura si rende necessaria per proteggere la sicurezza dello Stato-arcipelago (art. 52, par. 2). La sospensione del passaggio, pertanto, non è contemplata come misura connessa all'istituzione di aree marine protette, nemmeno temporanee o stagionali.

In aggiunta al diritto di passaggio inoffensivo, nelle acque arcipelagiche si esercita anche uno specifico – e più esteso – diritto di passaggio arcipelagico attraverso corridoi di traffico (*sea lanes*) e rotte aeree (*air routes*), che vengono designati dallo Stato-arcipelago in modo da garantirli come idonei al passaggio continuo e rapido di navi e aeromobili stranieri nell'ambito delle acque arcipelagiche e nel mare territoriale ad esse adiacente (art. 53, par. 1).

Secondo il par. 3 dello stesso articolo, i corridoi di traffico arcipelagici devono comprendere tutte le rotte di passaggio normalmente usate per la navigazione internazionale (*all normal passage routes used as routes for international navigation*) nelle acque arcipelagiche, nonché tutti i normali canali di navigazione (*all normal navigational channels*) all'interno di tali rotte, fermo restando che non possono essere istituite rotte ulteriori, neppure di convenienza comparabile, tra gli stessi punti di entrata e di uscita.

In breve, ogni nave straniera gode del diritto di passaggio inoffensivo nelle acque arcipelagiche, ma qualora utilizzi i corridoi di traffico arcipelagici – che peraltro, come si è visto, rappresentano le normali rotte usate per la navigazione internazionale – essa gode del diritto di passaggio arcipelagico, che presenta diverse analogie con il diritto di passaggio in transito negli stretti usati per la navigazione internazionale (Parte III della UNCLOS) e, pertanto, risulta più favorevole per gli Stati che attraversano le acque arcipelagiche e più sfavorevole per lo Stato-arcipelago.

Anche laddove lo Stato-arcipelago non abbia istituito corridoi di traffico arcipelagici, il diritto di passaggio arcipelagico di cui all'art. 53 può comunque essere esercitato laddove le navi seguano le rotte normalmente usate per la navigazione internazionale (art. 53, par. 12).

Qualora invece le navi straniere si discostino dalle suddette rotte, esse godranno del diritto di passaggio inoffensivo, non già di quello arcipelagico.

Rispetto alle previsioni che fanno riferimento alle normali rotte usate per la navigazione internazionale, è stato opportunamente sollevato il seguente quesito, che trova peraltro una rapida risposta:

[W]ho is to determine which are the routes normally used for international navigation? Since Part IV does not impose limitations on the archipelagic State in the exercise of this power, only the archipelagic State may do so.⁴⁹¹

Il diritto di passaggio arcipelagico consiste nel navigare (e sorvolare) al solo fine del transito continuo, rapido e senza impedimenti, tra una parte dell'alto mare o ZEE e un'altra parte dell'alto mare o ZEE (art. 53, par. 3).

Per ciò che concerne la potestà prescrittiva dello Stato-arcipelago relativamente al passaggio arcipelagico di navi straniere, essa risulta limitata allo stesso modo di quanto avviene per gli Stati rivieraschi degli stretti internazionali (la conferma è contenuta nell'art. 54, che rinvia alle relative disposizioni della Parte III). E' stato in proposito rilevato che:

Both new rights allow less coastal States control over passing vessels than does innocent passage, but both also fall short of granting the same freedom of navigation as would exist if the waters of the straits constituted high seas.⁴⁹²

Come gli Stati rivieraschi su uno stretto internazionale, oltre ai corridoi di traffico lo Stato-arcipelago può anche prescrivere degli schemi di separazione del traffico (*traffic separation schemes*), allo scopo di garantire la sicurezza del passaggio delle navi che attraversano canali di larghezza limitata all'interno dei suddetti corridoi (art. 53, par. 6). Si è già detto che tali schemi di separazione del traffico sono molto importanti per evitare collisioni tra navi e, di conseguenza, rivestono un ruolo significativo anche per la protezione dell'ambiente marino.

Ma anche in questo caso, sia le prescrizioni sui corridoi di traffico sia quelle relative agli schemi di separazione del traffico devono essere conformi alle norme internazionali generalmente accettate (art. 53, par. 8) e non possono essere imposte in via unilaterale dallo Stato-arcipelago.

Nel caso in cui, invece, le navi esercitano il passaggio inoffensivo (art. 52, par. 1), allora lo Stato-arcipelago può esercitare il potere prescrittivo corrispondente già illustrato in precedenza a proposito del regime del mare territoriale.

Per ciò che concerne la potestà applicativa dello Stato-arcipelago – specialmente rispetto alla protezione dell'ambiente marino – essa trova una regolamentazione piuttosto ambigua nelle disposizioni della UNCLOS.

Gli artt. 220 e 233, che attribuiscono potestà applicative aggiuntive agli Stati costieri per la protezione dell'ambiente marino rispettivamente nel mare territoriale e negli stretti usati per la navigazione internazionale, non trovano un'applicazione *mutatis mutandis* rispetto agli Stati-

⁴⁹¹ LOTILLA, *Navigational Rights in Archipelagic Waters: A Commentary from the Philippines*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000, p. 155.

⁴⁹² CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, p. 105.

arcipelago. Il risultato appare decisamente iniquo laddove, riguardo alla lotta all'inquinamento marino, lo Stato-arcipelago si trovi a esercitare nei confronti delle navi straniere potestà applicative inferiori di quanto possa fare uno Stato costiero nel proprio mare territoriale o in uno stretto internazionale. Ancor più paradossalmente, lo stesso Stato-arcipelago si trova a esercitare una giurisdizione applicativa più estesa nel suo mare territoriale, che si trova *oltre* le sue acque arcipelagiche. A questo proposito, è stato rilevato che:

This seems anomalous and undesirable, and may possibly be an oversight in drafting.⁴⁹³

Che si sia trattato di una svista nella stesura del testo sembra tuttavia poco credibile e, in ogni caso, è generalmente accettato che lo Stato-arcipelago possa esercitare il suo potere applicativo ex art. 233, dal momento che tale articolo riguarda la messa in attuazione delle leggi e dei regolamenti che lo Stato adotta ex art. 42, il quale, in virtù dell'art. 54, si applica *mutatis mutandis* al passaggio nei corridoi di traffico arcipelagici.

2.5. (segue): la zona economica esclusiva

Come è già stato ricordato in alcune occasioni nel corso della ricerca, secondo il dettato della UNCLOS la ZEE si estende fino a 200 miglia dalle linee di base dalle quali viene misurata l'ampiezza del mare territoriale (art. 57)⁴⁹⁴. L'art. 74 regola il caso in cui la delimitazione della ZEE avvenga tra Stati con coste opposte o adiacenti, fissando l'obiettivo di una soluzione equa da raggiungere tramite accordo ovvero secondo le procedure di risoluzione delle controversie previste dal trattato (Parte XV). Gli scogli che non si prestano all'insediamento umano né hanno una vita economica autonoma non possono possedere una ZEE (art. 121, par. 3).

Per divenire effettiva, nel senso di essere opponibile agli altri Stati, la ZEE deve essere formalmente proclamata⁴⁹⁵. Carte nautiche in scala adeguata o liste di coordinate geografiche indicano i limiti esterni della ZEE ovvero le linee di delimitazione tra le ZEE di più Stati (art. 75).

⁴⁹³ *Ibid.*, p. 128.

⁴⁹⁴ Per un'analisi specifica delle questioni sottostanti il regime relativo allo spazio marino in esame, v. KWIATKOWSKA, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the Law of the Sea*, Leiden-Boston, 1989; ORREGO VICUÑA, *The Exclusive Economic Zone: Regime and Legal Nature Under International Law*, Cambridge, 1989.

⁴⁹⁵ Al contrario del mare territoriale e della piattaforma continentale, che rientrano nella giurisdizione dello Stato costiero *ab initio*. Si segnala, tuttavia, che: "Pundits, commentators, and some international law specialists have claimed that the 200-mile EEZ is already part of customary international law, and that national rights being exercised under the concept are not necessarily tied to the signature and ratification of the UNCLOS III Convention", FRIEDHEIM, *Negotiating the New Ocean Regime*, Columbia (South Carolina), 1993, p. 96.

Al 28 maggio 2008, 122 Stati hanno dichiarato una ZEE⁴⁹⁶. Altri Stati, come si vedrà, si sono invece limitati a istituire zone esclusive di pesca o di protezione ecologica.

La zona compresa entro le 200 miglia dalle coste, come si può facilmente immaginare, costituisce il fulcro di numerose attività economiche legate al prelievo peschiero e all'estrazione di gas e petrolio dal sottosuolo marino. Allo stesso tempo, però, tale zona ospita un'enorme biodiversità, quindi la fascia di mare in questione è anche al centro degli interessi rivolti alla protezione ambientale. Da qualche decennio si pone inoltre con allarme il problema di salvaguardare le risorse della pesca, considerate solo alla luce del loro valore commerciale e soggette a un avido sfruttamento. Proprio a causa della diversità e del contrasto tra gli interessi che vi convivono, la ZEE si caratterizza per un regime giuridico che tenta di conciliare un inevitabile conflitto.

Nella ricerca di un equilibrio normativo tra protezione ambientale e sfruttamento economico della ZEE attraverso le disposizioni della UNCLOS bisogna innanzi tutto distinguere due questioni, che hanno entrambe a che vedere con il tema della ricerca ma che incontrano nel trattato una considerazione diversa: la disciplina relativa alle risorse viventi da un lato e la disciplina relativa ai rischi di inquinamento dell'ambiente marino dall'altro.

Nell'ambito della UNCLOS, le c.d. risorse viventi (*living resources*) sono considerate un mero prodotto alimentare commerciabile derivante dalle attività di pesca. L'unica eccezione è data dai mammiferi marini, ai quali viene riconosciuto un trattamento privilegiato (art. 65), sebbene anch'esso rivolto alla conservazione, non già alla protezione.

Secondo alcuni, le risorse viventi contemplate dalla UNCLOS sarebbero una sottocategoria della vita marina: esse rappresenterebbero quella parte della fauna marina che viene sfruttata⁴⁹⁷, mentre il resto costituirebbe la c.d. biodiversità (che non trova nessun riconoscimento – neppure terminologico – nelle disposizioni del trattato). A fini pratici, tuttavia, non vi è motivo per escludere la biodiversità dalle risorse naturali viventi nominate dalla UNCLOS (artt. 56 e 61), dal momento che il termine indica la variabilità tra gli organismi marini viventi. L'effettiva esistenza di una diversità biologica dipende proprio, a ben guardare, dalle condizioni nelle quali lo Stato costiero mantiene *tutte* le risorse viventi e le interrelazioni tra le stesse, siano esse considerate commerciabili o meno.

Secondo l'art. 56, par. 1, lett. a, della UNCLOS, nella propria ZEE lo Stato costiero gode innanzi tutto di diritti sovrani (*sovereign rights*) relativamente all'esplorazione, allo sfruttamento,

⁴⁹⁶ Cfr. UNDOALOS, *Table of Claims to Maritime Jurisdiction* (as at 28 May 2008), http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf.

⁴⁹⁷ Cfr. OWEN, *The Application of the Wild Birds Directive Beyond the Territorial Sea of European Community Member States*, in *Journal of Environmental Law*, 2001, pp. 39-78.

alla conservazione e alla gestione delle risorse naturali, viventi e non viventi, che si trovano sul fondo del mare, nel relativo sottosuolo e nelle acque sovrastanti. Come si vede, il regime della ZEE include quindi quello della piattaforma continentale. Lo Stato costiero gode poi di diritti sovrani anche relativamente ad altre attività economiche connesse all'esplorazione e allo sfruttamento della ZEE, come la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti.

Secondo l'art. 56, par. 1, lett. b, della UNCLOS, lo Stato costiero esercita inoltre la propria giurisdizione (*jurisdiction*) in materia di installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture, di ricerca scientifica marina e di protezione e preservazione dell'ambiente marino conformemente alle pertinenti disposizioni della UNCLOS.

Analizzando i termini impiegati dal trattato, si può a questo punto operare una distinzione tra la finalità di conservazione (*conservation*), che è collegata ai diritti sovrani dello Stato costiero sulle risorse naturali, e le finalità di protezione (*protection*) e di preservazione (*preservation*), che sono invece collegate alla giurisdizione dello stesso Stato sull'ambiente marino rispetto ai rischi di inquinamento.

La prima finalità pare sempre connessa a qualche forma di sfruttamento, a condizione che sia sostenibile⁴⁹⁸. La seconda finalità sembra includere un elemento legato al futuro, laddove si prefigge di evitare impatti negativi sull'ambiente agendo in senso preventivo. Infine, la terza finalità sembra richiedere il mantenimento di uno *status quo* e, nel contesto del trattato, si accompagna sempre alla seconda delle tre finalità citate, riferendosi solo all'ambiente e non alle risorse naturali.

Guardando alle norme della UNCLOS relative alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino dall'inquinamento, innanzi tutto si rileva che se, da un lato, l'art. 194, par. 5, non contiene un'indicazione specifica delle aree marine protette tra le misure che possano rendersi necessarie al raggiungimento dello scopo contenuto nella disposizione⁴⁹⁹, dall'altro lato lo stesso articolo non dice nemmeno che tali strumenti di protezione spaziale siano invece senz'altro da escludere nel caso in questione.

La Parte XII della UNCLOS liquida così ogni eventuale considerazione circa la creazione di aree marine protette nella ZEE⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ Si noti, tuttavia, che il linguaggio della UNCLOS collega l'obbligo della conservazione delle risorse peschiere all'obiettivo di un loro sfruttamento *ottimale*, non già *sostenibile*. L'art. 2 della Convenzione di Ginevra del 1958 sulla pesca e la conservazione delle risorse viventi in alto mare contiene una definizione del termine in questione: "the expression 'conservation of the living resources of the high seas' means the aggregate of the measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources so as to secure a maximum supply of food and other marine products".

⁴⁹⁹ Lo scopo, già illustrato in precedenza, consiste nel proteggere e preservare ecosistemi rari o delicati, come pure l'*habitat* di specie in diminuzione, in pericolo o in via di estinzione e altre forme di vita marina.

⁵⁰⁰ Si lascia da parte, per ora, l'analisi degli artt. 211, par. 6, e 234, che invece prevedono espressamente la designazione nella ZEE di aree specialmente protette dall'inquinamento, a determinate condizioni e in zone specifiche. Su questo tema v. *infra* nella presente parte, Capitolo II, parr. 2.1 e 2.2.

Certamente, se nel caso specifico un'area marina protetta si rivela uno strumento in grado di proteggere o preservare l'ambiente e le forme di vita marina minacciate dall'inquinamento, allora l'art. 194 costituisce una valida base giuridica per l'adozione di questo strumento di tutela anche nella ZEE, laddove gli altri usi del mare contemplati dal trattato, comunque, vengano rispettati.

Le limitazioni che tali usi possono conoscere – e quindi la questione relativa alle tipologie di aree marine protette istituibili nella ZEE – emergono guardando alle disposizioni della Parte V, relativa alla ZEE, e analizzando il contenuto dei diritti sovrani e della giurisdizione riconosciuti in capo allo Stato costiero, nonché il contenuto dei diritti esistenti in capo agli altri Stati.

Secondo alcuni, partendo dal presupposto che diritti sovrani possono essere esercitati solo una volta che la ZEE sia stata dichiarata, si potrebbe individuare una differenza tra “sovranità” e “diritti sovrani” nel fatto che la prima esiste *ab initio* nel territorio dello Stato e i secondi invece riguardano la giurisdizione solo su certe materie e in zone la cui esistenza dipende dalla discrezionalità dello Stato costiero.

In ogni caso, sulle materie rispetto alle quali gode di diritti sovrani, lo Stato costiero esercita di conseguenza la sua autorità prescrittiva e applicativa. Con riferimento alle leggi e ai regolamenti che esso ha in via esclusiva promulgato, infatti, lo Stato costiero può adottare tutte le misure – compresi l'abbordaggio, l'ispezione, il fermo e la sottoposizione a procedimento giudiziario – necessarie a garantirne l'osservanza (art. 73)⁵⁰¹.

Ciò consente subito di affermare che, attraverso la designazione di aree marine protette nella sua ZEE, lo Stato costiero può senza dubbio bandire le attività di pesca ovvero vietare l'impiego di pratiche di pesca distruttive in certe zone, intervenendo con pieni poteri coercitivi nei casi di inosservanza. Allo stesso modo, nell'autorizzare altri Stati a pescare nella propria ZEE tramite accordi di accesso, lo Stato costiero può imporre tutte le misure di conservazione che ritiene opportune, come ad esempio il rispetto di zone a divieto di prelievo ittico (*no-take zones*) che abbia istituito nella ZEE. Dal momento che l'art. 62, par. 4, lett. c, fa riferimento all'indicazione delle aree in cui pescare (*areas of fishing*), se ne può dedurre che in altre zone la pesca possa infatti essere vietata⁵⁰².

⁵⁰¹ L'esercizio della giurisdizione applicativa dello Stato costiero, comunque, deve avvenire nel rispetto di alcune condizioni, determinate dallo stesso articolo. In particolare: “2. Arrested vessels and their crews shall be promptly released upon the posting of reasonable bond or other security. 3. Coastal State penalties for violations of fisheries laws and regulations in the exclusive economic zone may not include imprisonment, in the absence of agreements to the contrary by the States concerned, or any other form of corporal punishment. 4. In cases of arrest or detention of foreign vessels the coastal State shall promptly notify the flag State, through appropriate channels, of the action taken and of any penalties subsequently imposed”, art. 73 della UNCLOS.

⁵⁰² Le restrizioni alla pura attività di prelievo peschiero non interferiscono, poi, con la libertà di navigazione: una nave che pesca certamente naviga, ma non è sempre vero il contrario. I possibili limiti alla navigazione all'interno della ZEE costituiscono una questione diversa dalla pesca – sebbene, si noti, non completamente scollegata dalla tutela delle risorse naturali viventi – e verranno analizzati tra breve.

Piuttosto, la questione concerne la natura temporale di queste zone a divieto di prelievo. Dal momento che lo Stato costiero ha comunque l'obbligo di promuovere lo sfruttamento ottimale delle risorse, garantendo agli altri Stati l'accesso all'eccedenza del volume massimo delle catture prefissate (artt. 61 e 62), si potrebbe ben concepire l'istituzione nella ZEE di un'area protetta rivolta al ripopolamento ittico in vista poi di un successivo sfruttamento, ma una misura di protezione spaziale permanente delle risorse marine viventi commerciabili nella ZEE di uno Stato potrebbe essere contestata dagli altri Stati.

Un discorso diverso può invece valere per le specie non commerciabili. Rientrando anch'esse nelle risorse naturali viventi sulle quali lo Stato costiero esercita diritti sovrani, ma essendo sottratte alla finalità dello sfruttamento ottimale, tali risorse possono senz'altro essere tutelate attraverso aree marine protette istituite a questo scopo anche in modo permanente.

Naturalmente, in considerazione dei diritti sovrani che esercita in materia, lo Stato può infine designare aree protette sui fondali nazionali, nelle quali le attività di estrazione mineraria sono vietate o altrimenti regolate, a condizione di non vanificare i diritti degli altri Stati (che vengono tra breve illustrati).

Rispetto invece alle previsioni dell'art. 56, par. 1, lett. b, assumendo che termini diversi denotano contenuti giuridici differenti, resterebbe da capire che cosa i negoziatori della UNCLOS abbiano inteso con l'assoggettare alcune materie – tra cui le risorse viventi – ai *diritti sovrani* dello Stato costiero, rinviandone altre – tra cui la protezione e la preservazione dell'ambiente marino dall'inquinamento – alla sua mera *giurisdizione*.

Una prima interpretazione potrebbe essere quella per cui ogni Stato costiero agirebbe in qualità di “guardiano” per conto della comunità internazionale relativamente a interessi universali nell'area di sua esclusiva competenza: una sorta di custode locale di un patrimonio che è comune all'intera umanità. Così, lo Stato costiero eserciterebbe la sua mera “giurisdizione” rispetto a questioni che possono considerarsi di interesse universale, come l'interesse alla tutela dell'ambiente o alla ricerca scientifica; lo stesso Stato eserciterebbe invece diritti sovrani relativamente alle risorse che possono essere considerate alla stregua di una sua proprietà.

Questa interpretazione, tuttavia, non convince del tutto laddove la UNCLOS non contiene esempi circa le misure applicative che lo Stato costiero potrebbe attuare in tale qualità di “guardiano” nei confronti degli altri Stati. Inoltre, tale funzione non sembrerebbe nemmeno necessitare, a ben guardare, di una distinzione tra giurisdizione e diritti sovrani, dal momento che altri strumenti, finalizzati a investire gli Stati proprio di tale ruolo, non la operano.

Una seconda interpretazione potrebbe essere quella per cui, a differenza delle risorse naturali sfruttabili, sulle quali lo Stato costiero esercita diritti sovrani, la protezione o la preservazione

dell'ambiente marino non possono essere oggetto di appropriazione da parte degli Stati. Infatti, la tutela ambientale è un concetto, non già una cosa tangibile come i pesci o il petrolio. Similmente, la ricerca scientifica marina, che ricade nell'elenco della lett. b, è un'attività che non sembrerebbe suscettibile di appropriazione, salvo il caso in cui comporti il prelievo di risorse naturali dello Stato costiero (e anche in tal caso, comunque, l'appropriazione si riferirebbe alle risorse, non già alla ricerca in sé, ricadendo nel disposto della lett. a). Anche l'installazione di isole artificiali e di strutture, parimenti citata nell'elenco della lett. b, non contempla l'appropriazione di risorse naturali (tali strutture possono certamente costituirne il mezzo, ma non comportano sfruttamento in quanto tali). Secondo questa interpretazione, la differenza consisterebbe nelle implicazioni pratiche scaturenti dalle questioni enumerate dall'art. 56.

Una terza interpretazione è suggerita dall'art. 77, par. 2. Tale articolo, che si riferisce alla piattaforma continentale, prevede che i diritti sovrani dello Stato costiero relativamente allo sfruttamento del suo fondo marino sono esclusivi nel senso che, se lo Stato non li esercita sfruttando le risorse, nessun altro Stato può intraprendere attività di prelievo senza il suo espresso consenso. Allora se ne potrebbe dedurre che i diritti sovrani sono esclusivi nel senso che, in mancanza dell'intervento dello Stato costiero, nessun diverso intervento è mai ammesso senza il consenso di quest'ultimo; invece, laddove lo Stato costiero non eserciti la sua mera giurisdizione, altri Stati godono di una sorta di competenza residuale (ad esempio, lo Stato di bandiera della nave).

Ciò significherebbe che, almeno rispetto ad alcune delle materie enunciate dall'art. 56, lett. b, lo Stato costiero ha la facoltà di esercitare la sua giurisdizione esclusiva laddove decida di approfittare delle prerogative che gli vengono offerte dal trattato: se lo fa, gli altri Stati non godono di alcuna competenza concorrente, altrimenti possono intervenire nei limiti definiti dal diritto internazionale. Con riferimento alla tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento, la differenza è evidente: nel caso in cui lo Stato costiero non eserciti la sua giurisdizione relativamente a un'attività di inquinamento nella ZEE, potrà sempre intervenire lo Stato di bandiera della nave (sebbene questa ipotesi sembri piuttosto rara a presentarsi nella pratica) ovvero lo Stato del porto.

Qualunque interpretazione si voglia preferire circa i motivi che hanno condotto alla spartizione delle materie di cui all'art. 56 tra diritti sovrani e mera giurisdizione dello Stato costiero, la differenza sostanziale rinvenibile nei due casi riguarda il contenuto del potere prescrittivo e applicativo che lo stesso Stato può esercitare sulle materie elencate.

Come si vedrà tra breve, nelle materie di cui all'art. 56, par. 1, lett. a, lo Stato costiero esercita una piena potestà prescrittiva accompagnata da altrettanto pieni poteri coercitivi; nelle materie di cui all'art. 56, par. 1, lett. b, invece, la potestà prescrittiva è limitata, come pure la corrispondente potestà applicativa.

Restano quindi da individuare le misure che lo Stato costiero può adottare nell'ambito del trattato, nell'esercizio della sua giurisdizione. Avendo già risolto in senso positivo la questione se lo Stato costiero possa istituire zone a divieto di prelievo peschiero, ricadendo le risorse naturali nell'ambito dei suoi diritti sovrani, rimane ora da capire in che cosa consiste la giurisdizione che lo stesso Stato può esercitare, invece, per proteggere e preservare l'ambiente marino dall'inquinamento.

La Parte XII della UNCLOS non definisce in dettaglio il contenuto di tale giurisdizione. E' solo previsto che, nell'adottare misure rivolte a proteggere l'ambiente marino dall'inquinamento, gli Stati si astengano da ogni interferenza ingiustificata nelle attività condotte dagli altri Stati nell'esercizio dei loro diritti e nell'assolvimento dei loro obblighi conformemente al trattato (art. 194, par. 4). A questo proposito, si ritiene che l'istituzione di una riserva marina contro l'inquinamento potrebbe rappresentare un'interferenza giustificata solo laddove la zona non potesse essere protetta in altro modo, ovvero se gli interessi e le preoccupazioni rispetto alla tutela delle caratteristiche naturali dell'area dall'inquinamento prevalessero sull'interesse a che i diritti degli altri Stati non subiscano restrizioni. D'altra parte, come si vedrà, la previsione dell'art. 211, par. 6, si avvicina molto a questa considerazione.

Giacché lo Stato costiero esercita la sua mera *giurisdizione* in materia di inquinamento, si è detto che la sua potestà prescrittiva risulta limitata, a differenza di quella che lo stesso Stato esercita sulle materie rispetto alle quali dispone di diritti sovrani.

Rispetto all'inquinamento da navi nella ZEE, infatti, lo Stato costiero può solo adottare leggi e regolamenti – incluse misure di regolamentazione del traffico marittimo – che siano conformi ovvero diano effetto ai parametri e alle norme internazionali generalmente accettati (*generally accepted international rules and standards*), cioè quelli stabiliti dall'IMO. Da un lato, quindi, sono escluse misure unilaterali da parte dello Stato costiero (art. 211, par. 5) e, dall'altro lato, bisogna riconoscere l'importanza del ruolo riconosciuto all'IMO per lo sviluppo progressivo del regime della ZEE con riferimento al controllo dell'inquinamento da navi.

Per ciò che concerne la potestà applicativa dello Stato costiero in tema di inquinamento, dal momento che l'art. 73, par. 1, come si è detto, conferisce allo Stato costiero il diritto di adottare tutte le misure necessarie a garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti da esso adottati rispetto alle materie sulle quali gode di *diritti sovrani*⁵⁰³, non sembra che le stesse misure possano essere adottate con riferimento alle materie sulle quali lo Stato esercita la sua mera *giurisdizione*.

⁵⁰³ I diritti sovrani di esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse biologiche della ZEE sono richiamati all'inizio della disposizione, prima dell'elenco delle misure applicative rivolte a garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero.

In altre parole, per tutelare l'ambiente marino dall'inquinamento non sembrano in linea di principio giustificati l'abbordo, l'ispezione, il fermo e la sottoposizione a procedimento giudiziario.

L'art. 220, par. 3, prevede che se lo Stato costiero ha fondati motivi (*clear grounds*) per ritenere che una nave in navigazione nella ZEE o nel suo mare territoriale abbia commesso nella ZEE una violazione delle leggi che lo stesso Stato ha emanato conformemente alle norme internazionali relative all'inquinamento da navi, esso può solo esigere che la nave comunichi la propria identità e il luogo di immatricolazione, l'ultimo porto di scalo e il successivo, e ogni altro elemento atto a stabilire se una violazione sia stata commessa. Il potere applicativo cambia in maniera sostanziale soltanto se lo Stato costiero agisce in qualità di Stato del porto (artt. 218 e 220, par. 1) ovvero in qualità di Stato di bandiera (art. 217).

Solo se la nave è sospettata di aver commesso nella ZEE una violazione delle suddette leggi dalla quale sia derivato uno scarico considerevole (*substantial discharge*) che ha provocato o rischia di provocare un inquinamento significativo (*significant pollution*) dell'ambiente marino, allora lo Stato costiero può effettuare l'ispezione della nave, se quest'ultima ha rifiutato di fornire chiarimenti o se le sue dichiarazioni sono in evidente contraddizione con i fatti accorsi e se tale ispezione è comunque giustificata dalle circostanze (art. 220, par. 5).

Se invece esiste non già un semplice sospetto, ma una prova chiara e oggettiva (*clear objective evidence*) che la nave nella ZEE ha commesso una violazione delle suddette leggi, dalla quale sia derivato uno scarico che ha provocato o rischia di provocare danni gravi o rischi di danni gravi (*major damage or threat of major damage*) alla costa ovvero agli interessi connessi dello Stato costiero ovvero a una qualunque risorsa del suo mare territoriale o della sua ZEE, lo stesso Stato può iniziare un procedimento, ivi compreso il fermo della nave (art. 220, par. 6)⁵⁰⁴.

Come si vede, il potere applicativo dello Stato costiero rispetto alle violazioni delle leggi che determinano danni ambientali è piuttosto ristretta. Inoltre, si rilevi che:

the penalties that a coastal state might impose for violations beyond its territorial sea, including violations of rules applicable to its special areas in the EEZ, are primarily restricted to monetary ones. Thus, if an offending foreign vessel posts a bond, it must be let go while proceedings continue.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Si rammenti, comunque, che: "Notwithstanding the provisions of paragraph 6, whenever appropriate procedures have been established, either through the competent international organization or as otherwise agreed, whereby compliance with requirements for bonding or other appropriate financial security has been assured, the coastal State if bound by such procedures shall allow the vessel to proceed", art. 220, par. 7.

⁵⁰⁵ DZIDZORNU, *op.cit.*, p. 309.

Infine, si rilevi che la Parte XII non prevede alcun obbligo di informare l'IMO riguardo alle misure adottate nei confronti delle navi che hanno determinato danni all'ambiente. A questo proposito, è stato osservato che:

The historical record [...] indicates that coastal, port, and especially flag states seldom inform the IMO about violations of shipping rules and regulations or enforcement actions taken. The reasons for the reporting failures range from the absence of administrative capacity on the part of some states, to mere neglect on the part of others, to a perception by some that reporting does not translate into enforcement sanctions against violators. [...]. Currently, the reporting rules of the IMO are largely disregarded, while the consequences of reporting can be discouraging so long as no action is taken to sanction reported violators or to get them to comply with their obligations to complement the efforts of those that do comply. If the reporting rules are changed to ensure that those stated reporting their own violations would face no sanctions, and to assure those others willing to report that some positive action would result from the information they provide against violators, this situation may improve.⁵⁰⁶

Così, fornito un chiarimento anche con riferimento al contenuto dei poteri applicativi di cui lo Stato costiero dispone per proteggere e preservare l'ambiente marino dall'inquinamento, si tratta ora di valutare quali siano i diritti degli Stati terzi all'interno di una ZEE e quali restrizioni possono essere previste rispetto a questi diritti nel caso in cui lo Stato costiero decida di istituire un'area marina protetta nella sua ZEE.

All'interno della ZEE di uno Stato, tutti gli altri Stati godono delle libertà di navigazione, di sorvolo, di posa di condotte e di cavi sottomarini, nonché della libertà di usare il mare ad altri fini internazionalmente leciti legati all'esercizio delle suddette libertà, come quelli associati alle operazioni navali e aeree, purchè ciò avvenga in maniera compatibile con le disposizioni della UNCLOS (art. 58, par. 1)⁵⁰⁷. Nell'esercitare i propri diritti e nell'adempiere ai propri obblighi, gli altri Stati devono tenere in debita considerazione i diritti e gli obblighi dello Stato costiero (art. 58, par. 3) e viceversa (art. 56, par. 2)⁵⁰⁸.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 312.

⁵⁰⁷ Alcuni paesi, comunque, non hanno voluto recepire nell'ambito delle relative legislazioni nazionali la libertà di navigazione nella ZEE così come sancita dalla UNCLOS. Per esempio, il Portogallo sembra riconoscere alle navi straniere che si trovano nella sua ZEE un mero diritto di passaggio inoffensivo, non già la libertà di navigazione sancita dall'art. 58: "O estabelecimento da zona económica exclusiva terá em conta as normas de direito internacional, nomeadamente no respeitante à navegação e ao sobrevoo inofensivos das águas em questão", Artigo 3º, Lei n.º 33/77 de 28 de Maio, Diário da República 124/77, pp. 1241-1244. Il linguaggio della legge citata è ambiguo laddove riconosce un diritto alla navigazione e al sorvolo "inoffensivi".

⁵⁰⁸ Alcuni problemi interpretativi possono derivare dalla nozione di "debita considerazione" (*due regard*) e dalla mancanza, nella UNCLOS, di ogni indicazione circa i criteri da utilizzare per definirla.

Per quanto concerne condotte e cavi sottomarini, è vero che lo Stato costiero non può impedirne la posa sul fondale della sua ZEE da parte di altri Stati, ma è anche vero che il percorso seguito dalle condotte posate sulla piattaforma continentale è subordinato al consenso dello Stato costiero e, pertanto, quest'ultimo potrà sempre deviarne il tracciato allo scopo di evitare un'area protetta istituita sul fondale nazionale (art. 79, par. 3)⁵⁰⁹.

Inoltre, la libertà di posa di condotte e di cavi sottomarini è comunque soggetta ai limiti generali degli artt. 87, par. 2, (debita considerazione dell'esercizio della stessa libertà da parte degli altri Stati) e 88 (uso esclusivamente pacifico dell'alto mare).

Laddove la navigazione straniera costituisca una minaccia per l'ambiente o per le risorse della ZEE, si tratta di capire se il combinato disposto degli artt. 56 e 58 consenta allo Stato costiero di limitarla ovvero di vietarla del tutto in certe zone. Se la navigazione nella ZEE è libera, infatti, è anche vero che essa non può svolgersi in maniera tale da vanificare la possibilità dello Stato costiero di conservare le sue risorse naturali e proteggere e preservare il suo ambiente marino: in altre parole, di esercitare i suoi diritti.

Nell'ottica di bilanciare gli interessi contrapposti all'interno della ZEE, la UNCLOS prevede che nei casi in cui il trattato non attribuisca all'uno o agli altri Stati giurisdizione o diritti rispetto a determinate attività che si svolgono nella ZEE e ne derivi una controversia, quest'ultima dovrebbe essere risolta sulla base dell'equità e alla luce di tutte le circostanze pertinenti, tenendo conto dell'importanza che i rispettivi interessi rivestono per le Parti nonché per la comunità internazionale nel suo complesso (art. 59)⁵¹⁰.

La UNCLOS pertanto non fornisce una soluzione a tutte le situazioni potenziali. Solo a volte i criteri di priorità tra i vari diritti esercitabili nella ZEE dallo Stato costiero e dagli altri Stati vengono individuati direttamente dal trattato. Altre volte sono invece da determinare caso per caso, rientrando la fattispecie nell'ambito dell'art. 59, e si tratta allora di giudicare secondo i criteri indicati dalla norma citata.

⁵⁰⁹ La norma citata, che richiede il previo consenso dello Stato costiero, si riferisce solo alla posa delle condotte e non anche dei cavi: "probabilmente a causa del frequente uso a fini di rilevazione militare di cavi sottomarini, destinati a rimanere più o meno segreti", SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, p. 59, nota 8. A proposito dei limiti che incontra la posa di condotte nella ZEE, vi è chi solleva il seguente rilievo: "How far article 79(3) is compatible with a freedom to lay pipelines may be questioned, and to use the term "freedom" here is perhaps misleading. Furthermore, two States – Cape Verde and Sao Tome e Principe – purport to make the laying of both cables and pipelines as such, rather than simply the delineation of the course of pipelines, subject to their prior consent", CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, p. 174.

⁵¹⁰ Anche in questo caso, dubbi interpretativi possono riguardare le nozioni di "equità" (*equity*), di "circostanze rilevanti" (*relevant circumstances*) e di "rispettiva importanza degli interessi coinvolti" (*respective importance of interests involved*), in mancanza di indicazioni della UNCLOS. Non esistono infatti criteri specifici se non quello per cui l'attività non deve interferire con i diritti e gli obblighi delle Parti in causa ma, anche a questo proposito, non esiste un'interpretazione unanime circa il contenuto di tali diritti e obblighi, né sulla necessità che l'interferenza debba essere irragionevole o anche solo ragionevole, attuale o anche solo potenziale.

Così, per esempio, se è vero che delle libertà di navigazione e di sorvolo godono senz'altro anche le navi e gli aerei militari, le esercitazioni militari comportanti l'uso di armi e di bersagli (cioè qualcosa di più rispetto al semplice atto del navigare o del sorvolare) dovrebbero rientrare nell'ambito delle attività residuali previste dall'art. 59 e, tenuto conto dei criteri ivi indicati, la controversia andrebbe plausibilmente risolta a favore dello Stato costiero. Infatti:

[lo Stato costiero] può far valere i suoi interessi alla gestione delle risorse della zona e alla protezione dell'ambiente, mentre lo Stato terzo dovrebbe dare una plausibile spiegazione del perché l'esercitazione debba essere condotta proprio in una zona economica altrui, e non nella propria o in alto mare.⁵¹¹

Il regime che interessa le libertà di navigazione (e di sorvolo) all'interno e al di sopra della ZEE rimane tuttavia molto controverso, soprattutto per quanto concerne le attività militari.

Alcuni Stati – come Bangladesh, Brasile, Capo Verde, Malesia, Pakistan e Uruguay – sostengono il carattere illecito dell'intraprendere manovre o esercitazioni militari nell'ambito della ZEE di un altro Stato senza il suo consenso. Altre potenze marittime – come Stati Uniti e Francia – ritengono invece che tali attività siano sempre state considerate quali “usi internazionalmente leciti del mare” e che pertanto siano da ammettere anche senza il suddetto consenso, ai sensi dell'art. 58 della UNCLOS⁵¹².

Per ciò che concerne il tema di questa ricerca, la questione ha una profonda rilevanza almeno sotto due aspetti. Il primo si collega al sorvolo di zone che costituiscono l'*habitat* di specie che potrebbero risentire degli effetti negativi del rumore e delle ombre prodotte dagli aeromobili a reazione o ad ali rotanti. Il secondo si collega alla circostanza che spesso le esercitazioni navali militari implicano l'utilizzo di sonar a bassa frequenza, che hanno dimostrato di avere un impatto letale su alcune specie di cetacei.

A questo proposito può venire in rilievo l'art. 65 della UNCLOS, già prima menzionato, che stabilisce che nessuna disposizione della Parte V (relativa alla ZEE) limita il diritto di uno Stato costiero o la competenza di un'organizzazione internazionale, a seconda dei casi, di impedire, limitare o regolamentare lo sfruttamento dei mammiferi marini con norme più restrittive di quelle ivi previste. Si ritiene che questo articolo, in combinato disposto con le norme che sanciscono i diritti sovrani dello Stato costiero sulle sue risorse naturali, possa giocare un ruolo importante nel limitare certe attività, laddove l'art. 58, par. 3, impone che l'esercizio delle libertà di navigazione e di sorvolo da parte degli altri Stati non interferisca con i diritti – e quindi con l'effettiva possibilità –

⁵¹¹ SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 109.

⁵¹² Anche l'Italia ha fatto sua questa posizione.

dello Stato costiero di gestire le sue risorse naturali e di proteggere gli *habitat* marini soggetti alla sua giurisdizione.

Lo *status* privilegiato riconosciuto dalla UNCLOS ai mammiferi marini, assieme al necessario inquadramento di questi ultimi nell'ambito delle risorse naturali sulle quali lo Stato costiero esercita diritti sovrani, dovrebbero consentire di vietare attività di disturbo nell'ambito di un'area marina protetta istituita per i cetacei nell'ambito di una ZEE, imponendo ad esempio limiti di velocità a tutte le navi e vietando l'uso di sonar fin dove possibile, fermo restando che il sonar si propaga sulla lunga distanza e che il suo impiego non può essere vietato – ma certamente può essere regolamentato – in alto mare.

Si segnala, a questo proposito, la proposta di linee guida per la navigazione e il sorvolo nell'ambito della ZEE elaborata nel corso di un progetto di ricerca condotto da esperti internazionali e svoltosi in diverse sessioni tra il 2002 e il 2005⁵¹³. Tale strumento, al par. V (*military activities*), prevede che:

(f) Military activities of a State in the EEZs of other States should not cause pollution or negatively affect the marine environment or marine living resources, including mammals. In particular, if prohibited by the laws of the coastal State, such activities in a coastal State's EEZ should not involve live weapons fire, underwater explosions or creation of sound waves and dangerous or radioactive materials that may directly or indirectly harm marine life or cause marine pollution.

(g) Military activities by another State should not be conducted:

[...] (4) in marine parks or marine protected areas declared by a coastal State as required by Article 194(5) of the 1982 UNCLOS; [...].

(h) If there are high seas immediately adjacent to the coastal State's EEZ, a State undertaking military exercises should make every possible effort to limit them to the high seas.⁵¹⁴

I problemi interpretativi che maggiormente contribuiscono al dibattito riguardano quindi la questione se le libertà di navigazione e di sorvolo possano incontrare dei limiti a livello nazionale, regionale o internazionale, ovvero debbano considerarsi assolute, ma il dettato della UNCLOS consente di optare per la prima soluzione, dato che è in ogni caso ispirata al bilanciamento degli interessi nella ZEE.

Nel contesto normativo illustrato e alla luce delle interpretazioni proposte, si deve innanzi tutto considerare che laddove un trattato lasci la questione irrisolta o ambigua, sarà la prassi

⁵¹³ *Guidelines for Navigation and Overflight in the Exclusive Economic Zone*, EEZ Group 21, Tokyo, 2005, http://www.sof.or.jp/en/report/pdf/200509_20051205_e.pdf.

⁵¹⁴ *Ibid.*, par. V, lett. (f), (g) e (h).

successivamente seguita dagli Stati nell'applicazione del testo relativo ad assumere un'importanza decisiva ai fini interpretativi (art. 31, par. 3, lett. b, della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati). Così, se sempre più Stati dovessero adottare provvedimenti nazionali rivolti a limitare o altrimenti regolare determinati tipi di attività nell'ambito della propria ZEE, allora il divieto di intraprendere tali attività senza il consenso dello Stato costiero potrebbe divenire parte del diritto internazionale consuetudinario attraverso la prassi nazionale. Ciò accadrebbe, ovviamente, a prescindere dall'opposizione isolata di alcuni Stati, soprattutto se questi non hanno ratificato la UNCLOS (come gli Stati Uniti).

Per quanto concerne i rischi derivanti dal tradizionale inquinamento da navi, comunque, allo stato attuale si può affermare che i diritti esercitabili da tutte le navi straniere, insieme al limite prescrittivo in capo allo Stato costiero consistente nel divieto di imporre regole e parametri più severi rispetto a quelli definiti attraverso l'IMO, determinano l'impossibilità, per lo stesso Stato, di vietare la navigazione ovvero di regolarne in senso unilateralmente più restrittivo l'esercizio in aree marine protette eventualmente istituite nella sua ZEE ai fini della tutela dall'inquinamento.

La UNCLOS prevede che soltanto a specifiche condizioni – esaminate in seguito nella ricerca – lo Stato costiero può adottare misure restrittive della navigazione esercitata in aree coperte dai ghiacci (art. 234) ovvero in aree marine chiaramente definite all'interno della sua ZEE (art. 211, par. 6), spostando così l'equilibrio dall'interesse degli altri Stati alla libera navigazione a quello dello Stato costiero alla protezione dell'ambiente dall'inquinamento⁵¹⁵.

Con riferimento alle misure che lo Stato costiero può adottare per prevenire l'inquinamento nella ZEE, bisogna quindi concludere che lo stesso Stato può vietare la navigazione in un'area marina protetta indicando rotte alternative solo se la misura è adottata dall'IMO.

Non può escludersi, tuttavia, che lo Stato costiero potrebbe voler regolare il traffico marittimo per evitare impatti negativi sulle sue risorse naturali che non siano direttamente collegati agli effetti dell'inquinamento. A questo proposito non soddisfano le disposizioni della UNCLOS, ma rilevano le PSSA e tutte quelle misure restrittive dirette a evitare l'impatto delle navi sugli *habitat*, le collisioni con i cetacei in zone appositamente protette, ecc., previste in altri strumenti, che vengono esaminati in seguito nella ricerca.

In definitiva, comportando restrizioni, le aree marine protette possono interferire con la libertà di navigazione e con le attività estrattive all'interno della ZEE in diversi modi. La risposta alla domanda se l'istituzione di un'area protetta nella ZEE sia conforme o meno al diritto internazionale

⁵¹⁵ I due casi citati sono comunque molto differenti, come si avrà modo di illustrare, soprattutto con riferimento alla discrezionalità dello Stato costiero relativamente all'istituzione delle aree protette. Si può anticipare che, mentre nel primo caso (art. 234) lo Stato costiero è il solo giudice nel decidere se istituire o meno l'area, nel secondo caso (art. 211, par. 6) esso è soltanto titolare di un diritto di iniziativa e la misura corrispondente deve essere avallata dall'IMO.

dipende dal livello in cui la misura di tutela interferisce con tali libertà e diritti, non già dal fatto in sé di comportare una restrizione, essendo altre restrizioni già contemplate dalla UNCLOS.

Per ciò che riguarda gli strumenti che si è scelto di esaminare⁵¹⁶, tre tipologie internazionali di aree protette limitano il proprio ambito di applicazione spaziale alla ZEE⁵¹⁷. Innanzi tutto, si tratta delle aree definite dagli Stati ex art. 211, par. 6, della UNCLOS, che consistono appunto in:

clearly defined area[s] of their respective exclusive economic zones [...].

Inoltre, si tratta delle aree ricoperte dai ghiacci di cui all'art. 234 della UNCLOS, che sono anch'esse individuate dal trattato:

within the limits of the exclusive economic zone.

Infine, aree marine protette istituite in attuazione della Direttiva “*Habitat*” possono sorgere per proteggere la colonna d'acqua delle ZEE degli Stati membri della Comunità europea che abbiano provveduto a dichiararne una⁵¹⁸, oltre che i fondali delle relative piattaforme continentali⁵¹⁹.

L'art. 2, par. 1, della direttiva prevede che:

Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.

La UNCLOS non utilizza il termine “territorio” (*territory*), bensì quello di “sovranità territoriale” (*territorial sovereignty*), e, siccome negli spazi marini la sovranità territoriale si estende fino al limite esterno del mare territoriale (art. 2, par. 1, della UNCLOS), a prima vista potrebbe sembrare che la direttiva non possa trovare applicazione oltre le 12 miglia a partire dalle linee di base. Tuttavia, a risolvere la questione interpretativa ha dapprima contribuito la stessa Commissione europea, la quale ha infatti riconosciuto che:

⁵¹⁶ Cfr. *supra*, Ambito della ricerca.

⁵¹⁷ Ci si limita qui a richiamare soltanto l'ambito di applicazione spaziale degli strumenti in questione. Per un'analisi delle misure di protezione previste da questi strumenti e alcuni esempi v. *infra* nella presente parte, Capitolo II, parr. 2.1 e 2.2, e Parte terza, Capitolo I.

⁵¹⁸ Si può fin da ora rilevare che, non avendo gli Stati membri provveduto a dichiarare ZEE in Mediterraneo, l'applicazione della Direttiva “*Habitat*” all'ambiente marino mediterraneo risulta di fatto limitata alla fascia costiera delle acque territoriali.

⁵¹⁹ Si tenga però presente che la piattaforma continentale, come si vedrà nel par. successivo, può estendersi oltre le 200 miglia della ZEE. La direttiva può pertanto trovare applicazione anche oltre questa distanza, sui fondali soggetti alla giurisdizione nazionale degli Stati comunitari.

Le disposizioni della direttiva sugli habitat si applicano di diritto agli habitat marini e alle specie marine che abitano le acque territoriali (entro 12 miglia dalla costa). Se però uno Stato membro esercita diritti sovrani nella zona economica esclusiva di 200 miglia marine dalla costa (ad esempio, per quanto riguarda le concessioni di licenze di utilizzo di piattaforme di perforazione), viene considerato competente per l'applicazione delle leggi nazionali in tale zona e pertanto anche della direttiva sugli habitat, poiché quest'ultima, a parere della Commissione, forma parte integrante della normativa nazionale.⁵²⁰

Tale posizione è stata in seguito confermata, sul piano giurisprudenziale, sia dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee sia, a livello nazionale, da alcuni tribunali degli Stati membri.

Con ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE⁵²¹ proposto il 9 gennaio 2004, la Commissione agiva contro il Regno Unito contestando a detto Stato membro di non aver recepito correttamente le prescrizioni imposte dalla Direttiva “*Habitat*”, venendo perciò meno agli obblighi comunitari⁵²². Tra altri rilievi, la Commissione contestava al Regno Unito di aver limitato l'applicazione delle disposizioni rivolte a garantire il recepimento della direttiva nell'ordinamento giuridico interno al solo territorio nazionale e alle acque territoriali. La Commissione affermava che, nell'ambito della rispettiva ZEE, gli Stati membri devono conformarsi al diritto comunitario nei settori nei quali esercitano i loro diritti sovrani e che la direttiva si applica, pertanto, anche oltre le acque territoriali. In particolare, la Commissione addebitava al Regno Unito di non avere rispettato nella propria ZEE l'obbligo di designare delle zone speciali di conservazione in applicazione dell'art. 4 della direttiva né quello di garantire la tutela delle specie prevista dall'art. 12 del medesimo strumento.

Il Regno Unito affermava di aver adottato una normativa adeguata riguardo alle attività dell'industria petrolifera operante sulla piattaforma continentale⁵²³ e di aver altresì predisposto una normativa adeguata rivolta a estendere l'ambito di applicazione delle prescrizioni della direttiva alla zona marittima situata oltre le sue acque territoriali. Tuttavia, la Corte rilevava che quest'ultima normativa non era ancora stata adottata al termine fissato nel parere motivato della Commissione e che, pertanto, l'unica normativa vigente al momento della scadenza del detto termine era il regolamento relativo alle attività petrolifere, non idoneo, da solo, a garantire il recepimento della direttiva oltre le acque territoriali del Regno Unito (parr. 115-119 della decisione).

⁵²⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Brussels, 14 luglio 1999, COM (1999) 363, par. 5.2.2., p. 10.

⁵²¹ “La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia”.

⁵²² Causa C-6/04, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, sentenza del 20 ottobre 2005.

⁵²³ Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee ha pertanto dichiarato che, non avendo adottato entro il termine fissato dalla Commissione tutti i provvedimenti necessari a garantire un'attuazione completa e corretta delle prescrizioni della Direttiva “*Habitat*” oltre le acque territoriali, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi comunitari (par. 121 della decisione).

Anche la Corte Suprema del Regno Unito, in una decisione relativa all'applicazione della Direttiva “*Habitat*” negli spazi marini soggetti alla giurisdizione del Regno Unito, ha affermato che lo strumento:

applies to the United Kingdom's continental shelf and to the superjacent waters up to a limit of 200 nautical miles from the baselines from which the territorial sea is measured.⁵²⁴

Il giudice Kay ha fondato la sua decisione, in particolare, sulla circostanza che uno strumento che include tra le specie protette i cetacei e le formazioni coralline delle acque profonde può raggiungere il suo scopo soltanto se viene applicata oltre la ristretta fascia costiera costituita dal mare territoriale:

In my judgement the wider scope contended for by Greenpeace is correct. It seems to me that a Directive which includes in its aims the protection of, *inter alia*, *lophelia pertusa* and cetaceans will only achieve those aims, on purposive construction, if it extends beyond territorial waters. Although much of the concern of the Directive and some of its language can properly be described as “land-based”, it also deals specifically with some habitats which are sea-based and, to a large extent, flourish beyond territorial waters.⁵²⁵

Lo scopo della direttiva si estende quindi a tutti gli spazi marini soggetti alla giurisdizione degli Stati membri⁵²⁶.

Il ritardo con il quale gli Stati membri stanno dando applicazione alla direttiva oltre il limite esterno del mare territoriale può essere ricondotto a una serie di fattori che si collegano alle peculiari caratteristiche dell'ambiente marino, fra gli altri:

⁵²⁴ *The Queen v. Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Greenpeace Limited*, England, High Court, Queen's Bench Division, 5 November 1999. Il testo della sentenza è consultabile in *International Law Reports*, Volume 120, Cambridge, 2002, da p. 617.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 636. Il giudice ha inoltre richiamato gli altri strumenti di cui il Regno Unito è parte, i quali prevedono obblighi di protezione dell'ambiente marino oltre il mare territoriale: innanzi tutto la stessa UNCLOS, la CBD e la Convenzione OSPAR. Si noti che la Direttiva *Habitat* non enumera esplicitamente la *Lophelia pertusa* nella lista di cui all'Allegato I; tuttavia, essa include i coralli in generale. Il giudice Kay ha pertanto incluso i coralli di profondità nello scopo della direttiva facendo riferimento al Manuale interpretativo degli *habitat* dell'Unione europea, cfr. *Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR25*, European Commission DG Environment (versione aggiornata al 2003), p. 10, <http://www.comunitambiente.it/public/file/Interpretation%20manual%20of%20EU%20habitats%20eur25.pdf>.

⁵²⁶ Come ulteriore conferma, si consideri che: “As a matter of history, when the Commission first put forward the text of a proposed Directive, the words were ‘the European territory of the Member States, *including maritime areas under the sovereignty of the Member States*’, but the additional words were omitted from the final version”, *International Law Reports*, Volume 120, Cambridge, 2002, p. 625.

the lack of knowledge regarding the nature and extent of habitats in offshore and deep-water areas; difficulties in site selection and delimitation in sea areas outside the territorial sea; the absence of trans position legislation in some Member States for implementing the Directive in EEZ; [as well as] inadequate lists of marine species and habitat types in the Directive [...].⁵²⁷

Prima di esaminare l'attuazione della Direttiva “*Habitat*” nell'ambiente marino⁵²⁸, si tenga fin da ora presente che mentre la competenza in materia di pesca è esclusiva in capo alla Comunità europea, la competenza in materia di protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento è condivisa tra la Comunità e gli Stati membri⁵²⁹.

Forse non è nemmeno il caso di avvertire, infine, che quelle appena illustrate sono le tipologie di aree protette previste dal diritto internazionale che possono essere istituite solo entro il limite delle 200 miglia dalle linee di base a partire dalle quali si misura l'ampiezza del mare territoriale, cioè non si ritrovano queste tipologie di aree protette in alto mare⁵³⁰. Non si esclude, ovviamente, l'istituzione di aree marine protette in attuazione della Direttiva “*Habitat*”, come pure, per esempio, la designazione di PSSA e, a livello regionale, di SPA, di SPAMI, di aree marine protette OSPAR o di BSPA negli spazi marini interni alla ZEE.

⁵²⁷ *Report of the Expert Workshop on the Application of NATURA 2000 in the Marine Environment*, Isle of Wilm (Germany), 2001, pp. 15-16.

⁵²⁸ Cfr. *infra*, Parte terza, Capitolo I, par. 2.

⁵²⁹ “The Community has exclusive competence for certain matters and shares competence with its Member States for certain other matters. 1. Matters for which the Community has exclusive competence: - The Community points out that its Member States have transferred competence to it with regard to the conservation and management of sea fishing resources. Hence in this field it is for the Community to adopt the relevant rules and regulations (which are enforced by the Member States) and, within its competence, to enter into external undertakings with third States or competent international organizations. This competence applies to waters under national fisheries jurisdiction and to the high seas. Nevertheless, in respect of measures relating to the exercise of jurisdiction over vessels, flagging and registration of vessels and the enforcement of penal and administrative sanctions, competence rests with the Member States whilst respecting Community law. Community law also provides for administrative sanctions. - By virtue of its commercial and customs policy, the Community has competence in respect of those provisions of Parts X and XI of the Convention and of the Agreement of 28 July 1994 which are related to international trade. 2. Matters for which the Community shares competence with its Member States: - With regard to fisheries, for a certain number of matters that are not directly related to the conservation and management of sea fishing resources, for example research and technological development and development cooperation, there is shared competence. - With regard to the provisions on maritime transport, safety of shipping and the prevention of marine pollution contained inter alia in Parts II, III, V, VII and XII of the Convention, the Community has exclusive competence only to the extent that such provisions of the Convention or legal instruments adopted in implementation thereof affect common rules established by the Community. When Community rules exist but are not affected, in particular in cases of Community provisions establishing only minimum standards, the Member States have competence, without prejudice to the competence of the Community to act in this field. Otherwise competence rests with the Member States”, *Declaration made upon formal confirmation (1 April 1998), concerning the competence of the European Community with regard to matters governed by the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI of the Convention*, v. *Status of the Convention and of the Agreements*, <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

⁵³⁰ Si tenga tuttavia presente, come anche poc'anzi ricordato, che nel caso in cui la piattaforma di uno Stato comunitario si estenda oltre le 200 miglia dalle linee di base, allora la direttiva può trovare applicazione sul fondale soggetto alla giurisdizione nazionale anche oltre tale distanza.

Le zone esclusive di pesca e di protezione ecologica – Un’ultima questione concerne le zone *sui generis* istituite da alcuni Stati in luogo della ZEE. Si è già anticipato che, anziché dichiarare la ZEE così come prevista dalla UNCLOS in tutte le caratteristiche giurisdizionali fin qui esaminate, alcuni Stati hanno invece optato per la designazione di zone *sui generis* nelle quali essi esercitano solo una parte dei diritti previsti dal trattato con riferimento alla ZEE. E’ stato anzi rilevato che:

The accomodation of conflicting uses in the exclusive economic zone often disguises the fact that the exclusive economic zone as defined in the Law of the Sea Convention does not exist. [...]. [E]very single State claiming an EEZ – or even contemplating establishing one – has a different understanding of what is the exact extent of the zone and what are the functions it allows therein. [...]. [T]he EEZ concept has (acquired? – most probably; but such acquisition was immediate and acquiesced by the States) an inherent flexibility [...] which allows the coastal State to essentially pick and choose the specific functions it wishes to exercise in the marine area it decides to designate as such.⁵³¹

Possono essere citati diversi esempi con riferimento all’istituzione di zone *sui generis* nel Mar Mediterraneo, che è un mare semi-chiuso⁵³² in cui gli Stati costieri hanno da sempre dimostrato una certa reticenza rispetto all’idea di istituire una propria ZEE.

Da un lato, in effetti, la volontà di dichiarare tali zone condurrebbe a laboriosi negoziati per definire accordi di delimitazione tra Stati con coste opposte o adiacenti in uno spazio limitato, ma soprattutto, dall’altro lato, pregiudicherebbe gli interessi degli Stati mediterranei a mantenere libere la navigazione commerciale e le esercitazioni militari, nonché l’accesso alle risorse biologiche.

E’ comunque il caso di specificare, per non lasciare spazio a dubbi, che nessuna norma della UNCLOS vieta agli Stati di dichiarare diritti economici esclusivi nei mari semi-chiusi, alla già illustrata condizione che i diritti degli Stati vicini non ne vengano pregiudicati⁵³³.

Solo pochi Stati mediterranei, tuttavia, hanno dichiarato una ZEE. Si tratta, in ordine cronologico, di Marocco⁵³⁴, Siria⁵³⁵, Cipro⁵³⁶, Tunisia⁵³⁷ e Libia⁵³⁸. Anche l’Egitto, all’atto della

⁵³¹ GAVOUNELI, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden-Boston, 2007, pp. 90 e 94-95.

⁵³² “For the purposes of this Convention, "enclosed or semi-enclosed sea" means a gulf, basin or sea surrounded by two or more States and connected to another sea or the ocean by a narrow outlet or consisting entirely or primarily of the territorial seas and exclusive economic zones of two or more coastal States”, art. 122 della UNCLOS.

⁵³³ Così, per esempio, in completo contrasto con la situazione del Mediterraneo, tutti gli Stati costieri del Mar Nero hanno invece dichiarato una propria ZEE.

⁵³⁴ Dahir n° 1-81-179 du 8 avril 1981 portant promulgation de la loi n° 1-81 instituant une zone économique exclusive de 200 milles marins au large des côtes marocaines. La legge non fa differenza tra le acque atlantiche e mediterranee e pertanto la ZEE è da ritenersi opponibile in entrambi i mari.

⁵³⁵ Law No. 28 of 19 November 2003 on the Territorial Sea, Continental Shelf, and the Exclusive Economic Zone, Official Gazette No. 51, 31 December 2003, p. 7.

⁵³⁶ Law No. 64(I)/2004 of 2 April 2004 to provide for the proclamation of the Exclusive Economic Zone by the Republic of Cyprus, *Episimi Efimerida tis Kypriakis Dimokratias* No. 3831, Supplement I, Part I, 5 April 2004, p. 952.

ratifica del trattato, aveva dichiarato che avrebbe esercitato i diritti previsti dalla UNCLOS rispetto alla ZEE e che avrebbe allo scopo intrapreso negoziati con gli Stati vicini per definire i relativi accordi di delimitazione⁵³⁹. La ZEE dell'Egitto sembra essere divenuta effettiva con la conclusione del primo accordo di delimitazione (con Cipro⁵⁴⁰).

Nell'illustrare esempi di zone *sui generis*, si può distinguere tra gli Stati che hanno istituito c.d. zone esclusive di pesca (*exclusive fishing zones*), rivolte alla gestione esclusiva delle risorse biologiche, sia essa finalizzata al ripopolamento ittico ovvero allo sfruttamento esclusivo, e gli Stati che hanno dichiarato c.d. zone di protezione ecologica (*ecological protection zones*), destinate all'esercizio della giurisdizione in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino.

Non vi è alcun dubbio nel ritenere che zone come queste siano conformi al diritto internazionale, in virtù del principio per cui, se da un lato la ZEE non esiste *ab initio* e va dichiarata, dall'altro lato lo Stato che la dichiara può anche limitarsi a esercitare solo alcuni dei diritti sovrani che in essa gli spettano (*in maiore stat minus*). Ciò che rileva con riferimento alle c.d. zone di protezione ecologica è lo slittamento dell'enfasi dagli interessi rivolti allo sfruttamento economico delle risorse agli interessi rivolti alla protezione dell'ambiente marino.

Nel Mediterraneo, alcuni Stati hanno dichiarato zone di pesca al di là del limite esterno del proprio mare territoriale.

La Tunisia rivendica una zona di pesca che viene delimitata secondo il criterio batimetrico dei 50 metri di profondità, il quale, oltre a rappresentare un caso unico nel contesto internazionale, si caratterizza anche per la difficoltà di determinare la posizione di un peschereccio in base alla profondità delle acque in cui naviga⁵⁴¹. Poiché le acque in questione non sono molto profonde, la zona di pesca si estende, di fatto, fino a 75 miglia dalle linee di base tunisine, giungendo fino a circa 15 miglia di distanza dall'isola italiana di Lampedusa. L'Italia, che non riconosce la zona di pesca istituita dalla Tunisia, ha dichiarato a sua volta una zona di protezione biologica in alto mare che si

⁵³⁷ Loi n° 2005-50 du 27 June 2005 relative à la zone économique exclusive au large des côtes tunisiennes, Journal officiel de la République tunisienne n° 51, 28 juin 2005, p. 1427.

⁵³⁸ Legge n. 260 del 31 maggio 2009, adottata dal Comitato popolare generale, concernente la dichiarazione della zona economica esclusiva libica (testo non disponibile).

⁵³⁹ "The Arab Republic of Egypt will exercise as from this day the rights attributed to it by the provisions of Parts V and VI of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the exclusive economic zone situated beyond and adjacent to its territorial sea in the Mediterranean Sea and in the Red Sea. [...]. The Arab Republic of Egypt undertakes to establish the outer limits of its exclusive economic zone in accordance with the rules, criteria and modalities laid down in the Convention. [The Arab Republic of] Egypt declares that it will take the necessary action and make the necessary arrangements to regulate all matters relating to its exclusive economic zones", *Statement made upon ratification (26 August 1983)*, v. *Status of the Convention and of the Agreements*, <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

⁵⁴⁰ Agreement of 17 February 2003 between the Republic of Cyprus and the Arab Republic of Egypt on the Delimitation of the Exclusive Economic Zone, entered into force on 7 March 2004. Cfr. <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/EGY-CYP2003EZ.pdf>.

⁵⁴¹ Loi n° 73-49 du 2 août 1973 portant délimitation des eaux territoriales, Journal officiel de la République tunisienne, 31 juillet 1973, p. 1190.

sovrappone completamente alla zona di pesca tunisina⁵⁴². Malta ha dichiarato una zona esclusiva di pesca che si estende fino a 25 miglia a partire dalle linee di base⁵⁴³. L'Algeria ha istituito una zona di pesca che viene variamente delimitata lungo la costa tra Marocco e Tunisia⁵⁴⁴. La Spagna ha stabilito una zona di protezione della pesca, delimitandola in base al criterio dell'equidistanza tra le coste spagnole e quelle francesi, italiane e algerine⁵⁴⁵. La Libia aveva dapprima creato una zona di protezione della pesca di 62 miglia a partire dal limite esterno del mare territoriale⁵⁴⁶, oggi assorbita nell'ambito di una ZEE⁵⁴⁷.

La Francia è stato il primo Stato ad aver istituito una zona di protezione ecologica⁵⁴⁸. A seguito dell'istituzione della ZEE sul versante atlantico, avvenuta nel 1976⁵⁴⁹, la Francia ha poi previsto di voler istituire sul versante mediterraneo una zona in cui esercitare la propria giurisdizione esclusivamente in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino, ricerca scientifica e isole artificiali. Così il testo di legge:

Dans la zone économique définie à l'article 1^{er} [de la Loi n° 76-655, Ndr], les autorités françaises exercent en outre les compétences reconnues par le droit international relatives à la protection et à la préservation du milieu marin, à la recherche scientifique marine, à la mise en place et à l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages.

Lorsque, dans une zone délimitée ainsi qu'il est précisé à l'article 1^{er} [de la Loi n° 76-655, Ndr], les autorités françaises entendent, pour des motifs tenant aux relations internationales, n'exercer que les compétences mentionnées au premier alinéa, cette zone est dénommée zone de protection écologique. [...].⁵⁵⁰

La zona di protezione ecologica francese è stata creata nel 2004 con decreto del Consiglio di Stato⁵⁵¹.

⁵⁴² Decreti Ministeriali del 24 e del 25 settembre 1979, GURI n. 275 dell'8 ottobre 1979.

⁵⁴³ Fishing Waters (Designation) and Extended Maritime Jurisdiction Act No. X of 26 July 2005.

⁵⁴⁴ Décret législatif n° 94-13 du 28 mai 1994 fixant les règles générales relatives à la pêche, Journal officiel de la République algérienne n° 40, 22 juin 1994, p. 4 à 11.

⁵⁴⁵ Real Decreto N° 1.315/1997 de 1 de agosto de 1997 - Zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo, Boletín Oficial del Estado N° 204, 26 de agosto de 1997, pág. 25628.

⁵⁴⁶ General People's Committee Decision No. 105 of the year 1373 from the death of the Prophet (AD 2005) concerning the delimitation of the Libyan fisheries protection zone in the Mediterranean Sea, *UN Law of the Sea Bulletin* No. 59, 2005, p. 19.

⁵⁴⁷ Cfr. *supra*, nota 538.

⁵⁴⁸ Loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, Journal officiel de la République française n° 90, 16 avril 2003, p. 6726.

⁵⁴⁹ Loi n° 76-655 du 6 juillet 1976 relative à la zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République, Journal officiel de la République française, 18 juillet 1976, p. 4299.

⁵⁵⁰ Loi n° 2003-346 *cit.*, art. 1, par. 2°.

⁵⁵¹ "Art. 1^{er} – II est institué au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée une zone de protection écologique. Cette zone comprend deux parties que sépare la mer territoriale déclarée autour de la Corse. [...]", Décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 portant création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée, Journal officiel de la République française, 10 janvier 2004, p. 844.

Dal momento che la delimitazione della zona ecologica francese non rispetta il criterio dell'equidistanza, la zona si sovrappone, in parte, alla zona di pesca spagnola⁵⁵². Tuttavia, il decreto francese precisa che:

[L]es limites [y indiquées] seront modifiées, le cas échéant, à l'issue des négociations avec les États riverains.⁵⁵³

I diritti di Monaco sulle acque che potrebbero divenire ZEE monegasca non sono compromessi dal decreto, in virtù dell'art. 2 della Convenzione sulla delimitazione marittima tra Francia e Monaco⁵⁵⁴. Nemmeno i diritti dell'Italia dovrebbero essere pregiudicati dalla delimitazione della zona di protezione ecologica francese, per la clausola poc'anzi citata contenuta nel decreto francese.

Nel 2005 anche la Slovenia ha dichiarato una zona di protezione ecologica⁵⁵⁵, la quale tuttavia viene messa in discussione dalla Croazia, per ragioni geografiche. Quest'ultimo Stato ha pure dichiarato di voler istituire una zona ecologica e di pesca e ne ha definito le coordinate geografiche, fermo restando che:

the coordinates of the outer limit of the Ecological and Fisheries Protection Zone of the Republic of Croatia are provisional, pending the conclusion of the delimitation agreements with the States whose coasts are opposite or adjacent to the Croatian coast, once they extend their jurisdiction beyond their territorial sea in accordance with international law.⁵⁵⁶

Infine, l'Italia ha autorizzato nel 2006 l'istituzione di zone di protezione ecologica a partire dal limite esterno del mare territoriale italiano⁵⁵⁷. Secondo il dettato legislativo, all'istituzione delle zone provvede il Presidente della Repubblica attraverso decreto⁵⁵⁸, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il Ministro per i beni e le attività culturali. Il decreto istitutivo della zone di protezione ecologica deve essere notificato, a cura del Ministero degli affari

⁵⁵² Real Decreto N° 1.315/1997 *cit.*

⁵⁵³ Décret n° 2004-33 *cit.*

⁵⁵⁴ Convention de délimitation maritime entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco (Paris, 18 février 1984). Per il testo inglese dell'accordo di delimitazione, v. <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/MCO-FRA1984MD.PDF>.

⁵⁵⁵ Ecological Protection Zone and Continental Shelf of the Republic of Slovenia Act of 22 October 2005, Official Journal of Slovenia No. 93/05, English translation in *UN Law of the Sea Bulletin*. No. 60, 2006, p. 56.

⁵⁵⁶ Cfr. List of geographical coordinates defining the outer limit of the Ecological and Fisheries Protection Zone, transmitted through note verbale No. 841/05 dated 2 September 2005 from the Permanent Mission of the Republic of Croatia to the United Nations addressed to the Secretary-General of the United Nations, *UN Law of the Sea Bulletin*, No. 59, p. 28.

⁵⁵⁷ Legge n. 61 dell'8 febbraio 2006 sull'istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale, GURI n. 52 del 3 marzo 2006.

⁵⁵⁸ Nessun decreto è stato ad oggi emanato.

esteri, agli Stati con coste opposte o adiacenti al territorio italiano⁵⁵⁹. I limiti esterni delle zone di protezione ecologica sono determinati sulla base di accordi con gli Stati interessati. Fino alla data di entrata in vigore di tali accordi, i limiti esterni delle zone di protezione ecologica seguono il tracciato della linea mediana, ciascun punto della quale è equidistante dai punti più vicini delle linee di base del mare territoriale italiano e di quello dello Stato interessato.

Come si vede, l'Italia si riserva quindi la possibilità di istituire zone di protezione ecologica al largo di certe parti soltanto delle coste nazionali, nonché in momenti differenti⁵⁶⁰.

La legge del 2006 prevede inoltre che, entro le zone di protezione ecologica, le norme del diritto italiano, comunitario e dei trattati internazionali in vigore per l'Italia vengono applicate anche alle navi straniere e alle persone di nazionalità straniera. Quanto alle materie regolate dalle suddette norme, nelle zone di protezione ecologica è previsto che l'Italia eserciti la sua giurisdizione con riferimento a tutte le forme di inquinamento, nonché in materia di protezione dei mammiferi, della biodiversità e del patrimonio archeologico e storico (art. 2, par. 2)⁵⁶¹. Infine – ma si tratta di una precisazione non necessaria, in mancanza di una vera e propria ZEE – è previsto che la legge non si applica alle attività di pesca (art. 3).

Le zone *sui generis* richiamate potranno forse avere un ruolo determinante per l'istituzione di ZEE nel Mar Mediterraneo.

Naturalmente, gli Stati che si affacciano sul Mediterraneo non sono gli unici ad aver deciso di esercitare solo una parte dei diritti sovrani compresi nel concetto di ZEE. Per brevità si è qui scelto di illustrare solo le esperienze degli Stati mediterranei, ma si tenga presente che anche altri Stati si sono allineati sulla medesima posizione, rinunciando alla dichiarazione di una propria ZEE con tutte le relative implicazioni giuridiche.

2.6. (segue): la piattaforma continentale

Nei primi anni del ventesimo secolo, prima che venissero intraprese le opere di codificazione del diritto del mare, era già divenuto principio generalmente accettato quello per cui lo Stato costiero esercita la sua piena sovranità sul fondo marino sottostante il mare territoriale, sulle relative

⁵⁵⁹ Si tratta di Francia, Spagna, Algeria, Tunisia, Malta, Libia, Grecia, Albania, Serbia e Montenegro, Croazia.

⁵⁶⁰ SCOVAZZI, *La zone de protection écologique italienne dans le contexte confus des zones côtières méditerranéennes*, in *Annuaire du droit de la mer*, 2005, p. 219.

⁵⁶¹ Quest'ultima disposizione si presta, tuttavia, ad alcune critiche. Infatti, al par. 1 dell'art. 2, la legge citata afferma che nelle zone di protezione ecologica l'Italia esercita la propria giurisdizione sul patrimonio storico e archeologico conformemente alla UNCLOS e alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (Parigi, 2 novembre 2001). I due strumenti, tuttavia, non regolano la materia nello stesso modo. Cfr. *ibid.*, pp. 219-220.

risorse naturali e sul relativo sottosuolo⁵⁶². Negli anni a seguire, si pose l'esigenza di affrontare la questione circa il regime da applicare ai fondali marini sottostanti l'alto mare.

Con il trascorrere del tempo e l'avanzare delle migliorie tecnologiche dirette a permettere lo sfruttamento delle risorse naturali contenute nei fondali marini di ridotta profondità adiacenti le masse continentali, ma situati oltre il limite del mare territoriale, ci si rese infatti conto che il fondale dell'alto mare poteva costituire l'oggetto di un'effettiva occupazione da parte degli Stati e diverse rivendicazioni iniziarono a essere avanzate anche al di là dei fondali sottostanti il mare territoriale. Tali rivendicazioni incontrarono l'acquiescenza degli altri Stati, dal momento che il regime consuetudinario dell'alto mare non ne veniva compromesso: le libertà di navigazione e di pesca in acque internazionali, infatti, rimanevano inalterate dall'esercizio di diritti sovrani sui fondali.

La questione della giurisdizione esercitabile sulle risorse marine dei fondali oltre i limiti del territorio nazionale fu proposta tra le tematiche da analizzare durante la conferenza di codificazione dell'Aja (1930), ma alla fine restò fuori dall'oggetto delle discussioni. In assenza di riferimenti normativi, la prassi nazionale risultò decisiva per la formazione di alcune regole consuetudinarie in merito al regime dei fondali oltre il limite del mare territoriale.

Il 26 febbraio 1942, Regno Unito e Venezuela conclusero un accordo bilaterale sulle aree sottomarine del Golfo di Paria. Le Parti definirono i rispettivi interessi riguardo al fondale e al relativo sottosuolo al di là dei limiti delle rispettive acque territoriali nell'area compresa tra l'isola di Trinidad e il Venezuela⁵⁶³. Il testo dell'accordo non faceva riferimento al concetto di piattaforma continentale né attribuiva la sovranità ai due Stati contraenti sui due settori di fondale definiti dallo strumento. Tuttavia, è stato rilevato che:

the 1942 treaty succeeded, in effect, in delimiting the continental shelf before the legal concept of the continental shelf itself was established.⁵⁶⁴

Il concetto di piattaforma continentale precede quindi cronologicamente il concetto di ZEE, ma si è scelto di illustrarlo solo in seguito all'analisi di quest'ultima in quanto il regime della piattaforma continentale è stato poi compreso dalla UNCLOS in quello che regola anche i diritti sulle acque sovrastanti. Le norme specifiche dettate dalla UNCLOS per la piattaforma continentale rilevano tuttavia di per sé, come si vedrà, nel caso di Stati costieri che non abbiano dichiarato una ZEE⁵⁶⁵ ovvero per i fondali compresi entro il margine continentale⁵⁶⁶ a una distanza superiore alle

⁵⁶² Ad esempio, il Regno Unito esercitava già da lungo tempo rivendicazioni riguardo allo sfruttamento delle miniere sottomarine al largo della Cornovaglia.

⁵⁶³ All'epoca dell'accordo, il Regno Unito esercitava la sovranità sull'isola di Trinidad.

⁵⁶⁴ CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, p. 143.

⁵⁶⁵ A differenza della ZEE, che va dichiarata, la piattaforma continentale esiste infatti *ipso facto*.

200 miglia dalle linee di base: quei fondali, cioè, che fanno parte della piattaforma continentale e che sottostanno necessariamente all'alto mare.

Al di là delle prime rivendicazioni sui fondali marini oltre i limiti del mare territoriale e dell'accordo del 1942 poc'anzi citato, il concetto di piattaforma continentale trova tradizionalmente la sua origine nel proclama del presidente statunitense Truman del 28 settembre 1945: in tale strumento, per la prima volta, venne sostenuta l'idea secondo la quale esiste una piattaforma continentale per ogni Stato costiero, sulla quale quest'ultimo esercita diritti sovrani⁵⁶⁷.

Negli anni che seguirono l'iniziativa del presidente Truman, numerosi paesi costieri adottarono misure analoghe, che non incontrarono obiezioni da parte degli altri Stati.

La prassi nazionale che ne derivò si caratterizzò, tuttavia, per una grande difformità sia riguardo alla natura delle rivendicazioni sia rispetto alle delimitazioni geografiche corrispondenti. Per evitare controversie internazionali, quindi, la determinazione di un regime per la piattaforma continentale si impose come questione prioritaria sulla quale raggiungere un consenso durante le conferenze di Ginevra del 1958, che infatti dedicarono una delle quattro convenzioni di codificazione al regime della piattaforma continentale.

Questo strumento, all'art. 2, riconobbe agli Stati costieri diritti sovrani sulla piattaforma continentale allo scopo di esplorarla e di sfruttarne le risorse naturali. Tali diritti non vennero fatti dipendere da alcun atto di occupazione ovvero di espressa proclamazione, alla stregua dei diritti esercitabili sul mare territoriale. La natura dei diritti esercitabili sulla piattaforma continentale venne così in seguito descritta dalla Corte Internazionale di Giustizia, nei casi relativi alla piattaforma continentale del Mare del Nord (1969):

the rights of the coastal State in respect of the area of continental shelf that constitutes a natural prolongation of its land territory into and under the sea exist *ipso facto* and *ab initio* by virtue of its sovereignty over the land, and as an extension of it in an exercise of sovereign rights for the purpose of exploring the seabed and exploiting its natural resources.⁵⁶⁸

⁵⁶⁶ Anche il concetto di "margine continentale" verrà tra breve illustrato.

⁵⁶⁷ "The proclamation was limited to the continental shelf, described in an official press release as 'submerged land which is contiguous to the continent and which is covered by no more than 100 fathoms (600 feet) of water', and did not affect the high seas character of the superjacent waters", SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges* cit., p. 95. "In its preamble, the proclamation justified this claim on the basis of contiguity and reasonableness", CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, p. 144.

⁵⁶⁸ International Court of Justice, *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, ICJ Reports 1969, p. 23.

Per quanto interessa l'oggetto della presente ricerca, si vuole innanzi tutto individuare la peculiare tipologia delle risorse naturali presenti sulla piattaforma continentale, nonché le minacce alle quali tali risorse risultano esposte.

In seguito, analizzando il regime della piattaforma continentale dettato dalla UNCLOS, si tratterà di comprendere il contenuto dei diritti esercitabili dagli Stati costieri sulle risorse naturali della piattaforma e se attraverso la creazione di aree protette gli stessi Stati possano tutelare le risorse naturali in questione, distinguendo necessariamente, come si vedrà, il caso in cui la piattaforma continentale sia circoscritta entro le 200 miglia dalle linee di base da quello in cui, invece, essa si estenda al margine continentale individuato oltre le 200 miglia.

La biodiversità presente sulla piattaforma continentale si differenzia da quella che si trova nelle acque sovrastanti, sebbene sia a quest'ultima collegata da numerosi e imprescindibili legami ecosistemici. Ciò che in questo contesto interessa particolarmente mettere in luce è la scoperta di organismi che, sconosciuti fino a pochi decenni di anni fa, ora sono al centro delle ricerche scientifiche sui fondali, ma rischiano di essere annientati prima ancora che si riesca a raggiungere un grado soddisfacente di conoscenza sulla loro biologia e sulle loro interazioni con le altre specie.

Tra gli organismi in questione vi sono i coralli d'acqua fredda (*deep-water corals* o *cold-water corals*) e le creature particolari che abitano i soffioni – o correnti – idrotermali (*hydrothermal vents*) e i monti sottomarini (*seamounts*).

Partendo da questi ultimi, si tratta di rilievi sommersi prevalentemente di origine vulcanica o creatisi a causa del movimento verticale delle placche tettoniche. Per effetto del contrasto esercitato dai ripidi pendii, le correnti sottomarine trasportano dai fondali più profondi verso la superficie le sostanze nutritive che sostengono le comunità bentoniche viventi negli anfratti e lungo le pareti dei monti sottomarini e forniscono nutrimento anche alle specie di passaggio⁵⁶⁹.

Anche gli uccelli acquatici sono soliti raggrupparsi sulla superficie che sovrasta i monti sottomarini, attratti dall'alto numero di pesci e di altre specie marine. Alcune specie ittiche che vivono a profondità significative lungo i monti sottomarini sono minacciate dalle attività di prelievo perché hanno un'aspettativa di vita molto alta e, di conseguenza, raggiungono l'età riproduttiva molto tardi. Le specie in questione presentano inoltre un tasso di endemismo assai elevato⁵⁷⁰.

I soffioni idrotermali si formano laddove gas e acqua calda altamente pressurizzata fuoriescono dal fondale oceanico. La forte pressione esistente a centinaia di metri di profondità, i bassi livelli di

⁵⁶⁹ “Examples of commercially exploited fish species associated with seamounts include orange roughy, some deep water oreos and the pelagic armourhead. Other migratory species which gravitate towards seamounts in search of food include tuna, dolphins, marlin, bonito and mackerel”, WARNER, *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction – Strengthening the International Legal Framework*, Leiden-Boston, 2008, p. 8.

⁵⁷⁰ “On some seamounts, scientists have recorded endemism rates of 31 to 56 percent of the species found on a single seamount”, MOSSOP, *Protecting Marine Biodiversity on the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles*, in *Ocean Development and International Law*, 2007, p. 285.

ossigeno e l'alta concentrazione di altre sostanze chimiche che risultano tossiche alla maggior parte degli organismi viventi rendono le correnti idrotermali dei luoghi inaccessibili al resto del regno animale. Le creature – si tratta soprattutto di micro-organismi – che abitano in prossimità dei camini neri (*black smoker*) idrotermali sono al centro dell'interesse scientifico proprio per la loro capacità di sopravvivere in condizioni estreme di temperatura e di pressione, in ambienti altamente tossici e in totale assenza di luce⁵⁷¹. Sotto il profilo economico, le caratteristiche biologiche degli organismi ipertermofili ed estremofili possono quindi presentare un elevato valore commerciale nel campo dell'industria farmaceutica e delle biotecnologie. Anche le correnti idrotermali sono tuttavia caratterizzate da un altissimo tasso di endemismo e gli organismi possono essere esposti a rischi seri di sopravvivenza nei casi di prelievo insostenibile.

Formazioni coralline d'acqua fredda⁵⁷², infine, sono state individuate sulle piattaforme continentali di più di quaranta diversi paesi⁵⁷³ e a profondità che variano da poche decine di metri fino a più di un chilometro. La specie più comune e studiata è la *Lophelia pertusa*, che si trova laddove le correnti sottomarine sono più rapide e la quantità di sostanze nutritive è più consistente. Altre specie di coralli di profondità, come la *Madrepora oculata*, presentano caratteristiche fisiche simili e si trovano nelle stesse località⁵⁷⁴. A dispetto di quanto si potrebbe pensare, i coralli d'acqua fredda hanno colori brillanti e presentano una struttura molto simile a quella, più familiare, dei coralli delle acque temperate di superficie. Le più ricche concentrazioni di *Lophelia pertusa* sono state individuate nei mari del Nord⁵⁷⁵ e circa il 40% di questi organismi, tenuti sotto osservazione in Norvegia, sono stati gravemente danneggiati dalle reti a strascico. Navi da pesca irlandesi e norvegesi trovano sistematicamente impigliati nelle reti rami di corallo, alcuni dei quali iniziarono a

⁵⁷¹ “The main characteristic of hydrothermal species is their tolerance to extreme conditions and their very peculiar physiology. Organisms mostly belong to the domain archaea, an evolutionary branch that is separate from those of bacteria and eukarya. The biomass at these habitats is typically high and dominated by tubeworms (*Riftia pachyptila*), clams (*Calypptogena magnifica*), mussels (*Bathymodiolous thermophilus*) and a variety of gastropods, polychaete worms and shrimps”, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/63/Add.1, 15 July 2005, par. 36.

⁵⁷² La temperatura delle acque in cui vivono questi coralli oscilla fra i 3° e i 14° C.

⁵⁷³ Cfr. Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (GESAMP), Report No. 70, *A Sea of Troubles*, IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP, 2001, pp. 22-23.

⁵⁷⁴ “Cold-water corals are formed by a few species of stony corals, including *Lophelia pertusa*, *Madrepora oculata*, *Solenosmilia variabilis*, *Goniocorella dumosa*, *Oculina varicosa*, *Enallopsammia profunda* and *Enallopsammia rostrata*. Discoveries of new cold-water coral reefs have continued over the past few years”, Report of the Secretary-General *ult.cit.*, par. 27.

⁵⁷⁵ Le prime immagini delle distese di *Lophelia pertusa* sulla piattaforma continentale norvegese risalgono al 1982 e furono riprese da una società petrolifera – la Statoil – al momento di definire il percorso di alcune condotte sottomarine per il passaggio del gas prelevato dai fondali al largo della costa. La scoperta condusse a una collaborazione tra la società di estrazione e l'istituto di ricerca marina di Bergen (Norvegia), allo scopo di definire una deviazione del percorso delle condotte per non distruggere l'ecosistema dei coralli: “*Lophelia pertusa*, the most common CWC [cold-water coral, Ndr] found in Norwegian waters, grows at a rate of approximately 7 mm a year, can reach a height of 30 m, and may form massive reefs complexes several kilometers long. Reefs of *Lophelia pertusa* on the Norwegian coast have been dated to be about 9000 years old, and have been shown to host high biodiversity. The ecosystem importance of CWC is yet unclear, but in terms of direct goods and services to humans, there are indications that reefs may be important nurseries for commercially valuable species”, ARMSTRONG e VAN DEN HOVE, *The Formation of Policy for Protection of Cold-Water Coral Off the Coast of Norway*, in *Marine Policy*, 2008, p. 67.

formarsi più di 4.500 anni fa. Le fotografie dei fondali hanno identificato i solchi lasciati dalle barre di metallo e dalle catene delle reti a strascico illegali, alcuni larghi più di due miglia e mezzo (quasi cinque chilometri).

Gli organismi menzionati che abitano i fondali marini⁵⁷⁶ si trovano al di fuori delle maggiori rotte di navigazione e a una profondità che non li espone ai rischi connessi all'impatto con le navi e con l'ancoraggio. Nemmeno le attività turistiche collegate al prelievo di risorse naturali a fini ricreative costituiscono una minaccia attuale, a differenza di quanto avviene per i coralli delle acque temperate di superficie, dal momento che le distese coralline d'acqua fredda si trovano solitamente a una distanza di almeno qualche decina di miglia dalla costa ed è quantomeno fantasioso, almeno per ora, pensare a turisti alle prese con organismi estremofili e pesci di profondità.

Le tre principali minacce alle quali risultano esposti i coralli d'acqua fredda e gli altri organismi sopra menzionati sono state piuttosto individuate nella pesca con determinate attrezzature, nelle perforazioni della piattaforma per il prelievo minerario, di petrolio e di gas, nonché nella bioprospezione sulle risorse genetiche dei fondali⁵⁷⁷.

La prima delle tre minacce citate è connessa, come poc'anzi illustrato, all'impiego di reti a strascico (*bottom trawling*) per la pesca d'altura con catene e barre metalliche, che comportano la completa distruzione degli *habitat* bentonici e degli ecosistemi corallini, oltre che la cattura di innumerevoli specie che non costituiscono l'obiettivo della pesca (*non-target species*)⁵⁷⁸.

Oltre ai danni determinati dal passaggio delle barre metalliche che distendono le reti a strascico sul fondale, sussiste anche il pericolo delle reti strappate, perse o volontariamente abbandonate nel corso delle operazioni di pesca che, seppur non più utilizzate per il prelievo ittico, continuano in realtà a spostarsi sul fondale grazie alle correnti e comportano effetti altrettanto distruttivi sugli *habitat* e sulle specie (*ghost fishing*)⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ Ovviamente, gli organismi menzionati possono trovarsi anche oltre i limiti della piattaforma continentale, sulle dorsali oceaniche. Alle profondità abissali è possibile trovare, infatti, sia le correnti idrotermali sia i monti sottomarini. I coralli d'acqua fredda interessano invece profondità più ridotte.

⁵⁷⁷ A queste principali minacce si aggiungono l'inquinamento, il prelievo illegale su larga scala di coralli a scopo commerciale, i cambiamenti climatici e i processi di erosione e di sbiancamento che derivano dalla modifica del pH degli oceani.

⁵⁷⁸ A proposito dell'impiego di questa tecnologia di pesca distruttiva per la cattura di specie ittiche che vivono in prossimità dei coralli, è stato rilevato che: "Originally, trawling was seen as precarious near coral, as trawl nets and other gear were easily damaged. Stock depletions, leading to reduction in quotas with resulting economic pressures, have induced fishers to develop fisheries in previously unutilized areas. This has led to the development of so-called rock hopper gear, which to some degree bulldozes the ocean floor, protecting the trawl net, while destroying coral reefs, and allowing for trawling activity on rocky and coral based substrates earlier left alone. For users of other gear types, especially static gear such as long-line and gillnet, coral reefs are seen as important habitats and to some degree fishing grounds for relevant commercial species", ARMSTRONG e VAN DEN HOVE, *op.cit.*, p. 67.

⁵⁷⁹ In Norvegia, fu proprio un'organizzazione di pescatori locali – la *Sunnmøre Kystfiskarlag* – a sollecitare l'intervento dell'istituto di ricerca marina allo scopo di studiare l'impatto delle reti a strascico sulle distese coralline d'acqua fredda, preoccupata per l'evidente depauperamento delle risorse peschiere in acque nelle quali i suoi membri

Nel 2005, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha chiesto agli Stati e alle organizzazioni internazionali:

to urgently take action to address, in accordance with international law, destructive practices that have adverse impacts on marine biodiversity and ecosystems, including seamounts, hydrothermal vents and cold water corals.⁵⁸⁰

La seconda minaccia citata consiste nell'impiego di esplosivi, nelle perforazioni petrolifere e negli interventi sui fondali connessi alla posa di condotte sottomarine, che possono avere una serie di impatti negativi sugli ecosistemi, sia per la distruzione materiale che comportano, sia per l'inquinamento connesso alle perdite che avvengono durante l'estrazione di petrolio e di gas dalla piattaforma.

La terza minaccia citata, infine, risulta di più recente configurazione rispetto alle prime due, ma è altrettanto incisiva sugli ecosistemi dei fondali. La bioprospezione consiste nel prelievo di campioni di specie di interesse scientifico e nella successiva analisi delle stesse allo scopo di valutarne le eventuali proprietà di valore commerciale. Se, in generale, il prelievo di campioni specifici può anche, a certe condizioni, non comportare un significativo impatto sull'ambiente marino della piattaforma, tuttavia tale prelievo può in alcuni casi risultare distruttivo di per sé, qualora le specie in questione siano presenti nella zona in un numero limitato ovvero la bioprospezione non venga attuata secondo i principi della precauzione e della sostenibilità.

Si consideri anche che, laddove un campione prelevato dai fondali risulti avere un interessante valore commerciale, le società che attuano la bioprospezione cercano innanzi tutto di sviluppare gli stessi organismi per via sintetica ovvero di coltivare e di riprodurre i campioni prelevati in strutture apposite, come gli impianti per l'acquacoltura, ma, nel caso in cui queste opzioni siano inattuabili, il prelievo diretto rimane l'unica alternativa. A questo riguardo, è stato opportunamente osservato che:

then commercial harvesting for bioresources may pose similar risks to the marine environment as any other form of harvesting activity. There is evidence that terrestrial species have suffered unsustainable harvesting to support the commercial need for genetic material, and this is also a risk in the marine environment.⁵⁸¹

avevano tradizionalmente pescato in abbondanza: "The Norwegian fishers described how areas that functioned as natural marine reserves, due to the coral creating inaccessible areas for fishing gear, were being turned into 'marine deserts' due to trawling of the bottom", *ibid.*, p. 68.

⁵⁸⁰ UNGA Resolution 60/30 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 29 November 2005, A/RES/60/30, 8 March 2006, par. 77.

⁵⁸¹ MOSSOP, *op.cit.*, p. 286.

Così individuate le minacce principali che interessano le risorse della piattaforma, si tratta ora di illustrare il regime dettato dalla UNCLOS per lo spazio marino in questione e di valutare in che modo gli Stati costieri possono tutelare le risorse naturali esposte ai rischi citati.

Secondo l'art. 76, par. 1, della UNCLOS, la piattaforma continentale di uno Stato costiero comprende il fondo marino e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre fino al bordo esterno del margine continentale (*the outer edge of the continental margin*), ovvero fino a una distanza di 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale nel caso in cui il bordo esterno del margine continentale si trovi a una distanza inferiore.

Secondo l'art. 76, par. 3, il margine continentale comprende il prolungamento sommerso della massa terrestre dello Stato costiero e consiste nel fondo marino e nel sottosuolo della piattaforma (*shelf*), della scarpata (*slope*) e della risalita (*rise*). Il margine continentale non comprende, invece, i profondi fondali oceanici (*deep ocean floor*) con le loro dorsali oceaniche, né il loro sottosuolo.

Come si vede, la definizione giuridica di piattaforma continentale si differenzia da quella geologica: infatti, anche aree di fondale marino che si trovano oltre il margine continentale possono venire incluse, se si trovano entro le 200 miglia dalle linee di base. Laddove l'orlo esterno del margine continentale si trovi, invece, oltre la suddetta distanza da terra, allora il limite della piattaforma continentale viene determinato secondo una complessa procedura che viene illustrata nei paragrafi successivi dell'art. 76 e che, per ragioni di brevità e di scarsa rilevanza con l'oggetto della ricerca, si è deciso di non esaminare⁵⁸². Basti qui tenere a mente che, in certi casi, il limite della piattaforma continentale viene individuato oltre le 200 miglia dalle linee di base e quindi, necessariamente, la colonna d'acqua sovrastante la piattaforma oltre tale distanza da terra soggiace al regime dell'alto mare.

Per ciò concerne i diritti esercitabili dallo Stato costiero sulla piattaforma, è stato opportunamente rilevato che:

Since the continental shelf was originally the bed of an area that remained high seas, it was inevitable that coastal-State rights in the area should be limited.⁵⁸³

⁵⁸² “[The] procedure sets the establishment of the outer limits of the continental shelf apart from the procedure for the establishment of the outer limits of other maritime zones. In the latter case other states can only object to the outer limits of maritime zones once they have been established by the coastal state. The procedure involving the CLCS [Commission on the Limits of the Continental Shelf, Ndr] introduces a number of checks and balances into the initial process of establishing the outer limits by the coastal state”, OUDE ELFERINK, *Article 76 of the LOSC on the Definition of the Continental Shelf: Questions concerning its Interpretation from a Legal Perspective*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2006, p. 274.

⁵⁸³ CHURCHILL e LOWE, *op.cit.*, p. 151.

Come già anticipato diverse volte, tuttavia, la previsione del regime della ZEE nell'ambito della UNCLOS ha modificato questa situazione rispetto ai diritti degli Stati che hanno dichiarato tale zona. Il regime delle acque sovrastanti la piattaforma rimane invece inscindibilmente collegato a quello dell'alto mare per gli Stati che non hanno ZEE e per la fascia di piattaforma continentale che si estende oltre le acque della ZEE. Per le differenze implicate da questa circostanza, risulta necessario procedere a un'analisi separata delle due situazioni, fingendo, solo per semplicità espositiva, che una ZEE sovrasti sempre una piattaforma continentale che si estende fino alle 200 miglia dalle linee di base.

Come si vedrà, non sono molte le disposizioni che differenziano esplicitamente il regime della piattaforma entro e oltre le 200 miglia⁵⁸⁴, ma diverse sono le implicazioni di alcune disposizioni generali valevoli su entrambe le distanze. Si tenga quindi presente che la maggior parte delle disposizioni esaminate nel sottoparagrafo che segue sono le stesse che trovano applicazione sulla piattaforma oltre le 200 miglia, ma le implicazioni di tali disposizioni a quest'ultima distanza sono diverse a causa della combinazione con il regime dell'alto mare e verranno esaminate nel sottoparagrafo successivo.

La piattaforma continentale fino alle 200 miglia dalle linee di base – L'art. 77 della UNCLOS illustra i diritti sovrani che lo Stato costiero esercita sulla piattaforma continentale: tali diritti sono esclusivi nel senso che, se lo Stato costiero non li esercita, nessun altro Stato può intraprendere attività di esplorazione e di sfruttamento della piattaforma senza il suo espresso consenso. Solo lo Stato costiero può pertanto condurre tali attività e può reprimere con sanzioni amministrative e penali le relative violazioni. Gli altri Stati possono condurre attività di esplorazione e sfruttamento solo se vengono autorizzati dallo Stato costiero e, laddove ottengano il suo consenso a intraprendere le attività in questione, devono attenersi alla sua legislazione⁵⁸⁵.

Secondo la UNCLOS, le risorse naturali della piattaforma sulle quali lo Stato costiero può esercitare diritti esclusivi sono le risorse minerarie (*mineral resources*) e le altre risorse non viventi del fondo marino e del sottosuolo (*non-living resources of the seabed and the subsoil*), come pure gli organismi viventi appartenenti alle specie sedentarie (*sedentary species*), cioè organismi che, allo stadio in cui possono essere sfruttati, sono immobili sul fondo marino o al di sotto di esso, ovvero sono incapaci di spostarsi se non restando in continuo contatto fisico con il fondo marino o il sottosuolo (art. 77, par. 4).

⁵⁸⁴ Si tratta infatti, come si vedrà, solo delle norme relative all'estrazione mineraria (art. 82) e alla ricerca scientifica marina (art. 246, par. 6).

⁵⁸⁵ Questo principio è alla base della legislazione petrolifera adottata da diversi Stati, in cui solitamente vengono previste procedure per l'apertura all'esplorazione di settori della piattaforma continentale e per l'autorizzazione a società nazionali e straniere a svolgere attività di esplorazione e di estrazione, oltre alle sanzioni in caso di violazioni.

La piattaforma non è quindi assimilabile al territorio dello Stato, dal momento che, come si vede, i diritti di cui gode quest'ultimo sono limitati funzionalmente all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse del fondale.

Tra le risorse non viventi rientrano gli idrocarburi, il cui sfruttamento è proprio all'origine dell'affermazione dei diritti degli Stati costieri sulla piattaforma continentale. Un esempio di altre risorse non viventi della piattaforma potrebbe consistere nel differenziale di temperatura tra la superficie marina e il fondale, che consente la produzione di energia elettrica⁵⁸⁶.

Specie sedentarie sono senza dubbio le ostriche, le spugne, l'abalone, e così via. In altri casi, la qualificazione di una specie come sedentaria comporta invece maggiori problemi.

Per ciò che riguarda gli organismi che abitano i soffioni idrotermali e i monti sottomarini sopra menzionati, alcuni possono essere classificati come sedentari e altri no, ma la profonda connessione ecosistemica presente in questi luoghi non consente di fatto di assoggettare specie diverse a regimi diversi.

Per quanto riguarda i coralli d'acqua fredda parimenti menzionati, essi possono essere compresi sia tra le risorse non viventi, sia tra le risorse viventi sedentarie. Bisogna infatti riconoscere che:

The physical structure of a reef is composed of a base of dead coral skeletons in various states of decomposition to which living corals are attached. Cycles of growth and mortality lead to increases in the sizes of the reef over time and variations in what may constitute living or non-living resources under the continental shelf regime. Deep-water corals straddle the distinction made in the LOSC [Law of the Sea Convention, Ndr] between living and non-living resources.⁵⁸⁷

In ogni caso, il risultato è che i coralli d'acqua fredda rientrano nel regime che la UNCLOS detta per la piattaforma continentale e sono sottratti a quello previsto per le acque sovrastanti⁵⁸⁸.

Sulle risorse naturali indicate dall'art. 77, par. 4, i diritti esclusivi dello Stato costiero implicano senz'altro quello di gestire le risorse e di conservarle. Se poi è vero che l'obiettivo fissato dalla UNCLOS è, anche in questo caso, lo sfruttamento delle risorse naturali (art. 77, par. 1), è altrettanto

⁵⁸⁶ Si ricorderà che similmente, a proposito della ZEE, l'art. 56, conferisce allo Stato costiero diritti sovrani per lo sfruttamento economico collegato alla produzione di energia dall'acqua, dalle correnti e dai venti.

⁵⁸⁷ LONG e GREHAN, *Marine Habitat Protection in Sea Areas under the Jurisdiction of a Coastal Member State of the European Union: The Case of Deep-Water Coral Conservation in Ireland*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2002, p 243.

⁵⁸⁸ Data l'assenza di una definizione di "risorse viventi" (*living resources*) nel testo della UNCLOS, un'altra questione è se il termine faccia riferimento allo stato vitale di una risorsa biologica, ovvero più semplicemente alla natura biologica in sé, da differenziare dalla natura non vivente delle risorse minerali. In questo secondo caso, che i coralli siano vivi o morti non farebbe nessuna differenza ed essi rientrerebbero comunque nel concetto di risorsa vivente.

vero che l'esclusività dei diritti sovrani che lo Stato esercita su di esse consente senz'altro l'istituzione di aree protette sui fondali, anche rivolte al non intervento.

E' questa una differenza consistente rispetto a quanto previsto per le risorse della pesca delle acque sovrastanti, in quanto, come si ricorderà, lo Stato costiero è in questo secondo caso obbligato dalla UNCLOS a garantire l'accesso all'eccedenza delle catture agli altri Stati e potrà istituire aree protette solo rivolte al ripopolamento ittico, laddove invece l'esclusione della pesca in via permanente può – almeno in via di principio – essere considerata una misura illegittima dagli altri Stati.

Paradossalmente accade che, da un lato, il regime della ZEE prevede un obbligo di conservare le risorse viventi (art. 61) ma, obbligando lo Stato costiero anche a garantire l'accesso all'eccedenza, ne impone comunque lo sfruttamento ottimale. Dall'altro lato, il regime della piattaforma continentale non prevede invece alcun obbligo di conservare, ma di fatto consente allo Stato costiero di attuare addirittura il non intervento, attraverso un divieto totale di sfruttamento⁵⁸⁹.

Lo Stato costiero ha anche il diritto esclusivo di autorizzare e di regolare le attività di perforazione della piattaforma (art. 81), qualunque sia il loro scopo⁵⁹⁰.

Inoltre, per ciò che riguarda le attività di ricerca scientifica marina sulla piattaforma entro le 200 miglia, come nella ZEE esse vengono condotte solo con il consenso dello Stato costiero. Tale consenso deve normalmente essere concesso per le ricerche condotte a scopi pacifici allo scopo di accrescere la conoscenza scientifica a beneficio dell'umanità intera (la c.d. ricerca scientifica pura) (art. 246, par. 3). Lo Stato costiero può però discrezionalmente rifiutare il consenso per la realizzazione di un progetto che, fra altre eventualità, possa incidere direttamente sull'esplorazione e sullo sfruttamento delle risorse naturali viventi e non viventi, ovvero preveda la perforazione della piattaforma, l'uso di esplosivi o l'immissione nell'ambiente di sostanze nocive (art. 246, parr. 2 e 5). In tali casi, il carattere puro della ricerca non rileva.

⁵⁸⁹ L'art. 56, relativo ai diritti sovrani che lo Stato costiero esercita sulle risorse naturali della ZEE, enumera distintamente gli obiettivi dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione. Sulle ragioni dell'esclusione di una simile previsione nel regime della piattaforma continentale, che fa solo riferimento all'esplorazione e lo sfruttamento, vi è chi propone la seguente osservazione: "It is arguable that states negotiating UNCLOS could have included 'conserving and managing' in the statement of purpose of the sovereign rights over the continental shelf but did not do so, implying that conservation was not intended to be a legitimate goal for coastal states' powers. However, the inclusion of 'conserving and managing' in the EEZ regime is explicable because of the duties imposed by Article 61 (to conserve the living resources) and 62 (to determine the allowable catch and share any surplus). As no explicit obligation to conserve or manage the resources of the continental shelf is found in Part VI, there was no need to refer to such purposes in Article 77. [...]. A state may decide not to extract oil immediately or it may decide that the oil will never be exploited. [...]. A right not to exploit living resources must also be consistent with the regime of the continental shelf. In light of this context, the fact that conservation is not listed as a purpose (as it is in other parts of the Convention) should not be determinative", MOSSOP, *op.cit.*, p. 290.

⁵⁹⁰ Può trattarsi di attività di estrazione mineraria, di prelievo di gas e petrolio, di asportazione di sabbia e ghiaia e così via.

E' indubbio, quindi, che lo Stato costiero possa vietare le suddette attività all'interno di aree marine protette che abbia istituito sulla piattaforma. Misure del genere si pongono senz'altro in linea con l'art. 208, il quale prevede che lo Stato costiero è tenuto ad adottare norme per la prevenzione, la riduzione e il controllo dell'inquinamento che possa derivare dalle attività condotte sul fondo marino sotto la sua giurisdizione, ovvero da isole artificiali e installazioni su di esso collocate. Tale normativa non deve essere meno efficace di quella adottata a livello internazionale⁵⁹¹.

Per tutelare la biodiversità dei soffioni idrotermali, alcuni paesi hanno appunto istituito aree marine protette allo scopo di sottrarla ad attività di prelievo o di disturbo, nonché per scopi di ricerca scientifica.

In base alla legge del 1996 sugli oceani, il governo canadese può designare aree marine protette e definire le misure, comprese quelle relative allo zonaggio del sito, che regolano o vietano determinate attività⁵⁹². E' il caso di rilevare che, nonostante il chiaro mandato legislativo, sono dovuti trascorrere ben sette anni prima che la pionieristica area marina protetta venisse istituita. Tale area interessa qui in particolare proprio perché rivolta a tutelare una concentrazione di soffioni idrotermali. Si tratta della *Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area*, la cui istituzione risale al 2003⁵⁹³, giustificata dal concorrere di tre criteri per la designazione delle aree marine protette contenuti nella legge sugli oceani del 1996, in particolare:

the conservation and protection of a unique habitat;
 the conservation and protection of a marine area of high biodiversity or biological productivity;
 the conservation and protection of any other marine resources or habitat as is necessary to fulfil the mandate of the Minister.⁵⁹⁴

L'area protetta si trova a circa 2250 metri di profondità e copre circa 100 chilometri quadrati di fondale, includendo una porzione della colonna d'acqua sovrastante costituente la ZEE canadese.

⁵⁹¹ Va tuttavia rilevato che, in questo campo, sono poche le norme internazionali adottate e ancor meno quelle in vigore.

⁵⁹² Oceans Act, 18 December 1996. Secondo la sez. 35, par. 1, della legge: "A marine protected area is an area of the sea that forms part of the internal waters of Canada, the territorial sea of Canada or the exclusive economic zone of Canada and has been designated under this section for special protection for one or more of the following reasons: (a) the conservation and protection of commercial and non-commercial fishery resources, including marine mammals, and their habitats; (b) the conservation and protection of endangered or threatened marine species, and their habitats; (c) the conservation and protection of unique habitats; (d) the conservation and protection of marine areas of high biodiversity or biological productivity; and (e) the conservation and protection of any other marine resource or habitat as is necessary to fulfil the mandate of the Minister".

⁵⁹³ Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area Regulations, 4 March 2003. Cfr. il testo su <http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/17767.66.59.12.Endeavour%20Hydrothermal%20Vents%20Marine%20Protected%20Area%20Regulations.pdf>.

⁵⁹⁴ Oceans Act 1996 *cit.*, sez. 53, par. 1, lett. c, d, e.

Nell'area si trovano quattro diverse concentrazioni di strutture di camini neri (*black smoker*), la cui scoperta risale al 1982⁵⁹⁵.

Alla sez. 2, il regolamento previsto per l'area marina protetta – che viene ivi definita *Area* – vieta le seguenti attività:

No person shall:

(a) disturb, damage or destroy, in the Area, or remove from the Area, any part of the seabed, including a venting structure, or any part of the subsoil, or any living marine organism or any part of its habitat; or

(b) carry out any underwater activity in the Area that is likely to result in the disturbance, damage, destruction or removal of anything referred to in paragraph (a).⁵⁹⁶

Tuttavia, lo stesso strumento prevede anche che:

No person contravenes section 2 if:

(a) the disturbance, damage, destruction or removal is for scientific research for the conservation, protection and understanding of the Area;

(b) subject to subsection (3), a research plan described in subsection (2) is submitted to the Minister at least 90 days before the start of the scientific research in the Area; and

(c) all licences, authorizations or consents required under the *Oceans Act*, the *Coastal Fisheries Protection Act*, the *Coasting Trade Act* or the *Fisheries Act* in respect of the scientific research have been obtained.⁵⁹⁷

Il piano di gestione dell'area regolamenta poi le attività all'interno delle quattro zone in cui è suddiviso lo spazio protetto⁵⁹⁸. Né il regolamento né il piano di gestione fanno tuttavia cenno alle

⁵⁹⁵ Si tratta del *Main Endeavour Field*, del *Mothra Field*, dell'*High Rise Field* e del *Salty Dawg Field*. Cfr. Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area Management Plan, 2001, Fisheries and Oceans Canada, http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/oceans/Endeavour/management_e.htm.

⁵⁹⁶ Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area Regulations *cit.*, sez. 2.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, sez. 3. Come si vede, la ricerca scientifica pura è permessa dietro presentazione del progetto di ricerca al dipartimento per la pesca e gli oceani canadese, non più tardi di novanta giorni prima dell'avvio delle ricerche. Il progetto deve comprendere: "(a) the name, nationality, overall length, maximum draught, net tonnage, propulsion type, call sign, registration number and port number of each ship to be involved in the scientific research in the Area, and the name of the captain of each ship; (b) the names and positions of the persons who are responsible for the development of the scientific research, and the scientific research personnel who will be on board each ship; (c) the date on which the scientific research in the Area is to start, and the itinerary for each ship while it is involved in the research; and (d) a summary of the scientific research to be conducted in the Area, together with a detailed map of the research area, which summary shall specify: (i) the data to be collected and sampling protocols to be used, (ii) the other techniques, if any, to be used, such as those involving explosives, radioactive labelling or remotely operated vehicles, (iii) the equipment to be moored and the method of mooring, and (iv) the substances, if any, that are intended to be discharged. (3) A research plan is not required to be submitted under paragraph (1)(b) if the information required under subsection (2) has previously been submitted in writing to obtain a consent under the *Coasting Trade Act* to conduct the scientific research. (4) A person who submits a research plan shall immediately notify the Minister in writing of any subsequent changes to the plan".

⁵⁹⁸ Cfr. Endeavour Hydrothermal Vents Marine Protected Area Management Plan *cit.*

attività di ricerca applicata, che implicino un prelievo di campioni dai camini, come la bioprospezione. Tale attività sembra pertanto ricadere nel divieto di cui alla sez. 2 del regolamento citato.

In Portogallo, la comunità scientifica, il WWF e il governo regionale delle Azzorre hanno intrapreso un'iniziativa rivolta alla creazione di due aree marine protette per tutelare le sorgenti idrotermali che si trovano nei pressi dell'arcipelago. In particolare, il sito *Menez Gwen* ospita un vulcano sottomarino alto 700 metri e camini neri a circa 850 metri di profondità. Il sito *Lucky Strike* rappresenta la più grande concentrazione di soffioni idrotermali conosciuta al mondo, con 21 camini neri attivi lungo una distesa sottomarina di circa 150 chilometri quadrati, a una profondità di 1700 metri sotto il livello del mare intorno a un lago di lava fossile⁵⁹⁹.

In un seminario promosso dal Segretario dell'ambiente del governo regionale delle Azzorre e svoltosi a Horta nel 2002⁶⁰⁰, diversi esperti⁶⁰¹ hanno definito una serie di raccomandazioni rivolte alla stesura di un progetto preliminare del decreto e dei regolamenti relativi alle aree marine protette in questione⁶⁰². Le due aree protette verrebbero istituite nell'ambito della Convenzione OSPAR, "allo scopo di prevenire il degrado e i danni alle specie, agli *habitat* e ai processi ecologici, sulla base dell'approccio precauzionale"⁶⁰³.

Entrambi i siti in questione includerebbero non solo i relativi soffioni idrotermali, ma anche la colonna d'acqua sovrastante e il fondo marino⁶⁰⁴. La ricerca scientifica costituirebbe l'unica attività ammessa. Altre attività, come la bioprospezione, l'estrazione mineraria e altri usi commerciali come l'estrazione di energia geotermica verrebbero vietati all'interno delle aree. Anche nella fascia che circonda le due aree protette, se una delle attività appena menzionate può avere un impatto sui siti in questione ne è previsto il divieto ovvero il rilascio di un permesso a seguito della presentazione di una valutazione di impatto ambientale⁶⁰⁵.

Oltre all'istituzione di aree marine protette rivolte al non intervento e alla ricerca scientifica, all'interno delle 200 miglia è ammessa anche la possibilità, per lo Stato costiero, di istituire sui

⁵⁹⁹ *Lucky Strike and Menez Gwen – The First Deep Sea Marine Protected Areas*, WWF, 2002.

⁶⁰⁰ SANTOS, COLAÇO e CHRISTIANSEN, *Management of Deep-sea Hydrothermal Vent Fields MPA in the Azores Triple Junction. Proceedings of the Workshop*, Arquipélago-Life and Marine Science, Horta, 2003.

⁶⁰¹ Università delle Azzorre, IFREMER, Università del Quebec, Centro oceanografico di Southampton, WWF, IUCN, Commissione oceanografica intergovernativa (IOC), UNESCO, InterRidge, Istituto oceanografico della Marina portoghese. Cfr. anche *Towards planning of seafloor observatory programs for the MAR region: Proceedings of the II MoMAR Workshop*, 2002. Cfr. il testo su http://www.interridge.org/files/interridge/momar_rpt2002.pdf.

⁶⁰² Tuttora allo stadio di progetto, si tratta del *Regulamento do plano de ordenamento dos parques marinhos Lucky Strike e Menez Gwen – proposta decreto regulamentar* e della *Proposta de decreto legislativo parque marhino Lucky Strike e Menez Gwen*, 2003.

⁶⁰³ Cfr. OSPAR Guidelines for the Identification and Selection of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area, par. 4.

⁶⁰⁴ SANTOS, COLAÇO e CHRISTIANSEN, *op.cit.*, p. 21.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, pp. 25-26.

fondali aree marine protette nelle quali vengano vietate attività in grado di danneggiare le specie sedentarie, incluse le pratiche di pesca con effetti distruttivi dei fondali⁶⁰⁶.

Quest'ultimo divieto, peraltro, non interferisce né con la libertà di navigazione né con le attività di pesca⁶⁰⁷, giacché lo stesso Codice di condotta della FAO per la pesca responsabile⁶⁰⁸, pur costituendo uno strumento di *soft law*, prevede proprio l'impiego di attrezzature da pesca che non causino dei danni agli ecosistemi marini⁶⁰⁹. Inoltre, le Parti all'Accordo sull'attuazione delle

⁶⁰⁶ Il problema si complica a livello comunitario, laddove la regolamentazione delle attività connesse alla pesca rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Comunque, quest'ultima ha affrontato il problema per quanto riguarda i *Darwin Mounds*, che devono il loro nome alla nave da ricerca *Charles Darwin*. Scoperti nel 1998 a circa 185 chilometri a Nord-Ovest di Cape Wrath in Scozia, si tratta di un centinaio di collinette, ciascuna di circa 100 metri di diametro e 5 metri di altezza. Ogni collinetta è un vulcano di sabbia conico e la maggior parte di esse presenta una coda dalle caratteristiche uniche, che nel procedere a valle forma delle zone con una superficie a goccia che si estende per centinaia di metri. Su queste code sorgono colonie viventi di *Lophelia pertusa* e di altri coralli d'acqua fredda. Nel Regolamento (CE) n. 602/2004 del Consiglio del 22 marzo 2004, recante modifica del regolamento (CE) n. 850/98 per quanto riguarda la protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca a strascico in una zona a nord-ovest della Scozia, in GUCE n. L 97 del 1° aprile 2004, pp. 30-31, si legge che: "(3) Recenti rapporti scientifici, in particolare i rapporti del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, riferiscono che in una zona a nord-ovest della Scozia, soggetta alla giurisdizione del Regno Unito, sono stati rilevate e cartografate in modo dettagliato aggregazioni di coralli di acque profonde (*Lophelia pertusa*). Tali aggregazioni, note come «Darwin Mounds», risultano in buono stato di conservazione ma presentano segni di danni dovuti ad operazioni di pesca con reti a strascico; (4) Secondo i rapporti scientifici questi tipi di aggregazioni costituiscono habitat che ospitano comunità biologiche importanti e ad alta diversità. In molti consessi si ritiene che tali habitat richiedano una protezione prioritaria. In particolare la convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale («Convenzione OSPAR») ha recentemente inserito le scogliere coralline di acque profonde in un elenco di habitat minacciati; (5) La direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (4) inserisce le scogliere tra gli habitat naturali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione. Il Regno Unito ha formalmente espresso l'intenzione di designare i Darwin Mounds come area speciale di conservazione al fine di proteggere questo tipo di habitat in ottemperanza agli obblighi che gli incombono in forza della suddetta direttiva; (6) Dagli studi scientifici risulta che il recupero dei coralli danneggiati dagli attrezzi per la pesca a strascico è impossibile o molto lento e difficile. È pertanto opportuno vietare l'uso di reti a strascico e di attrezzi analoghi nella zona intorno ai Darwin Mounds". Il regolamento n. 850/98 suddetto è stato quindi modificato attraverso l'aggiunta del seguente paragrafo (n. 4): "Ai pescherecci è vietato utilizzare reti a strascico o reti da traino di tipo analogo, operanti a contatto con il fondo marino, nella zona delimitata dalla linea che congiunge le seguenti coordinate: latitudine 59°54 N, longitudine 6°55 W; latitudine 59°47 N, longitudine 6°47 W; latitudine 59°37 N, longitudine 6°47 W; latitudine 59°37 N, longitudine 7°39 W; latitudine 59°45 N, longitudine 7°39 W; latitudine 59°54 N, longitudine 7°25 W".

⁶⁰⁷ L'art. 78 della UNCLOS prevede infatti che: "1. The rights of the coastal State over the continental shelf do not affect the legal status of the superjacent waters or of the air space above those waters. 2. The exercise of the rights of the coastal State over the continental shelf must not infringe or result in any unjustifiable interference with navigation and other rights and freedoms of other States as provided for in this Convention".

⁶⁰⁸ FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995.

⁶⁰⁹ Per quanto può interessare, in particolare, la tutela dei coralli d'acqua fredda, lo strumento menzionato prevede che: "6.1 States and users of living aquatic resources should conserve aquatic ecosystems. The right to fish carries with it the obligation to do so in a responsible manner so as to ensure effective conservation and management of the living aquatic resources. [...]. 6.4 Conservation and management decisions for fisheries should be based on the best scientific evidence available, also taking into account traditional knowledge of the resources and their habitat, as well as relevant environmental, economic and social factors. States should assign priority to undertake research and data collection in order to improve scientific and technical knowledge of fisheries including their interaction with the ecosystem. In recognizing the transboundary nature of many aquatic ecosystems, States should encourage bilateral and multilateral cooperation in research, as appropriate. 6.5 States and subregional and regional fisheries management organizations should apply a precautionary approach widely to conservation, management and exploitation of living aquatic resources in order to protect them and preserve the aquatic environment, taking account of the best scientific evidence available. The absence of adequate scientific information should not be used as a reason for postponing or failing to take measures to conserve target species, associated or dependent species and non-target species and their environment. 6.6 Selective and environmentally safe fishing gear and practices should be further developed and applied, to the extent practicable, in order to maintain biodiversity and to conserve the population structure and aquatic ecosystems and protect fish

disposizioni della UNCLOS del 10 dicembre 1982 relative alla conservazione e alla gestione dei banchi di pesce transzonali e altamente migratori (New York, 4 dicembre 1995, d'ora innanzi Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce)⁶¹⁰ prevede che:

In implementing the precautionary approach, States shall:
develop data collection and research programmes to assess the impact of fishing on non-target and associated or dependent species and their environment, and adopt plans which are necessary to ensure the conservation of such species and to protect habitats of special concern.⁶¹¹

La Norvegia, per esempio, con il decreto n. 6 dell'11 marzo 1999⁶¹², ha indicato le misure per la protezione della barriera corallina d'acqua fredda che si trova sulla sua piattaforma continentale, vietando le attività che danneggiano o distruggono i coralli e le attività di pesca con lo strascico. Come poc'anzi ricordato, sulla piattaforma continentale norvegese è stata infatti rinvenuta una parte consistente delle concentrazioni di coralli d'acqua fredda finora conosciute.

La piattaforma continentale oltre le 200 miglia dalle linee di base – Le risorse dei fondali che possono trovarsi entro il bordo esterno del margine continentale oltre le 200 miglia dalle linee di base sono le stesse sopra menzionate, con la sola differenza che a questa distanza dalla costa è assai più probabile la presenza di soffioni idrotermali e di vulcani sottomarini, mentre è un po' meno probabile la presenza dei coralli d'acqua fredda.

Le risorse naturali della porzione di piattaforma che si trova oltre il limite delle 200 miglia risultano più difficili da tutelare rispetto a quelle della piattaforma – ovvero della porzione di essa – che soggiace alla ZEE (ovviamente, nel caso in cui una ZEE sia stata dichiarata dallo Stato costiero).

Entro le 200 miglia, infatti, laddove una ZEE venga dichiarata, gli Stati esercitano diritti sovrani sia sulle risorse naturali dei fondali sia su quelle delle acque sovrastanti, nell'ambito di un regime unico – sebbene, come si è visto, non esattamente coerente – concernente la regolamentazione del loro sfruttamento.

quality. Where proper selective and environmentally safe fishing gear and practices exist, they should be recognized and accorded a priority in establishing conservation and management measures for fisheries. States and users of aquatic ecosystems should minimize waste, catch of non-target species, both fish and non-fish species, and impacts on associated or dependent species”.

⁶¹⁰ Entrato in vigore l'11 dicembre 2001.

⁶¹¹ Art. 6, par. 3, lett. d. In questo senso, l'accordo citato complementa, per quanto concerne i rischi derivanti dalla pesca, l'art. 194, par. 5, della UNCLOS.

⁶¹² Per il testo in norvegese del regolamento, v. <http://faolex.fao.org/docs/html/nor19959.htm>. Chi scrive non è stato in grado di reperire un testo tradotto dal norvegese.

Oltre le 200 miglia, invece, la combinazione dei diritti esclusivi degli Stati costieri sulle risorse dei fondali della piattaforma con le libertà degli altri Stati esercitabili nella colonna d'acqua sovrastante costituente l'alto mare configura un quadro più problematico, innanzi tutto per ciò che concerne la protezione delle risorse naturali viventi. Alcune conseguenze meno favorevoli per gli Stati costieri, sia pure solo in termini economici, sono poi previste rispetto allo sfruttamento delle risorse minerarie⁶¹³. Infine, poiché in materia di ricerca scientifica marina sui fondali della piattaforma gli Stati costieri dispongono di poteri più limitati oltre le 200 miglia rispetto a quanto è previsto nello spazio contenuto all'interno della stessa distanza da terra, diverse conseguenze possono derivare a seconda che la bioprospezione oltre le 200 miglia venga considerata attività di ricerca scientifica ovvero attività estrattiva.

Partendo dal primo dei problemi menzionati, dal momento che in alto mare vige la libertà di pesca, nello spazio della piattaforma oltre le 200 miglia l'individuazione di quali creature rientrano nella definizione di specie sedentaria – l'unica categoria di risorse viventi, come si è visto, sulla quale lo Stato costiero esercita diritti esclusivi oltre le 200 miglia – assume un'importanza cruciale. Lo Stato costiero potrà ad esempio istituire un'area marina protetta per tutelare le specie sedentarie della piattaforma oltre le 200 miglia solo laddove vi sia un generale consenso circa la loro effettiva sedentarietà, ma se le stesse risorse fossero invece riconducibili, secondo altri Stati, al regime della libertà di pesca valevole in generale per le risorse viventi delle acque sovrastanti, allora la misura potrebbe venire contestata allo Stato costiero come illegittima⁶¹⁴. E' stato inoltre rilevato che:

The definition of sedentary species may take on particular importance as resources not traditionally targeted for extraction become commercially and scientifically important.⁶¹⁵

Per ciò che concerne le specie che risultano nuove alla scienza, può essere ancora più difficile determinarne la natura sedentaria, dal momento che si tratta di creature ancora poco conosciute. Inoltre, attività particolari di prelievo come la bioprospezione possono sollevare il problema di

⁶¹³ La questione non rileva particolarmente per il tema della ricerca, quindi qui basti solo dire che sulle risorse minerarie della piattaforma oltre le 200 miglia lo Stato costiero mantiene i suoi diritti esclusivi di esplorazione e di sfruttamento, ma deve pagare una parte dei proventi all'Autorità internazionale per i fondi marini (d'ora innanzi ISA). Si tratta di una soluzione di compromesso prevista dalla UNCLOS per la diminuzione delle risorse ricadenti nel regime dell'Area conseguentemente all'estensione delle giurisdizioni nazionali sulla piattaforma oltre le 200 miglia.

⁶¹⁴ Diverse controversie sono in effetti sorte riguardo al carattere sedentario o meno delle specie cacciabili sui fondali. Per esempio, nel 1963 una controversia tra la Francia e il Brasile interessò la natura sedentaria delle aragoste (*lobsters*) presenti sulla piattaforma brasiliana oltre le 200 miglia: le aragoste infatti nuotano quando vengono attaccate, perdendo così il contatto con il fondale. Nel 1994, le autorità canadesi procedettero al fermo di un peschereccio americano intento a prelevare cappellette (*scallops*) dalla piattaforma canadese oltre il limite delle 200 miglia: anche questi animali, a differenza di altri molluschi, sono in effetti in grado di muoversi perdendo il contatto con il fondale. Nel primo caso un accordo tra i due paesi garantì un prelievo controllato delle aragoste ai pescherecci francesi; nel secondo caso gli Stati Uniti riconobbero invece il carattere sedentario delle cappellette, abbandonando le attività di prelievo sui fondali canadesi.

⁶¹⁵ MOSSOP, *op.cit.*, p 291.

quando individuare il momento in cui tali specie risultano “sfruttabili” ai sensi dell’art. 77. A questo proposito, vi è chi osserva che il relativo linguaggio utilizzato dalla UNCLOS – *at the harvestable stage* – non deve essere interpretato:

in a way that would exclude organisms that are not (yet) intended for exploitation.⁶¹⁶

In altri casi, invece, come già rilevato in precedenza, l’assegnazione o meno di una specie alla categoria in questione non rileva, ai fini pratici, in modo così determinante, poiché il collegamento ecosistemico tra le risorse fa sì che alcune ricadano di riflesso nell’ambito dello stesso regime previsto per altre. Si pensi, ad esempio, a un’area marina protetta rivolta a tutelare una barriera corallina di profondità: anche gli animali che vivono in prossimità di essa, siano o meno inquadrabili nella categoria in questione, verranno di fatto protetti, in assenza di mezzi per poterli prelevare diversi da quelli che possono danneggiare i coralli (innanzi tutto, come si è visto, le reti a strascico).

Un ulteriore problema può sorgere laddove lo Stato costiero non abbia individuato specie sedentarie sulle quali esercitare i suoi diritti esclusivi sulla piattaforma oltre le 200 miglia. In questo caso, una misura diretta a vietare l’utilizzo di reti a strascico in quello spazio marino può essere contestata dagli altri Stati come interferente con la libertà di pesca, dal momento che non esiste su quel fondale una necessità di tutelare specie sedentarie che ne giustifichi l’adozione. Sulle altre specie viventi oggetto del prelievo, infatti, lo Stato costiero non gode di alcun diritto esclusivo, giacché esse rientrano nel regime dell’alto mare.

Si aggiunga ora, rispetto a quanto finora illustrato, che le reti a strascico non costituiscono l’unica tipologia di pesca in grado di annientare le risorse viventi dei fondali⁶¹⁷. A proposito delle misure restrittive a questo riguardo adottabili dallo Stato costiero, come già in precedenza rilevato per il regime della ZEE⁶¹⁸, anche qui la risposta alla domanda se l’istituzione di un’area protetta oltre le 200 miglia nella quale venga vietata una particolare tipologia di pesca di impatto sulle specie dei fondali sia conforme o meno al diritto internazionale dipende dal livello in cui la misura di tutela interferisce con le libertà degli altri Stati, non già dal fatto in sé di comportare una restrizione, essendo altre restrizioni già contemplate dalla UNCLOS.

⁶¹⁶ MOLENAAR, *Unregulated Deep-Sea Fisheries: A Need for a Multi-Level Approach*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, p. 245.

⁶¹⁷ “The closer a net is to the seabed, the greater the possibility that it will come into contact with the sea floor, possibly accidentally, causing damage to the benthic habitat and collecting sedentary species as by-catch. Therefore, for the coastal state to protect its resources, it may be seen as necessary to prohibit trawling on and within a certain distance of the sea floor. It is permissible under UNCLOS?”, MOSSOP, *op.cit.*, p. 296.

⁶¹⁸ Cfr. par. precedente.

Così, per esempio, se il divieto di utilizzare attrezzature da pesca a una distanza inferiore a 100 metri dal fondale può rappresentare una misura ragionevole laddove avallata da riscontri scientifici, restrizioni maggiori potrebbero essere contestate dagli altri Stati.

Sembra rispondere a questo ragionamento la misura di protezione adottata dall’Australia:

Some coastal states have imposed restricted trawling to protect the sea floor within the EEZ. Australia, for example, has prohibited trawling deeper than 500 m below the ocean surface in the Tasmanian Seamounts Marine Reserve.⁶¹⁹

Sebbene, come si vede, la riserva si collochi in realtà entro le 200 miglia della ZEE australiana, il ragionamento illustrato potrebbe valere anche per proteggere specie sedentarie che si trovano oltre tale distanza a partire dalle linee di base.

Un’ultima questione riguardante l’istituzione di aree marine protette sulla piattaforma oltre le 200 miglia allo scopo di tutelare le specie sedentarie riguarda il monitoraggio e l’applicazione della legislazione da parte dello Stato costiero.

A una distanza così consistente da terra, può risultare difficile controllare la conformità alla legge delle attrezzature da pesca e delle modalità del loro utilizzo da parte delle navi straniere.

Inoltre, se la UNCLOS prevede, come già illustrato a suo tempo⁶²⁰, che lo Stato costiero può adottare diverse misure applicative per garantire l’osservanza delle leggi e dei regolamenti che esso abbia adottato in materia di pesca all’interno delle 200 miglia della propria ZEE (art. 73)⁶²¹, una tale previsione ovviamente non risulta applicabile alla porzione di piattaforma continentale oltre le 200 miglia, laddove sussiste la libertà di pesca dell’alto mare e la giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera della nave (art. 92).

La prassi nazionale, tuttavia, non sembra considerare l’assenza di poteri applicativi espliciti sulle risorse viventi della piattaforma oltre le 200 miglia come un ostacolo insormontabile:

⁶¹⁹ MOSSOP, *op.cit.*, p. 297. A partire dal 27 giugno 2007, la *Tasmanian Seamounts Marine Reserve* è stata incorporata nella più ampia *Huon Commonwealth Marine Reserve*. La riserva si divide in due zone, classificate nella categoria VI e nella categoria Ia dell’IUCN. Il divieto di pescare al di sotto dei 500 metri di profondità è rimasto. Il piano di gestione che regola le attività da autorizzare all’interno della riserva consente la pesca pelagica, ma la definisce come segue: “Pelagic fishing in this context is defined as fishing in the area from the sea surface to 500 metres below sea level”. E’ poi previsto che: “registration under an approval from the Director of National Parks is required before any commercial fishing vessel is allowed in the zones”, Management arrangements for activities in Huon Commonwealth Marine Reserve, Department of the Environment and Water Resources, 2007. Azioni rivolte a tutelare la biodiversità dei fondali della piattaforma attraverso aree protette sono state intraprese anche da altri Stati, oltre all’Australia: “New Zealand has protected at least 19 seamounts using marine reserves or MPAs, with some areas closed to fishing, while others are managed for a range of activities. In North America, the USA has implemented measures to protect seamounts off the coast of Alaska and shallow seamounts associated with the Cordell bank off the coast of California, to mention but a few”, LEARY, *Conservation and Management of Vulnerable Deep-Water Ecosystems in Areas Beyond National Jurisdiction: Are Marine Protected Areas Sufficient?*, in *Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, IUCN, 2005, p. 57.

⁶²⁰ Cfr. par. precedente.

⁶²¹ Sono compresi l’abbordo, l’ispezione, il fermo e la sottoposizione a procedimento giudiziario.

l'intervento in alto mare delle autorità canadesi, che nel 1994 arrestarono un peschereccio statunitense intento a prelevare cappesante dalla piattaforma oltre la ZEE canadese, è un esempio di questa prassi⁶²².

Ma piuttosto che ricorrere a misure unilaterali, ovvero, nei casi più estremi, a interventi che possono suscitare contestazioni a causa delle interferenze che comportano con le libertà dell'alto mare, gli Stati che hanno piattaforme continentali che si estendono oltre la ZEE o che comunque sottostanno all'alto mare possono raggiungere degli accordi nell'ambito delle organizzazioni regionali per la gestione della pesca (d'ora innanzi RFMO), che stabiliscano delle misure di conservazione e di gestione delle risorse sedentarie che si trovano oltre le 200 miglia. Questa soluzione può essere perseguita, tuttavia, solo laddove la RFMO abbia nel caso specifico la competenza per gestire le risorse viventi in questione – e non è sempre detto, visto che la maggior parte di queste organizzazioni gestisce i banchi di pesce altamente migratori o transzonali – e soprattutto laddove esista una RFMO in quella specifica regione. Un'altra soluzione può consistere nella conclusione di accordi bilaterali tra lo Stato costiero e i singoli Stati che intraprendono attività di pesca sulla piattaforma oltre le 200 miglia.

In aggiunta alla tutela delle specie sedentarie e dei poteri in proposito esercitabili dallo Stato costiero anche attraverso l'istituzione di aree marine protette, la seconda questione che qui si vuole esaminare riguarda la bioprospezione delle risorse genetiche della piattaforma oltre le 200 miglia, che come si è anticipato rappresenta un'attività non facilmente classificabile.

Da un lato, vi è chi considera la bioprospezione un'attività di ricerca scientifica “pura”, pretendendo di inquadrarla nel relativo regime della UNCLOS. Dall'altro lato, vi è chi piuttosto la considera ricerca “applicata”, più propriamente classificabile come attività estrattiva.

Il problema interpretativo deriva anche e soprattutto dalla circostanza che la UNCLOS regola la ricerca scientifica marina (Parte XIII), ma non la definisce⁶²³.

Se la bioprospezione venisse considerata come attività estrattiva, lo Stato costiero potrebbe pretendere di esercitare diritti esclusivi sul materiale genetico della piattaforma, autorizzando e regolando il prelievo di specie sedentarie di interesse scientifico. Gli altri Stati non potrebbero intraprendere attività di bioprospezione senza il suo espresso consenso. Nell'esercizio dei suoi

⁶²² Cfr. *supra*, nota 614.

⁶²³ L'art. 240 enumera i principi generali applicabili alle attività di ricerca scientifica marina. Essa deve essere condotta esclusivamente per fini pacifici, attraverso metodi scientifici appropriati e mezzi compatibili con le disposizioni della UNCLOS, senza interferire in modo ingiustificato con gli altri usi legittimi del mare (i quali, a loro volta, terranno conto delle necessità della ricerca scientifica) e nel rispetto di tutti i regolamenti pertinenti adottati conformemente alla UNCLOS, inclusi quelli relativi alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino. L'art. 244 richiede inoltre uno scambio di informazioni a livello internazionale sui programmi di ricerca intrapresi e sulle conoscenze scaturite dalla ricerca scientifica marina.

diritti esclusivi, lo Stato costiero potrebbe anche decidere di istituire aree marine protette per le risorse genetiche della piattaforma rivolte alla ricerca scientifica nazionale o al non intervento⁶²⁴.

Se invece la bioprospezione venisse considerata come attività di ricerca scientifica, allora i poteri dello Stato costiero risulterebbero assai più limitati, soprattutto con riferimento alla possibilità di tutelare la diversità genetica dei fondali soggetti alla sua giurisdizione attraverso aree protette.

Accade infatti che l'art. 246, par. 6, regolando la ricerca scientifica sulla piattaforma oltre le 200 miglia, prevede che lo Stato costiero non può esercitare il proprio potere discrezionale per negare il consenso alla realizzazione di progetti di ricerca scientifica marina, tranne che in quelle aree specifiche che esso abbia ufficialmente designato come aree dove sono in corso, ovvero lo saranno entro un ragionevole periodo di tempo, operazioni di sfruttamento o di esplorazione approfondita⁶²⁵.

Dal momento che la UNCLOS vieta esplicitamente allo Stato costiero di esercitare il suo potere discrezionale per negare il consenso alle attività di ricerca straniere oltre le 200 miglia con la sola eccezione di zone specifiche che esso abbia appositamente designato, ma che sembrano tuttavia soggette a una sorta di vincolo di destinazione d'uso, è naturale chiedersi:

If a state declares an area of the outer continental shelf a “reserve” to protect its biodiversity, to what extent does this allow the state to refuse to allow MSR projects in that area?⁶²⁶

L'art. 246, par. 6, fa esplicitamente riferimento agli obiettivi dello sfruttamento o dell'esplorazione approfondita (*exploitation or detailed exploratory operations*).

Se nell'ambito di questi obiettivi viene ricompreso quello rivolto alla conservazione – presupposto necessario in vista dello sfruttamento e dell'esplorazione suddetti – allora lo Stato costiero può senz'altro negare il consenso alle attività di bioprospezione di altri Stati in certe aree della sua piattaforma oltre le 200 miglia. La disposizione citata richiede però che lo sfruttamento ovvero l'esplorazione approfondita da parte dello Stato costiero abbiano luogo entro un ragionevole periodo di tempo (*within a reasonable period of time*).

⁶²⁴ Riconoscendo la sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali (art. 3), la CBD subordina l'accesso alle risorse genetiche alla volontà dello Stato nel cui territorio le risorse si trovano. Queste previsioni sembrano sostenere l'interpretazione per cui lo Stato costiero dovrebbe essere titolare del diritto di decidere se la bioprospezione possa o meno essere intrapresa da società straniere sulla sua piattaforma continentale. E' vero che l'art. 15 della CBD richiede che le Parti si sforzino di creare le condizioni per facilitare l'accesso alle proprie risorse genetiche, senza imporre restrizioni che contrastino con lo spirito della CBD, ma si tratta di una mera esortazione, non già di un obbligo dello Stato di garantire ad altri Stati l'accesso al materiale genetico che si trova sul suo territorio.

⁶²⁵ Gli Stati costieri devono notificare con un preavviso ragionevole la designazione di tali aree ed eventuali loro modifiche, ma non sono tenuti a fornire raggugli sulle operazioni che intendono intraprendere.

⁶²⁶ MOSSOP, *op.cit.*, p. 295.

Sembra doversi desumere che se lo Stato costiero non intende sfruttare o esplorare la piattaforma oltre le 200 miglia nel termine suddetto⁶²⁷, l'istituzione di un'area protetta potrebbe venire contestata dagli altri Stati. Si tenga presente, però, che non si tratta qui di attività di sfruttamento massivo come l'estrazione mineraria o petrolifera, ma di prelievo di campioni e altre attività connesse all'esplorazione scientifica.

L'art. 246, par. 7, in ogni caso, fa salvi i diritti che gli Stati costieri esercitano ex art. 77, quindi, se un progetto straniero dovesse comportare attività di bioprospezione che lo Stato costiero classifica come attività estrattive, tale progetto potrà nella pratica essere bloccato sulla base dell'interpretazione dello Stato costiero per cui quella tipologia di prelievo di specie sedentarie deve necessariamente ottenere la sua autorizzazione.

Diverse interpretazioni sono state avanzate riguardo alla classificazione della bioprospezione come attività estrattiva ovvero come ricerca scientifica, ma non sembra rinvenibile, nella UNCLOS, un solido argomento giuridico che imponga in via definitiva la scelta dell'una o dell'altra opzione⁶²⁸. Il dibattito è peraltro influenzato dalla discussione tuttora in corso relativa alla classificazione della bioprospezione sui fondali al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali (l'Area), rispetto alla quale ancora sussiste un vuoto normativo⁶²⁹.

Per quanto riguarda, infine, le già menzionate attività di estrazione di gas e petrolio ovvero della posa di condotte, è indubbio che lo Stato costiero possa rendere l'esercizio di tali attività compatibile con l'esistenza di un'area marina protetta anche sulla piattaforma oltre le 200 miglia, in quanto anche a tale distanza lo Stato costiero gode di diritti esclusivi sia rispetto all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse naturali, sia rispetto all'autorizzazione e alla regolamentazione delle perforazioni, qualunque sia il loro scopo (artt. 77 e 81). Per ciò che concerne le condotte, nell'autorizzarne la posa lo Stato potrà imporre una deviazione del percorso allo scopo di evitare una zona protetta (art. 79, par. 3). A proposito di queste attività nulla cambia, come si vede, rispetto a quanto previsto all'interno delle 200 miglia dalle linee di base.

Così esaminato il regime della piattaforma continentale sia entro sia oltre le 200 miglia dalle linee di base, per concludere si vogliono solo richiamare gli strumenti internazionali oggetto di

⁶²⁷ Si consideri, tuttavia, che ogni valutazione circa la "ragionevolezza" del periodo di tempo entro il quale procedere rientra nella discrezionalità dello Stato costiero, soprattutto laddove è previsto che esso non sia tenuto a fornire ragguagli sulle operazioni che intende effettuare e, si deve quindi presumere, nemmeno sul tempo che gli ci vorrà per prepararle (art. 246, par. 6).

⁶²⁸ Per esempio, vi è chi ha tentato una distinzione che si fonda sulla finalità commerciale o meno del prelievo: "If the results of MSR [Marine Scientific Research, Ndr] be used at any stage for commercial gains, the regime for MSR would cease to apply. In such a case, the research would then be deemed to have been a commercially-oriented activity. It can also be assumed that if the results of marine scientific research are not made available as per Article 244, the activity does not qualify as MSR, and should be subject to another regime", ARICO e SALPIN, *Bioprospecting of Genetic Resources in the Deep Seabed: Scientific, Legal and Policy Aspects*, UNU-IAS Report, 2005, p. 34.

⁶²⁹ Cfr. *infra*, par. seguente.

trattazione della presente ricerca⁶³⁰ il cui ambito spaziale di applicazione si estende fino a ricomprendere la piattaforma continentale.

Si è già anticipato che la Direttiva “*Habitat*” trova senz’altro applicazione anche sulla piattaforma continentale degli Stati comunitari⁶³¹ e si è fornito l’esempio dei coralli d’acqua fredda scozzesi protetti dal regolamento comunitario proprio sulla base dello scopo della direttiva⁶³². Qui basti aggiungere che quest’ultima ovviamente si applica sia nel caso in cui la piattaforma si estenda fino a 200 miglia sia nel caso in cui il limite del margine continentale venga individuato oltre tale distanza.

Anche il Protocollo SPAMI, infine, potrebbe trovare applicazione sulle piattaforme degli Stati parte, dal momento che esso estende il suo ambito spaziale all’intera area del Mar Mediterraneo, inclusi il fondo marino e il relativo sottosuolo (art. 2)⁶³³ e che SPAMI possono essere istituite parzialmente o interamente in alto mare (art. 9).

3. Il regime della UNCLOS per la protezione degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali

Nel preambolo, la UNCLOS riconosce che i problemi che interessano gli oceani sono strettamente relazionati e che quindi essi necessitano di essere considerati in modo unitario⁶³⁴. Tuttavia, già nell’esame del regime che la UNCLOS detta per gli spazi soggetti alle giurisdizioni nazionali si è potuto constatare che il criterio zonale impone comunque una ripartizione giurisdizionale che non sempre permette di far fronte in modo unitario ai suddetti problemi. A ciò si aggiunge il limite derivante dal criterio funzionale, che la UNCLOS affianca al criterio zonale, il quale assoggetta attività diverse a regimi diversi, soprattutto sotto il profilo della protezione ambientale.

Tale situazione risulta ancora più evidente laddove venga in considerazione il regime dettato dal trattato per gli spazi marini che si trovano oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. Il confronto con le previsioni che sono state finora esaminate dimostra infatti che, a dispetto del proposito contenuto nel preambolo poco sopra richiamato, ciò che è risultato dallo sviluppo progressivo del diritto internazionale del mare di diversi decenni, codificato infine nella UNCLOS, è in realtà un

⁶³⁰ Cfr. *supra*, Ambito della ricerca.

⁶³¹ Cfr. *supra*, par. precedente.

⁶³² Cfr. *supra*, nota 606.

⁶³³ Poiché, a differenza della ZEE, la piattaforma continentale esiste *ipso iure* e non dipende da una proclamazione dello Stato costiero, si consideri che: “the whole Mediterranean seabed becomes an area to be allocated to the coastal States, on the basis of the maritime boundaries to be established under international law”, SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas* cit., p. 51.

⁶³⁴ Così una delle frasi del Preambolo: “*Conscious* that the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole, [...]”.

sistema fondato non già soltanto sulla divisione, ma addirittura sulla contrapposizione tra regimi divergenti.

Se il regime dell'alto mare previsto dalla UNCLOS, come si vedrà, si fonda ancora sostanzialmente sul principio del libero accesso ed è solo temperato da vaghi obblighi di conservazione delle risorse e di protezione dell'ambiente, le risorse minerarie dell'Area – cioè dei fondali marini e del relativo sottosuolo al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali (art. 1, par. 1, n. 1) – sono invece soggette a un regime fondato sul concetto di patrimonio comune dell'umanità e affidate all'amministrazione gestionale di un'entità sopranazionale. Un vuoto normativo si registra invece, come si vedrà, per le risorse viventi dell'Area⁶³⁵.

La considerazione che precede porta a operare una prima necessaria distinzione, quindi, tra le aree marine protette istituite nell'Area e quelle istituite sulla colonna d'acqua sovrastante, cioè l'alto mare⁶³⁶. E anche questo diverso *status* giuridico dei fondali marini internazionali da un lato e della colonna d'acqua sovrastante dall'altro non fa altro che esasperare quella divisione sopra menzionata e rende più difficile lo sviluppo progressivo di un sistema giuridico coerente per proteggere l'ambiente marino e le sue risorse proprio nella porzione più ampia della distesa salata.

E' stato inoltre rilevato che una distinzione ulteriore dovrebbe essere operata tra quelle porzioni di alto mare che rappresentano potenziali ZEE degli Stati e l'alto mare che invece si trova oltre il limite delle 200 miglia dalle linee di base, poiché lo *status* giuridico dei due spazi sarebbe diverso⁶³⁷.

Le minacce alla biodiversità che si trova oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali e alle quali le aree marine protette potrebbero essere chiamate a far fronte possono derivare dalle seguenti attività:

marine capture fisheries, navigation, marine scientific research, bioprospecting, laying of submarine cables and pipelines, constructing artificial islands and other installations,

⁶³⁵ “According to UNCLOS, the high seas water column is *res communis*, the mineral resources of the area common heritage of mankind, but neither the UNCLOS nor the CBD governing the status of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction”, ROCHETTE, *Towards a New Governance of High Seas Biodiversity*, Institute for Sustainable Development and International Relations, Paris, (anno di pubblicazione non disponibile), p. 4.

⁶³⁶ Mentre la colonna d'acqua che sovrasta l'Area è sempre alto mare, non è vero che il fondale marino che soggiace all'alto mare è necessariamente soggetto al regime dell'Area: esso infatti può risultare soggetto, come si è illustrato nel paragrafo precedente, al regime della piattaforma continentale.

⁶³⁷ Tanaka distingue a questo proposito tra alto mare in senso lato (*high seas in a broad sense*) e alto mare in senso stretto (*high seas in a strict sense*), individuando migliori opportunità di protezione nel primo caso e fornendo l'esempio del Mar Mediterraneo, dove infatti sorge un'area protetta d'alto mare. In particolare, l'autore sostiene che nell'alto mare in senso lato: “the coastal States have potential by a legal title of EEZ over the area concerned. It would seem to follow that coastal States have jurisdiction over conservation of living resources, although technically those areas remain the high seas. Hence, when taking conservation measures on high seas in the broad sense, it may be argued that the coastal States are only exercising jurisdiction to a lesser degree than that in an EEZ. In accordance with this interpretation, such measures will not necessarily be contrary to international law, since arguably those who can do more can also do less. A typical example is the exclusive fishery zone. [...] Hence, it appears that, arguably at least, the coastal State may be entitled to establish MPAs on the high seas in the broad sense”, TANAKA, *op.cit.*, pp. 198 e ss. e, per la citazione in particolare, pp. 201-202. Sulle aree marine protette del Mediterraneo cfr. *infra*, Parte terza. Sulle zone di protezione ecologica dichiarate in Mediterraneo cfr. *supra*, par. 2.5.

ocean dumping, exploration and exploitation of non-living resources, and overflight. [H]uman activities on land and in the coastal zone affect marine biodiversity in ABNJ [Areas Beyond National Jurisdictions, Ndr] as well. For instance, the impact of land-based pollution, including pollution through the atmosphere, is likely to gradually increase and spread further offshore. Seamounts, cold-water coral reefs, hydrothermal vents and sponge fields are often mentioned as features in ABNJ that are under particular threat from human activities that take place in those areas.⁶³⁸

Alle minacce sopra richiamate si aggiunga anche quella rappresentata dall'invasione di specie marine aliene⁶³⁹, che rappresenta un rischio associato al traffico marittimo internazionale.

Individuati i due spazi marini definiti dalla UNCLOS oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali e identificate le minacce che possono interessarli, si tratta ora di capire se il regime dettato dal trattato per i due spazi in questione sia sufficiente allo scopo di proteggerli dalle minacce suddette. Successivamente, verranno illustrate le più recenti iniziative globali rivolte all'istituzione di aree marine protette negli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

3.1. (segue): l'alto mare

Il principio fondante dell'idea dell'alto mare è quello per cui nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettarlo, neppure parzialmente, alla propria sovranità (art. 89)⁶⁴⁰. Tale spazio rimane libero, come pure vengono esercitati liberamente i due principali usi del mare: la navigazione e la pesca. Con l'evolversi della tecnologia, durante i secoli successivi alla prima formulazione della teoria del *mare liberum*, altri usi del mare sono stati assoggettati al medesimo principio, come per esempio la ricerca scientifica marina⁶⁴¹.

La precisa natura giuridica dell'alto mare rimane una questione aperta a interpretazioni. Che si tratti di un vuoto giurisdizionale è però da scartare, dal momento che la libertà del mare non deve essere intesa in senso assoluto e viene infatti, almeno in via di principio, limitata da alcune

⁶³⁸ MOLENAAR, *Managing Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2007, p. 90.

⁶³⁹ Per quanto concerne il rischio di invasioni di specie marine aliene, si vuole qui solo richiamare l'iniziativa dell'IMO, che ha adottato delle linee guida per il controllo e la gestione delle acque di sentina al fine di minimizzare il trasferimento di organismi acquatici pericolosi e patogeni (*Ballast Water Guidelines*). Cfr. IMO Resolution A.868(20) adopted on 20 November 1997; e MEPC Resolution 174(58) adopted on 10 October 2008.

⁶⁴⁰ L'art. 2 della Convenzione sull'alto mare (Ginevra. 1958) utilizza un linguaggio quasi identico a quello della UNCLOS: "The high seas being open to all nations, no State may validly purport to subject any part of them to its sovereignty".

⁶⁴¹ Sono parimenti liberi il sorvolo, la posa di cavi e di condotte e la costruzione di isole artificiali o di altre installazioni (art. 87).

disposizioni della stessa UNCLOS⁶⁴², da altre regole del diritto internazionale, nonché dall'interesse che presenta l'esercizio della stessa libertà da parte degli altri Stati e dai diritti sanciti dalla UNCLOS relativamente alle attività condotte nell'Area (art. 87, par. 2).

Inoltre, l'alto mare deve essere usato esclusivamente per fini pacifici (art. 88) e tutti gli Stati hanno un obbligo generale di proteggere e di preservare l'ambiente marino (art. 192), nonché di cooperare allo scopo di conservarne le risorse viventi (artt. 118 e 119).

Durante i negoziati della terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, in realtà non mancarono proposte per garantire che la necessità di proteggere l'ambiente marino dell'alto mare fosse fatta propria dal testo della UNCLOS in modo più esplicito rispetto all'obbligo generale poi incorporato nell'art. 192.

Per esempio, durante la trentunesima riunione del secondo comitato, El Salvador commentò che:

the regulations concerning navigation, overflight and the laying of submarine cables and pipelines are still relevant to contemporary conditions, though they would need adjusting to ensure that such operations did not adversely affect the marine environment.⁶⁴³

Il Perù commentò che il regime dell'alto mare:

should contain adequate provision for the control and elimination of pollution which endangers the ecological balance in the oceans.⁶⁴⁴

Altre delegazioni sostennero anche la posizione di estendere la competenza dell'Autorità internazionale per i fondi marini (d'ora innanzi ISA) alla colonna d'acqua sovrastante l'Area⁶⁴⁵.

Anche con riferimento alla libertà di pesca, diverse delegazioni manifestarono le loro preoccupazioni rispetto a un regime che non prendesse in considerazione la reale situazione della

⁶⁴² E' ormai principio condiviso che l'accezione negativa di libertà non deve facilitare traffici illegali e pratiche criminali. A questo proposito, la UNCLOS prevede norme che sembrano voler tentare una rottura del principio dell'assoluta libertà dell'alto mare, allo scopo di combattere la tratta di schiavi (art. 99), le attività di pirateria (art. 100), il traffico illecito di droga e sostanze psicotrope (art. 108) e le attività illecite di radiotrasmissione dall'alto mare (art. 109). Di contro, le facoltà esercitabili dagli altri Stati sembrano essere state ampliate in maniera corrispondente, attraverso la previsione del diritto di visita e di ispezione a bordo delle navi straniere (art. 110) e del diritto di inseguimento (art. 111). Tuttavia, è anche vero che alcune delle eccezioni citate sono solo apparenti, come risulta evidente da un'analisi più approfondita delle conseguenze giuridiche che derivano dall'applicazione delle norme sulla tratta di schiavi in alto mare e sul traffico illecito di droga e sostanze psicotrope. Sostanzialmente, solo le attività di pirateria vengono sottratte all'assoluta libertà dell'alto mare e perseguite a prescindere dalla giurisdizione applicabile nei diversi spazi marini.

⁶⁴³ Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume II, Second Committee, 31st Meeting, 7 August 1974, par. 49.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, par. 76.

⁶⁴⁵ Ad esempio, tale fu la posizione sostenuta dalla Guyana. *Ibid.*, par. 66.

pesca in alto mare e i pericoli di sovrasfruttamento che ne possono derivare. Così, per esempio, El Salvador sostenne che:

Fishing in the high seas must be governed by regulations that would meet the new circumstances created by current technological development with its threats of exhausting species.⁶⁴⁶

La Tanzania dichiarò che:

Fishing on the high seas has become piracy and plunder [...] and management of the living resources of the high seas must be placed under effective international control.⁶⁴⁷

Proprio per riferirsi a tutti i possibili rischi ai quali possono risultare esposti l'ambiente marino e le sue risorse, risulta interessante la seguente bozza di articolo proposta nell'ambito del secondo comitato durante le prime fasi dei negoziati che condussero all'adozione della UNCLOS:

All States shall be obliged to comply with international regulations designed to prevent, reduce or eliminate any damage or risks arising from pollution or other effects detrimental or dangerous to the ecological system of the international seas, water quality and use, living resources and human health.⁶⁴⁸

Sebbene si trattasse di un obbligo pur sempre generico, la proposta aveva il gran merito di non limitare la considerazione dei potenziali rischi ambientali al solo inquinamento. Tuttavia, la disposizione venne in seguito rimossa dalle proposte di articoli.

Nella versione finale della UNCLOS non si ritrova alcun riconoscimento della necessità di proteggere e di preservare specificamente l'ambiente dell'alto mare⁶⁴⁹ e le norme che sanciscono le libertà di navigazione e di pesca, nonché degli altri usi del mare, non creano nemmeno alcun collegamento esplicito con la Parte XII, relativa alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino.

A conferma della sensazione che, peraltro, come già anticipato, nella Parte XII la UNCLOS prenda in considerazione la sola minaccia costituita dall'inquinamento, e non già anche altri rischi ambientali, si consideri che l'origine delle disposizioni in questione è da ricondurre ai principi per la

⁶⁴⁶ *Ibid.*, par. 53.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, parr. 61-62.

⁶⁴⁸ Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, UN Doc. A/CONF.62/C.2/WP.1, Draft Provisions, Part VII, 15 October 1974, Provision 149.

⁶⁴⁹ L'art. 192 non si riferisce a spazi marini determinati, quindi è senz'altro applicabile all'alto mare, ma non esiste una norma che imponga di proteggere e di preservare in modo specifico l'alto mare, mentre la questione è puntualmente affrontata dalla UNCLOS per il mare territoriale (artt. 21 e 211), per la ZEE (artt. 56 e 211) e per l'Area (art. 209).

preservazione dell'ambiente marino adottati dal Gruppo di lavoro intergovernativo sull'inquinamento marino (IWGMP) nel 1972 e richiamati nella Raccomandazione n. 92 del Piano d'azione adottato alla Conferenza sull'ambiente umano (Stoccolma, 1992), che infatti afferma:

It is recommended:

(a) That Governments collectively endorse the principles set forth in paragraph 197 of Conference document A/CONF.48/8 4 as guiding concepts for the Conference on the Law of the Sea and the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO) Marine Pollution Conference scheduled to be held in 1973 [...].

Così, è da ritenere che le disposizioni della UNCLOS concernenti la protezione e la preservazione dell'ambiente marino siano state influenzate da una chiara tendenza a considerare l'inquinamento quale minaccia principale, se non esclusiva, anche a causa dei contestuali negoziati per la redazione del testo della MARPOL.

Anche se solo in tema di inquinamento marino, si noti che comunque il principio n. 1 redatto dal gruppo di lavoro suddetto riconosceva esplicitamente la responsabilità degli Stati di proteggere l'ambiente dell'alto mare dall'inquinamento, laddove la UNCLOS ha invece evitato ogni diretto riferimento a questo spazio:

Every State has a duty to protect and preserve the marine environment and, in particular, to prevent pollution that may affect areas where an internationally shared resource is located.

Corollario della libertà dell'alto mare e dell'assenza di un'autorità sopranazionale che eserciti poteri di intervento è l'esercizio dell'esclusiva giurisdizione dello Stato di bandiera (ar. 92).

Quest'ultimo stabilisce le condizioni che regolamentano la concessione alle navi della sua nazionalità e dell'immatricolazione sul suo territorio, quindi del diritto di battere la sua bandiera. Tali condizioni non possono essere messe in discussione dagli altri Stati⁶⁵⁰. E' solo previsto che tra lo Stato e la nave battente la sua bandiera esista un legame effettivo (*genuine link*), il quale tuttavia risulta molto spesso mancare a causa della pratica diffusa dell'utilizzo delle c.d. bandiere ombra o di convenienza (art. 91)⁶⁵¹.

⁶⁵⁰ Cfr. International Tribunal for the Law of the Sea, *The Saiga (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea)*, 1 July 1999, ITLOS Reports vol. 3, parr. 82 e 83.

⁶⁵¹ "By the end of 1999, the world merchant fleet had reached 799 million dead weight (dwt). [...]. The major open-registry countries expanded their tonnage substantially to a record of 348.7 million dwt", Report of the Secretary-General, UN Doc. A/56/58, 9 March 2001, par. 93.

La natura decentrata delle responsabilità esercitate dagli Stati di bandiera sulle proprie navi e soprattutto la mancanza di sanzioni nei casi di violazione⁶⁵² rappresentano un limite, tanto evidente quanto grave, per ciò che concerne la protezione dell'ambiente dell'alto mare e la conservazione delle sue risorse viventi. L'applicazione delle norme relative è riservata dalla UNCLOS agli Stati di bandiera (artt. 92 e 217) e la giurisdizione esercitabile dallo Stato del porto (art. 218)⁶⁵³ costituisce una soluzione solo parziale ai problemi in cui versano gli oceani. Con particolare riferimento al ruolo rivestito da quest'ultimo protagonista della ripartizione giurisdizionale operata dalla UNCLOS per proteggere l'ambiente è stato peraltro rilevato che:

[T]here is no evidence that port states have resorted to this extended method of enforcement; on the contrary, port state practice appears to remain firmly within the more limited regime of control provided for by MARPOL. The better view at present therefore is probably that Article 218 remains *lex ferenda*.⁶⁵⁴

Per quanto concerne il regime dettato dalla UNCLOS per la conservazione delle risorse viventi dell'alto mare, l'art. 119 prevede che gli Stati, sulla base della più attendibile documentazione scientifica in loro possesso, adottino misure dirette a mantenere ovvero a ristabilire il livello delle specie pescate a quello che ne assicuri il rendimento massimo sostenibile (*maximum sustainable yield*) (par. 1, lett. a).

E' altresì previsto – e si tratta di un'innovazione rispetto al regime codificato nel 1958 – che, nell'adottare le suddette misure, gli Stati tengano in considerazione gli effetti sulle specie associate a quelle pescate o da esse dipendenti, al fine di conservarle ovvero di ristabilirle a un livello al quale la loro capacità riproduttiva non rischi di venire compromessa (par. 1, lett. b).

Gli Stati sono chiamati a prendere le misure suddette sia unilateralmente (art. 117) sia cooperando con gli altri Stati (art. 118).

Le misure previste nelle disposizioni citate sono state ulteriormente specificate nel già menzionato Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce (New York, 1995) e in alcuni accordi regionali sulla gestione della pesca.

L'accordo citato rappresenta il primo modello di gestione e cooperazione internazionale per la pesca sostenibile oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, codifica tutti i principi pertinenti di

⁶⁵² L'art. 94, par. 6, prevede che: "A State which has clear grounds to believe that proper jurisdiction and control with respect to a ship have not been exercised may report the facts to the flag State. Upon receiving such a report, the flag State shall investigate the matter and, if appropriate, take any action necessary to remedy the situation". Come si vede, se lo Stato di bandiera omette di esercitare il dovuto controllo su una propria nave che, ad esempio, sta inquinando ovvero pescando illegalmente in alto mare, gli altri Stati possono solamente segnalare l'attività illegale allo Stato in questione e aspettare, senza alcuna facoltà di intervenire, che esso adotti eventuali provvedimenti.

⁶⁵³ Per la pesca, rileva l'art. 23 dell'Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce (New York, 1995). Cfr. anche FAO, *Model Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2007.

⁶⁵⁴ BIRNIE e BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 2002, p. 282.

diritto internazionale dell'ambiente per la conservazione e la gestione delle risorse marine viventi⁶⁵⁵ e costituisce una guida alla creazione di RFMO che garantiscano l'osservanza delle misure conservative attraverso l'intervento di tutti i membri dell'organizzazione, piuttosto che affidarsi soltanto all'intervento individuale degli Stati di bandiera sulle proprie navi⁶⁵⁶.

Inoltre si consideri che, all'art. 8, parr. 3 e 4, l'accordo prevede anche che gli Stati che abbiano un interesse reale (*real interest*)⁶⁵⁷ alla pesca in una determinata zona dell'alto mare possono diventare membri – o comunque partecipanti esterni – della RFMO che copre quella zona e che solo quegli Stati che diventano membri della RFMO – ovvero ne attuano comunque le misure di conservazione e gestione senza diventare membri – hanno accesso alle risorse ittiche di quella zona.

Così, per esempio, se una RFMO istituisce un'area marina protetta in una zona dell'alto mare che soggiace alla sua gestione, avranno diritto di accesso alle risorse peschiere gestite dall'organizzazione solo quegli Stati che rispettano le misure di protezione – in questi casi

⁶⁵⁵ In particolare, l'Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce si fonda sugli obiettivi della conservazione a lungo termine e dell'uso sostenibile dei banchi di pesce (art. 2), richiama alla necessità della cooperazione regionale e subregionale per l'applicazione delle misure di conservazione (art. 21), richiede che la gestione dei banchi di pesce si fondi sull'approccio precauzionale ed ecosistemico (artt. 5 e 6), richiede la realizzazione di valutazioni di impatto delle attività di pesca sulle specie e che le misure si fondino sulla migliore evidenza scientifica disponibile e richiama alla necessità di proteggere la biodiversità e di garantire controlli, sorveglianza e monitoraggio effettivi (art. 5). È stato rilevato che: "A key benefit of the UN Fish Stocks Agreement was its translation of these general conservation principles into practical recommendations for cooperative action by States either directly or through sub-regional or regional fisheries management organisations", WARNER, *op.cit.*, p. 104.

⁶⁵⁶ "(1) In any high seas area covered by a subregional or regional fisheries management organization or arrangement, a State Party which is a member of such organization or a participant in such arrangement may, through its duly authorized inspectors, board and inspect [...] fishing vessels flying the flag of another State Party to this Agreement, whether or not such State Party is also a member of the organization or a participant in the arrangement, for the purpose of ensuring compliance with conservation and management measures [...]. (5) Where, following a boarding and inspection, there are clear grounds for believing that a vessel has engaged in any activity contrary to the conservation and management measures referred to in paragraph 1, the inspecting State shall, where appropriate, secure evidence and shall promptly notify the flag State of the alleged violation. (6) The flag State shall respond to the notification referred to in paragraph 5 within three working days of its receipt, or such other period as may be prescribed [...], and shall either: (a) fulfil, without delay, its obligations [...] to investigate and, if evidence so warrants, take enforcement action with respect to the vessel, in which case it shall promptly inform the inspecting State of the results of the investigation and of any enforcement action taken; or (b) authorize the inspecting State to investigate. [...]. (8) Where [...] the flag State has either failed to respond or failed to take action as required under paragraphs 6 or 7, the inspectors may remain on board and secure evidence and may require the master to assist in further investigation including, where appropriate, by bringing the vessel without delay to the nearest appropriate port", art. 21 dell'Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce.

⁶⁵⁷ Sul concetto in questione v. MOLENAAR, *The Concept of "Real Interest" and other Aspects of Co-operation through Regional Fisheries Management Mechanisms*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2000. In particolare, l'autore individua tre categorie di Stati portatori di un tale interesse: "(1) flag states that fished in the regulatory area previously and want to resume fishing; (2) flag states without a catch history that want to fish in the future; and (3) states with no intention to fish that nevertheless want to participate in an RFMO. The main reason why a state would want to apply under category (3) is to further the international community's interest in sustainable management and safe-guarding biodiversity. The qualification to the criterion of "real interest", namely, "in the fisheries concerned", would not appear to pose problems. [...]. Despite this absence of *prima facie* objections against applicants under category (3), concerns existed during the negotiation process leading to the 1995 Fish Stocks Agreement that a situation similar to that under the IWC Convention could arise, namely, where states opposing harvesting outnumber those in support thereof".

prioritariamente rivolte al ripopolamento ittico, ma talvolta anche alla tutela della biodiversità – definite dalla RFMO in quell’area marina protetta⁶⁵⁸.

Diverse convenzioni istitutive di RFMO prevedono espressamente in capo all’organizzazione il potere di designare o raccomandare aree speciali di protezione o di ricerca scientifica, ovvero di dichiarare la chiusura di alcune aree alla pesca (*closed areas*) per conservare i banchi di pesce sui quali si estende la competenza dell’organizzazione⁶⁵⁹.

Così, le RFMO potrebbero giocare un ruolo importante non solo dal punto di vista della spartizione di risorse commercialmente sfruttate, ma anche sotto il profilo protezionistico.

Bisogna tuttavia considerare che un’enorme distesa marina rimane ancora al di fuori del mandato di queste organizzazioni e che molte delle RFMO esistenti limitano la propria competenza a determinate specie, senza includervi le specie dei fondali. Inoltre, nel 2006, la conferenza di revisione dell’accordo ha dovuto riconoscere che le disposizioni riguardanti l’approccio precauzionale ed ecosistemico contenute nel testo non sono state attuate in maniera soddisfacente dagli Stati e che soltanto alcune RFMO hanno adottato misure come zone a divieto di prelievo, aree marine protette e riserve marine per gestire la pesca e proteggere la biodiversità. La conferenza ha riconosciuto contestualmente che:

Closed areas, marine protected areas and marine reserves can be effective tools for the conservation and management of some fish stocks and habitats of special concern.⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ Per ciò che concerne la tutela della biodiversità marina da parte delle organizzazioni regionali in questione: “Several significant RFMOs are now in the process of updating their legal mandate and scope to include ecosystem-based management and biodiversity protection, as called for by the Fish Stocks Agreement”, GJERDE e KELLEHER, *High Seas Marine Protected Areas on the Horizon: Legal Framework and Recent Progress*, in *Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, 2005, p. 13.

⁶⁵⁹ “The General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM) banned in 2005 bottom trawling in waters deeper than 1000 m and closed several biodiversity hot spots to trawling. In South Pacific, the precautionary approach is used before the establishment of the RFMO and some vulnerable areas are closed to fishing since the 30 September 2007. [...] [T]he Northwest Atlantic Fisheries Organisation (NAFO) also closed a deep-water area off the southern flank of the Grand Banks of Newfoundland to bottom fishing”, ROCHETTE, *op.cit.*, p. 6. “[T]he Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) is currently developing a system of marine protected areas and [...] the establishment of criteria and procedures for closing areas to fisheries is under way in the North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)”, MOLENAAR, *Managing Biodiversity Beyond National Jurisdiction* cit., pp. 105-106. Aggiornando il rilievo di Molenaar, si può oggi affermare che anche la NEAFC ha proibito l’impiego di attrezzature per la pesca con lo strascico e con altre reti da posta in alcune zone nelle quali sono stati individuati soffioni idrotermali e coralli d’acqua fredda. Inoltre: “While neither ICCAT [International Commission for the Conservation of the Atlantic Tunas, Ndr] nor NASCO [North Atlantic Salmon Conservation Organization, Ndr] bodies are explicitly authorized to adopt area-based measures by their constitutive instruments, this has not stopped ICCAT in adopting an area/season closure for an area in ABNJ [Areas Beyond National Jurisdictions, Ndr] in the Central Atlantic [see ICCAT Recommendation 04-01, para. 8-9, Ndr]. Also, it should be recalled that (direct) fishing for salmon on the high seas is prohibited under the NASCO Convention”, *The Mid-Atlantic Ridge: A Case Study on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, IUCN Marine Series No. 3, Bonn, 2008, p. 16.

⁶⁶⁰ UNGA, Report of the Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Conventions on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, UN Doc. A/CONF.210/2006/15, 5 July 2006, Annex, Section I (A), parr. 7 e 15.

Le misure spaziali adottate per proteggere specie animali diverse dai pesci migratori e transzonali che parimenti si trovano nella colonna d'acqua oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali (cetacei, tartarughe marine, uccelli marini) sono previste da altri strumenti globali e regionali⁶⁶¹.

Contrariamente a quanto previsto in tema di pesca in alto mare, i rischi dell'inquinamento marino oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali sono stati affrontati prima e da un maggior numero di strumenti, i quali hanno previsto una serie di parametri che ormai la maggioranza degli Stati è tenuta a rispettare riguardo agli scarichi da nave e alla sicurezza della navigazione⁶⁶².

Non si ritiene di dover illustrare il contenuto di tutte le norme che sono previste dagli strumenti globali – prima fra gli altri la MARPOL – per la prevenzione dell'inquinamento marino. Si tratterà solo di illustrare le previsioni relative alle aree speciali, nel paragrafo relativo del prossimo capitolo, in quanto pertinente al tema in questione riguardante appunto gli strumenti di protezione spaziale⁶⁶³.

Anche per quanto attiene agli altri eventuali rischi derivanti dal traffico marittimo internazionale si tratterà in particolare di illustrare le potenzialità insite nel concetto di PSSA, visto che tale strumento è rivolto a proteggere spazi marini dall'intrinseco valore ambientale anche oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali:

The criteria relate to PSSAs within and beyond the limits of the territorial sea. They can be used by IMO to designate PSSAs beyond the territorial sea with a view to the adoption of international protective measures regarding pollution and other damage caused by ships.⁶⁶⁴

Come si vedrà, in realtà nessuna PSSA finora designata copre spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁶⁶⁵. Tuttavia, l'illimitato ambito di applicazione spaziale definito dalle linee guida dell'IMO consente in astratto a Stati che si trovino in prossimità di una zona di alto mare vulnerabile ai rischi causati dal traffico marittimo internazionale di chiedere la designazione di una PSSA in quell'area.

Inoltre, alcuni dei criteri previsti per la designazione delle PSSA presentano una particolare compatibilità applicativa negli spazi compresi oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

Ad esempio, il criterio ecologico della unicità o della rarità del sito (*uniqueness or rarity*) ben potrebbe valere a designare aree che comprendono ecosistemi bentonici rari come quelli dei monti

⁶⁶¹ Sulla IWC, cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 3.1.

⁶⁶² Gli strumenti globali principali sono le già citate convenzioni MARPOL e SOLAS e la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino da immersione di rifiuti e altri materiali (Londra, 13 novembre 1972, in vigore dal 30 agosto 1975), come emendata dal protocollo del 7 novembre 1996 (il testo emendato è in vigore dal 24 marzo 2006). A questi strumenti si aggiunge la più recente Convenzione internazionale sul controllo e la gestione delle acque di zavorra delle navi e i sedimenti (Londra, 13 febbraio 2004), non ancora in vigore.

⁶⁶³ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 2.3.

⁶⁶⁴ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 4.3

⁶⁶⁵ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 2.4.

sottomarini e dei soffioni idrotermali, tanto più che le stesse linee guida affermano, proprio con riferimento al criterio in questione, che:

An ecosystem may extend beyond country borders, assuming regional or international significance.⁶⁶⁶

Anche i criteri ecologici della rappresentatività (*representativeness*)⁶⁶⁷ e dell'importanza dell'*habitat* (*critical habitat*)⁶⁶⁸ possono rilevare per l'esempio suddetto, come pure il criterio scientifico dell'interesse per la ricerca (*research*)⁶⁶⁹.

Altri riferimenti contenuti nelle linee guida possono certamente rilevare per assicurare una protezione agli spazi marini compresi oltre le giurisdizioni nazionali, come per esempio i fattori naturali meteorologici (*meteorological*)⁶⁷⁰ e oceanografici (*oceanographic*)⁶⁷¹ che vengono considerati nel valutare la vulnerabilità di un'area marina al traffico marittimo internazionale, i quali interessano fenomeni che spesso si manifestano negli spazi remoti dell'alto mare.

Riguardo all'applicazione delle misure di protezione associate (*associated protective measures*) alla designazione di ogni PSSA, tuttavia, è pur sempre previsto che:

A proposing Member Government should ensure that any associated protective measure is implemented in accordance with international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea.

Member Governments should take all appropriate steps to ensure that ships flying their flag comply with the associated protective measures adopted to protect the designated PSSA. Those Member Governments which have received information of an alleged violation of an associated protective measure by a ship flying their flag should provide the Government which has reported the offence with the details of any appropriate action taken.⁶⁷²

⁶⁶⁶ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 4.4.1.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, par. 4.4.4.

⁶⁶⁸ *Ibid.*, par. 4.4.2.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, par. 4.4.15.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, par. 5.1.6.

⁶⁷¹ *Ibid.*, par. 5.1.7.

⁶⁷² *Ibid.*, par. 9.2.

Così, l'osservanza delle misure di protezione associate a una PSSA che venga istituita oltre il mare territoriale rimane pur sempre affidata allo Stato di bandiera della nave, come pure il potere di intervento e di sanzione in caso di violazione⁶⁷³.

Infine, si consideri che:

The non binding status of the Guidelines is a limitation which will continue to attract the criticism that they have the potential to encroach on navigational freedoms particularly the freedom on navigation applicable in the [...] high seas under the LOSC.⁶⁷⁴

Le linee guida dell'IMO non contengono previsioni specifiche relativamente alla cooperazione nei controlli e nell'applicazione delle misure di protezione previste per le PSSA. Tali garanzie vengono fatte dipendere sostanzialmente dallo Stato di bandiera.

Lo sviluppo di meccanismi ulteriori per garantire una migliore cooperazione nei controlli e nell'applicazione delle misure di protezione si rende quindi necessario per un'effettiva attuazione delle misure protettive di PSSA che dovessero in futuro venire istituite oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

Sempre a livello globale, uno strumento che ha condotto all'istituzione di aree marine protette in alto mare è la ICRW. Si tratta di uno strumento piuttosto datato che tuttavia, almeno per ciò che concerne l'istituzione di santuari internazionali per le balene, si pone da alcuni decenni in linea con la previsione della UNCLOS relativamente allo *status* privilegiato dei mammiferi anche in alto mare (art. 120)⁶⁷⁵.

Ancora, la CMS indica l'obbligo in capo agli Stati dell'areale (*range*) delle specie migratrici di conservare e, per quanto realizzabile e appropriato, di ripristinare gli *habitat* di determinate specie elencate nell'Allegato I al trattato, tra le quali figurano cetacei, uccelli marini e tartarughe marine. L'areale di queste specie è senza dubbio esteso all'alto mare e gli Stati dell'areale sono anche gli Stati le cui navi incrociano oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁶⁷⁶.

A livello regionale si segnala il Protocollo SPAMI che, come già anticipato, trova applicazione in tutta l'area mediterranea. SPAMI possono essere istituite parzialmente o interamente in alto mare (art. 9). A ben guardare, anzi, il protocollo citato rappresenta l'unico strumento regionale ad aver effettivamente iscritto nella Lista delle SPAMI un'area protetta istituita in acque internazionali⁶⁷⁷.

⁶⁷³ Per le PSSA istituite oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, nelle quali venissero previste restrizioni relativamente allo scarico da navi, i meccanismi di applicazione potrebbero essere identici a quelli previsti dalla MARPOL.

⁶⁷⁴ WARNER, *op.cit.*, p. 153.

⁶⁷⁵ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II, par. 3.1.

⁶⁷⁶ Art. 1, par. 1, lett. h.

⁶⁷⁷ Cfr. *infra*, Parte terza, Capitolo I, par. 3.

Sebbene non costituiscano specifico oggetto della presente ricerca, si vogliono comunque richiamare, sempre a livello regionale, le aree marine protette OSPAR, che potrebbero essere istituite in tutta l'area coperta dalla relativa convenzione e, pertanto, anche in alto mare⁶⁷⁸.

Nel rapporto annuale della Commissione OSPAR si legge che:

Currently no Marine Protected Areas (MPAs) have been established in the North-East Atlantic in areas that are outside the national jurisdiction of coastal states, so called areas beyond national jurisdiction. The Netherlands, Portugal, France and WWF sponsored a formal proposal to OSPAR 2008 to take forward work on developing a potential MPA for a section of the Mid-Atlantic Ridge including the Charlie Gibbs Fracture Zone. [...].

A study by the University of York (UK), commissioned by Germany on behalf of an informal group on Marine Protected Areas has identified seven further sites within the Wider Atlantic (OSPAR Region V) where a strong scientific case can be developed for additional protective measures to protect high seas biodiversity. [...].

As a first step the OSPAR Commission has requested an opinion from the International Council for the Exploration of the Sea (ICES) on the scientific validity of these seven further sites.⁶⁷⁹

Tra i siti che la Commissione sta valutando per la designazione di un'area marina protetta OSPAR vi è il *Rainbow Vent Field*, una struttura di soffioni idrotermali scoperta nel 1997 in acque internazionali a Sud-Ovest dell'arcipelago delle Azzorre, che comprende più di una trentina di gruppi di camini neri su un'area di circa 15 chilometri quadrati⁶⁸⁰.

Si consideri tuttavia che, in ambito OSPAR, non possono essere adottate misure di protezione spaziale da attività di pesca⁶⁸¹ o da traffico marittimo⁶⁸², il che rende le grandi potenzialità insite

⁶⁷⁸ L'alto mare rappresenta una porzione molto significativa nell'ambito della Convenzione OSPAR, sfiorando il 40% dell'area coperta dal trattato. Sul quadro giuridico applicabile alle aree marine protette OSPAR, v. MOLENAAR e OUDE ELFERINK, *Marine Protected Areas in Areas Beyond National Jurisdiction – The Pioneering Efforts Under the OSPAR Convention*, in *Utrecht Law Review*, 2009 (www.utrechtlawreview.org).

⁶⁷⁹ OSPAR Commission, *Annual Report 2007-08*, p. 8. Cfr. anche OSPAR Commission, *Report on the Status of the OSPAR Network of Marine Protected Areas*, 2006: "The majority of sites reported so far are in the nearshore zone with only Germany Norway and Portugal reporting sites within their Exclusive Economic Zones. Only Portugal has selected a site on the continental shelf beyond the EEZ. No proposals have been received so far for MPAs in areas beyond national jurisdiction. Identification and selection of further sites is therefore necessary before the network can be considered as having met the aims of being ecologically coherent and well managed. OSPAR has therefore agreed that to monitor progress further annual reports on the status of the OSPAR network of MPAs should be prepared in the period up to 2010".

⁶⁸⁰ Per la proposta del WWF relativamente alla protezione del sito citato nel quadro OSPAR, v. http://www.ngo.grida.no/wwfneap/Publication/Submissions/OSPAR2006/WWF_ICG-MPA06_cover.doc

⁶⁸¹ L'Allegato V alla convenzione, relativo alla conservazione e alla protezione degli ecosistemi e della diversità biologica nell'area marittima OSPAR, prevede che: "no programme or measure concerning a question relating to the management of fisheries shall be adopted under this Annex. However where the Commission considers that action is desirable in relation to such a question, it shall draw that question to the attention of the authority or international body competent for that question. Where action within the competence of the Commission is desirable to complement or support action by those authorities or bodies, the Commission shall endeavour to cooperate with them", art. 4, par. 1.

nell'ampio ambito spaziale di copertura della convenzione piuttosto limitate sotto il profilo funzionale.

Tra i pochi altri strumenti regionali che prevedono la creazione di aree protette in alto mare si segnala, infine, la già citata Convenzione per la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente nella regione del Pacifico del Sud (Nouméa, 1986)⁶⁸³.

L'art. 14 del trattato prevede che le Parti, individualmente o congiuntamente, adottino tutte le misure appropriate per proteggere e preservare ecosistemi fragili o rari e la flora e la fauna in declino, minacciata o in pericolo, come pure i relativi *habitat*, nell'area coperta dalla convenzione (*Convention Area*). Allo scopo, le Parti sono esplicitamente chiamate a istituire aree protette (*protected areas*), come parchi (*parks*) e riserve (*reserves*), e a vietare ovvero regolare ogni attività che possa provocare effetti negativi sulle specie, sugli ecosistemi o sui processi biologici che le aree stesse sono rivolte a proteggere⁶⁸⁴. L'area della convenzione è definita dall'art. 3:

(a) the "Convention Area" shall comprise:

(i) the 200 nautical mile zones established in accordance with international law off:

American Samoa, Australia (East coast and Islands to eastward including Macquarie Island), Cook Islands, Federated States of Micronesia, French Polynesia, Guam, Kiribati, Marshall Islands, Nauru, New Caledonia and Dependencies, New Zealand, Niue, Northern Mariana Islands, Palau, Papua New Guinea, Pitcairn Islands, Solomon Islands, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis and Futuna, Western Samoa;

(ii) those areas of high seas which are enclosed from all sides by the 200 nautical mile zones referred to in sub-paragraph (i);

(iii) areas of the Pacific Ocean which have been included in the Convention Area pursuant to Article 3.⁶⁸⁵

⁶⁸² L'Allegato V alla convenzione (v. nota precedente) prevede che: "Where the Commission considers that action under this Annex is desirable in relation to a question concerning maritime transport, it shall draw that question to the attention of the International Maritime Organisation. [...]", art. 4, par. 2.

⁶⁸³ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo I, par. 1.

⁶⁸⁴ "Within the Convention Area, PNG [Papua New Guinea, Ndr], New Zealand, Fiji, Solomon Islands and Tonga are all at various stages of considering development of resources (especially mineral resources) associated with hydrothermal vents within their territorial sea and/or EEZ. Two of these nations, New Zealand and PNG, have already granted exploration licences in relation to such mineral resources", LEARY, *ult.op.cit.*, p. 68.

⁶⁸⁵ L'art. 3 prevede che: "Any Party may add areas under its jurisdiction within the Pacific Ocean between the Tropic of Cancer and 60 degrees South latitude and between 130 degrees East longitude and 120 degrees West longitude to the Convention Area. Such addition shall be notified to the Depositary who shall promptly notify the other Parties and the Organisation. Such areas shall be incorporated within the Convention Area ninety days after notification to the Parties by the Depositary provided there has been no objection to the proposal to add new areas by any Party affected by that proposal. If there is any such objection the Parties concerned will consult with a view to resolving the matter". Si noti che l'art. 1 stabilisce che: "Except as may be otherwise provided in any Protocol to this Convention, the Convention Area shall not include internal waters or archipelagic waters of the Parties as defined in accordance with international law".

Come si vede, le Parti sono chiamate a istituire aree protette in quelle porzioni di alto mare racchiuse tra le rispettive ZEE. Tuttavia, la medesima disposizione del trattato precisa anche che:

The establishment of such areas shall not affect the rights of other Parties or third States under international law.

Sembra pertanto doversi desumere che le misure di protezione spaziale adottate dagli Stati della regione del Pacifico del Sud in acque internazionali possano essere applicate solo nei confronti delle rispettive navi.

In definitiva, benché alcuni strumenti prevedano esplicitamente la possibilità di istituire aree protette in alto mare, il relativo adempimento incontra evidenti difficoltà nella pratica⁶⁸⁶.

Innanzitutto, l'applicazione delle misure di protezione rimane necessariamente limitata ai cittadini degli Stati che hanno concluso l'accordo per istituire l'area protetta ovvero hanno dato adempimento a uno strumento che già prevede a priori questa possibilità. Allo stato attuale, il diritto internazionale del mare non permette infatti l'imposizione di misure restrittive a Stati terzi in alto mare.

Se è vero che gli Stati hanno il generale obbligo di proteggere e di preservare l'ambiente marino, inclusi gli ecosistemi fragili o rari (artt. 192 e 194, par. 5), e di cooperare al suddetto scopo (art. 197), come pure hanno l'obbligo di agire, individualmente e cooperando, per la conservazione delle risorse viventi dell'alto mare (artt. 117 e 118), è anche vero che la scelta delle misure rivolte all'adempimento di tali obblighi rimane nella discrezionalità di ogni Stato e, soprattutto, l'obbligo di cooperare non pare implicare alcun obbligo di pervenire necessariamente a soluzioni vincolanti che istituiscano aree protette in alto mare.

D'altra parte, è però anche vero che l'obbligo di cooperare non è del tutto scevro di contenuto giuridico. Innanzitutto, se non obbliga a concludere necessariamente un accordo specifico, esso impone comunque di agire in buona fede⁶⁸⁷ e di intraprendere negoziati tenendo in considerazione le posizioni degli altri Stati interessati, cioè senza insistere su posizioni unilaterali che non portano a soluzioni costruttive⁶⁸⁸. E, ancor prima di scendere in interpretazioni dottrinali circa il contenuto

⁶⁸⁶ La prima proposta di istituire aree marine protette in acque internazionali risale al 1991. Durante una riunione del NOAA, Sylvia Earle, nota esploratrice oceanica e allora responsabile scientifica dell'amministrazione statunitense per l'atmosfera e gli oceani, propose l'istituzione di riserve oceaniche (*Wild Ocean Reserves*) allo scopo di salvaguardare alcuni ecosistemi marini particolarmente sensibili e dall'eccezionale valore scientifico, culturale ed estetico. Cfr. Resolution of the Wild Ocean Reserves International Workshop, Honolulu, Hawaii, 2 October 1991. Da allora, solo alcuni tentativi sono stati intrapresi allo scopo e le aree marine protette effettivamente istituite in acque internazionali sono poche e limitate sotto il profilo funzionale.

⁶⁸⁷ Anche l'art. 300 della UNCLOS richiama alla buona fede nell'adempiere agli obblighi e nell'esercitare i diritti definiti dal trattato.

⁶⁸⁸ Questo principio è stato affermato in alcuni casi decisi da organismi internazionali. Per esempio, nei casi relativi alla piattaforma continentale del Mare del Nord (1969), la Corte Internazionale di Giustizia ha specificato che:

dell'obbligo di collaborare con gli altri Stati, a ben guardare è la stessa UNCLOS, attraverso uno dei suoi accordi di attuazione, a sancire in modo definitivo l'importanza dell'obbligo, prevedendo la massima sanzione possibile nel caso di violazione. Si pensi, infatti, a cosa accade agli Stati che vogliono pescare in alto mare ma non collaborano nell'adottare le misure di conservazione definite dalla RFMO che gestisce quell'area: essi vengono esclusi dall'accesso alla pesca.

Tuttavia, rimane incontestabile che lo *status* riconosciuto all'alto mare dalla UNCLOS come spazio in cui la navigazione, la pesca, la posa di cavi e condotte, la ricerca scientifica e altri usi del mare rimangono liberi (art. 87) continua a creare serie difficoltà con riferimento a misure spaziali di protezione come le aree protette, dal momento che esse necessariamente interferirebbero con tali libertà. La grande maggioranza degli Stati è favorevole a cooperare in buona fede per raggiungere alcuni obiettivi di protezione, ma dispone di un potere di azione ancora molto modesto dinnanzi alla solidità delle norme che sanciscono le suddette libertà⁶⁸⁹.

Ad esempio, in occasione della quarta riunione di UNICPOLOS (2003):

70. [...]. One delegation pointed out that UNCLOS did not provide for the establishment of PSSAs or MPAs on the high seas.

73. Several delegations emphasized the need to balance the interests of States transporting dangerous goods, including radioactive materials, with those of States wishing to protect the marine environment on the high seas and in areas under national jurisdiction. Another delegation stressed that any restrictions on the freedom of navigation should only be introduced with the agreement of the entire international community through IMO. They indicated that, although the preemptive approach emphasized a number of concerns, such an approach lacked legitimacy and effectiveness.⁶⁹⁰

Infine, si consideri che lo stesso art. 194, par. 4, relativo alla preservazione e alla protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento, prevede che:

“the parties are under an obligation to enter into negotiations with a view to arriving at an agreement, and not merely to go through a formal process of negotiation [...]; [...] they are under obligation so to conduct themselves that the negotiations are meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its own position without contemplating any modification of it”, International Court of Justice, *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands)*, Judgment of 20 February 1969, ICJ Reports 1969, par. 85, lett. a), p. 47. In un diverso contesto, il Tribunale Internazionale per il diritto del mare (d'ora innanzi ITLOS) ha riconosciuto che: “the duty to cooperate is a fundamental principle in the prevention of pollution of the marine environment under Part XII of the Convention and general international law”, International Tribunal for the Law of the Sea, *The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)*, Order of 3 December 2001, par. 82.

⁶⁸⁹ E questo anche nonostante si possa certamente affermare che: “Today it cannot be sustained that a State has a right to engage in a specific marine activity simply because it enjoys freedom of the sea, without being ready to consider the different views, if any, of the other interested States and to enter into negotiations to settle the conflicting interests”, SCOVAZZI, *Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, p. 6.

⁶⁹⁰ Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, UN Doc. A/58/95, 26 June 2003, Part B: Co-Chairpersons' Summary of Discussions, parr. 71 e 73.

In taking measures to prevent, reduce or control pollution of the marine environment, States shall refrain from unjustifiable interference with activities carried out by other States in the exercise of their rights and in pursuance of their duties in conformity with this Convention.

Se le restrizioni ai diritti degli Stati terzi negli spazi soggetti alle giurisdizioni nazionali possono fondarsi sul criterio della ragionevolezza e del giusto equilibrio tra interessi contrapposti – soprattutto nella ZEE – la UNCLOS non sembra voler applicare lo stesso tipo di ragionamento in alto mare, laddove tali restrizioni potrebbero quindi essere ritenute, se più che giustificate dal punto di vista ecologico, ingiustificate sotto il profilo giuridico. In questo senso, la UNCLOS non rappresenta uno strumento in cui possa individuarsi una soddisfacente corrispondenza tra le necessità ambientali e gli interessi economici.

Comunque, la UNCLOS fornisce senz'altro la base giuridica per istituire aree protette in alto mare a quegli Stati che intendano obbligarsi a rispettare tale misura, applicando le relative restrizioni individualmente ai propri cittadini: ciò che manca nel testo del 1982 è la base giuridica attraverso la quale imporre tale misura a Stati terzi.

La questione viene pertanto affidata ai singoli Stati, i quali possono sfruttare lo strumento dell'accordo per istituire aree protette nelle quali almeno una parte dei fruitori dell'alto mare rispetterà alcune regole di protezione, e promuovere la cooperazione internazionale come misura preziosa sia per valutare quali siano le misure migliori da adottare sia per controllarne l'effettiva messa in attuazione da parte di chi ne risulti soggetto, limitando almeno parzialmente la c.d. "tragedia dei beni comuni"⁶⁹¹.

Si avrà modo di illustrare, nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, quali iniziative sono state intraprese a livello globale proprio allo scopo di migliorare la cooperazione internazionale e di pervenire a soluzioni protezionistiche dell'alto mare fondate sull'accordo tra Stati.

⁶⁹¹ Coniata da Garret Hardin, ecologista dell'Università di Santa Barbara (California), la definizione (*tragedy of the commons*) comparve per la prima volta in un saggio pubblicato sulla rivista *Science* nel 1968, anche se vi è chi ritiene che Hardin si sia limitato a dare un nuovo nome a un fenomeno già descritto, per la prima volta nel XIX secolo, dall'economista William Forster Lloyd: la rovina di alcuni pascoli comuni dell'Inghilterra medievale rispetto alle terre recintate. La tragedia degli spazi comuni avviene nel modo seguente. Quando un pascolo è aperto a tutti, posto che chiunque lo sfrutti sia mosso dal proprio interesse personale, egli cercherà di farvi pascolare il maggior numero di animali possibile. Tale soluzione potrà funzionare per anni, finché la caccia di frodo e le malattie manterranno il numero degli animali al di sotto della capacità sostenibile del terreno sfruttato. La "tragedia" ha inizio nel momento in cui l'equilibrio tra l'uomo e l'ambiente si altera. Ogni pastore, infatti, si chiederà cosa guadagnerebbe portando un altro animale a pascolare su quel terreno rispetto alla perdita che subirebbe sovraccaricando il pascolo: il guadagno per lui sarà sempre maggiore, mentre la perdita, essendo ripartita tra i fruitori, minore. Ecco allora che ogni pastore porta un numero sempre maggiore di animali al pascolo, finché il terreno va in rovina e gli animali muoiono. Eppure – questo è un punto importante da sottolineare – la tragedia dei beni comuni che si sta compiendo per mare non si verificò nei pascoli dell'Inghilterra medievale. L'anarchia, in quel caso, non prevalse, poiché i *commoners* (coloro che avevano accesso alle terre comuni) si organizzarono attraverso il sistema del cosiddetto *stinting*, che consisteva nel fissare limiti di accesso per ogni pastore, evitando che i pascoli andassero in rovina.

3.2. (segue): l'Area

L'Area è definita dall'art. 1, par. 1, num. 1, della UNCLOS come il fondo dei mari e degli oceani e il relativo sottosuolo oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

Sui fondali internazionali si possono trovare le risorse naturali e le caratteristiche geologiche già illustrate a proposito della piattaforma continentale (soffioni idrotermali, monti sottomarini), come pure una cospicua ricchezza di risorse minerarie. Impiegando il linguaggio fatto proprio dalla UNCLOS, si può certamente affermare che nell'Area si trovano risorse naturali sia viventi sia non viventi.

Le tre principali minacce alle quali si trova esposta la biodiversità dell'Area possono essere individuate nella ricerca scientifica intensiva, nella bioprospezione e nelle attività di estrazione mineraria.

La UNCLOS assoggetta l'Area a un regime innovativo, che si diversifica sia da quello improntato alla libertà dell'alto mare sia da quello collegato alla sovranità esercitata dagli Stati costieri sugli spazi marini soggetti alle giurisdizioni nazionali.

Costituendo la principale novità dell'intero testo convenzionale, tale regime si fonda sul concetto di "patrimonio comune dell'umanità" (*common heritage of mankind*) e trova la sua origine in un memorabile discorso pronunciato dal rappresentante maltese Arvid Pardo il 1° novembre 1967 dinnanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁶⁹².

I principi ispiratori della proposta maltese furono in seguito recepiti nella risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2749 (XXV) del 15 dicembre 1970 e, infine, nell'art. 136 della UNCLOS:

The Area and its resources are the common heritage of mankind.

⁶⁹² L'unico precedente alla proposta maltese può essere individuato nel rapporto presentato alla Società delle Nazioni nel 1927 dal giurista argentino José León Suárez. Il Consiglio della Società delle Nazioni aveva istituito un Comitato di esperti per la codificazione progressiva del diritto internazionale, con il mandato di redigere una lista di questioni sulle quali elaborare dei rapporti di esperti, che una conferenza intergovernativa avrebbe poi avuto il compito di tradurre in regolamentazione. Suárez giunse ad affermare che le ricchezze del mare, in special modo i banchi di balene antartici, fossero da considerare patrimonio dell'intero genere umano: "Les richesses de la mer, en particulier les richesses immenses de la région antarctique, constituent un patrimoine de l'humanité, et notre Commission, constituée par la Société des Nations, est tout indiquée pour proposer au Gouvernement un moyen d'action avant qu'il ne soit trop tard", Société des Nations, *Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, Rapport au Conseil de la Société des Nations*, Genève, 1927, p. 123. Era la prima volta che l'idea di istituire riserve marine incontrava la considerazione dei giuristi internazionalisti ed è stato infatti rilevato che: "The proposals came distinctly within the scope of the *legislative*, rather than *declarative*, process of the codification of International Law, because the subject was not at that date covered by any generally accepted principles or rules of the Law of Nations", RODGERS, *What Parts of International Law May be Codified?*, in *American Journal of International Law*, 1926, pp. 437-443.

I principi ispiratori suddetti sono i seguenti.

Innanzitutto, vige un divieto di appropriazioni nazionali (art. 137), ai sensi del quale non vengono riconosciute rivendicazioni di sovranità, nemmeno parziali, sull'Area e sulle sue risorse. I diritti sulle risorse minerali vengono conferiti all'intera umanità e tali risorse sono soggette a un regime di inalienabilità.

Il secondo principio consiste nella destinazione a fini pacifici (artt. 138 e 141), che impone una condotta generale ispirata ai principi enunciati nella Carta delle Nazioni Unite e nelle altre norme di diritto internazionale, al fine di mantenere la pace e la sicurezza e di promuovere la cooperazione internazionale e la comprensione reciproca.

Il terzo principio si riflette nella c.d. ineguaglianza compensatrice (art. 140), che intende porre rimedio alle disparità economiche e sociali tra i paesi mettendo in relazione lo svolgimento delle attività condotte nell'Area con la considerazione degli interessi e delle necessità dei paesi in via di sviluppo e dei popoli che non hanno conseguito la piena indipendenza. In questo senso, deve essere riconosciuta l'equa ripartizione dei vantaggi finanziari e degli altri vantaggi economici (*equitable sharing of financial and other economic benefits*) derivanti dalle attività nell'Area, su base non discriminatoria.

Il quarto principio si concretizza nell'internazionalismo istituzionale, cioè nella creazione di un'apposita organizzazione internazionale – la già menzionata ISA – competente in via esclusiva a gestire il patrimonio comune dell'umanità agendo per conto di essa.

Vi è poi chi individua un quinto principio nella protezione e nella conservazione delle risorse naturali dell'Area, nonché nella prevenzione dei danni alla flora e alla fauna del suo ambiente marino (art. 145)⁶⁹³.

Nonostante, come poc'anzi affermato, nell'Area possano trovarsi non soltanto risorse non viventi, come i minerali, ma anche risorse viventi degli abissi, come gli organismi estremofili e idrotermali e altre specie di profondità, le scarse conoscenze scientifiche degli anni in cui venne redatto il trattato non permisero di prendere in considerazione anche la biodiversità dei fondali internazionali e la Parte XI della UNCLOS si riferisce infatti soltanto alle risorse definite dall'art. 133. Queste vengono individuate nelle risorse minerarie solide, liquide o gassose *in situ* nell'Area sul fondo marino ovvero al di sotto di esso, compresi i noduli polimetallici. Una volta estratte, a tali risorse ci si riferisce con il termine di “minerali” (*minerals*).

⁶⁹³ DE LA FAYETTE, *A New Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity and Genetic Resources Beyond the Limits of National Jurisdiction*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009, p. 267. La disposizione citata contenuta nell'art. 145 deriva letteralmente dalla risoluzione n. 2749 (XXV) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, par. 11: “with respect to activities in the Area, States shall take appropriate measures and cooperate in the adoption and implementation of international rules, standards and procedures for the prevention of pollution and contamination, and the protection and conservation of the natural resources of the area and the prevention of damage to the flora and fauna of the marine environment”.

Il regime dell'Area come descritto nella UNCLOS è pertanto rivolto a regolamentare le attività di esplorazione e di sfruttamento delle risorse minerarie, mentre nessuna considerazione è dedicata alle risorse viventi del medesimo spazio, fatta eccezione per l'art. 145 poc'anzi citato, il quale impone di prevenire i danni alla flora e alla fauna dell'ambiente marino dell'Area.

In tal senso, il regime definito nella UNCLOS per le risorse naturali dell'Area non pare rispecchiare completamente l'originale proposta maltese. E' stato anzi rilevato che:

Under the draft ocean space treaty elaborated by Malta in 1971, all the natural resources, whether living or non-living, existing in the international ocean space beyond the 200-mile limit, would be managed by the International Ocean Space Institutions, [...].⁶⁹⁴

Definito sulla base del concetto del patrimonio comune dell'umanità, il regime dell'Area rappresentò il principale punto di disaccordo tra gli Stati che parteciparono alla terza conferenza per la codificazione del diritto del mare⁶⁹⁵.

Per superare le gravi divergenze relativamente al regime di sfruttamento delle risorse minerarie⁶⁹⁶, a seguito di consultazioni promosse dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, venne redatto l'Accordo sull'attuazione della Parte XI della UNCLOS⁶⁹⁷, che di fatto apporta modifiche sostanziali al regime originario, introducendo emendamenti e dettando norme interpretative della parte di cui intende costituire l'attuazione⁶⁹⁸. L'accordo è parte integrante della UNCLOS e le sue disposizioni, in caso di conflitto, prevalgono su quelle del trattato. A partire

⁶⁹⁴ SCOVAZZI, *Mining, Protection of the Environment, Scientific Research and Bioprospecting: Some Considerations on the Role of the International Sea-Bed Authority*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, p. 386.

⁶⁹⁵ Il testo della UNCLOS venne infatti adottato a maggioranza e non già per *consensus*, ricevendo 130 voti a favore, 4 contrari e 17 astensioni.

⁶⁹⁶ Il sistema originario si fonda sul c.d. *banking system*, attraverso il quale i consorzi degli Stati parte, dopo aver provveduto ad attività di prospezione, sottopongono all'ISA una proposta di contratto di esplorazione (poi trasformabile in contratto di sfruttamento) relativamente a un'area sufficiente per due operazioni di estrazione, indicando anche le modalità per dividere tale area in due settori equivalenti. L'ISA stipula il contratto per una delle due porzioni di area indicate e destina l'altra alla parte internazionale di un sistema parallelo di sfruttamento. In questo modo, l'Impresa, che costituisce il braccio operativo dell'ISA, evita le spese e le difficoltà dell'esplorazione e si assicura una riserva di siti in cui le prospettive estrattive dovrebbero essere promettenti. Diversi paesi industrializzati ritennero il regime inadeguato in quanto tendente a scoraggiare le attività minerarie da parte di Stati e imprese private e idoneo a determinare la monopolizzazione delle attività da parte dell'Impresa.

⁶⁹⁷ L'accordo fu aperto alla firma il 29 luglio 1994 e allegato alla Risoluzione 48/263 dell'Assemblea Generale del 17 agosto 1994. E' entrato in vigore il 28 luglio 1996.

⁶⁹⁸ L'accordo ha indebolito il funzionamento della parte internazionale del sistema parallelo sopra descritto (v. *supra*, nota 763). L'Impresa, infatti, non verrà costituita come entità autonoma che in un avvenire lontano e potrà iniziare a funzionare solo per il tramite di accordi di partecipazione congiunta (*joint ventures*) con Stati in via di sviluppo o loro imprese. Inoltre, sono stati eliminati gli obblighi finanziari che avrebbero fornito all'Impresa i mezzi per avviare le sue attività operative.

dall'adozione dello strumento attuativo in questione, la UNCLOS può essere ratificata o ricevere adesione solo congiuntamente all'accordo⁶⁹⁹.

Il regime previsto dalla UNCLOS per l'Area rivela, a circa un trentennio dalla sua adozione, un grande paradosso. Lo sfruttamento delle risorse minerarie costituite dai noduli polimetallici⁷⁰⁰, per il quale è già previsto uno strumento di regolamentazione, sembra dover essere necessariamente rimandato a un futuro lontano, a causa dei costi implicati da questo tipo di attività⁷⁰¹. Altre risorse minerarie, come i solfati polimetallici⁷⁰² e le croste di ferromanganese⁷⁰³, promettono attività estrattive meno costose, ma il loro sfruttamento non è ancora stato regolato in via definitiva dall'ISA⁷⁰⁴. Infine, la bioprospezione delle risorse genetiche, che potrebbe costituire la più immediata e proficua attività sui fondali internazionali, non rientra nel mandato dell'ISA.

In un tale contesto, non è tuttavia da sottovalutare l'attenzione che le regolamentazioni per ora prodotte riservano alla protezione dell'ambiente marino.

⁶⁹⁹ Gli Stati che nel 1994 erano già parte della UNCLOS hanno in maggioranza ratificato l'accordo. A seguito dell'adozione dello strumento attuativo, la maggior parte dei paesi industrializzati – compresi tutti i membri della Comunità europea e la Comunità stessa – sono divenuti parte della UNCLOS. Un'eccezione di rilievo è rappresentata dagli Stati Uniti che, nonostante l'atteggiamento favorevole manifestato dalle ultime amministrazioni presidenziali, non hanno ancora ricevuto l'approvazione del Senato per ratificare.

⁷⁰⁰ "Polymetallic nodules are lumps of metallic ore, between golf ball and soccer ball in size, scattered loosely in expansive fields on abyssal plains. Their quantity in a given area can be assessed simply by photographing the ocean bottom. They can be scooped up by mechanical harvesters with little physical damage to the seabed", International Sea-Bed Authority, Press Release, SB/9/1 of 23 July 2003, p. 2.

⁷⁰¹ "Despite optimistic predictions made in the 1970s and 1980s, a number of factors have inhibited progress towards commercial exploitation of polymetallic nodule deposits. These factors include the hostile environment in which exploration and mining will take place both as regards the open-ocean surface environment and the great depths at which polymetallic nodule deposits occur, the high costs involved in research and development of mining technology, and the fact that, under current economic conditions, deep seabed mining remains uncompetitive compared to land-based mining. As a result of these factors, the interest of the international consortia that were active in the 1970s in deep sea exploration has waned and the only entities that are currently actively conducting exploration activities are the seven contractors, mainly financed through government funding by sponsoring or participating States. In view of these factors, most of the efforts of the contractors are directed at technological research and development, long-term environmental studies and the collection and analysis of environmental baseline data. Although a significant amount of basic and applied research has been carried out in the past or is still in progress, it is broadly accepted that the current level of knowledge and understanding of deep sea ecology is not yet sufficient to allow conclusive risk assessment of large-scale commercial seabed mining. Meanwhile, the prospects for commercial mining of the deep seabed remain uncertain", Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority under article 166, paragraph 4, of the United Nations Convention on the Law of the Sea, Doc. ISBA/8/A/5, 7 June 2002, par. 33.

⁷⁰² "Hydrothermal polymetallic massive sulphides occur typically in chimney-like structures, called smokers, surrounding undersea hot-spring vents. Their minerals come mainly from magma, the mass of molten rock deep beneath the earth's crust, where it breaches the ocean bottom in volcanic regions along the margins of ocean basins. Individual deposits are small and scattered. Mining would require the destruction of the smokers, with potentially catastrophic consequences for the exotic animal communities that live in the superheated, oxygen-deprived water and cannot exist in a normal environment dependent on sunlight", International Sea-Bed Authority, Press Release, SB/9/1 of 23 July 2003, p. 2.

⁷⁰³ "Cobalt-rich ferromanganese crusts, derived like the nodules from metals precipitated out of the seawater, are fused to the seabed in layers up to tens of centimetres thick, often buried beneath other seabed deposits. They are found on the flanks and ridges of globe-encircling, mid-ocean mountain range. Assessment of their occurrence and metal content and their eventual exploitation will require digging or drilling the ores out of a solid rock bed", *ibid.*

⁷⁰⁴ Cfr. anche SCOVAZZI, *Deep Seabed and Ocean Floor*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2009.

Si è già detto dell'art. 145 della UNCLOS, che è rivolto a proteggere l'ambiente marino dell'Area in tutte le sue componenti, comprese quelle viventi della flora e della fauna.

L'art. 165, relativo alla Commissione giuridica e tecnica per l'Area (un organo dell'ISA), prevede che tale istituzione trasmetta delle raccomandazioni al Consiglio relativamente alla protezione dell'ambiente marino, tenendo conto dell'opinione di esperti riconosciuti nel campo specifico (par. 2, lett. e). Inoltre, la Commissione prepara valutazioni sulle implicazioni ambientali delle attività condotte nell'Area (par. 2, lett. d); formula e sottopone al Consiglio le norme, i regolamenti e le procedure relativi all'equa ripartizione dei vantaggi finanziari ricavati dalle attività condotte nell'Area tenendo conto anche delle implicazioni ambientali di tali attività (par. 2, lett. f); fornisce al Consiglio raccomandazioni riguardo alla predisposizione di un programma di monitoraggio per osservare, misurare, valutare e analizzare regolarmente, secondo metodi scientifici riconosciuti, i rischi o le conseguenze delle attività condotte nell'Area relativamente all'inquinamento dell'ambiente marino (par. 2, lett. h); raccomanda al Consiglio di emanare ordini di emergenza (*emergency orders*), compreso l'eventuale ordine di sospendere ovvero di modificare le operazioni allo scopo di prevenire ogni danno grave che potrebbe essere procurato all'ambiente marino da attività condotte nell'Area e il Consiglio esamina tali raccomandazioni in via prioritaria (par. 2, lett. k); e raccomanda al Consiglio di escludere lo sfruttamento di talune zone (*to disapprove areas for exploitation*) da parte di contraenti o da parte dell'Impresa quando vi siano prove sostanziali che indicano il rischio di un grave danno all'ambiente marino (par. 2, lett. l).

E' infine generalmente previsto che l'ISA adotti regole relativamente a parametri e procedure per la conservazione delle risorse e la protezione dell'ambiente marino⁷⁰⁵.

L'Accordo per l'attuazione della Parte XI conferma la competenza dell'ISA riguardo alla protezione ambientale dell'Area, laddove prevede che tra l'entrata in vigore della UNCLOS e l'approvazione del primo piano di lavoro (*work plan*) di sfruttamento, l'ISA si concentri, fra altre questioni, sull'adozione di norme, regolamenti e procedure che includano parametri applicabili per la protezione e la preservazione dell'ambiente marino (Sezione I, par. 5, lett. g). E' altresì previsto che le domande di approvazione dei piani di lavoro siano accompagnate da una valutazione dei potenziali impatti ambientali delle attività proposte e dalla descrizione di un programma di studi oceanografici e ambientali di base, conformemente alle norme, ai regolamenti e alle procedure adottati dall'ISA (Sezione I, par. 7).

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha ripetutamente richiamato l'importanza del ruolo dell'ISA nello sviluppo di regole e procedure che assicurino l'effettiva protezione dell'ambiente

⁷⁰⁵ Annex III, Basic Conditions of Prospecting, Exploration and Exploitation, art. 17, par. 1, lett. b, num. xii.

marino e delle sue risorse naturali, nonché la prevenzione dei danni alla flora e alla fauna che possano derivare dalle attività condotte nell'Area⁷⁰⁶.

Relativamente alle specifiche attività di sfruttamento, come poc'anzi anticipato, le prime risorse minerarie a ricevere una regolamentazione concernente le relative attività di estrazione sono stati i noduli polimetallici.

Il 13 luglio 2000 l'ISA ha adottato il regolamento sulla prospezione e l'esplorazione per noduli polimetallici nell'Area (c.d. "codice minerario")⁷⁰⁷. Le norme ivi racchiuse stabiliscono nel dettaglio i requisiti in materia di capacità tecnica e finanziaria, di sottoposizione dei dati risultanti dalla prospezione e di protezione dell'ambiente marino che devono sussistere in capo ai contraenti. Contratti di esplorazione sono stati per ora conclusi con otto investitori – sei società o consorzi di società e due Stati⁷⁰⁸ – e solo dopo la conclusione delle attività di esplorazione potrà essere avviata la successiva fase di sfruttamento.

Secondo il codice minerario, ogni investitore autorizzato dall'ISA ha il diritto esclusivo di esplorare per quindici anni un'area del fondale abissale oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, la quale può raggiungere un'estensione massima di 150.000 chilometri quadrati. Ogni domanda per l'esplorazione dei noduli polimetallici comprende un'area che, secondo il codice, non deve necessariamente essere continua, ma sufficientemente ampia e di valore commerciale stimato sufficiente per poter ospitare due operazioni di estrazione e poter essere divisa in due parti di valore commerciale stimato equivalente (*equal estimated commercial value*). Non appena il piano di lavoro viene approvato e il contratto è concluso, l'investitore deve infatti rinunciare a metà dell'area perché essa diventi area riservata (*reserved area*), cioè destinata alle attività di esplorazione dell'ISA attraverso l'Impresa, individualmente ovvero in associazione con paesi in via di sviluppo⁷⁰⁹.

⁷⁰⁶ Cfr. UNGA Resolution 61/222 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 20 December 2006, UN Doc. A/RES/61/222, 16 March 2007, par. 28 e 30; UNGA Resolution 62/215 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 22 December 2007, UN Doc. A/RES/62/215, 14 March 2008, par. 33-34; UNGA Resolution 63/111 on Oceans and the Law of the Sea adopted on 5 December 2008, UN Doc. A/RES/63/111, 12 February 2009, par. 33-34.

⁷⁰⁷ Per il testo del codice minerario, v. <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/MiningCode.pdf>.

⁷⁰⁸ IFREMER/AFERNOD (Francia), DORD (Giappone), Yuzmorgeologiya (Russia), COMRA (Cina), ICM (Bulgaria, Cuba, Cechia, Polonia, Russia e Slovacchia), BGR (Germania), governo della Repubblica di Corea e governo dell'India.

⁷⁰⁹ "1. Any State which is a developing State or any natural or juridical person sponsored by it and effectively controlled by it or by any other developing State, or any group of the foregoing, may notify the Authority that it wishes to submit a plan of work for exploration with respect to a reserved area. The Secretary-General shall forward such notification to the Enterprise, which shall inform the Secretary-General in writing within six months whether or not it intends to carry out activities in that area. [...]. 2. An application for approval of a plan of work for exploration in respect of a reserved area may be submitted at any time after such an area becomes available following a decision by the Enterprise that it does not intend to carry out activities in that area or where the Enterprise has not, within six months of the notification by the Secretary-General, either taken a decision on whether it intends to carry out activities in that area or notified the Secretary-General in writing that it is engaged in discussions regarding a potential joint venture. In the latter instance, the Enterprise shall have one year from the date of such notification in which to decide

Sette aree destinate all'esplorazione si trovano nell'Oceano Pacifico nord-equatoriale (*Clarion-Clipperton Zone*) e un'ottava area si trova al centro dell'Oceano Indiano (*Central Indian Basin*).

I risultati delle ricerche condotte anche sotto gli auspici dell'ISA hanno individuato alcuni rischi tipici implicati dalle attività estrattive dei noduli polimetallici dal fondale:

- *the first relates to what happens on the seabed.* As the collector unit gathers nodules, it will seriously destroy the top few centimetres of the seabed, causing major disturbance and disruption to the flora and fauna in the mining tracks. In addition, the propulsion system of the collector unit will stir up sediments; as a result, organisms in and around the tracks will be partially or entirely buried. In the mining tracks, for instance, a mortality rate of 95-100 per cent may be expected for organisms found there.

- *the second relates to discharge from the mining ship.* After the nodules have been gathered by the collector unit, they will be washed clean by water jets. The nodules will then be crushed and brought to the surface as slurry containing both crushed nodules and water. When the slurry reaches the surface, there will be a partial discharge of waste water containing particulate matter and trace metals. This discharge may interfere with light penetration and reduce photosynthesis in the surface layers. Furthermore the waste water will be considerably colder than the surface water.⁷¹⁰

Grazie alla circostanza che, a differenza di quanto è avvenuto negli altri spazi marini, le prospettate attività di estrazione nell'Area conseguiranno a conoscenze ormai acquisite riguardo ai rischi che il loro esercizio può comportare, il codice minerario contiene diverse disposizioni rivolte a proteggere e a preservare l'ambiente marino e la sua biodiversità, facendo dell'Area lo spazio marino più protetto nell'ambito della UNCLOS.

Innanzitutto, ai sensi del codice, l'ambiente marino (*marine environment*) include:

the physical, chemical, geological and biological components, conditions and factors which interact and determine the productivity, state, condition and quality of the marine ecosystem, the waters of the seas and oceans and the airspace above those waters, as well as the seabed and ocean floor and subsoil thereof.⁷¹¹

Il codice definisce anche il danno serio all'ambiente marino (*serious harm to the marine environment*) nel modo seguente:

whether to conduct activities in that area", *Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area*, Regulation 16.

⁷¹⁰ WARNER, *op.cit.*, pp. 158-159.

⁷¹¹ *Regulations cit.*, Regulation 1, par. 3, lett. c.

any effect from activities in the Area on the marine environment which represents a significant adverse change in the marine environment determined according to the rules, regulations and procedures adopted by the Authority on the basis of internationally recognized standards and practices.⁷¹²

Come si vede, le disposizioni richiamate si pongono in linea con i poteri riconosciuti in capo all'ISA dall'art. 145 della UNCLOS.

Il codice dedica un'intera sezione (Parte V) alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino. E' innanzi tutto previsto che l'ISA aggiorni periodicamente le regole e le procedure rivolte allo scopo in questione⁷¹³ e, sotto questo particolare profilo, il suo mandato riceve sempre nuovi impulsi dalle informazioni relative alla biodiversità dei fondali illustrate in occasione di seminari e raccolte nell'ambito di progetti di ricerca appositamente promossi per studiare la biodiversità che potrebbe essere esposta agli effetti negativi delle operazioni di estrazione mineraria. Il Segretario Generale dell'ISA ha infatti illustrato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che:

The long delay in commercial seabed mining since 1982 has not meant that States Parties to the Convention have been idle. In fact, the delay [...] has allowed the scientists to gain an immeasurably greater understanding of the deep ocean environment through research and intensive study [and] it has provided sufficient time to further elaborate the legal regime for deep seabed mining through the regulations adopted by the Authority. Not only is this regime based on sound economic principles, it is also based on rigorous environmental standards, including the application of the precautionary approach. [...].

In the case of the Authority, most of the efforts over the past 10 years have been spent in encouraging the study of the deep sea environment and in working together with scientists from around the world to analyze and disseminate the results of such research for the benefit of all States.⁷¹⁴

Come richiamato dalla dichiarazione del Segretario Generale appena citata, allo scopo di assicurare la protezione effettiva dell'ambiente marino dai rischi che possono derivare dalle attività condotte nell'Area, l'ISA e gli Stati che patrocinano attività oggetto di contratto sono chiamati ad adottare un approccio precauzionale, in linea con quanto previsto dal principio 15 della Dichiarazione su ambiente e sviluppo (Rio, 1992)⁷¹⁵.

⁷¹² *Ibid.*, Regulation 1, par. 3, lett. f.

⁷¹³ *Ibid.*, Regulation 31, par. 1.

⁷¹⁴ Statement by Satya N. Nandan, Secretary-General of the International Sea-Bed Authority at the 62nd Session of the General Assembly of the United Nations, 10 December 2007, p. 3.

⁷¹⁵ *Regulations* cit., Regulation 31, par. 2. La Commissione giuridica e tecnica è chiamata a fornire raccomandazioni all'ISA per l'attuazione della norma richiamata. Riguardo alla terminologia impiegata dalla norma citata, è stato rilevato che: "There is some evidence that China and other States involved in the negotiation of the Polymetallic Nodule Regulations preferred the softer formulation of 'precautionary approach' to the harder terms

In ogni fase delle attività – si tratti di quella relativa all’esplorazione ovvero di quella già rivolta allo sfruttamento – i contraenti sono soggetti alla responsabilità di valutare gli effetti delle loro operazioni sull’ambiente marino. Nella notifica all’ISA contenente la richiesta di intraprendere attività di prospezione, i contraenti devono includere un’apposita dichiarazione (*satisfactory written undertaking*) con la quale si impegnano a rispettare le norme della UNCLOS e le regole e le procedure dell’ISA concernenti la protezione e la preservazione dell’ambiente marino⁷¹⁶. Inoltre, i contraenti sono tenuti a redigere un rapporto da inviare all’ISA su base annuale, nel quale risulti illustrato lo stato delle attività di prospezione e dell’osservanza delle norme relative alla protezione ambientale⁷¹⁷.

Dopo che il Consiglio abbia designato l’area riservata alle attività dell’Impresa e dei paesi in via di sviluppo, lo Stato ovvero il consorzio che propone il piano di lavoro sulla base del quale verrà eventualmente concluso in contratto con l’ISA deve fornire alcune specifiche informazioni, tra le quali una descrizione del programma per gli studi oceanografici e ambientali di base, una valutazione preliminare del possibile impatto ambientale derivante dalle attività estrattive proposte e una descrizione delle misure previste per la prevenzione, la riduzione e il controllo dell’inquinamento e di altri rischi, così come di altri possibili impatti, sull’ambiente marino⁷¹⁸.

Ai sensi dell’art. 145 della UNCLOS, laddove risulti ragionevolmente possibile e impiegando la migliore tecnologia che gli è disponibile (*as far as reasonably possible using the best technology available to it*), ogni Stato contraente è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, ridurre e controllare l’inquinamento e altri rischi all’ambiente marino derivanti dalle attività condotte nell’Area⁷¹⁹.

A conferma dell’importanza che il concetto di “stati di riferimento” assume in materia ambientale⁷²⁰, ogni contratto stipulato con l’ISA richiede che, tenendo in considerazione le raccomandazioni fornite dalla Commissione giuridica e tecnica, ogni contraente raccolga dati ambientali di riferimento (*environmental baseline data*) e individui stati ambientali di riferimento (*environmental baselines*) rispetto ai quali misurare gli effetti probabili del programma di attività

‘precautionary measures’ and ‘precautionary principle’ because they were concerned that if the latter terms were used, substantial investment would be required in environmental protection equipment before there was any evidence of the environmental damage that mining would cause”, WARNER, *op.cit.*, pp. 160-161. Sul principio precauzionale cfr. anche *supra*, Parte prima, Capitolo II, par. 1.

⁷¹⁶ *Regulations cit.*, Regulation 3, par. 4, lett. d, num. i.

⁷¹⁷ *Ibid.*, Regulation 5, par. 1, lett. b.

⁷¹⁸ *Ibid.*, Regulation 18, lett. b, c, d.

⁷¹⁹ *Ibid.*, Regulation 31, par. 3. Si rilevi che: “At the suggestion of China, the term ‘best available technology’, which was in an earlier draft of this regulation, was replaced by the words ‘best technology available to it’ to reduce the burden on contractors who would otherwise have to purchase the world’s best environmental protection technology”, WARNER, *op.cit.*, p. 161.

⁷²⁰ Cfr. *supra*, Breve premessa.

contenuto nel piano di lavoro per l'esplorazione, nonché un programma per il monitoraggio e il rapporto degli effetti suddetti⁷²¹.

Annualmente, ogni contraente deve trasmettere al Segretario Generale un rapporto scritto relativo all'attuazione e ai risultati del programma di monitoraggio⁷²².

I contraenti, gli Stati che patrocinano le attività oggetto di contratto e gli altri soggetti interessati devono cooperare con l'ISA al fine di stabilire e attuare i programmi di monitoraggio, nonché al fine di valutare gli impatti che le attività di estrazione mineraria possono avere sui fondali⁷²³.

Per ciò che qui più interessa, cioè le misure spaziali di protezione, è altresì previsto che, allorché muove dalla fase di esplorazione a quella di sfruttamento, ciascun contraente deve individuare e proporre delle aree da mantenere esclusivamente nello stato di zone di riferimento, le quali possono essere di due tipi.

Le "zone di riferimento dell'impatto" (*impact reference zones*) sono aree che vengono utilizzate per valutare gli effetti sull'ambiente marino derivanti dalle attività di ogni contraente nell'Area e sono rappresentative delle caratteristiche ambientali di tale spazio marino.

Le "zone di riferimento dello stato di preservazione" (*preservation reference zones*) sono aree nelle quali non è ammessa alcuna attività estrattiva mineraria, allo scopo di assicurare la rappresentatività e la stabilità del biota⁷²⁴ dei fondali abissali e poter valutare qualsiasi cambiamento della fauna e della flora dell'ambiente marino⁷²⁵.

E' altresì previsto un sistema per far fronte a situazioni di emergenza. Quando, tramite notifica diretta del contraente ovvero attraverso altre fonti, il Segretario Generale dell'ISA viene a conoscenza di un incidente occorso nell'Area ovvero di un rischio di incidente in conseguenza di attività ivi esercitate da un contraente, innanzi tutto viene azionato un sistema di circolazione delle informazioni relative all'incidente tra il contraente, il Segretario Generale, la Commissione giuridica e tecnica, il Consiglio e i membri dell'ISA. Durante la pendenza del caso dinnanzi al Consiglio, il Segretario Generale è tenuto ad adottare misure immediate di natura temporanea, cioè di efficacia non superiore ai novanta giorni, che siano ragionevoli e pratiche allo scopo di prevenire, contenere e minimizzare il danno serio all'ambiente marino. Dopo aver ricevuto le raccomandazioni della Commissione giuridica e tecnica e tenendo in considerazione ogni altra informazione pervenuta dal contraente, il Consiglio può emanare ordini di emergenza (*emergency orders*), i quali

⁷²¹ "The recommendations issued by the Commission may, inter alia, list those exploration activities which may be considered to have no potential for causing harmful effects on the marine environment. The contractor shall cooperate with the Authority and the sponsoring State or States in the establishment and implementation of such monitoring programme", *Regulations* cit., Regulation 31, par. 4.

⁷²² *Ibid.*, Regulation 31, par. 5.

⁷²³ *Ibid.*, Regulation 31, par. 6.

⁷²⁴ Si tratta dell'insieme della vita vegetale e animale di una determinata area o regione.

⁷²⁵ *Regulations* cit., Regulation 31, par. 7.

possono includere l'ordine di sospendere ovvero di modificare le operazioni, secondo quanto si renda ragionevolmente necessario, per ridurre, contenere e minimizzare il danno serio all'ambiente marino. Laddove il contraente non si conformi all'ordine di emergenza, le misure ivi indicate possono essere adottate direttamente dal Consiglio, all'uopo garantito e sostenuto finanziariamente e tecnicamente dallo Stato che patrocina l'attività nell'Area⁷²⁶.

Conformemente a quanto previsto dall'art. 142 della UNCLOS, il codice minerario non pregiudica il diritto degli Stati costieri di adottare le misure che si rendano necessarie per prevenire, attenuare o eliminare un pericolo grave e imminente alle loro coste, ovvero a interessi connessi, imputabili all'inquinamento, a minacce di inquinamento ovvero ad altri fattori di rischio conseguenti alle attività condotte nell'Area. Lo Stato costiero che abbia ragione di credere che un'attività condotta nell'Area possa causare un danno serio all'ambiente marino soggetto alla sua giurisdizione o sovranità può notificare il Segretario Generale dell'ISA e quest'ultimo provvede a informare lo Stato che patrocina l'attività, garantendo il contraddittorio tra gli Stati interessati, purchè l'invio delle osservazioni da parte dello Stato contraente giunga entro un periodo di tempo ragionevole (*within a reasonable time*). Se le preoccupazioni dello Stato costiero risultano confermate dalle informazioni raccolte, il Segretario Generale può adottare misure immediate di natura temporanea ex reg. 32⁷²⁷.

Il 4 luglio 2001, esercitando i poteri previsti dal mandato in precedenza illustrato, la Commissione giuridica e tecnica ha inoltre adottato delle linee guida per la valutazione dei possibili impatti ambientali derivabili dall'esplorazione per i noduli polimetallici nell'Area⁷²⁸.

Gli scopi delle linee guida sono i seguenti:

- (a) To define the biological, chemical, geological and physical components to be measured and the procedures to be followed by contractors to ensure effective protection for the marine environment from harmful effects which may arise from the contractors' activities in the Area;
- (b) To facilitate reporting by contractors; and
- (c) To provide guidance to potential contractors in preparing a plan of work for exploration for polymetallic nodules [...].⁷²⁹

Nella forma di raccomandazioni rivolte ai contraenti, le linee guida specificano nel dettaglio i dati che devono essere raccolti da ogni contraente che intenda avviare la fase dell'esplorazione di

⁷²⁶ *Ibid.*, Regulation 32.

⁷²⁷ *Ibid.*, Regulation 33.

⁷²⁸ *Recommendations for the guidance of the contractors for the assessment of the possible environmental impacts arising from exploration for polymetallic nodules in the Area, issued by the Legal and Technical Commission, UN Doc. ISBA/7/LTC/Rev.1 of 13 February 2002.*

⁷²⁹ *Ibid.*, sez. II, A.

un'area. Tali dati contribuiscono a determinare lo stato ambientale di riferimento (*environmental baseline*) rispetto al quale possono essere misurati i cambiamenti⁷³⁰. E' altresì richiesto che i contraenti predispongano delle valutazioni di impatto ambientale (*environmental impact assessments*) per determinate attività di esplorazione⁷³¹ e che comunichino al Segretario Generale i risultati delle osservazioni e delle misurazioni effettuate durante e dopo le attività di esplorazione⁷³².

Un'attenzione particolare è rivolta alla fauna dei fondali, laddove le linee guida richiedono la raccolta di dati relativamente a:

- (b) Behaviour of the different types of benthic fauna subjected to re-sedimentation;
- (c) Changes of the benthic fauna in the collector tracks, including possible recolonization;
- (d) Possible changes in the benthic fauna in adjacent areas apparently not perturbed by the activity;
- (e) Changes in the characteristics of the water at the level of the discharge from the surface vessel during the mining test, and possible changes on the behaviour of the corresponding fauna.⁷³³

Dal momento che si basano sullo stato attuale delle conoscenze scientifiche dell'ambiente marino e sul livello delle tecnologie disponibili per esplorarlo, è infine previsto che le linee guida vengano periodicamente aggiornate dalla Commissione giuridica e tecnica⁷³⁴.

La UNCLOS menziona anche risorse diverse dai noduli polimetallici come possibile oggetto di una futura regolamentazione. E' infatti previsto che:

Rules, regulations and procedures for the exploration for and exploitation of any resource other than polymetallic nodules shall be adopted within three years from the date of a request to the Authority by any of its members to adopt such rules, regulations and procedures in respect of such resource.⁷³⁵

⁷³⁰ *Ibid.*, sez. III, A. E' stato rilevato che: "China played a leading role in implementing a plan to collect environmental baseline data for its exploration area which was regarded as a model for other contractors and a substantial contribution to environmental research concerning deep seabed mining", WARNER, *op.cit.*, p. 163.

⁷³¹ *Recommendations cit.*, sez. IV, B.

⁷³² *Ibid.*, sez. IV, D-E.

⁷³³ *Ibid.*, sez. IV, E, par. 15.

⁷³⁴ "It is recommended that such a review be carried out preferably at intervals of five years. To facilitate the review, it is recommended that the Authority convene a workshop in which the members of the Legal and Technical Commission, contractors and recognized experts from the scientific community are invited to participate", *ibid.*, sez. I, par. 4.

⁷³⁵ Art. 162, par. 2, lett. o, num. ii, della UNCLOS.

I solfati polimetallici⁷³⁶ e le croste di ferromanganese ricche di cobalto⁷³⁷ costituiscono il primo esempio di tali ulteriori risorse oggetto di attenzione nell'ambito dell'ISA⁷³⁸ e, a seguito di un'iniziativa assunta dalla Russia nel 1998, la Commissione giuridica e tecnica ha infatti completato nel 2004 un progetto preliminare di regolamento per la prospezione e l'esplorazione di tali risorse⁷³⁹.

Nel 2006, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di riconoscere priorità al regolamento relativo ai solfati polimetallici. Il progetto aggiornato riguarda pertanto solo questi ultimi e non anche le croste di ferromanganese ricche di cobalto⁷⁴⁰. Ciò che va senz'altro tenuto in considerazione, comunque, è il notevole impatto ambientale sulle comunità bentoniche dei fondali che si è rivelato accompagnare le attività di estrazione delle croste di ferromanganese: la futura regolamentazione dovrà pertanto dimostrare un approccio cautelare nell'affrontare i rischi implicati da queste attività.

Il progetto di regolamento relativo ai solfati polimetallici richiama sostanzialmente il codice minerario per quanto concerne le disposizioni relative alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino. Nonostante l'identità di molte regole, esistono tuttavia alcune differenze che vale la pena richiamare.

La prima differenza riguarda le responsabilità di cui vengono investiti i contraenti. Il progetto di regolamento in questione prevede oneri maggiori rispetto al codice minerario: se quest'ultimo richiede solo una promessa formale (*written undertaking*) di conformità alle norme dell'ISA relative alla protezione ambientale, il progetto di regolamento per i solfati polimetallici obbliga i contraenti a fornire anche i dati sulla base dei quali possa essere attuata la protezione ambientale⁷⁴¹. I contraenti sono altresì obbligati a fornire garanzie di tutela ambientale già durante la fase preliminare della prospezione⁷⁴².

La seconda differenza, che rileva particolarmente nel contesto della presente ricerca, riguarda gli obblighi di protezione spaziale durante la fase dell'esplorazione. Se il codice minerario prevede

⁷³⁶ Scoperti nel 1979 sulla risalita del Pacifico orientale a 21° lat. N dinnanzi a Baja California (Messico). Cfr. *Polymetallic Sulphides Brochure*, <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG8.pdf>.

⁷³⁷ Cfr. *Cobalt-rich Crusts Brochure*, <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG9.pdf>.

⁷³⁸ Altre risorse naturali non viventi di notevole potenziale sono gli idrati di metano, la cui estrazione sembra tuttavia presentare serie difficoltà e pone problemi di protezione dell'ambiente. Per lo sfruttamento di tali risorse non esiste ancora una regolamentazione, né a livello nazionale nell'ambito delle piattaforme continentali né a livello internazionale.

⁷³⁹ *Draft regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area*, UN Doc. ISBA/13/C/WP.1, 29 March 2007. Cfr. il testo su <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/13Sess/Cncl/ISBA-13C-WP1.pdf>.

⁷⁴⁰ Si tenga oltretutto presente che: "As cobalt crusts are also found in waters within national jurisdiction and research has been conducted on some of these deposits already, it seems likely that early exploitation will occur in these marine areas", WARNER, *op.cit.*, p. 168.

⁷⁴¹ *Draft Regulations cit.*, Regulation 4, par. 3, lett. d, num. iii.

⁷⁴² *Ibid.*, Regulation 5.

che i contraenti individuino le “zone di riferimento dell’impatto” e le “zone di riferimento dello stato di preservazione” solo nel momento del passaggio alla successiva fase dello sfruttamento, il progetto di regolamento per i solfati polimetallici prevede che tali zone vengano designate già durante la fase dell’esplorazione⁷⁴³.

Una terza differenza concerne, infine, l’emanazione degli ordini di emergenza da parte del Consiglio. Se il codice minerario ne prevede l’intervento solo nei casi di incidenti in cui si renda necessario ridurre, contenere e minimizzare il danno serio (*serious harm*) all’ambiente marino, il progetto di regolamento in esame prevede tale potere in capo al Consiglio anche nel caso in cui si prospetti non già un incidente attuale, ma anche solo il rischio di un danno serio (*threat of serious harm*) all’ambiente marino⁷⁴⁴.

Come si vede, l’elaborato sistema di protezione ambientale previsto per l’Area contrasta visibilmente con le scarse disposizioni della UNCLOS relative alla protezione della colonna d’acqua sovrastante costituente l’alto mare e delle risorse viventi ivi contenute. Per non cadere tuttavia nell’ingenuo equivoco per cui l’Area possa dirsi protetta da ogni rischio di degrado ambientale, è stato comunque rilevato che:

In terms of practical implementation of the deep sea mining environmental protection regulations, [...], the limited number of State sponsored entities engaged in exploration activities are still at an early stage in complying with the detailed environmental protection provisions and it is not clear how effective the current system will be once deep seabed mining becomes commercially viable. The best practice models for environmental impact assessment provided in the [...] Regulations may be susceptible to modification in the commercial exploitation phase of deep seabed mining if they prove too onerous and costly for commercial mining consortia.⁷⁴⁵

Considerando inoltre lo scarto che, almeno a livello prescrittivo, caratterizza il livello di protezione garantito all’Area da un lato e alla colonna d’acqua sovrastante dall’altro, in futuro si imporrà la necessità di integrare in un regime più coerente le norme di tutela dell’intero spazio marino al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali e di determinare alcune priorità nell’utilizzo di tale spazio. Ad esempio, una maggiore integrazione normativa si renderà senz’altro necessaria per

⁷⁴³ *Ibid.*, Regulation 33, par. 4.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, Regulation 35, par. 5. E’ stato osservato che: “The term ‘threat of serious harm’ is used consistently throughout the Emergency Orders article of the [Draft] Regulations emphasising the precautionary character of the environmental protection provisions. [...]. The precautionary tone of the [Draft] Regulations reflects the multiple uncertainties inherent in exploration and exploitation activities for these minerals which occur in locations of high biodiversity and fragile habitats”, WARNER, *op.cit.*, p. 170.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, p. 170.

bilanciare gli interessi relativi a usi del mare che possono risultare inconciliabili, come la pesca con lo strascico da un lato e la prospezione dei fondali dall'altro.

Illustrato il regime generale di tutela ambientale dell'Area e richiamate le specifiche misure di protezione spaziale previste dai regolamenti, rileva in questa sede sottolineare l'iniziativa della Commissione giuridica e tecnica con riferimento all'istituzione di aree marine protette nell'Area.

Un seminario promosso dall'ISA e organizzato presso l'Università delle Hawaii nel giugno del 2008 si è prefissato lo scopo di individuare un insieme rappresentativo di aree di riferimento dello stato di preservazione (*set of representative preservation reference areas*), allo scopo di salvaguardare la biodiversità e la funzione ecosistemica della regione abissale dell'Oceano Pacifico – la *Clarion-Clipperton Zone* sopra menzionata – destinata alle attività di estrazione mineraria.

Il sistema di aree marine protette dei fondali abissali tra le fratture di Clarion e di Clipperton nell'Oceano Pacifico è stato individuato:

(a) on the basis of sound scientific principles; (b) to be consistent with the legal framework and environmental guidelines of the International Seabed Authority for managing deep-sea nodule mining and protecting the deep-sea environment; and (c) to incorporate the interests of mining claim holders and other stakeholders in the Area.⁷⁴⁶

Le premesse dalle quali è derivata l'iniziativa di designare un sistema di aree marine protette nell'Area sono le seguenti.

Innanzitutto, è stato calcolato che le attività di estrazione dei noduli polimetallici avranno un impatto estremamente significativo su zone molto ampie dei fondali, sia direttamente a causa dell'intervento estrattivo, che potrebbe interessare dai 300 ai 600 chilometri quadrati all'anno, sia indirettamente a causa del deposito dei sedimenti, che potrebbe interessare le aree che circondano i siti minerari fino a 100 chilometri di distanza.

Ogni area destinata all'estrazione dei noduli può raggiungere, come già illustrato, fino ai 75.000 chilometri quadrati⁷⁴⁷. Durante i quindici anni di attività previsti dal contratto stipulato con l'ISA, ogni zona compresa all'interno dei 75.000 chilometri quadrati risulta potenzialmente sfruttabile e pertanto, a scopi conservativi, occorre partire dall'assunto che l'intera zona può subire un impatto diretto dalle attività estrattive, al quale si aggiunge l'impatto indiretto provocato dal deposito dei sedimenti nelle aree circostanti. A questo proposito è stato calcolato che:

⁷⁴⁶ *Rationale and Recommendations for the Establishment of Preservation Reference Areas for Nodule Mining in the Clarion-Clipperton Zone – Summary Outcomes of a Workshop to Design Marine Protected Areas for Seamounts and the Abyssal Nodule Province in Pacific High Seas*, UN Doc. ISBA/14/LTC/2, 28 March 2008, par. 1.

⁷⁴⁷ L'ampiezza massima di un'area è di 150.000 chilometri quadrati e, al momento del passaggio alla fase estrattiva, metà di essa diviene area riservata (*reserved area*) per l'Impresa.

Benthic ecosystem recovery from mining impacts will be very slow, requiring decades or more for the soft-sediment fauna and thousands to millions of years for the biota specializing on manganese nodules [...]. Thus, over the timescales of benthic ecosystem recovery, i.e., millenniums, all current mining claim areas will potentially be exploited. Hence, the slow ecosystem recovery rates at the abyssal sea floor will cause the environmental impacts of mining to be widespread and simultaneous across the Clarion-Clipperton Zone, requiring that conservation be managed across the region as a whole.⁷⁴⁸

Dinnanzi a tali premesse, per far fronte alle conseguenze dell'impatto che si verificherà a partire dall'avvio delle attività estrattive, si è cercato di individuare delle linee guida rivolte a definire le modalità attraverso le quali designare le aree di riferimento dello stato di preservazione.

Le otto linee guida sono accompagnate da una breve illustrazione del ragionamento logico che ha condotto alla loro elaborazione.

La prima linea guida recita come segue:

The design and implementation of preservation reference areas should fit into the existing legal framework of the International Seabed Authority for managing seabed mining and protecting the marine environment.

Si è già spiegato in che cosa consiste una zona di riferimento dello stato di preservazione in occasione dell'illustrazione del reg. 31, par. 7, del codice minerario e si è rilevato che il progetto di regolamento per i solfati polimetallici prevede disposizioni analoghe. Qui si aggiunga che, secondo gli esperti, la zona in questione dovrebbe essere attentamente posizionata (*carefully located*) e abbastanza ampia (*large enough*) per non subire l'impatto dei cambiamenti ambientali. Tale zona dovrebbe inoltre presentare una diversità di specie viventi paragonabile a quella dell'area nella quale verrà avviata la prima attività di sfruttamento (*test mining area*). Infine, tale zona dovrebbe rimanere lontana dalle aree soggette a sfruttamento e da quelle che subiscono l'impatto del deposito dei sedimenti⁷⁴⁹.

Le linee guida stabiliscono quindi che, prima che venga avviata ogni attività di estrazione mineraria, devono essere individuate e designate delle zone di riferimento dello stato di preservazione sottratte a ogni impatto, diretto o indiretto, derivante dagli interventi estrattivi⁷⁵⁰.

⁷⁴⁸ *Rationale and Recommendations for the Establishment of Preservation Reference Areas for Nodule Mining in the Clarion-Clipperton Zone* cit., par. 2.

⁷⁴⁹ International Seabed Authority, *Deep-Seabed Polymetallic Nodule Exploration: Development of Environmental Guidelines*, Office of Resources and Environmental Monitoring, Kingston, 1999, p. 226.

⁷⁵⁰ "The preservation reference areas should be designed (as a whole) to sustainably preserve representative biota for all mining claim areas in terms of species composition and biodiversity. Thus, the full range of habitat and community types potentially found in mining claim areas must be represented in preservation reference areas, and the scale of preservation reference areas must be large enough that these community types are 'stable', i.e., sustainable",

La seconda linea guida prevede che:

The interests of all stakeholders (including the International Seabed Authority, signatories to the United Nations Convention on the Law of the Sea, nodule-mining claim holders, non-governmental organizations, and the science community) will be incorporated into the design process. In addition, preservation reference areas should be established as soon as possible so that sound, ecosystem-based management principles can be incorporated into mining strategies and into the positioning of future claim areas.

Gli esperti ritengono che la designazione delle aree marine protette debba ispirarsi al criterio della flessibilità, allo scopo di permettere la considerazione delle ragioni dei portatori di interesse e di facilitare una gestione in grado di adattarsi al mutamento delle circostanze⁷⁵¹.

La terza linea guida stabilisce che:

The preservation reference area system is designed with the following conservation goals within the management area (the Clarion-Clipperton Zone): (a) to preserve representative and unique marine habitats; (b) to preserve and conserve marine biodiversity and ecosystem structure and function; and (c) to facilitate the management of mining activities to maintain sustainable, intact and healthy marine ecosystems.

Come si vede, si tratta di scopi pienamente coerenti con il mandato dell'ISA di proteggere e preservare l'ambiente marino dell'Area.

La quarta linea guida, entrando nel dettaglio del caso specifico, recita come segue:

The Clarion-Clipperton Zone should be divided into three east-west and three north-south strata for conservation management because of strong productivity driven gradients in ecosystem structure from east to west and south to north. This stratification yields nine distinct subregions within the Clarion-Clipperton Zone, each requiring a preservation reference area.

Gli studi scientifici condotti nell'area in questione hanno dimostrato un elevato grado di diversità delle specie locali e una significativa variazione nella struttura e nella composizione delle comunità della fauna dei fondali da est a ovest e da nord a sud⁷⁵². A scopi conservativi, le linee

Rationale and Recommendations for the Establishment of Preservation Reference Areas for Nodule Mining in the Clarion-Clipperton Zone cit., par. 5.

⁷⁵¹ “[I].e., to allow evolution/addition of marine protected areas as claim areas change in location and numbers”, *ibid.*, par. 6.

⁷⁵² “For example, the abundance of polychaete worms (a major component of the macrofauna) decreases fourfold from the east to the west end of the Clarion-Clipperton Zone [...]. Other major components of the macrofauna and meiofauna show similar decreasing abundance trends from east to west and south to north in the Zone [...]. There is

guida raccomandano pertanto che la zona compresa tra le fratture di Clarion e di Clipperton venga divisa, da un lato, in tre fasce che scorrono da est a ovest e, dall'altro, in tre ulteriori fasce che scorrono da nord a sud, e che una zona di riferimento dello stato di preservazione venga designata in ciascuna delle nove aree risultanti dal reticolo⁷⁵³.

La quinta linea guida stabilisce che:

The boundaries of preservation reference areas should be straight lines to facilitate rapid recognition by all stakeholders.

Si riconosce pertanto che la definizione di un confine rappresenta un elemento costitutivo fondamentale di ogni area protetta⁷⁵⁴. La definizione di confini attraverso linee rette facilita inoltre l'individuazione, il monitoraggio e l'applicazione delle regole relative alle zone di riferimento dello stato di preservazione come aree sottratte alle attività di estrazione mineraria⁷⁵⁵.

La sesta linea guida raccomanda che:

The core area of each preservation reference area should be at least 200 km in length and width, i.e., large enough to maintain minimum viable population sizes for species potentially restricted to a subregion of the Clarion-Clipperton Zone.

Gli organismi invertebrati appartenenti alla meiofauna e alla macrofauna dei fondali rappresentano le specie predominanti nella zona compresa tra le due fratture del Pacifico settentrionale. Diversi studi scientifici condotti in acque poco profonde (*shallow-water habitats*) hanno dimostrato che l'areale delle specie in questione è inferiore ai 100 chilometri. Nell'Area, un esperimento condotto sugli spostamenti di alcuni invertebrati ha dimostrato che, nell'arco di un mese, molte delle specie in questione si erano spostate di 60 chilometri dal luogo del primo avvistamento. Pertanto, la designazione dell'area di riferimento dello stato di preservazione dovrebbe tenere conto dell'areale delle specie dei fondali e garantire che nell'area protetta sia

strong evidence that the species structure of the soft-sediment fauna varies along with these abundance gradients. For example, more than 30 per cent of the polychaete and isopod species collected at the eastern end of the Clarion-Clipperton Zone have not been collected in the western end [...]. Very recent results from the Kaplan project show similar patterns of species turnover across the Zone [...]. For example, two families of polychaete worms (the predatory lumbrinerids and amphinomid) are very abundant at the eastern end of the Zone under more productive waters, and are rare or absent under less productive waters of the central and western regions [...]. One species of foraminifera (an important meiofaunal group in deep-sea sediments) is overwhelmingly abundant in sediments in the central region of the Clarion-Clipperton Zone but has not been collected in the eastern part of the region [...]. The nematode worms exhibit a high diversity of potential novel genera in the eastern Clarion-Clipperton Zone, suggesting adaptive radiation and a potentially unique fauna in this region [...]", *ibid.*, par. 8.

⁷⁵³ Ogni area protetta avrebbe un'ampiezza di 1600 chilometri quadrati. *Ibid.*, par. 9 e figura 2.

⁷⁵⁴ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo I, par. 2.2.

⁷⁵⁵ *Rationale and Recommendations for the Establishment of Preservation Reference Areas for Nodule Mining in the Clarion-Clipperton Zone* cit., par. 10.

sempre presente un numero sufficiente di specie adulte e di larve⁷⁵⁶. L'alternativa consistente nella creazione di una rete di aree marine protette più circoscritte è stata invece scartata, a causa dell'impossibilità di garantire una connessione ecologica sufficiente tra aree che si trovano in spazi molto ampi destinati alle attività di estrazione⁷⁵⁷.

La settima linea guida prevede che:

Each preservation reference area should contain the full range of habitat types found within its subregion.

Per preservare *habitat* unici e rappresentativi, ogni tipologia presente nell'intera sub-regione dovrebbe essere compresa nell'ambito di ciascuna area marina protetta. Nella zona di Clarion e di Clipperton possono in effetti essere individuate diverse tipologie di *habitat*, che includono pianure abissali (*abyssal plains*), colline abissali (*abyssal hills*)⁷⁵⁸, monti sottomarini (*seamounts*) e zone di fratture (*fracture zones*)⁷⁵⁹.

L'ultima linea guida raccomanda che:

Each preservation reference area core area should be surrounded by a buffer zone 100 kilometres wide to insure that the preservation reference area core is not affected by mining plumes. Thus, the dimensions of the each full preservation reference area (including the 200 x 200 km core area surrounded by a 100-km buffer zone) should be 400 x 400 km.

⁷⁵⁶ “To ensure that a substantial fraction of dispersing larvae and adults of targeted species remain within a preservation reference area, an accepted conservation approach is to make the length and width of the area at least twice the mean faunal dispersal distance [...]. This dictates a size of the core area of each area of 200 km x 200 km”, *ibid.* par. 11.

⁷⁵⁷ “An alternate approach to maintaining viable populations within a subregion is to set up a network of smaller preservation reference areas connected by faunal dispersal [...]. However, this requires that the spacing between preservation reference areas be less than the mean dispersal distance for most benthic fauna (<100 km). Because the linear dimensions of individual mining claim areas and their areas of impact substantially exceed the mean dispersal distance of most benthic species (<100 km), ecological connectivity across a network of small preservation reference areas within a subregion is precluded by the size (75,000 km²) of intervening claim areas. Thus, the network approach for preservation reference areas is not feasible, given the current size and distribution of mining claims”, *ibid.*, par. 12.

⁷⁵⁸ “Abyssal plains/abyssal hills cover most of the Clarion-Clipperton Zone floor. Nodule abundance within this habitat type varies from zero to nearly complete coverage of the sea floor [...]. This habitat type also includes occasional scarps. Although habitat distributions are not known well enough to completely map habitat patterns within the entire Clarion-Clipperton Zone or within subregions, a number of studies indicate that abyssal plain habitats exhibit their full range of variability over spatial scales of 10 to 100 kilometres [...]. Thus, a preservation reference area with a core area of 200 x 200 km is very likely to capture the full range in habitat variability for the subregion”, *ibid.*, par. 14.

⁷⁵⁹ “Seamounts, defined as topographic features with summits over 1,000 metres above the general sea floor, as well as fracture zones, also occur in the Clarion-Clipperton Zone. These features represent distinct habitat types because of substrate and flow conditions, and the potential to harbour geographically isolated populations of fishes and invertebrates. They also may harbour unique or particularly vulnerable communities, and provide critical ecological habitat, for example sites for fish spawning aggregations. The distribution of seamounts and fracture zones is relatively well known from recent topographic syntheses [...]. However, the biota of seamounts and fracture zones within the Clarion-Clipperton Zone remain essentially unstudied so the uniqueness of associated biota cannot be assessed. Seamount communities, in particular, have a high potential to be impacted midwater sediment plumes which may disperse large distances [...]. Thus, it is recommended that as many seamounts from a subregion as possible (with a target of at least 40 per cent), and portions of known fracture zones, be included within preservation reference areas”, *ibid.*, par. 15.

Le attività estrattive potranno produrre due ricadute di sedimenti (*sediment plumes*): quella dei sedimenti creati dal prelievo diretto dei noduli dal fondale (*near-bottom plumes*) e quella dei sedimenti che vengono rilasciati nella colonna d'acqua sovrastante nell'atto di portare i noduli in superficie (*plumes in the water column*). E' stato calcolato che, nell'arco di un mese, quasi il cento per cento della massa dei sedimenti si distende sul fondale fino a 100 chilometri di distanza dal sito estrattivo. Pertanto, si raccomanda la designazione di una zona tampone di pari ampiezza, per difendere l'area protetta dall'impatto dei sedimenti⁷⁶⁰.

In definitiva, gli esperti raccomandano all'ISA l'istituzione di nove aree marine protette nella zona di Clarion e di Clipperton, ciascuna con la forma di un quadrilatero dai lati lunghi 400 chilometri. Gli stessi esperti rilevano che:

Erection of nine such preservation reference areas [...] will place ~25 per cent of the total Clarion-Clipperton Zone management area under protection. [...].

This preservation reference area system should be adopted by the International Seabed Authority as soon as possible, so that scientifically sound conservation principles are incorporated into the granting and management of nodule-mining claim areas. The setup of a regional system of preservation reference areas will remove the burden from individual contractors of designing their own preservation reference areas, and will initiate conservation management of the Clarion-Clipperton Zone as a whole, an approach necessitated by the space and timescales of expected nodule mining impacts. It will also establish the International Seabed Authority as a leader in the application of modern conservation management principles to international waters. Finally, it will set a precedent for protecting seabed biodiversity, a common heritage of mankind, prior to the initiation of exploitive activities.⁷⁶¹

Come si vede, l'interesse verso l'istituzione di aree marine protette nell'Area cresce quanto più si avvicina il momento in cui inizieranno le attività di estrazione mineraria. I risultati degli studi effettuati dagli esperti sull'impiego di questi strumenti di protezione spaziale nei fondali abissali del Pacifico settentrionale sono stati richiamati anche dal Segretario Generale dell'ISA nel suo rapporto all'Assemblea Generale⁷⁶².

⁷⁶⁰ *Ibid.*, parr. 16, 17 e 18.

⁷⁶¹ *Ibid.*, parr. 19 e 20.

⁷⁶² "The findings of the researchers suggested that protected areas should be established to safeguard biodiversity in the Clarion-Clipperton Zone in the face of anticipated nodule mining. They recommended that protected areas (referred to in the Authority's regulations as "preservation reference zones") should be set up as follows: (a) Marine Protected Areas should be placed at multiple locations across the Clarion-Clipperton Zone, at the very least in the eastern, central and western portions of the region of mining claims; (b) Because of the steep latitudinal gradients in productivity and community structure within the equatorial Pacific, the Marine Protected Areas should be designed to protect biodiversity across the entire width of the Clarion-Clipperton Zone, i.e., from latitude 7 degrees North to 17

Il ruolo dell'ISA in merito alla creazione di aree protette è indubbio, anche se bisogna riconoscere che la designazione di tali aree non potrà, almeno per il momento, pregiudicare l'esercizio di altre attività, come la bioprospezione, il turismo e la pesca, che non rientrano nel mandato dell'organizzazione⁷⁶³. Se in futuro l'ISA dovesse risultare l'autorità gestionale per le risorse genetiche dei fondali, non sarà da escludere l'istituzione di aree marine protette per tutelare anche le risorse viventi dell'Area⁷⁶⁴.

4. Il ruolo degli strumenti spaziali di gestione per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali

Si è già ricordato che, sulla spinta delle proposte presentate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali nell'ambito di UNICPOLOS, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha ripetutamente affermato la necessità di istituire aree marine protette compatibilmente con le regole del diritto internazionale e basandosi su informazioni scientifiche, inclusa la creazione di una rete rappresentativa di aree marine protette entro il 2012⁷⁶⁵.

Volendo ora approfondire la questione rispetto all'impiego di aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, nel contesto delle iniziative intraprese a livello globale rileva richiamare quanto riscontrato in sede UNICPOLOS, nell'ambito del Gruppo di lavoro *ad hoc* informale aperto rivolto allo studio delle questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali (d'ora innanzi, WG-BBNJ), nonché nell'ambito delle riunioni delle conferenze delle Parti alla CBD e del Gruppo di lavoro *ad hoc* informale aperto sulle aree protette della CBD (d'ora innanzi, WG-PA).

degrees North; (c) The Marine Protected Areas should be large enough to encompass major areas of the known benthic habitat types in the Clarion-Clipperton Zone, including abyssal hills with and without nodules, rocky ridges and multiple seamounts of various elevations above the seafloor; (d) Each Marine Protected Area must be large enough for most of its area to be buffered from the direct and indirect impacts of nodule mining activities, including influences from sediment plumes in the water column and at the seafloor; (e) Because benthic processes and community structure in the Clarion- Clipperton Zone are strongly influenced by processes in the water column above, it is highly desirable for management of the Marine Protected Areas to include control of substantial human activities (mining, energy exploitation, waste disposal and commercial fishing) from the abyssal seafloor to the ocean surface. This recommendation is consistent with the concept of ecosystem-based management", Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority, UN Doc. A/AC.276/1, 2 April 2008, par. 11.

⁷⁶³ Per quanto concerne, in particolare, l'impatto della pesca, è stato opportunamente rilevato che: "In order to prevent adverse impacts arising from fishing activities, there is a urgent need to enhance co-operation among the fishing States, regional-fisheries bodies and the Authority", TANAKA, *op.cit.*, p. 205.

⁷⁶⁴ A proposito dell'estensione del mandato dell'ISA, v. SCOVAZZI, *Mining, Protection of the Environment, Scientific Research and Bioprospecting: Some Considerations on the Role of the International Sea-Bed Authority* cit.; ARMAS-PFIRTER, *How Can Life in the Deep Sea Be Protected?*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009. Sull'opportunità di riconoscere la competenza dell'ISA sulle risorse genetiche dell'Area, è stato soprattutto rilevato che: "if we were to follow a simple criterion of competence *ratione loci*, it would be logical to identify the competent institution for marine genetic resources as the International Seabed Authority", FRANCONI, *Genetic Resources, Biotechnology and Human Rights: The International Legal Framework*, in FRANCONI (a cura di), *Biotechnologies and International Human Rights*, Oxford, 2007, p. 14.

⁷⁶⁵ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo II, par. 1.

Già durante la quarta riunione di UNICPOLOS (2003), diversi Stati espressero il loro consenso rispetto all'istituzione di aree marine protette anche oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. In particolare, l'Italia richiamò l'attenzione dell'assemblea sull'istituzione della prima area marina protetta in alto mare nel Mediterraneo, in conformità con quanto sancito dall'art. 194 della UNCLOS. In generale:

With regard to the establishment of MPAs on the high seas, some delegations stressed that such protected areas had to be: (i) based on scientific evidence; (ii) enforceable; (iii) specific for each marine area and objective; (iv) consistent with the ecosystem approach; and (v) in conformity with international law.⁷⁶⁶

Rispetto all'impiego dell'approccio precauzionale, fu inoltre rilevato che:

the concept of the precautionary approach should particularly be applied in respect of the establishment of marine protected areas.⁷⁶⁷

Il tema delle aree marine protette fu anche proposto come potenziale oggetto di discussione durante le successive riunioni di UNICPOLOS e inserito tra le questioni da sottoporre all'attenzione dell'Assemblea Generale⁷⁶⁸.

Durante la quinta riunione di UNICPOLOS (2004) furono elaborate le seguenti riflessioni:

As regards the establishment of marine protected areas as a tool to protect fragile ecosystems, one delegation said that the establishment of marine protected areas on the high seas would be in keeping with the general obligation imposed by the Convention on all States to protect and preserve the marine environment (article 192), as well as the specific obligation to adopt measures necessary to protect and preserve rare or fragile ecosystems (article 194 (5)). Others noted that States were obligated to cooperate under the provisions of the Convention on Biological Diversity in the conservation and sustainable use of biological diversity in areas beyond national jurisdiction (article 5).

Given the existing legal framework, a number of delegations said that the international community should at this point consider specific ocean governance options. One delegation suggested the adoption of an international treaty that would provide a mechanism for the establishment and regulation on an integrated basis of marine protected areas on the high

⁷⁶⁶ *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea*, UN Doc. A/58/95, 23 June 2003, par. 104.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, par. 106.

⁷⁶⁸ "There was agreement that the following list, being the topics identified for future consideration at the three previous meetings of the Consultative Process, remained valid as a list of topics meriting attention from the General Assembly: (a) Marine protected areas; [...]", *ibid.*, par. 131.

seas and the seabed beyond the limits of national jurisdiction. The treaty could be modelled on the mechanism established in the Mediterranean region under the Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, which provided for the establishment of a list of specially protected areas of Mediterranean interest, including in the high seas. Some delegations suggested that the Consultative Process should establish a working group with a mandate to begin the preparation of a legal instrument. Other delegations stressed the need to balance the protection of high seas ecosystems with freedom of navigation and other freedoms associated with the high seas. Another delegation expressed the view that marine and coastal protected areas should be considered only as one of the essential tools and approaches in the conservation and sustainable use of marine and coastal biodiversity.⁷⁶⁹

Come si vede, seppure accompagnate da alcune tradizionali chiusure rispetto all'incidenza che questi strumenti possono avere sulle libertà dell'alto mare, alcune proposte costruttive relative alla creazione di aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali furono avanzate durante la riunione e, nello stesso anno, fu creato il WG-BBNJ⁷⁷⁰.

Nell'ambito di quest'ultimo, le aree marine protette vengono considerate come strumenti spaziali di gestione (*area based management tools*) e alle stesse viene riconosciuto un ruolo importante per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

A oggi, il WG-BBNJ si è riunito due volte, prima nel 2006⁷⁷¹ e poi nel 2008.

⁷⁶⁹ *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea at Its Fifth Meeting*, UN Doc. A/59/122, 1 July 2004, par. 88 e 89.

⁷⁷⁰ Le raccomandazioni contenute nel rapporto della quinta riunione di UNICPOLOS hanno indotto l'Assemblea Generale a istituire il WG-BBNJ: "*The General Assembly, [...] Decides to establish an Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction: (a) To survey the past and present activities of the United Nations and other relevant international organizations with regard to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction; (b) To examine the scientific, technical, economic, legal, environmental, socio-economic and other aspects of these issues; (c) To identify key issues and questions where more detailed background studies would facilitate consideration by States of these issues; (d) To indicate, where appropriate, possible options and approaches to promote international cooperation and coordination for the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*", UNGA Resolution on Oceans and the Law of the Sea adopted on 17 November 2004, UN Doc. A/RES/59/24, 4 February 2005, par. 73.

⁷⁷¹ Nello stesso anno, la settima riunione di UNICPOLOS si esprimeva come segue rispetto alla creazione di aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali: "*Protection of vulnerable marine ecosystems in areas beyond national jurisdiction. The need to protect vulnerable marine ecosystems in areas beyond national jurisdiction was underlined by a number of delegations and especially non-governmental organizations. In that regard, several delegations supported the establishment of MPAs on the high seas. A non-governmental organization advanced the idea that a network of MPAs should be established to cover 30-50 per cent of the high seas. The creation of these areas was urged as a way to enable the development of baselines against which to measure the effectiveness of ecosystem approaches implemented outside the MPAs. Other delegations pointed out that the designation of MPAs on the high seas should be based on verified scientific knowledge*", *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea at Its Seventh Meeting*, UN Doc. A/61/156, 17 July 2006, par. 99.

Durante la prima sessione (2006), diversi Stati hanno sottolineato la necessità di individuare criteri oggettivi per l'identificazione di aree da proteggere⁷⁷². Alla luce della circostanza che gli strumenti esistenti si fondano su un criterio funzionale, alcuni Stati hanno inoltre proposto, come misura a lungo termine, l'avvio di negoziati rivolti a definire un terzo accordo di attuazione della UNCLOS sul tema della conservazione di alcuni ecosistemi marini sensibili, al fine di superare la natura frammentaria della regolamentazione attuale:

An implementing agreement could create the necessary legal framework for enhancing cooperation for the integrated conservation and management of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, including through the establishment of networks of marine protected areas based on scientific evidence. Such an agreement might help overcome the fragmentation and sectoral nature of the current international regulatory framework, providing for the possibility, for instance, for cumulative impact assessments across different sectors. It would need to be in conformity with the Convention and international law.⁷⁷³

Altri Stati hanno invece manifestato il loro dissenso rispetto all'opzione di definire un nuovo accordo di attuazione, considerandolo una misura poco conciliabile con l'urgenza di intervenire attraverso immediate misure di tutela, dal momento che i negoziati necessari alla conclusione di un tale strumento comporterebbero un rinvio troppo lungo e non apporterebbero alcun giovamento alla necessità di fermare la perdita di biodiversità in tempi brevi. Pertanto, questi Stati hanno suggerito un intervento rivolto, piuttosto, a migliorare l'attuazione degli strumenti già esistenti relativi alla materia⁷⁷⁴.

Secondo altri Stati ancora, le due iniziative, cioè quella rivolta all'adozione di un nuovo strumento e quella relativa al miglioramento degli strumenti già esistenti, sarebbero invece da perseguire contemporaneamente:

In the view of some delegations, the short-term and long-term approaches were not mutually exclusive. Improved implementation of existing instruments represented a short-

⁷⁷² "It was reported that a compilation of ecological and biological criteria for the identification of marine protected areas was being developed, on the basis of the recommendations of the first meeting of the Ad Hoc Working Group on Protected Areas of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. [...]. Many delegations expressed the need for a common understanding and definition of the ecosystem approach and for further work on the concept of marine protected areas beyond areas of national jurisdiction. In this regard, several studies were suggested to clarify a number of issues concerning marine protected areas or area-based management, including the type of ecological criteria that would apply; criteria that would assist in identifying priority areas; the management objectives of those areas, including management or restriction of certain types of activities; enforcement and compliance measures and temporal measures for protection; and possible regulations of activities outside marine protected areas", *Report of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*, UN Doc. A/61/65, 20 March 2006, parr. 35 e 44.

⁷⁷³ *Ibid.*, par. 55.

⁷⁷⁴ *Ibid.*, par. 56.

term goal that could be achieved, for instance, through the adoption of measures aimed at reducing destructive fishing practices and protecting marine biodiversity, in particular, vulnerable ecosystems, or through such other tools as the establishment of marine protected areas or particularly sensitive sea areas. The short-term goal could then be complemented with a longer-term objective to develop new measures and regulations.⁷⁷⁵

Per ciò che concerne specificamente le aree marine protette, diversi Stati ne hanno sottolineato il ruolo di strumento “chiave” (*key tool*) per favorire la conservazione integrata e l’uso sostenibile della biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁷⁷⁶. Gli stessi Stati hanno richiamato la necessità di cooperare allo scopo di individuare i criteri identificativi delle aree maggiormente rappresentative dal punto di vista ecologico e biologico e di sviluppare reti e sistemi di aree marine protette. A tale proposito:

It was proposed that the General Assembly could assume a leading role in the identification of criteria for the establishment of marine protected areas, and that such underutilized bodies as the Meeting of States Parties of the Convention could be considered for this purpose.⁷⁷⁷

In tale contesto, diversi Stati hanno anche riconosciuto l’importanza del mandato di alcune organizzazioni internazionali, come la FAO, l’IMO e le RFMO, nonché delle conferenze delle Parti alla CBD e alle convenzioni sui mari regionali, per l’istituzione, la gestione e l’applicazione delle norme relative alle aree protette istituite.

Ancora, è stata altresì suggerita l’opzione di negoziare un nuovo accordo di attuazione della UNCLOS al fine di creare un regime specifico diretto alla creazione e alla regolamentazione di aree marine protette a scopo diversificato (*multi-purpose marine protected areas*), considerando queste ultime uno strumento “chiave” per la futura gestione della biodiversità oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁷⁷⁸. Infatti, sebbene diversi strumenti, esaminati nella presente ricerca, prevedano già la creazione di aree marine protette in alto mare, l’istituzione di queste ultime rimane funzionale a obiettivi specifici e non è rivolta a tutelare l’ecosistema marino in maniera integrata.

Non sono mancate, infine, alcune dichiarazioni collegate a una visione più tradizionale, funzionale a obiettivi specifici e settoriali, aperta al ricorso allo strumento delle aree protette solo laddove queste ultime rappresentino la soluzione puntuale a problemi determinati:

⁷⁷⁵ *Ibid.*, par. 57.

⁷⁷⁶ *Ibid.*, par. 59.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, par. 60.

⁷⁷⁸ “Such a regime would be based on the principles of ecosystem management and precaution, including imposing prior environmental impact assessments and placing the burden of proof for harm on the users. Other delegations supported the establishment of marine protected areas within existing regulatory regimes”, *ibid.*, par. 61.

Other delegations considered high-seas marine protected areas as a possible tool, though not a necessary one, for obtaining a multisectoral approach and indicated that the establishment of marine protected areas should focus on the type of marine resource and the type of activity threatening it. In their view, there should be a strong causal link between the impacts being addressed and the management measures proposed, consistent with customary international law, as reflected in the Convention.⁷⁷⁹

In definitiva, la prima sessione del WG-BBNJ ha raccolto un consenso ampio riguardo all'impiego dello strumento delle aree marine protette, pur sottolineando la necessità di sviluppare meglio i criteri per la loro designazione e gestione e di individuare le lacune relative alla regolamentazione degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, eventualmente colmabili attraverso un nuovo accordo di attuazione della UNCLOS:

Area-based management tools such as marine protected areas, including representative networks, and temporal and spatial closures for fisheries management are widely accepted. Further elaboration of criteria for identification, establishment and management is required.

There is a need to study and determine whether there is a governance gap in marine areas beyond national jurisdiction. If such a gap is identified, there is a need to clarify how it should be addressed, including assessing the need for the development of an implementing agreement under the Convention to address, *inter alia*, the establishment and regulation of multi-purpose marine protected areas on a scientific basis, as well as other related issues.⁷⁸⁰

Tra gli studi da intraprendere in futuro, allo scopo di chiarire alcune delle perplessità menzionate e di colmare le lacune individuate nell'ambito della prima sessione del WG-BBNJ, sono stati compresi i temi seguenti:

(g) Available management tools for the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction, including multiple-use marine protected areas;

(h) What has been done and further work to be done, in particular in relation to the criteria for the identification of potential marine protected areas in areas beyond national jurisdiction and for the development of systems of marine protected areas, and on

⁷⁷⁹ *Ibid.*, par. 62.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, Annex I – Summary of Trends prepared by the Co-Chairpersons, parr. 10 e 11.

biogeographic classification systems. Further consideration should also be given to how to establish, manage and enforce such designations; [...].⁷⁸¹

La seconda sessione del WG-BBNJ (2008) ha di fatto confermato il consenso rispetto al potenziale ricorso alle aree marine protette, considerate uno strumento essenziale ed efficace per far fronte alla perdita di biodiversità anche negli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁷⁸².

Alcuni Stati hanno sottolineato la necessità di accelerare il raggiungimento dell'obiettivo definito dal par. 31 del piano di attuazione del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002)⁷⁸³ non solo attraverso la creazione di reti di aree marine protette nell'ambito degli spazi marini soggetti alla sovranità e alla giurisdizione degli Stati, ma anche oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁷⁸⁴.

Il WG-BBNJ ha inoltre richiamato i progressi intrapresi rispetto all'istituzione di aree marine protette nell'ambito dell'IMO, dell'ISA, delle RFMO e di altri meccanismi regionali di tutela ambientale. Alcuni Stati hanno evidenziato tuttavia la necessità di un unico strumento multilaterale che identifichi le aree marine da proteggere oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali e di una migliore cooperazione a livello internazionale per l'istituzione di una rete di aree marine protette negli spazi sottratti alla sovranità degli Stati⁷⁸⁵.

Rispetto alle modalità per procedere all'identificazione delle aree in questione, diversi Stati hanno manifestato il loro consenso relativamente ai criteri scientifici elaborati nell'ambito della CBD⁷⁸⁶ ed è stato evidenziato il bisogno di approfondire l'utilizzo di tali criteri con riferimento alle aree marine oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. Alcune proposte hanno riguardato l'individuazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite come organismo appropriato per le discussioni relative alla designazione delle aree in questione, alle misure protettive applicabili,

⁷⁸¹ *Ibid.*, Annex II – List of specific studies referred to in the discussions of the Working Group.

⁷⁸² “Area-based management tools are essential and effective tools in the conservation and sustainable use of marine biological diversity, including in areas beyond national jurisdiction”, *Letter dated 15 May 2008 from the Co-Chairpersons of the Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction addressed to the President of the General Assembly*, UN Doc. A/63/79, 16 May 2008, par. 26.

⁷⁸³ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo II, par. 1.

⁷⁸⁴ UN Doc. A/63/79 *cit.*, par. 27.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, par. 28.

⁷⁸⁶ Cfr. *infra* nel presente paragrafo. L'obiettivo di definire i criteri scientifici menzionati per le aree marine protette in generale era stato definito all'ottava riunione della conferenza delle Parti alla CBD (Curitiba, 2006), CBD COP Decision VIII/24, *Protected Areas*: “*The Conference of the Parties, [...] Requests the Executive Secretary to work actively with, and to take into account scientific information available from, the range of relevant expertise available in governmental, intergovernmental, non-governmental, regional and scientific institutions, expert scientific processes and workshops, and, indigenous and local communities, where appropriate, to: [...] Refine, consolidate and, where necessary, develop further scientific and ecological criteria for the identification of marine areas in need of protection, and biogeographical and other ecological classification systems, drawing on expertise and experience at the national and regional scale*”, par. 44, lett. b.

nonché allo sviluppo degli obiettivi gestionali e delle misure di controllo e di applicazione delle relative norme. Altre proposte hanno riguardato la creazione di un registro delle aree designate attraverso i criteri suddetti e di un collegamento istituzionale tra i diversi organismi deputati alla designazione e alla gestione delle aree marine protette da coordinare sotto l'egida delle Nazioni Unite⁷⁸⁷.

Alcuni Stati hanno sostenuto l'iniziativa di istituire aree marine protette "pilota" a scopo diversificato (*pilot multi-purpose marine protected areas*) oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, conformemente alle regole del diritto internazionale e fondandosi sul consenso generale⁷⁸⁸.

Altri Stati hanno evidenziato la necessità di considerare le differenze esistenti a livello regionale e l'opportunità di sviluppare lo strumento delle aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali caso per caso, fondandosi sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili e tenendo in considerazione gli scopi da perseguire nei casi concreti⁷⁸⁹.

La prossima sessione del WG-BBNJ, prevista per il 2010, potrebbe condurre a risultati interessanti sotto il profilo della creazione di aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, posto che:

It was emphasized that, should the Working Group be reconvened, its mandate should be more focused. Possible areas for future discussions were proposed, including [...] the establishment of marine protected areas.⁷⁹⁰

In occasione della settima riunione della conferenza delle Parti alla CBD (Kuala Lumpur, 2004) è stato creato il WG-PA⁷⁹¹, con il mandato di intraprendere, tra altri studi, anche il seguente:

(a) To explore options for cooperation for the establishment of marine protected areas in marine areas beyond the limits of national jurisdiction, consistent with international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, and based on scientific information; [...].⁷⁹²

⁷⁸⁷ "Some delegations also suggested the development of a joint approach and guidance on the application of criteria for the identification of ecologically or biologically significant marine areas in need of protection beyond areas of national jurisdiction, in accordance with international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea. For example, that task could be carried out through the establishment of a liaison group comprised of relevant organizations, including FAO, IMO and the Convention on Biological Diversity, and facilitated by the United Nations", UN Doc. A/63/79 *cit.*, par. 29.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, par. 30.

⁷⁸⁹ "The view was expressed that marine protected areas needed to have clearly delineated impact areas and a strong causal link between the management measures and the harm being addressed, and that enforcement measures needed to be consistent with international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea", *ibid.*, par. 31.

⁷⁹⁰ *Ibid.*, par. 51.

⁷⁹¹ CBD COP Decision VII/28 (Kuala Lumpur, 2004), *Protected Areas (Articles 8 (a) to (e))*, UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28, par. 25.

⁷⁹² *Ibid.*, par. 29.

Come si può immaginare, l'esistenza di due gruppi di lavoro diversi, uno nell'ambito della UNCLOS e un altro nell'ambito della CBD, entrambi con il mandato di approfondire, fra gli altri temi, anche la questione riguardante l'istituzione di aree marine protette in alto mare ha avuto l'effetto di spostare gradualmente l'attenzione dalle modalità relative alla designazione delle aree in questione all'individuazione dell'organismo competente a discuterne e ad adottare le misure relative.

Il WG-PA si è riunito in una prima sessione a Montecatini (Italia), nel 2005⁷⁹³. In tale occasione, il gruppo di lavoro ha adottato una raccomandazione con la quale, fra altre questioni, ha invitato il Segretario esecutivo della CBD a redigere una lista dei criteri scientifici per l'identificazione delle aree da proteggere⁷⁹⁴. Il WG-PA ha comunque raccomandato che la conferenza delle Parti della CBD:

(b) *Notes* that the establishment of marine protected areas in areas beyond the limits of national jurisdiction should be undertaken in the context of international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea, as well as in the context of the best available scientific information, the precautionary approach and the ecosystem approach, and that the management of biodiversity in these areas should aim to achieve a balance between conservation and sustainable use objectives;

(c) *Recognizes* that the United Nations Convention on the Law of the Sea sets out the legal framework within which all activities in oceans and seas must be carried out;

(d) *Recognizes also* that marine protected areas are a tool to help achieve conservation and sustainable use of biodiversity in marine areas beyond the limits of national jurisdiction, and that in any decision to establish marine protected areas their utility would first have to be evaluated in relation to other available tools.⁷⁹⁵

Nella suddetta raccomandazione sono state altresì individuate alcune opzioni per attuare la cooperazione internazionale rivolta all'istituzione di aree marine protette in alto mare, soprattutto fondate sul collegamento e l'applicazione delle norme già esistenti⁷⁹⁶.

Per quanto concerne la proposta, formulata dalla Comunità europea, relativa all'adozione di un nuovo accordo di attuazione della UNCLOS, non sono mancate manifestazioni di segno contrario.

⁷⁹³ Cfr. *Report of the First Meeting of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Protected Areas*, UN Doc. UNEP/CBD/WG-PA/1/6, 20 June 2005.

⁷⁹⁴ *Ibid.*, Annex I, Recommendation 1/1. *Options for cooperation for the establishment of marine protected areas in marine areas beyond the limits of national jurisdiction*, par. 2.

⁷⁹⁵ *Ibid.*, par. 4.

⁷⁹⁶ *Ibid.*, par. 4, lett. s.

In particolare, durante la prima sessione del WG-PA:

The representatives of Iceland, Japan and Norway stated that they could not accept any reference to an implementing agreement to the United Nations Convention on the Law of the Sea, even as an option or within square brackets.⁷⁹⁷

Sostenuta dall'Islanda, la Norvegia ha inoltre chiesto l'inserimento della seguente dichiarazione nel rapporto finale del gruppo di lavoro:

Norway would like it to be reflected in the report of this meeting that, although we welcome the increased focus on biodiversity in the high seas, we believe that the possible establishment of marine protected areas in the high seas needs to be consistent with international law. [...].

The possible establishment of high-seas marine protected areas should be based on a practical system involving relevant organizations and conventions, and to this end States need to further explore, and use, the opportunities already present. [...].

We are not convinced, [...] that there is a need to establish a new legal framework specifically pertaining to the establishment of high-seas marine protected areas. To negotiate amendments to existing international law would be time-consuming and difficult, and it would take valuable resources and focus away from implementing specific measures with practical results. Rather than focusing on the development of new instruments States should cooperate to utilize existing possibilities. Existing knowledge shows that the main threat to biodiversity in the oceans is unsustainable fishing practices, and the first priority must be to adjust these practices.

As a consequence we continue to believe that the establishment of a new legal framework should not be reflected in the final outcome from this Working Group.⁷⁹⁸

La seconda sessione del WG-PA si è tenuta a Roma nel 2008⁷⁹⁹. In tale occasione, il gruppo di lavoro ha però solamente preso atto del progresso raggiunto dal Segretario esecutivo nella definizione dei criteri scientifici per l'identificazione delle aree marine da proteggere e nella compilazione di criteri biogeografici ed ecologici di classificazione, senza affrontare altre questioni⁸⁰⁰.

La nona riunione della conferenza delle Parti alla CBD (Bonn, 2008) ha fornito invece un ulteriore impulso verso la designazione di aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni

⁷⁹⁷ *Ibid.*, par. 74.

⁷⁹⁸ *Ibid.*, par. 160. "The representative of Iceland associated himself with that statement", par. 161.

⁷⁹⁹ Cfr. *Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Protected Areas on the Work of Its Second Meeting*, UN Doc. UNEP/CBD/COP/9/8, 15 February 2008.

⁸⁰⁰ *Ibid.*, Item 3.1.3: *Progress report on refinement and consolidation of scientific criteria for the identification of marine areas in need of protection and on the compilation of biogeographical and other ecological classification systems.*

nazionali, adottando i criteri scientifici per l'identificazione di aree marine significative sotto il profilo ecologico o biologico che necessitano di protezione, in mare aperto (*open-ocean waters*) e negli *habitat* dei fondali (*deep-sea habitats*)⁸⁰¹, chiedendo alle Parti e alle organizzazioni internazionali competenti di farne uso⁸⁰².

L'opzione relativa alla definizione di un nuovo accordo di attuazione incontra soprattutto il sostegno dell'Australia e della Nuova Zelanda. Poiché nell'ambito della proposta in questione non è stato tuttavia compreso l'inserimento del regime delle risorse genetiche dei fondali oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁸⁰³, finora i paesi in via sviluppo e la Cina non hanno invece manifestato un interesse sostanziale nel sostenere la proposta comunitaria, dal momento che la questione della ripartizione dei benefici (*benefit-sharing*), che costituisce la priorità per questi paesi, non viene ivi affrontata.

In generale, si può comunque affermare che gli Stati che sostengono la proposta comunitaria relativa all'adozione di un nuovo accordo di attuazione della UNCLOS considerano lo strumento delle aree marine protette come uno dei principali elementi che l'accordo dovrebbe contenere⁸⁰⁴.

Altri potenziali elementi sono stati comunque suggeriti: tra questi primeggiano una riforma del regime della pesca e norme sulla ricerca scientifica marina e sulle risorse genetiche dei fondali, incluse le attività di bioprospezione⁸⁰⁵.

Riguardo alla sede potenziale per le future discussioni sulla creazione di aree marine protette a scopo diversificato in alto mare, rimane evidentemente l'alternativa tra l'avvio di negoziati relativi a un nuovo accordo di attuazione della UNCLOS e il contesto diplomatico della CBD, seppur in congiunzione con altri strumenti parimenti rilevanti per il raggiungimento dell'obiettivo in esame⁸⁰⁶.

In ogni caso, almeno due requisiti dovrebbero essere riconosciuti alla base di un accordo relativo all'istituzione di aree marine protette in alto mare.

⁸⁰¹ CBD COP Decision IX/20 (Bonn, 2008), *Marine and Coastal Biodiversity*, UNEP/CBD/COP/DEC/IX/20, Annex I – *Scientific Criteria for Identifying Ecologically or Biologically Significant Marine Areas in Need of Protection in Open-Ocean Waters and Deep-Sea Habitats*. Si tratta di: unicità o rarità (*uniqueness or rarity*); importanza speciale per gli stadi biologici delle specie (*special importance for life-history stages of species*); importanza per specie o *habitat* minacciati, in pericolo o in declino (*importance for threatened, endangered or declining species and/or habitats*); vulnerabilità, fragilità, sensibilità o lenta ripresa (*vulnerability, fragility, sensitivity, or slow recovery*); produttività biologica (*biological productivity*); diversità biologica (*biological diversity*); naturalezza o integrità (*naturalness*).

⁸⁰² *Ibid.*, par. 18.

⁸⁰³ Come si ricorderà dal paragrafo precedente, si registra ancora un vuoto normativo relativamente al regime delle risorse genetiche dell'Area.

⁸⁰⁴ MOLENAAR, *Managing Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction* cit., p. 106.

⁸⁰⁵ HART, *Elements of a Possible Implementation Agreement to UNCLOS for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, IUCN, Gland, Switzerland, 2008, p. 11.

⁸⁰⁶ "To receive a broader support, a HSEMPA [High Seas Marine Protected Areas] Convention could be negotiated and drafted as an instrument linked to, or implementing, a treaty already in force and widely accepted, that is either the CBD or the UNCLOS", SCOVAZZI, *Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations* cit., p. 16.

Sotto il profilo sostanziale, lo strumento in questione dovrebbe regolare l'oggetto delle aree marine protette in alto mare in maniera integrata, prescindendo dal criterio funzionale che ha caratterizzato l'elaborazione di tutti gli strumenti precedenti relativi alle aree protette⁸⁰⁷.

Sotto il profilo formale, lo strumento dovrebbe inoltre presentare la natura vincolante di un trattato multilaterale, superando così la natura meramente volontaria dei precedenti strumenti di *soft law*, i quali hanno comunque avuto il merito di dare avvio al riconoscimento internazionale delle aree marine protette come misura utile alla tutela della biodiversità oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

Per quanto concerne gli elementi che un tale strumento potrebbe contenere, volendo orientarsi tra gli esempi già esistenti, sarebbe auspicabile uno schema riconducibile al "pionieristico" Protocollo SPAMI, al quale si deve, infatti, l'istituzione della prima area marina protetta in alto mare. Così, lo strumento in questione potrebbe prevedere: la creazione di una "lista" di aree marine protette di importanza mondiale identificabili attraverso criteri definiti dallo stesso strumento; una procedura per l'inclusione delle aree marine protette nella lista attraverso il consenso degli Stati parte; un elenco delle misure protettive da associare all'istituzione di ogni area marina protetta e da individuare caso per caso; e un allegato contenente criteri comuni per la scelta delle aree marine da proteggere⁸⁰⁸.

Come principi guida ulteriori ai quali lo strumento in questione dovrebbe ispirarsi, sono stati suggeriti anche i seguenti:

application of ecosystem-based management approaches and area-based management conservation measures; precautionary approach; use of the best available scientific and other technical information; adaptive conservation management; sustainable and equitable use of marine resources for the benefit of present and future generations; environmental impact assessment; principle of common but differentiated responsibilities; polluter or user pays principle; compatibility and consistency with international law; transparency and accountability; peaceful settlement of disputes.⁸⁰⁹

Riguardo al problema degli Stati non vincolati allo strumento (c.d. *free-riders*), oltre al richiamo al già più volte menzionato obbligo di cooperare a livello internazionale per la protezione ambientale e per la conservazione delle risorse viventi dell'alto mare, lo strumento potrebbe anche contenere disposizioni speciali concernenti i rapporti con gli Stati terzi. Un primo esempio può derivare dall'art. X del Trattato Antartico (Washington, 1959), il quale, ponendo comunque la relativa responsabilità in capo agli Stati parte, prevede che:

⁸⁰⁷ Cfr. *infra* nella presente parte, Capitolo II.

⁸⁰⁸ SCOVAZZI, *ult.op.cit.*, p. 16.

⁸⁰⁹ HART, *op.cit.*, pp. 10 e 11.

Each of the Contracting Parties undertakes to exert appropriate efforts, consistent with the Charter of the United Nations, to the end that no one engages in any activity in Antarctica contrary to the principles or purposes of the present Treaty.

Un secondo e più stringente esempio da privilegiare nella redazione di un potenziale strumento può essere individuato nelle previsioni dell'Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce (New York, 1995), prevedendo che solamente gli Stati che si obbligano allo strumento o che comunque ne attuano le misure conservative e gestionali possono avere accesso alle attività regolate nell'ambito di una specifica area marina protetta in alto mare iscritta nella lista.

Tra le iniziative globali rivolte alla creazione di aree marine protette oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali rileva infine menzionare il seminario dell'IUCN sulla *governance* dell'alto mare per il ventunesimo secolo (New York, 2007)⁸¹⁰. In tale occasione, gli esperti internazionali hanno affrontato anche la questione del ruolo degli strumenti spaziali di gestione (*the role of area based management tools*), parimenti affrontato l'anno successivo, come si è visto, dal WG-BBNJ.

Durante il seminario è stato innanzi tutto rilevato che:

In the short term, the scientific basis for area-based management can be advanced through identifying ecologically and biologically significant areas and establishing priority areas as pilot high seas marine protected areas (MPAs), building data bases, and promoting bioregional mapping and marine spatial planning pursuits such as those underway in the Antarctic and North East Atlantic. In the medium term, further effort would be required to roll out representative networks of MPAs by 2012, including the identification of mechanisms for management, monitoring and enforcement, while ensuring that all ocean activities BANJ [Beyond Areas of National Jurisdiction, Ndr] are based on compatible principles of protection, conservation and sustainable use.⁸¹¹

In particolare, è stato evidenziato che al fine di raggiungere il già più volte menzionato obiettivo definito dal piano di attuazione del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002) – l'istituzione di una rete rappresentativa di aree marine protette entro il 2012 – occorre moltiplicare gli sforzi, visto lo scarso numero di aree marine protette attualmente designate oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali⁸¹².

Alla luce della mancanza di regolamentazioni esplicite nell'ambito della UNCLOS relative allo strumento delle aree marine protette, è stata evidenziata la necessità di agire attraverso una

⁸¹⁰ Cfr. *Workshop on High Seas Governance for the 21st Century*, IUCN, Co-Chairs Summary Report, 2007.

⁸¹¹ *Ibid.*, p. 3.

⁸¹² "Seven Antarctic Specially Protected or Managed Areas in the Southern Ocean and one Specially Protected Area of Mediterranean Importance in the Ligurian Sea", *ibid.*, p. 17.

combinazione di misure a breve e a lungo termine, che includano: la definizione dei criteri ecologici e biologici per l'identificazione delle aree da proteggere, delle specie in declino e degli ecosistemi marini vulnerabili, nonché per la regionalizzazione biogeografica del mare aperto e degli *habitat* dei fondali⁸¹³; la protezione degli ecosistemi marini vulnerabili identificati dalle RFMO secondo le linee operative indicate dall'Assemblea Generale⁸¹⁴, al fine di fornire un ausilio complementare e coerente allo strumento delle limitazioni temporali alle attività di pesca; lo sviluppo di un archivio di dati relativi ai fondali e al mare aperto, che comprenda dati riguardanti gli ecosistemi marini vulnerabili e la localizzazione delle attività in grado di determinare un impatto, attraverso lo scambio di informazioni; l'istituzione di aree marine protette pilota in alto mare, attraverso la cooperazione regionale⁸¹⁵; l'adozione di strumenti di carattere volontario tra gli Stati interessati, che definiscano regole di condotta da applicare alle rispettive navi, ricercando misure aggiuntive di tutela nell'ambito delle istituzioni già esistenti, come le RFMO, l'IMO e l'ISA; la promozione delle mappature bioregionali (*bioregional mapping*) e della pianificazione spaziale marina (*marine spatial planning*)⁸¹⁶.

Tra le altre questioni da approfondire e chiarire relativamente al tema delle aree marine protette, il seminario dell'IUCN ha individuato anche le seguenti: il ruolo delle organizzazioni e delle istituzioni internazionali e regionali esistenti; il ruolo degli Stati costieri; le attività di controllo e di applicazione delle norme; lo sviluppo di organismi di gestione incaricati anche dei processi di revisione periodica e del rilascio di provvedimenti di autorizzazione ovvero di diniego rispetto a determinate attività; e la realizzazione di valutazioni di impatto ambientale.

⁸¹³ “The efforts of the CBD Expert Workshop on Ecological Criteria and Bio-geographic Classification systems for marine areas in need of protection (Azores, 2-4 October 2007), the Mexico City Workshop on Bio-geographic Classification Systems (Mexico City, 22-24 January, 2007) and the Scientific Experts’ Workshop on Criteria for Identifying Ecologically or Biologically Significant Areas Beyond National Jurisdiction (Ottawa, 6-8 December 2005) provide a solid basis for progress at the 13th meeting of the CBD Subsidiary Body on Technical, Technological and Scientific Advice in February 2008, the UN Working Group in April 2008 and the 9th COP to the CBD in May 2008”, *ibid.*, p. 17.

⁸¹⁴ UNGA Resolution 61/105 on Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments, adopted on 8 December 2006, UN Doc. A/RES/61/105, 6 March 2007, par. 80-90.

⁸¹⁵ “Establishing pilot high seas MPAs, including through joint efforts between regional bodies in the designation and possible management of high seas MPAs (e.g., North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), International Council for the Exploration of the Sea (ICES) and the Commission for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic (OSPAR) on the Mid-Atlantic Ridge)”, *ibid.*, p. 18.

⁸¹⁶ “Marine spatial planning (MSP) is a public process of analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through a political process”, EHLER e DOUVERE (a cura di), *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach Toward Ecosystem-based Management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and Biosphere Programme, UNESCO, 2009, p. 18.

Infine, il seminario ha individuato gli elementi di un nuovo potenziale strumento a copertura globale finalizzato a tutelare gli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, ma senza indicare quale forma tale strumento dovrebbe presentare⁸¹⁷.

In definitiva, si può affermare che sia ormai stata chiaramente individuata la necessità di colmare le lacune normative che ostacolano una protezione efficace degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. Se il regime dell'Area si pone all'avanguardia nella protezione ambientale contro i rischi derivanti dalle attività di estrazione mineraria, la mancanza di norme relative alla bioprospezione delle risorse genetiche dei fondali marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali rappresenta una delle priorità alle quali far fronte nel breve termine, per esempio attraverso un'estensione del mandato dell'ISA sulle risorse in questione.

Tra le opzioni rivolte al rafforzamento del sistema di tutela ambientale degli spazi marini sottratti alla sovranità e alla giurisdizione nazionali, l'adozione di un nuovo strumento collegato a trattati multilaterali a copertura globale e a carattere pressoché universale – la UNCLOS e la CBD – pare essere la favorita giacché, nonostante il dissenso espresso da alcuni paesi, si tratta di un'ipotesi che non esclude il ricorso anche a misure a più breve termine, che non necessitano dei laboriosi negoziati che un nuovo trattato, invece, richiederebbe.

Un'opzione ulteriore potrebbe essere individuata in un accordo di attuazione della Parte XII della UNCLOS, relativa alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino, rivolto a specificare i contenuti degli obblighi relativi. A questo riguardo, è stato osservato che:

An implementing agreement based on these provisions of the LOSC [Law of the Sea Convention, Ndr] could incorporate complementary environmental protection principles contained in other international law instruments such as the obligation to protect marine biodiversity, requirements to conduct prior environmental impact assessments of activities by States nationals and vessels under control in marine areas beyond national jurisdiction and to adopt a precautionary and ecosystem based approach to such activities. [...] The agreement could also provide [...] the introduction of conservation and management measures such as marine protected areas [...].⁸¹⁸

⁸¹⁷ Gli elementi potenziali sono stati individuati nei seguenti: “Objective and scope (to cover areas beyond national jurisdiction (high seas and the Area)); general principles; EIA [Environmental Impact Assessment, Ndr] and strategic environmental assessment requirements; spatial and area-based management tools, including MPAs; monitoring and assessment of the status of the marine environment and biodiversity in ABNJ; minimum requirements/guidance for competent international and regional organizations; monitoring, compliance and enforcement; institutional underpinning, including identification/establishment of at least an interim default authority to regulate activities not expressly covered by existing institutions as well as possibly expanding the mandates of existing bodies/institutions and/or creating a new institution or process; consideration of developing States, including capacity building and cooperation to assist them in complying with their environmental responsibilities under the LOSC; the potential need for further specific annexes to assist in the implementation of the marine environmental responsibilities set out in the LOSC; and clarification of the relationship between global framework and regional agreements”, *Workshop on High Seas Governance for the 21st Century* cit., p. 27.

⁸¹⁸ WARNER, *op.cit.*, p. 223.

L'opzione appena menzionata presenta senz'altro il vantaggio di essere incorporata nell'ambito dello strumento che viene universalmente riconosciuto come il riferimento normativo fondamentale relativo a tutte le attività che si svolgono negli oceani. Ciò che può essere rilevato a riguardo, tuttavia, è che, a differenza della Parte XI, il corpo normativo della UNCLOS relativo alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino non prevede la creazione di alcuna autorità sovranazionale, che potrebbe invece costituire uno degli elementi di maggiore successo nell'ambito di un nuovo accordo concernente il regime degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

Tra le varie proposte, infatti, spicca anche quella relativa all'individuazione – ovvero alla creazione – di un nuovo modello istituzionale o normativo finalizzato a regolare la gestione degli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. A proposito delle forme che una tale iniziativa potrebbe assumere, sono state suggerite due diverse opzioni:

a decentralized model with a global instrument setting out the terms of the trust and the principles for its enforcement and review, but leaving specific authority for implementation to regional and sectoral instruments. [...].

Alternatively, [...] a centralized model involving the establishment by global agreement of a new international organization charged with all aspects of high seas governance and management.⁸¹⁹

Il modello normativo decentralizzato potrebbe prendere a esempio l'Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce (New York, 1995), che definisce principi gestionali e regole di condotta globali, lasciando poi l'applicazione degli stessi alle singole organizzazioni regionali.

Il modello istituzionale centralizzato potrebbe invece individuare nell'ISA l'autorità sovranazionale competente, attraverso un'estensione del suo mandato, ovvero condurre alla creazione di una nuova autorità sovranazionale deputata alla gestione dell'alto mare, competente anche a designare aree marine protette e a definirne le misure protettive associate.

Tra le misure alternative all'accordo che sono state ipotizzate per raggiungere l'obiettivo in questione, si spazia dall'adozione di una dichiarazione di principi nella forma di una risoluzione dell'Assemblea Generale, a un insieme di principi elaborati da una conferenza intergovernativa promossa sotto l'egida delle Nazioni Unite, allo stesso modo di quanto avvenne a Stoccolma nel 1972 e a Rio nel 1992. Nuove proposte potranno derivare dai prossimi incontri dei gruppi di lavoro incaricati di studiare la questione.

⁸¹⁹ *Workshop on High Seas Governance for the 21st Century* cit., p. 33.

Capitolo II

IL CRITERIO FUNZIONALE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Le aree marine protette dall'inquinamento da navi e dagli altri rischi associati al traffico marittimo. – 2.1. (*segue*): le aree definite ex art. 211, par. 6, della UNCLOS. – 2.2. (*segue*): le aree coperte dai ghiacci ex art. 234 della UNCLOS. – 2.3. (*segue*): le aree speciali secondo il regime MARPOL 73/78. – 2.4. (*segue*): le PSSA secondo le linee guida dell'IMO. – 3. Le aree marine protette per singole specie o particolari *habitat* minacciati. – 3.1. (*segue*): i santuari internazionali per le balene. – 3.2. (*segue*): le zone umide marine e costiere di importanza internazionale. – 4. I siti naturali marini e costieri dal valore universale eccezionale. – 5. Le aree protette marine e costiere per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità.

1. Considerazioni introduttive

Nel capitolo precedente si è visto come il regime di protezione accordato all'ambiente e alle sue risorse possa differenziarsi in maniera significativa a seconda dello spazio marino nel quale gli Stati intendono attuare le misure di tutela.

In questo capitolo verranno invece illustrate le diverse tipologie di aree marine protette previste dal diritto internazionale, il quale, a questo riguardo, si è finora fondato su un criterio sistematico che può essere definito “funzionale”. Le misure protettive associate all'istituzione delle aree in questione sono infatti finalizzate al perseguimento di un obiettivo specifico e rivolto, spesso, a contrastare una sola tipologia di minaccia ambientale, a tutelare soltanto specie o *habitat* determinati, ovvero a regolare soltanto un determinato tipo di attività in vista di assicurare un regime di salvaguardia più rigoroso che altrove.

Riguardo alle tipologie di aree marine protette che vengono di seguito illustrate, all'inizio e in generale vale la pena di rilevare che mentre alcune sono identificate e designate direttamente da organizzazioni internazionali a ciò deputate (come l'IMO e la IWC), altre vengono proposte dagli Stati e in seguito approvate da un comitato intergovernativo (come nell'ambito della WHC) ovvero da una conferenza delle Parti, altre ancora sono designate direttamente dagli Stati (come nell'ambito della Convenzione di Ramsar) e altre, infine, vengono più semplicemente promosse come misura da adottare a livello nazionale, senza tuttavia ricevere una denominazione internazionale (come nell'ambito della CBD).

Sempre come considerazione introduttiva generale, giova rilevare che il criterio funzionale, come si vedrà, caratterizza trattati a copertura globale la cui redazione risale a qualche decennio prima dell'elaborazione di principi che oggi, al contrario, ne tentano un superamento in senso integrato.

Tra i principi in questione, vi rientrano quelli dello sviluppo sostenibile, di precauzione, della gestione integrata e l'approccio ecosistemico. Ma mentre i primi due, in realtà, riguardano soprattutto le modalità di attuazione delle singole attività, definendone i limiti operativi, sono gli

ultimi due a rilevare qui in modo particolare giacché, favorendo le interazioni tra i regimi che regolano diverse attività, impongono appunto il superamento della suddivisione settoriale per materia.

I principi suddetti sono destinati a informare in misura sempre maggiore i futuri sviluppi normativi nel campo della tutela ambientale e, come si è visto soprattutto nell'ultimo paragrafo del capitolo precedente, anche gli strumenti relativi all'istituzione di aree marine protette. Queste ultime infatti si prestano particolarmente al perseguimento di obiettivi ecologici e normativi integrati, in quanto strumenti destinati a gestire uno "spazio" in cui si intersecano diverse attività.

Nell'illustrazione contenuta nei paragrafi che seguono, esaminando le disposizioni rilevanti dei trattati a copertura globale che prevedono l'istituzione delle aree marine protette, si tenterà di evidenziare come, talvolta, anche gli strumenti più datati, sorti sulla base del criterio sistematico funzionale, si siano progressivamente aperti all'incorporazione dei principi sopra menzionati, tentando di conciliare la loro natura settoriale con le esigenze di integrazione ecologica e normativa alla luce dei principi di cui si è detto. A livello sistematico generale, tuttavia, il diritto internazionale in materia di aree marine protette rimane pur sempre caratterizzato dal criterio funzionale.

2. Le aree marine protette dall'inquinamento da navi e dagli altri rischi associati al traffico marittimo

Le prime quattro tipologie di aree marine protette previste dal diritto internazionale ed esaminate nei paragrafi che seguono sono funzionalmente rivolte a tutelare l'ambiente marino dall'inquinamento da navi e da altri rischi associati al traffico marittimo.

Come si è avuto modo di illustrare nel capitolo precedente, la UNCLOS prevede la possibilità in capo agli Stati costieri di regolare in tutto o in parte una serie di attività – dalla pesca alla ricerca scientifica, dall'estrazione mineraria alla posa di cavi e condotte – nell'ambito degli spazi marini soggetti alla loro sovranità o giurisdizione, nei limiti in cui tale regolamentazione non interferisca con i diritti spettanti agli altri Stati e non comporti restrizioni unilaterali al traffico marittimo internazionale.

Fu a partire dagli anni settanta che iniziò a imporsi in misura sempre più evidente la necessità di tutelare delle aree che, per le loro caratteristiche ecologiche, oceanografiche o socio-economiche, risultano particolarmente esposte ai rischi ambientali determinati dal traffico marittimo. In particolare, le maggiori preoccupazioni si indirizzarono verso alcune aree localizzate oltre il limite esterno dei mari territoriali degli Stati, nelle ZEE e negli stretti internazionali, laddove, come si è

visto, il potere degli Stati di adottare misure protettive associate all'esistenza di aree marine protette subisce restrizioni notevoli in funzione dei diritti e delle libertà altrui⁸²⁰.

I parametri internazionali relativi alla sicurezza della navigazione e alla prevenzione dell'inquinamento, i quali, come si è parimenti illustrato, costituiscono spesso le uniche opzioni disponibili per tutelare certi spazi marini sottratti a più incisivi poteri degli Stati costieri, talvolta risultano insufficienti a ridurre i rischi di impatto ambientale ai quali sono esposte aree geografiche caratterizzate da peculiari situazioni ecologiche o morfologiche. Tale situazione può pregiudicare l'efficacia degli obiettivi di tutela perseguiti in regioni come, ad esempio, il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico e l'Atlantico nord-orientale, nei quali si concentra la maggior parte del traffico marittimo internazionale.

Per far fronte a questi rischi, il diritto internazionale ha previsto quattro diverse tipologie di aree marine protette: le aree definite ex art. 211, par. 6, della UNCLOS; le aree coperte dai ghiacci ex art. 234 della UNCLOS; le aree speciali secondo il regime previsto dalla MARPOL e le PSSA⁸²¹.

Fatta eccezione per le aree coperte dai ghiacci, ciò che accomuna le tipologie di aree marine appena citate è la circostanza di richiedere tutte un'approvazione da parte dell'IMO prima della loro istituzione.

Una differenza sostanziale tra le aree marine suddette è invece ravvisabile nella circostanza che mentre il concetto di "area speciale" previsto dalla MARPOL non comporta alcun potere giurisdizionale aggiuntivo per gli Stati costieri, le due tipologie di aree speciali previste dalla UNCLOS attribuiscono invece poteri aggiuntivi agli Stati costieri nel campo della lotta all'inquinamento.

Una differenza ulteriore, sotto il profilo sostanziale, concerne poi l'ambito di applicazione spaziale delle aree protette in questione: mentre quelle previste dalla UNCLOS sono limitate alle

⁸²⁰ Si ricorderà che, nella ZEE, lo Stato costiero può solo adottare leggi e regolamenti che diano effetto a norme internazionali generalmente accettate e ai parametri definiti dalla competente organizzazione internazionale ovvero attraverso una conferenza diplomatica internazionale (art. 211, par. 5, della UNCLOS): si tratta, in pratica, delle disposizioni contenute nei trattati, già richiamati, adottati sotto l'egida dell'IMO. Negli stretti internazionali, poi, parimenti si ricorderà che i poteri degli Stati subiscono eccezionali restrizioni, nonostante la gravità dei rischi ambientali potenziali esistenti nei bracci di mare in questione: gli Stati rivieraschi possono soltanto indicare corridoi di traffico e schemi di separazione del traffico e imporre parametri anti-inquinamento che diano effetto alle norme internazionali applicabili relative allo scarico nello stretto di idrocarburi, di residui di idrocarburi e di altre sostanze nocive (art. 42, par. 1, della UNCLOS).

⁸²¹ Si segnala che, secondo alcuni, i meccanismi di tutela citati non costituirebbero vere e proprie aree marine protette: "they cannot be classified as real MPAs, but they are important tool to complement the action taken under existing MPA regimes and to ensure an effective and integrated control of all hazardous activities in the area, including shipping", FRANK, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level*, Utrecht, 2007, p. 364. Secondo l'opinione di chi scrive, invece, poiché presentano tutti i requisiti costitutivi dell'area protetta a suo tempo illustrati – cioè un confine, una denominazione e un regime più rigoroso che altrove – le aree definite dagli strumenti in questione possono considerarsi aree marine protette.

ZEE degli Stati, le altre due tipologie citate si estendono anche oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali.

Infine, un'ultima differenza, ma solo sotto il profilo formale, riguarda la denominazione delle aree in questione: mentre le ultime due tipologie ricevono una denominazione riconosciuta a livello internazionale, le aree protette previste dalla UNCLOS vengono eventualmente denominate solo a livello di diritto nazionale, dagli Stati costieri.

2.1. (segue): le aree definite ex art. 211, par. 6, della UNCLOS

Nel valutare il ruolo che le disposizioni della UNCLOS concernenti le aree speciali potrebbero vedersi riconoscere nella prassi nazionale allo scopo di tutelare aree marine oltre il limite esterno del mare territoriale, vale la pena di richiamare alcune delle posizioni assunte dagli Stati nel contesto dei negoziati condotti durante la terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Infatti, la possibilità di definire un regime più rigoroso oltre le acque territoriali per controllare i rischi derivanti dal traffico marittimo rispetto a ecosistemi marini vulnerabili costituì una delle questioni maggiormente controverse nell'ambito delle riunioni.

Fu il Canada a proporre per primo di estendere la potestà prescrittiva degli Stati costieri oltre le 12 miglia al fine di far fronte a pericoli eccezionali per la navigazione ovvero alla necessità di tutelare la speciale vulnerabilità di alcuni ambienti marini⁸²². Le maggiori potenze marittime si opposero alla proposta, preoccupate del pregiudizio che ne sarebbe potuto derivare per la libertà di navigazione.

A ben guardare, comunque, ciò che suscitò l'obiezione delle potenze marittime fu non già la proposta in sé di far fronte ai rischi suddetti attraverso aree speciali, quanto piuttosto la riconducibilità della loro istituzione all'azione unilaterale degli Stati costieri⁸²³.

Una soluzione di compromesso fu raggiunta, infine, riconoscendo il potere di designare aree speciali e di approvare le misure protettive a esse associate in capo a un'organizzazione internazionale e non già ai singoli Stati costieri:

It became clear during the negotiations that the appropriate organization had to be considered the International Maritime Organization.⁸²⁴

⁸²² Cfr. Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume III, 31 July 1974, pp. 249-250.

⁸²³ "The draft articles presented [at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea] by maritime States, therefore, also contain provisions on special areas. But, unlike the proposal formulated by coastal States, these draft articles do not provide for a right of coastal States to act unilaterally", MERIALDI, *Legal Restraints on Navigation in Marine Specially Protected Areas*, in SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas*, p. 32.

⁸²⁴ *Ibid.*, p. 33.

L'art. 211, par. 6, riguarda la designazione di aree marine nelle quali vengono applicate misure normative speciali allo scopo di prevenire, controllare e ridurre l'inquinamento da navi in modo più restrittivo che altrove.

La disposizione appena citata prevede che allorquando le norme e i parametri internazionali atti a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento da navi non consentano di far fronte in modo adeguato a circostanze speciali e gli Stati costieri abbiano ragionevoli motivi (*reasonable grounds*) per ritenere che in un'area particolare e chiaramente definita (*particular, clearly defined area*) della propria ZEE si richieda, al fine di prevenire l'inquinamento da navi, l'adozione di speciali misure obbligatorie (*special mandatory measures*) rese necessarie da evidenti ragioni tecniche correlate alle caratteristiche oceanografiche ed ecologiche della zona (*oceanographical and ecological conditions*)⁸²⁵ ovvero alla sua utilizzazione, alla protezione delle sue risorse e al carattere peculiare del traffico locale (*particular character of its traffic*), lo Stato costiero può, a seguito di appropriate consultazioni con gli altri Stati interessati attraverso la competente organizzazione internazionale, inviare a quest'ultima una comunicazione relativa a quell'area fornendo prove scientifiche e tecniche a sostegno dell'opportunità di designarla e informazioni sulle necessarie strutture di ricezione (*necessary reception facilities*).

Entro un anno dalla data in cui ne ha ricevuto comunicazione, l'organizzazione decide se le caratteristiche dell'area corrispondono alle condizioni suddette. In caso affermativo, l'area viene designata e lo Stato costiero è tenuto a dare pubblicità dei limiti dell'area chiaramente definita (art. 211, par. 6, lett. b).

La norma, nel riferirsi ad aree particolari e chiaramente definite nell'ambito della ZEE, non fa altro che identificare il massimo limite esterno delle aree in questione con il limite esterno della ZEE, ma non vi è nessuna ragione apparente per escludere la designazione di aree speciali in zone che comprendano anche il mare territoriale, soprattutto considerando che in questo secondo spazio marino i poteri dello Stato costiero sono più estesi che nella ZEE.

Sotto il profilo prescrittivo, in seguito alla designazione, l'art. 211, par. 6, offre allo Stato costiero due modi per adottare quelle speciali misure obbligatorie richieste al fine di garantire all'area una tutela più rigorosa che altrove dall'inquinamento da navi.

La prima opzione è indicata nell'art. 211, par. 6, lett. a. La seconda opzione è indicata nell'art. 211, par. 6, lett. c e può essere impiegata solo in combinazione con la prima⁸²⁶. In entrambi i casi, comunque, gli Stati costieri non possono agire in via unilaterale, ma viene riconosciuto loro

⁸²⁵ “[T]he phrase ‘ecological conditions’ appears to suggest that this concept may also relate to the conservation of marine ecosystems”, TANAKA, *op.cit.*, p. 171.

⁸²⁶ “[S]ubparagraph (c) provides a second option which can only be pursued in combination with the first option”, MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction Over Vessel-Source Pollution*, The Hague-Boston-London, 1998, p. 404.

solamente un potere di iniziativa, esercitabile attraverso la formulazione di proposte all'organizzazione competente, cioè l'IMO, alla quale viene invece riconosciuto in via esclusiva il potere discrezionale di valutare la presenza delle condizioni che rendano necessaria l'adozione di misure speciali, nonché il potere di designare l'area. Altrimenti, si rileva che:

Where coastal States wish to establish a special pollution prevention area without following the procedure in Article 211(6), they will of course have to abide by the limitations on jurisdiction in other provisions of the LOSC, for example Articles 21(2) and 211(5).⁸²⁷

La prima opzione consiste nell'adottare leggi e regolamenti atti a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento da navi e rivolti ad attuare quelle regole e quei parametri internazionali ovvero quelle pratiche di navigazione che siano state rese applicabili alle aree speciali attraverso l'organizzazione. Tali leggi e regolamenti, in ogni caso, non sono applicabili alle navi straniere prima di 15 mesi dalla data della comunicazione all'organizzazione (art. 211, par. 5, lett. a).

Da un lato, le misure in questione non sembrano essere limitate soltanto a quelle previste per le aree speciali regolate dalla MARPOL⁸²⁸. Dall'altro lato, la norma in esame consente agli Stati costieri che abbiano ottenuto l'approvazione dell'IMO di applicare i parametri previsti dalla MARPOL anche in aree marine all'interno delle rispettive ZEE che non abbiano lo *status* di aree speciali ai sensi della MARPOL. Inoltre, poiché il linguaggio impiegato dalla norma in esame è assai generale e non specifica il contenuto prescrittivo delle misure adottabili, si può presumere che le misure speciali applicabili ex art. 211, par. 6, lett. a, non si limitino agli scarichi, ma possano riguardare ogni altra forma di inquinamento marino da navi. E' stato infatti rilevato che:

[u]nlike under MARPOL Convention, special areas under Article 211 para. 6 may be established at any vulnerable, clearly defined part of the EEZ anywhere in the world and with regard of practically all types of vessel-source pollution.⁸²⁹

Così, sembrerebbe corretto ritenere che l'art. 211, par. 6, lett. a, consente non solo l'adozione delle misure relative alle aree speciali previste dalla MARPOL, ma anche di ogni altra misura che in futuro possa essere adottata dall'IMO con riferimento alle aree speciali⁸³⁰.

⁸²⁷ *ibid.*, pp. 402-403.

⁸²⁸ "Originally Article 211(6) may have been primarily related to the MARPOL 73/78 special areas provisions. However, the phrases 'special mandatory measures' and 'international rules and standards or navigational practices' do not seem to imply a restriction on the type of standard. Discharge and CDEM standards, and navigational measures could all be made applicable by IMO", *ibid.*, p. 405.

⁸²⁹ KWIATKOWSKA, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea* cit., p. 174.

La seconda opzione che l'art. 211, par. 6, offre allo Stato costiero al fine di adottare speciali misure obbligatorie di tutela dall'inquinamento da navi in aree definite della sua ZEE consiste nell'informare l'organizzazione, contemporaneamente (*at the same time*) alla comunicazione di cui sopra, della propria intenzione di emanare leggi e regolamenti ulteriori (*additional laws and regulations*) rispetto a quelli poc'anzi menzionati. Tali leggi e regolamenti possono riguardare gli scarichi e le pratiche di navigazione ed essere più restrittivi di quelli previsti a livello internazionale, ma non obbligano le navi straniere a osservare parametri CDEM diversi da quelli internazionali generalmente accettati⁸³¹. In questo modo, con il limite appena precisato, viene attribuita allo Stato costiero la possibilità di dare applicazione a norme da esso appositamente definite in vista delle peculiari caratteristiche di una certa area costiera. Le misure relative entrano in vigore, per le navi straniere, 15 mesi dopo la data della comunicazione all'organizzazione, a condizione che quest'ultima li approvi entro un anno a partire da tale data (art. 211, par. 6, lett. c).

A proposito della seconda opzione offerta dall'art. 211, par. 6, lett. c, è stato osservato che:

The absence of the words 'implementing (...) for special areas' as appear in subparagraph (a) indicates that it concerns national legislation which is not necessarily based on IMO instruments. IMO's role seems therefore limited to approval. The words 'at the same time' would appear to bar a coastal State from applying additional laws and regulations at a later stage where, for example, the environmental situation has deteriorated. A coastal State could avoid this by expressing this intention already at the time of designation and submit laws and regulations for approval at a later date. It seems unnecessary to take a very strict approach on this issue.⁸³²

Le leggi e i regolamenti ulteriori di cui alla lett. c dell'art. 211, par. 6, possono quindi essere individuati dallo Stato costiero anche al di fuori degli strumenti disponibili in ambito IMO e concernere misure definite dallo stesso Stato a livello nazionale, purché queste ultime vengano comunque approvate dall'IMO:

It would follow that the prescriptive jurisdiction of the coastal State is to be qualified by the IMO.⁸³³

In definitiva, le speciali misure obbligatorie offerte dall'art. 211, par. 6, possono essere scelte caso per caso tra quelle disponibili in ambito IMO come pure tra altre norme, parametri e pratiche

⁸³⁰ Merialdi, *op.cit.*, p. 34.

⁸³¹ "The fact that these laws and regulations cannot include other than 'generally accepted' CDEM standards implies that subparagraph (c) provides the coastal States no possibility of imposing CDEM standards on foreign ships which it would not already have under Articles 21(2), 211(5) or 211(6)(a)", Molenaar, *ult.op.cit.*, p. 407.

⁸³² *Ibid.*, p. 407.

⁸³³ Tanaka, *op.cit.*, p. 172.

di navigazione altrimenti definiti dallo Stato costiero per prevenire l'inquinamento da navi, salvo, nella seconda ipotesi, rispettare comunque i parametri CDEM generalmente accettati. In ogni caso, l'adozione delle misure richiede l'approvazione dell'IMO, che vale ad assicurare il consenso della comunità internazionale nel suo complesso.

Una volta approvate, le speciali misure obbligatorie possono essere applicate alle navi che incrociano nell'area speciale a prescindere dalla bandiera ovvero dal porto di destinazione, ma l'art. 220, par. 8, comunque, sottolinea che lo *status* di area speciale ex art. 211, par. 6, non modifica il contenuto dei poteri applicativi riconosciuti allo Stato costiero nell'ambito della propria ZEE.

In altre parole, la norma in questione incide soltanto sulla potestà prescrittiva dello Stato costiero, ampliandola, ma sotto il profilo applicativo i poteri dello Stato in questione risultano invariati, con la conseguenza che:

Since [...] LOSC special areas may straddle a variety of jurisdictional zones, this causes the complicating factor that the mode and extent of enforcement powers may differ within one particular LOSC special area. This absence of a uniform enforcement regime may well put a strain on effectiveness.⁸³⁴

Per ciò che concerne la prassi nazionale legata al ricorso all'art. 211, par. 6, occorre infine rilevare che, finora, nessuno Stato ha ritenuto di impiegare gli strumenti offerti dalla norma in esame.

La scarsa rilevanza pratica dell'art. 211, par. 6, è stata ricondotta ad alcuni fattori in particolare. Innanzi tutto, la complessità della procedura prevista dalla UNCLOS e rivolta a realizzare la cooperazione tra l'IMO e gli Stati costieri può aver avuto l'effetto di scoraggiare il ricorso alla norma. Inoltre, è stato rilevato che:

coastal States are, first of all, interested in the establishment of special regimes in marine areas located in the proximity of their coasts rather than in the EEZ.⁸³⁵

2.2. (segue): le aree coperte dai ghiacci ex art. 234 della UNCLOS

La navigazione nelle acque coperte dai ghiacci comporta notoriamente rischi molto elevati, non solo per la sicurezza della navigazione, ma anche per l'integrità dell'ambiente marino.

⁸³⁴ MOLENAAR, *ult.op.cit.*, p. 407.

⁸³⁵ MERIALDI, *op.cit.*, p. 35.

Per esempio, a proposito della navigazione nelle acque dell'Artico, possono essere menzionati almeno i rischi seguenti, i quali impongono la necessità di misure di sicurezza ulteriori rispetto a quanto stabilito per l'attraversamento di altre zone di mare:

Poor weather conditions and the considerable lack of good charts, communication systems and other navigational aids pose challenges for mariners. The remoteness of the areas makes rescue and clean-up operations difficult and costly. Cold temperatures may reduce the effectiveness of numerous components of the ship, ranging from deck machinery and emergency equipment to sea suction. When ice is present, it can impose additional loads on the hull, propulsion system and appendages.⁸³⁶

L'art. 234 della UNCLOS, che rappresenta l'unica disposizione della Sezione 8 della Parte XII della UNCLOS relativa alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino, riconosce agli Stati costieri il diritto di adottare e di applicare leggi e regolamenti intesi a prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento da navi in aree coperte dai ghiacci entro i limiti della propria ZEE. Tale diritto è soggetto alle seguenti condizioni.

Innanzitutto, l'area deve soffrire di condizioni climatiche particolarmente rigide (*particularly severe climatic conditions*), secondo una valutazione che viene presumibilmente effettuata nel confronto con altre zone di mare.

In secondo luogo, l'area deve essere coperta dai ghiacci per la maggior parte dell'anno (*most of the year*)⁸³⁷, ostacolando la navigazione o comunque determinando condizioni di eccezionale pericolosità per il suo esercizio. A tale proposito, è stato opportunamente osservato che:

although Article 234 is contained in UNCLOS Part XII, Section 8 on the Protection and Preservation of the Marine Environment, the reference to "obstructions or exceptional hazards to navigation" expands the purely environmental hazard to include safety issues.⁸³⁸

In terzo luogo, occorre la presunzione che l'inquinamento dell'ambiente marino nell'area in questione potrebbe causare danni gravi o scompensi irreversibili all'equilibrio ecologico (*major harm or irreversible disturbance of the ecological balance*).

⁸³⁶ *IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters*, MSC/Circ.1056-MEPC/Circ.399, 23 December 2002, Preamble, P-1.1. Cfr. testo su http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D6629/1056-MEPC-Circ399.pdf.

⁸³⁷ Poiché l'art. 234 non fornisce alcun chiarimento temporale, è stata da alcuni avanzata l'interpretazione per cui: "Areas covered by ice for more than six months would [...] fall under the scope of this provision", MOLENAAR, *ult.op.cit.*, p. 420.

⁸³⁸ BLANCO-BAZÁN, *Specific Regulations for Shipping and Environmental Protection in the Arctic: The Work of the International Maritime Organization*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009, p. 383.

Infine, le leggi e i regolamenti adottati dallo Stato costiero devono tenere in debito conto le esigenze della navigazione nonché quelle connesse alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino sulla base della migliore documentazione scientifica disponibile (*the best available scientific evidence*) e non devono essere discriminatori (*non-discriminatory*).

Come si vede, l'art. 234 non contiene riferimenti a norme e parametri generalmente accettati. Il contenuto prescrittivo delle misure adottabili non pare quindi essere limitato da un obbligatorio livellamento a restrizioni già esistenti a livello internazionale⁸³⁹. Allo stesso modo, pare potersi riconoscere allo Stato costiero un illimitato potere applicativo⁸⁴⁰.

Laddove le condizioni suddette sussistano, a differenza dell'art. 211, par. 6, l'art. 234 attribuisce quindi agli Stati costieri il potere di agire in via unilaterale al fine di assicurare una protezione adeguata ad aree marine particolarmente vulnerabili⁸⁴¹. In altre parole, gli Stati possono adottare e applicare leggi e regolamenti più restrittivi rispetto a quelli internazionalmente stabiliti prescindendo dall'approvazione dell'IMO, ovviamente senza giungere tuttavia a contraddire le norme e i parametri contenuti nella SOLAS, nella MARPOL e negli altri strumenti rilevanti dell'organizzazione⁸⁴².

A tale proposito, è stato da ogni parte rilevato che l'art. 234 rappresenta:

[t]he solitary exception to the Convention's preference for the application of international regulations in the EEZ [...].⁸⁴³

Tale circostanza induce a legittimare, a posteriori e di fatto, le misure unilaterali adottate nel 1970 dal Canada attraverso l'*Arctic Waters Pollution Prevention Act*⁸⁴⁴. Si può infatti ritenere che la

⁸³⁹ E' stato al riguardo rilevato che: "although foreign vessels may in principle not be permanently excluded from these waters, stringent CDEM and navigation standards could certainly have that effect in specific and/or temporary situations", MOLENAAR, *ult.op.cit.*, pp. 420-421.

⁸⁴⁰ BRUBAKER, *Marine Pollution and International Law*, London, 1993, p. 383.

⁸⁴¹ Tali deroghe rispetto al regime generalmente applicabile alla giurisdizione dello Stato costiero vengono evidentemente giustificate dal concorso, nelle acque coperte dai ghiacci, di due elementi peculiari: l'estrema pericolosità della navigazione e l'eccezionale vulnerabilità degli ecosistemi marini polari.

⁸⁴² "Article 234 does not explicitly require specific domestic coastal State legislation for ice-covered areas to conform to international shipping rules adopted by the competent international organization (IMO). Nevertheless, Article 234 should be read together with other UNCLOS provisions according to which coastal States should abide by international rules and standards adopted by IMO in matters of safety of navigation and prevention of marine pollution from ships", BLANCO-BAZÁN, *op.cit.*, pp. 383-384.

⁸⁴³ BIRNIE e BOYLE, *op.cit.*, p. 279. Tra gli altri, v. anche Merialdi, *op.cit.*, p. 36.

⁸⁴⁴ Cfr. il testo della legge canadese su <http://www.tc.gc.ca/Acts-Regulations/acts/pdf/A-12.pdf>. E' stato rilevato che: "the present article [article 234, Ndr] appears to permit national legislation similar to the Canadian Arctic Waters Pollution Prevention Act: foreign vessels are not to be totally excluded from the waters concerned but their entry and passage are made subject to coastal control as regards both their condition and operation. It would also seem that coastal States are empowered to divert foreign vessels from particularly treacherous water to other routes within the 'ice-covered areas' and to issue provisional bans of navigation where changes in weather conditions put shipping in obvious danger", HAKAPÄÄ, *Marine Pollution and International Law*, Helsinki, 1981, p. 258.

legge canadese sia riconducibile all'ambito applicativo dell'art. 234 della UNCLOS, sebbene sia stato osservato che:

the Canadian MARPOL 73/78 Declaration upon Accession [...] restates Article 234 LOSC to a large extent, but with two differences. First, it fails to reproduce the reference 'within the limits of the exclusive economic zone', and second, the last sentence of Article 234 [...], which contains important safeguards to excessive use, is omitted entirely.⁸⁴⁵

Sotto il profilo interpretativo, è comunque il caso di rilevare che gli ampi poteri attribuiti allo Stato costiero dall'art. 234 potrebbero subire una limitazione notevole laddove la norma venisse intesa come applicabile solo nel concorso di tutte le condizioni elencate dalla UNCLOS. La speciale disciplina che riconosce così ampi poteri prescrittivi e applicativi allo Stato costiero non sarebbe di conseguenza applicabile nei periodi senza ghiaccio ovvero quando non sussistesse il pericolo di danni gravi o di scompensi irreversibili all'equilibrio ecologico dell'area: in queste ipotesi, l'imposizione di un regime diverso da quello generalmente applicabile non sarebbe, cioè, giustificata.

Sul piano concreto, la differenza implicata dalla più o meno ampia interpretazione dell'art. 234 può risultare evidente in un confronto con il regime della navigazione negli stretti che collegano l'Artico con altri mari. Come si è illustrato in precedenza nel corso della ricerca, i poteri degli Stati rivieraschi subiscono limitazioni notevoli per ciò che concerne la protezione e la preservazione dell'ambiente marino degli stretti. Viene quindi in rilievo la questione se, nel caso di uno stretto coperto dai ghiacci, lo Stato rivierasco possa fare ricorso all'art. 234 ovvero debba applicarsi il normale regime del passaggio in transito previsto dalle relative norme della UNCLOS.

L'art. 233 esclude espressamente il ricorso alle Sezioni 5, 6 e 7 della Parte XII della UNCLOS quando risulti applicabile la disciplina prevista per gli stretti internazionali. Non trova invece menzione la Sezione 8, della quale l'art. 234 costituisce l'unica disposizione.

La circostanza illustrata si offre all'interpretazione per cui la UNCLOS avrebbe inteso prevedere un'eccezione alla regola, facendo prevalere la disciplina dell'art. 234 su quella relativa al passaggio in transito negli stretti internazionali. Tuttavia, laddove si preferisse l'interpretazione poc'anzi enunciata secondo la quale l'art. 234 trova applicazione solo nel concorso di tutte le condizioni menzionate nella norma, allora durante la stagione estiva, e in generale per le navi che non trasportano sostanze potenzialmente inquinanti, rimarrebbe applicabile anche negli stretti artici il regime del passaggio in transito e non già il regime speciale dell'art. 234.

⁸⁴⁵ La seconda omissione è assai probabilmente riconducibile alla circostanza che, al momento di adottare la legge menzionata, il Canada non aveva ancora una ZEE. MOLENAAR, *ult.op.cit.*, p. 422.

Rientrando nell'ambito della Parte XV della UNCLOS relativa ai meccanismi di soluzione obbligatoria delle controversie, ogni questione relativa all'interpretazione ovvero all'applicazione dell'art. 234 deve comunque essere risolta attraverso una delle procedure indicate dall'art. 287 della UNCLOS⁸⁴⁶.

A causa del suo ridotto ambito di applicazione spaziale, limitato alle aree ghiacciate, l'art. 234 rappresenta una delle poche disposizioni della UNCLOS che furono negoziate direttamente e pressoché esclusivamente tra gli Stati interessati, in particolare Canada, Unione Sovietica e Stati Uniti. L'ambito spaziale di copertura della norma in questione può infatti dirsi di fatto limitato all'Artico, dal momento che in Antartide, anche a causa della sospensione delle rivendicazioni di sovranità sancita dal Trattato Antartico (Washington, 1959), da un lato sono pochi gli Stati costieri che potrebbero pretendere di adottare le misure relative e, dall'altro, i sette Stati che avanzarono rivendicazioni territoriali prima del 1959 non hanno mai fatto ricorso alla norma in esame⁸⁴⁷. In Antartide, quindi, la potestà prescrittiva nonché quella di assicurare che le navi rispettino parametri di sicurezza e anti-inquinamento rimangono, di fatto, esclusivamente in capo allo Stato di bandiera.

Come già rilevato a proposito dell'art. 211, par. 6, anche per la norma in questione si può ritenere che l'indicazione della ZEE quale limite spaziale di applicazione non precluda l'adozione di misure speciali di protezione in aree coperte dai ghiacci che si trovino nel mare territoriale.

E' poi interessante notare che, a partire dal 2002, il Comitato per la sicurezza marittima (d'ora innanzi, MSC) e il MEPC dell'IMO hanno approvato delle linee guida per le navi che operano nelle acque dell'Artico coperte dai ghiacci⁸⁴⁸. Le misure definite dallo strumento in questione hanno natura meramente raccomandatoria, ma gli Stati costieri potrebbero incorporarle nell'ambito delle proprie legislazioni nazionali e rendere così la loro applicazione obbligatoria, attraverso l'art. 234 della UNCLOS, nelle acque coperte dai ghiacci artici soggette alla propria giurisdizione.

Le linee guida contengono previsioni relative alla costruzione⁸⁴⁹, all'armamento⁸⁵⁰ e all'operatività delle navi⁸⁵¹, nonché alla protezione dell'ambiente e al controllo dei danni

⁸⁴⁶ "1. When signing, ratifying or acceding to this Convention or at any time thereafter, a State shall be free to choose, by means of a written declaration, one or more of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of this Convention: (a) the International Tribunal for the Law of the Sea established in accordance with Annex VI; (b) the International Court of Justice; (c) an arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VII; (d) a special arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VIII for one or more of the categories of disputes specified therein. [...]. 5. If the parties to a dispute have not accepted the same procedure for the settlement of the dispute, it may be submitted only to arbitration in accordance with Annex VII, unless the parties otherwise agree. [...]", art. 287 della UNCLOS.

⁸⁴⁷ Art. IV del Trattato Antartico. Si tenga presente che, riferendosi alla "sospensione" delle rivendicazioni, si intende che non possono essere avanzate rivendicazioni nuove, ovvero allargamenti di quelle già esistenti, ma le rivendicazioni preesistenti al trattato del 1959 non vengono comunque pregiudicate. I sette Stati che hanno avanzato rivendicazioni territoriali in otto territori antartici sono il Regno Unito, il Cile, l'Argentina, l'Australia, la Francia, la Norvegia e la Nuova Zelanda.

⁸⁴⁸ *IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters* cit.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, Part A.

ecologici⁸⁵². E' altresì previsto un sistema di classificazione delle navi fondato sulle diverse capacità di navigazione nelle condizioni eccezionali che caratterizzano le rotte artiche:

Not all ships which enter the Arctic environment will be able to navigate safely in all areas at all times of the year. A system of Polar Classes has therefore been developed to designate different levels of capability. In parallel to the development of the Guidelines, the International Association of Classification Societies (IACS) has developed a set of Unified Requirements which, in addition to general classification society rules, address all essential aspects of construction for ships of Polar Class.⁸⁵³

Le disposizioni “chiave” (*key provisions*) delle linee guida contengono poi diverse indicazioni connesse alla tutela dell'ambiente marino e alla necessità di prevenire l'inquinamento:

The combination of hull structural design, material quality, subdivision and segregation measures prescribed in the Guidelines and supporting standards should be adequate to reduce the risk of human casualties, pollution incidents or ship losses to acceptably low levels of probability during prudent operations in Arctic ice-covered waters.

No pollutants should be carried directly against the shell in areas at significant risk of ice impact. Operational pollution of the environment should be minimized by equipment selection and operational practice.

Key safety-related, survival and pollution control equipment should be rated for the temperatures and other conditions which may be encountered in the service intended.

Navigation and communications equipment should be suitable to provide adequate performance in high latitudes, areas with limited infrastructure and unique information transfer requirements.

Sea suction(s) should be capable of being cleared of accumulation of slush ice.⁸⁵⁴

In ogni caso, le linee guida esplicitamente affermano di non intendere sostituire i sistemi nazionali di controllo del traffico marittimo⁸⁵⁵ e non si applicano alle navi da guerra, alle

⁸⁵⁰ *Ibid.*, Part B.

⁸⁵¹ *Ibid.*, Part C.

⁸⁵² *Ibid.*, Part D.

⁸⁵³ *Ibid.*, Preamble, P-2.7. Per le diverse classi previste e i limiti operativi e di rotta ai quali vengono sottoposte v. *ibid.*, Chapter I, Table 1.1 – Class descriptions.

⁸⁵⁴ *Ibid.*, Guide, G-2.1-G-2.5.

⁸⁵⁵ “These Guidelines are not intended to infringe on national systems of shipping control”, *ibid.*, Preamble, P-2.8.

imbarcazioni ausiliarie ovvero alle altre unità navali o aeree impiegate da uno Stato a scopi governativi non commerciali⁸⁵⁶.

A fronte di quanto sopra affermato a proposito dell'Antartide e dell'inapplicabilità dell'art. 234 della UNCLOS alle acque coperte dai ghiacci del Polo Sud, è interessante sottolineare che le Parti al Trattato Antartico hanno invitato l'IMO a considerare alcuni emendamenti alle linee guida menzionate al fine di renderle applicabili anche nell'area coperta dal Trattato Antartico, evidenziando, comunque, che:

Whilst Arctic and Antarctic waters have a number of similarities, there are also significant differences. The Arctic is an ocean surrounded by continents while the Antarctic is a continent surrounded by water. The Antarctic sea ice retreats significantly during the summer season or is dispersed by permanent gyres in the two major seas of the Antarctic: the Weddell and the Ross. Thus there is relatively little multi-year ice in the Antarctic. Conversely, Arctic sea ice survives many summer seasons and there is a significant amount of multi-year ice. Whilst the marine environments of both polar seas are similarly vulnerable, response to such challenge should duly take into account specific features of the legal and political regimes applicable to their respective marine spaces.⁸⁵⁷

Il sotto-comitato dell'IMO per il disegno e l'armamento delle navi ha considerato la questione nel 2008⁸⁵⁸. In questa occasione, Canada, Germania, Regno Unito e, nella qualità di osservatore, l'Associazione internazionale delle società di classificazione (IACS), hanno suggerito alcuni commenti riguardo alla proposta emersa durante la menzionata riunione consultiva del Trattato Antartico del 2002. Invece di apportare emendamenti alle linee guida già esistenti, è stato deciso di effettuare una revisione completa dello strumento, affidando a un gruppo di lavoro coordinato dal Canada il compito di stendere un nuovo progetto di linee guida.

Nel 2009, il sotto-comitato per il disegno e l'armamento delle navi ha approvato un progetto preliminare di linee guida per le navi che operano nelle acque polari, che rappresenta un aggiornamento e un'estensione delle linee guida precedenti⁸⁵⁹.

Lo strumento verrà sottoposto al MSC e al MEPC per l'approvazione e, in seguito, sarà inviato all'assemblea generale dell'IMO, che ne deciderà l'adozione durante la 26ma sessione, in programma per la fine del 2009. Il sotto-comitato per il disegno e l'armamento delle navi ha anche

⁸⁵⁶ La medesima disposizione prevede tuttavia che: "However, each State should ensure, by the adoption of appropriate measures not impairing operations or operational capabilities of such vessels or aircraft owned or operated by it, that such vessels or aircraft act in a manner consistent, so far as is reasonable and practicable, with these Guidelines", *ibid.*, Chapter 1, par. 1.1.8.

⁸⁵⁷ Final Report of the XXVII Antarctic Treaty Consultative Meeting, Cape Town (South Africa), 2004, Decision 4 – *Guidelines for Ships Operating in Arctic and Antarctic Ice-Covered Waters*, Preamble, P-1.1.

⁸⁵⁸ Sub-Committee on Ship Design and Equipment, 51st Session, Bonn, 2008.

⁸⁵⁹ Sub-Committee on Ship Design and Equipment, 52nd Session, London, 2009.

deciso di considerare lo sviluppo ulteriore delle linee guida menzionate nella forma di un codice di condotta per le navi che operano nelle acque polari, il quale potrebbe, in futuro, assumere carattere obbligatorio.

2.3. (segue): le aree speciali secondo il regime MARPOL 73/78

Il concetto di “area speciale” che verrà di seguito analizzato trova un precedente storico, seppur soltanto per aspetti limitati, nella Convenzione internazionale per la prevenzione dell’inquinamento marino da petrolio (Londra, 12 maggio 1954)⁸⁶⁰, la quale infatti prevedeva la designazione di “zone di divieto” (*prohibition zones*) a una distanza di almeno 50 miglia da terra, nelle quali lo scarico di idrocarburi e di miscele contenenti concentrazioni di idrocarburi superiori a determinati livelli era vietato⁸⁶¹.

Il primo strumento ad aver introdotto il concetto di “area speciale” (*special area*) è invece costituito dalla MARPOL, la quale viene completata da sei diversi allegati che contribuiscono a rendere operativo il sistema generale di regole contenuto nel testo del trattato⁸⁶². A differenza delle zone di divieto di scarico di idrocarburi previste dal trattato del 1954 sopra menzionato, le aree speciali della MARPOL si estendono anche all’interno di certe distanze dalla terra più vicina (*from the nearest land*)⁸⁶³. Nelle aree speciali viene imposto un regime sugli scarichi da navi più restrittivo rispetto a quello generalmente applicabile, non essendo però ammesso alcun altro tipo di misura speciale. E’ tuttavia importante, innanzi tutto e in generale, rilevare che:

the special areas standards [...] have not changed recently whereas ‘regular’ discharge standards have become increasingly stringent. The distinction between special areas thus fades gradually, thereby in fact undermining the need for a special areas concept.⁸⁶⁴

⁸⁶⁰ Entrata in vigore il 26 luglio 1958.

⁸⁶¹ La convenzione – OILPOL, nella sigla anglosassone – fu emendata tre volte, nel 1962, nel 1969 e nel 1971. La successiva MARPOL ha incorporato molte delle disposizioni della OILPOL nel suo Allegato I, concernente l’inquinamento da idrocarburi.

⁸⁶² I sei allegati riguardano, rispettivamente: la prevenzione dell’inquinamento da idrocarburi (*pollution by oil*); il controllo dell’inquinamento causato da sostanze liquide nocive alla rinfusa (*pollution by liquid noxious substances in bulk*); la prevenzione dell’inquinamento da sostanze pericolose trasportate via mare in appositi imballaggi (*pollution by harmful substances in packaged form*); la prevenzione dell’inquinamento causato dalle acque di scarico delle navi (*pollution by sewage from ships*); la prevenzione dell’inquinamento da rifiuti (*pollution by garbage*); e la prevenzione dell’inquinamento atmosferico causato dalle navi (*air pollution from ships*).

⁸⁶³ La grande barriera corallina australiana è compresa nella definizione di “terra più vicina” negli Allegati I, II e V. Il primo di essi afferma: “The term *from the nearest land* means from the baseline from which the territorial sea of the territory in question is established in accordance with international law, except that, for the purposes of the present Convention “from the nearest land” off the north-eastern coast of Australia shall mean from a line drawn from a point on the coast of Australia in: [segue la lista di coordinate geografiche, Ndr]”, Resolution MEPC.117(52) adopted on 15 October 2004, par. 10.

⁸⁶⁴ MOLENAAR, *ult.op.cit.*, p. 431.

Ciascuno dei sei allegati alla MARPOL elabora un sistema completamente autonomo di regolamentazione rivolto alla prevenzione ovvero al controllo di diverse forme di inquinamento da navi, ma una delle analogie individuabili tra i diversi strumenti consiste appunto nel concetto di “area speciale”, che in alcuni degli allegati in questione viene previsto allo scopo di garantire un livello di protezione dall’inquinamento più rigoroso a specifiche zone oceaniche vulnerabili.

Con riferimento al concetto in esame, vengono in particolare rilievo gli Allegati I, II e V. Mentre i primi due devono essere accettati obbligatoriamente dagli Stati parte alla MARPOL, gli altri allegati possono mantenere una natura meramente volontaria nei rapporti tra le Parti.

L’Allegato VI alla MARPOL ha inoltre introdotto un’ulteriore tipologia di area protetta, nella quale vengono regolate in maniera più rigorosa che altrove le emissioni di ossido di zolfo provenienti dalle navi.

Il concetto di area speciale viene definito come segue nel primo dei tre allegati citati:

a sea area where for recognized technical reasons in relation to its oceanographical and ecological condition and to the particular character of its traffic the adoption of special mandatory methods for the prevention of sea pollution by oil is required.⁸⁶⁵

La medesima definizione si può estendere, con le opportune modifiche, alle aree speciali designate per il controllo dell’inquinamento causato da sostanze liquide nocive alla rinfusa (Allegato II) e a quelle designate per la prevenzione dall’inquinamento da rifiuti (Allegato V)⁸⁶⁶.

A differenza delle aree speciali designate nell’ambito della UNCLOS e in precedenza illustrate, il concetto di area speciale che viene qui in rilievo non comporta alcuna estensione della giurisdizione prescrittiva degli Stati costieri. Il sistema di regolamentazione definito nell’ambito della MARPOL si limita a prevedere delle misure particolarmente restrittive di carattere tecnico, la cui applicazione da parte degli Stati rimane comunque regolata dalle norme generali concernenti l’esercizio della giurisdizione.

Nel 2001, l’IMO ha adottato delle nuove linee guida per la designazione di aree speciali secondo la MARPOL⁸⁶⁷, che hanno sostituito uno strumento di un decennio precedente avente il medesimo oggetto⁸⁶⁸.

Le nuove linee guida perseguono lo scopo di assistere gli Stati parte alla MARPOL nella formulazione e nella sottoposizione all’IMO delle proposte relative alla designazione di aree speciali secondo gli Allegati I, II e V al trattato, assicurando, allo stesso tempo, che tutti gli interessi

⁸⁶⁵ Resolution MEPC.117(52) adopted on 15 October 2004, Regulation 1, par. 11.

⁸⁶⁶ Cfr. Resolution A.927(22) adopted on 29 November 2001, Annex I, par. 2.1.

⁸⁶⁷ Resolution A.927(22) adopted on 29 November 2001.

⁸⁶⁸ Resolution A.720(17) adopted on 6 November 1991.

– quelli degli Stati costieri, degli Stati di bandiera e delle comunità coinvolte sotto il profilo ambientale ovvero inserite nell'industria del trasporto marittimo – vengano presi in considerazione alla luce delle informazioni scientifiche, tecniche, economiche e ambientali pertinenti. Le disposizioni contenute nelle linee guida devono essere poi integrate con le previsioni applicabili alle aree speciali contenute negli specifici allegati menzionati⁸⁶⁹.

E' previsto che le aree speciali possano comprendere zone marittime di più Stati, configurandosi quali strumenti di protezione spaziale transfrontalieri, per raggiungere anche le dimensioni di un'intera area marittima chiusa o semi-chiusa (*enclosed or semi-enclosed area*). Pertanto, un'altra differenza sostanziale rispetto alle aree speciali previste dalla UNCLOS è ravvisabile nel rispettivo ambito di copertura spaziale, che in questo caso può estendersi anche oltre il limite esterno delle ZEE degli Stati fino a comprendere spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. Tale più esteso ambito di applicazione spaziale viene comunque ridimensionato dalla circostanza che le aree speciali della MARPOL sono limitate oggettivamente alla prevenzione ovvero al controllo dell'inquinamento da sostanze determinate.

Le aree speciali vengono designate alla luce di criteri e caratteristiche appositamente restrittivi, il cui fine è stato esplicitamente individuato anche in quello di:

to avoid the proliferation of such areas.⁸⁷⁰

I criteri che devono essere soddisfatti perché a una determinata zona marina venga riconosciuto lo *status* di area speciale sono raggruppabili in tre categorie, riguardanti rispettivamente le condizioni oceanografiche (*oceanographic conditions*) ed ecologiche (*ecological conditions*) dell'area e le caratteristiche del traffico delle navi (*vessel traffic characteristics*) presente nella zona⁸⁷¹. Ogni proposta relativa alla designazione di un'area speciale deve contenere informazioni che dimostrino la sussistenza di almeno un criterio per ciascuna delle tre categorie.

La prima categoria di criteri impone che l'area proposta per la designazione presenti condizioni oceanografiche tali da poter determinare la concentrazione di sostanze pericolose nelle acque ovvero nel deposito dei sedimenti dell'area in questione. Tali condizioni oceanografiche possono essere rappresentate da particolari movimenti circolatori delle correnti marine (come le zone di convergenza o le spirali oceaniche), dal lento ricircolo delle masse d'acqua, dalla presenza di ghiaccio ovvero di venti contrari.

⁸⁶⁹ Resolution A.927(22) *cit.*, Annex I, par. 1.1.

⁸⁷⁰ *Ibid.*, par. 2.2.

⁸⁷¹ E' stato rilevato che: "The similarity with the constitutive criteria of the MARPOL 73/78 special areas provisions indicates that [Article 211(6) of the LOSC] has been modeled on them", MOLENAAR, *ult.op.cit.*, p. 403.

La seconda categoria richiede che le condizioni ecologiche dell'area proposta per la designazione siano tali da indicare che, nel caso specifico, la protezione da sostanze pericolose si rende necessaria per tutelare specie marine in declino, minacciate o in pericolo, aree altamente produttive, zone di riproduzione e di allevamento di specie marine⁸⁷² e zone interessate dalle rotte migratorie di uccelli e mammiferi marini, ecosistemi fragili o rari (come le formazioni coralline), *habitat* fondamentali per le risorse marine, incluse quelle ittiche, e aree di importanza determinante per l'esistenza dei grandi ecosistemi marini⁸⁷³. Come si vede, la designazione di aree speciali può quindi contribuire direttamente a tutelare la biodiversità.

La terza categoria impone, infine, che l'area proposta per la designazione sia interessata da un traffico marittimo tale che lo scarico di sostanze pericolose prodotto da navi che operassero in linea con le disposizioni della MARPOL previste per zone diverse dalle aree speciali sarebbe inaccettabile in quell'area alla luce delle sue particolari condizioni oceanografiche ed ecologiche⁸⁷⁴.

Oltre alle tre categorie contenenti i criteri e le caratteristiche ritenuti essenziali per la designazione di un'area speciale⁸⁷⁵, le linee guida lasciano aperta la possibilità di fare ricorso anche ad alcune ulteriori considerazioni, aggiuntive rispetto ai requisiti fondamentali che l'area deve presentare. Rimane nella discrezionalità del MEPC di decidere se tenere conto anche di questi ulteriori fattori nella valutazione circa l'opportunità di designare l'area speciale, ma si può ritenere che tali fattori possano comunque risultare decisivi nella fase della valutazione laddove non vi sia sufficiente consenso rispetto alla presenza, nell'area in questione, dei tre requisiti fondamentali.

Innanzitutto, se gli scarichi di sostanze pericolose prodotti dalle navi che operano in linea con le disposizioni della MARPOL previste per zone diverse dalle aree speciali rappresentano una minaccia per l'amenità dell'area (*threat to amenities*), tale minaccia può rappresentare un ulteriore argomento a favore della designazione dell'area speciale⁸⁷⁶.

E' altresì previsto che venga preso in considerazione il livello in cui altre forme di inquinamento sono in grado di influenzare l'equilibrio ecologico dell'area, come l'inquinamento da terra e dall'atmosfera ovvero l'immissione di scorie o di sedimenti derivanti dalle operazioni di dragaggio.

Infine, un importante argomento a favore della designazione di un'area speciale può derivare dall'esistenza di misure incorporate in un sistema già avviato o almeno predisposto, in grado di far

⁸⁷² Le linee guida fanno riferimento solo a "important marine species", ma non è per niente chiaro quale possa essere il criterio discriminante tra una specie importante e una che non lo è.

⁸⁷³ Resolution A.927(22) *cit.*, Annex I, par. 2.5.

⁸⁷⁴ *Ibid.*, par. 2.6.

⁸⁷⁵ I tre requisiti illustrati devono sussistere cumulativamente perché un'area speciale possa essere designata.

⁸⁷⁶ Resolution A.927(22) *cit.*, Annex I, par. 2.8.

fronte alle altre forme di inquinamento appena menzionate e di gestire le risorse dell'area⁸⁷⁷. Il favore riservato a tale fattore nella valutazione complessiva deriva dalla circostanza che esso può garantire da subito e in maniera decisiva un'efficace messa in attuazione delle misure restrittive previste per le aree speciali.

Sotto il profilo operativo, dal momento che alle navi deve essere garantita la possibilità di smaltire a terra le sostanze pericolose che altrimenti scaricherebbero in mare, le linee guida evidenziano che:

The requirements of a Special Area designation can only become effective when adequate reception facilities are provided for ships in accordance with the provisions of MARPOL 73/78.⁸⁷⁸

Le strutture di ricezione rappresentano pertanto un elemento fondamentale per l'efficace messa in attuazione delle misure restrittive relative allo scarico da navi⁸⁷⁹.

A livello procedurale, il sistema di designazione delle aree speciali secondo la MARPOL non si differenzia sostanzialmente da quello previsto per le aree speciali ex art. 211, par. 6, della UNCLOS. La proposta rivolta alla designazione di un'area speciale viene infatti sottoposta al MEPC, il quale valuta se l'area suggerita rispetta i requisiti fondamentali già illustrati.

La designazione di ogni nuova area speciale viene formalizzata attraverso un emendamento del relativo allegato della MARPOL⁸⁸⁰, sul quale decide il MEPC in composizione "allargata":

Most of the IMO member States are parties to MARPOL. The decisions regarding MARPOL are therefore taken during the normal MEPC session. However, from a strict legal point of view, only MARPOL parties decide on these matters. Hence, the usual MEPC is – for these circumstances – expanded by non-IMO member States that are parties to MARPOL. It is for these reason that proposals for amendments are not set forth in MEPC documents but rather in circular letters disseminated by the IMO Secretariat acting as the Secretariat for MARPOL.⁸⁸¹

L'adozione degli emendamenti agli allegati si realizza attraverso una procedura di "approvazione tacita" (*tacit acceptance procedure*) che, come tale, non richiede il consenso espresso degli altri Stati riguardo alla designazione di nuove aree speciali.

⁸⁷⁷ *Ibid.*, parr. 2.9 e 2.10.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, par. 2.7.

⁸⁷⁹ Si rilevi, tuttavia, che: "This requirement for adequate reception facilities has delayed the coming into force of several Special Areas", ROBERTS J., *Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation – The Application and Future Development of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept*, Berlin-Heidelberg, 2007, pp. 117-118.

⁸⁸⁰ V. art. 16 della MARPOL per la procedura di emendamento degli allegati.

⁸⁸¹ KACHEL, *Particularly Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, Berlin, 2008, p. 98, nota 331.

Sotto il profilo formale, ogni proposta rivolta al MEPC deve contenere una bozza di emendamento (*draft amendment*) e un documento illustrativo (*background document*) contenente tutte le informazioni pertinenti relative alla necessità di designare l'area speciale⁸⁸².

Proposte possono essere presentate contemporaneamente per i tre diversi allegati che prevedono aree speciali ma, in ogni caso, esse vengono considerate separatamente dal MEPC.

Le disposizioni di dettaglio relative all'operatività delle navi sono invece contenute negli allegati I, II e V, ai quali occorre fare riferimento nel caso specifico, nell'ultima versione emendata dal MEPC⁸⁸³.

Come anticipato poco sopra nel corso del paragrafo, l'Allegato VI alla MARPOL ha infine inserito nel sistema normativo relativo alla lotta all'inquinamento da navi un'ulteriore tipologia di aree protette, relativa al controllo delle emissioni di ossidi di zolfo (*SO_x Emission Control Areas*) e definita dal MEPC come segue:

Emission Control Area means an area where the adoption of special mandatory measures for emissions from ships is required to prevent, reduce and control air pollution from NO_x or SO_x and particulate matter or all three types of emissions and their attendant adverse impacts on human health and the environment.⁸⁸⁴

A oggi, le aree speciali previste dagli allegati alla MARPOL sono le seguenti.

L'Allegato I, relativo alla prevenzione dell'inquinamento da idrocarburi, designa come aree speciali il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mar Nero, il Mar Rosso, l'area dei golfi del Medio Oriente, il Golfo di Aden, l'area Antartica, le acque europee nord-occidentali, l'area di Oman nel Mare Arabico⁸⁸⁵ e le acque meridionali sudafricane⁸⁸⁶. In tali aree, qualsiasi scarico di idrocarburi ovvero di miscele che eccedano una determinata concentrazione di idrocarburi è vietato⁸⁸⁷.

⁸⁸² Le informazioni che il documento in questione deve contenere sono indicate come segue dalle linee guida: "The background document should contain the following information: 1) a definition of the area proposed for designation, including its precise geographical co-ordinates. A reference chart is essential. 2) an indication of the type of Special Area proposed. [...]. 3) a general description of the area, including information regarding: oceanography, ecological characteristics, social and economic value, scientific and cultural significance, environmental pressures from ship-generated pollution, other environmental pressures, measures already taken to protect the area. This general description may be supported by annexes containing more detailed material, or by references to readily available documentation. 4) an analysis of how the sea area in question fulfils the criteria for the designation of Special Areas set out in paragraphs 2.3 to 2.6. 5) information on the availability of adequate reception facilities in the proposed Special Area", Resolution A.927(22) *cit.*, Annex I, par. 3.3.

⁸⁸³ Per gli emendamenti aggiornati degli allegati, cfr. le risoluzioni del MEPC su http://www.imo.org/InfoResource/mainframe.asp?topic_id=435&doc_id=3709.

⁸⁸⁴ Resolution MEPC.176(58) adopted on 10 October 2008, Chapter 1, Regulation 2, par. 8.

⁸⁸⁵ Resolution MEPC.117(52) adopted on 15 October 2004, Chapter 1, Regulation 1, par. 11.

⁸⁸⁶ Resolution MEPC.154(55) adopted on 13 October 2006.

⁸⁸⁷ Resolution MEPC.117(52) *cit.*, Regulation 15.

L'Allegato II, relativo al controllo dell'inquinamento causato da sostanze liquide nocive, designa l'Antartide come area speciale, prevedendo restrizioni riguardo alle procedure di scarico e di lavaggio delle stive da sostanze liquide nocive che vengono variamente classificate⁸⁸⁸.

L'Allegato V, relativo alla prevenzione dell'inquinamento da rifiuti, designa come aree speciali il Mar Mediterraneo, il Mar Baltico, il Mar Nero, il Mar Rosso, l'area dei golfi del Medio Oriente⁸⁸⁹, il Mare del Nord⁸⁹⁰, l'Antartide⁸⁹¹ e la vasta regione caraibica, compresi il Golfo del Messico e il Mare dei Caraibi⁸⁹².

Infine, il Mar Baltico e il Mare del Nord sono stati designati aree a controllo di emissioni di ossidi di zolfo nell'Allegato VI⁸⁹³.

Come si vede, se in teoria qualsiasi zona marina che rispetti almeno uno dei criteri per ciascuna delle tre categorie sopra illustrate possa essere designata area speciale secondo la MARPOL, di fatto le nove aree speciali esistenti – alcune delle quali, si è visto, sono riconducibili a più di un allegato della MARPOL – sono costituite da aree marine chiuse o semi-chiuse in senso oceanografico.

2.4. (segue): le PSSA secondo le linee guida dell'IMO

Riferendosi al contesto normativo della UNCLOS, la decisione di uno Stato di proporre la designazione di una PSSA si pone certamente in linea con le previsioni riguardanti la protezione e la preservazione dell'ambiente marino di cui alla Parte XII del trattato (in particolare, gli artt. 192 e 194).

La designazione di una PSSA può anche essere considerata attuazione dell'art. 211, par. 1, della UNCLOS, che pone in capo agli Stati l'obbligo di stabilire, attraverso l'organizzazione internazionale competente ovvero una conferenza diplomatica generale, le norme e i parametri internazionali rivolti a prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino da navi, nonché di promuovere l'adozione di sistemi di canalizzazione del traffico (*routing systems*) in grado di ridurre al minimo il rischio di incidenti che possano provocare l'inquinamento dell'ambiente marino.

⁸⁸⁸ “*Antarctic Area* means the sea area south of latitude 60°S. In the Antarctic area any discharge into the sea of Noxious Liquid Substances or mixture containing such substances is prohibited”, Resolution MEPC.118(52) adopted on 15 October 2004, Chapter 5, Regulation 13, par. 8.1 e 8.2.

⁸⁸⁹ MARPOL, Annex V, Regulation 5, par. 1.

⁸⁹⁰ Resolution MEPC.38(28) adopted on 17 October 1989.

⁸⁹¹ Resolution MEPC.42(30) adopted on 16 November 1990.

⁸⁹² Resolution MEPC.48(31) adopted on 4 July 1991.

⁸⁹³ Resolution MEPC.176(58) adopted on 10 October 2008, Chapter 3, Regulation 14, par. 3.

Analizzando le PSSA nel confronto con le previsioni della UNCLOS e, più in generale, degli strumenti globali rivolti alla tutela dell'ambiente marino – primo fra tutti la MARPOL – si considera importante evidenziare innanzi tutto le differenze rilevabili rispetto alle tipologie di aree marine protette illustrate nei due paragrafi precedenti⁸⁹⁴.

Si tenga fin d'ora presente che, benché si collochi nell'ambito delle disposizioni della UNCLOS relative alla tutela ambientale, in realtà il concetto di PSSA precede l'adozione del trattato del 1982 e quindi non fonda originariamente la sua base giuridica in questo strumento.

Rispetto alle aree chiaramente definite di cui all'art. 211, par. 6, della UNCLOS, non si ritiene pertanto che le PSSA possano derivare il proprio fondamento giuridico in tale disposizione, poiché ne precedono cronologicamente la formulazione.

A proposito del rapporto tra il concetto di PSSA e l'art. 211, par. 6, della UNCLOS, la Divisione delle Nazioni Unite per gli affari marittimi e il diritto del mare (d'ora innanzi, DOALOS) ebbe modo di chiarire come segue tre differenze sostanziali individuabili fra le due misure:

Article 211(6)(a) only allows for the approval of measures for the prevention of pollution from vessels, whereas the 1991 Guidelines⁸⁹⁵ refer more generally to “damage from international shipping activities”. Such activities include not only pollution but also physical damage to habitats or organisms.

Identification of a PSSA only requires one criterion to be met, whereas designation of a “special area” under Article 211(6) requires all criteria to be met; [...].

[T]he criteria are not the same: while two of the PSSA criteria, namely ecological and economic, could be reconciled with the criteria in Article 211(6), special attention should be given to some of the other PSSA criteria, for example, social and cultural value and scientific and educational significance. These criteria may not be consistent with Article 211(6).⁸⁹⁶

Come si vede, non può riscontrarsi una piena coincidenza tra il concetto di PSSA e quanto previsto dall'art. 211, par. 6, della UNCLOS. I rilievi sollevati da DOALOS, poi, si accompagnano

⁸⁹⁴ “The question may be asked why [...] States urge proposals for designation of PSSA if there are already other protective measures taken by the IMO Conventions, such as Special Areas (MARPOL) or Special Navigational Measures (SOLAS and COLREG)”, ÜNLÜ, *Particularly Sensitive Sea Areas: Past, Present and Future*, in *World Maritime University Journal of Maritime Affairs*, 2004, p. 159.

⁸⁹⁵ Si tratta delle prime linee guida elaborate dall'IMO per la designazione delle PSSA, che verranno analizzate tra breve.

⁸⁹⁶ MEPC 43/6/2, *Relationship Between the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the IMO Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas*, submitted by DOALOS, 31 March 1999.

alla più immediata considerazione, già in precedenza esposta, relativa al diverso ambito di applicazione spaziale delle due misure in esame.

Può aggiungersi che nessuna delle versioni delle linee guida sulle PSSA che l'IMO ha elaborato nel corso dell'ultimo ventennio ha mai contenuto un richiamo all'art. 211, par. 6, della UNCLOS come norma procedurale di riferimento per la designazione delle PSSA. Pertanto, anche laddove si voglia ritenere che il concetto di PSSA sia comunque stato influenzato dalla quasi contemporanea formulazione della norma in questione, è stato affermato che le linee guida elaborate dall'IMO per le PSSA:

cannot be equated with Article 211(6) at all.⁸⁹⁷

A scanso di equivoci, è comunque il caso di avvertire che le considerazioni che precedono non devono essere interpretate nel senso che l'art. 211, par. 6, della UNCLOS e il concetto di PSSA non siano collocabili in una propria e diretta relazione giuridica. Si può anzi affermare che, se non costituisce il fondamento giuridico originario per la designazione di una PSSA, la norma convenzionale contenuta nella UNCLOS può comunque rappresentare uno dei diversi strumenti ai quali fare ricorso per adottare le misure protettive associate (d'ora innanzi, APM) a tale designazione.

Lungi dall'interessare soltanto la teoria dei rapporti tra le diverse norme giuridiche, il problema si è posto sul piano concreto nell'ambito del dibattito relativo alla designazione delle acque dell'Europa occidentale come PSSA (*Western European PSSA*)⁸⁹⁸. In quella occasione, infatti, alcune potenze marittime e organizzazioni non governative dell'industria del trasporto marittimo manifestarono la loro opposizione alla designazione dell'area argomentando anche che la PSSA si sarebbe posta in contrasto con l'art. 211, par. 6, della UNCLOS⁸⁹⁹. In un commento parimenti prodotto nell'ambito del dibattito relativo all'istituzione della PSSA, DOALOS rilevò, al contrario, che la designazione dell'area non si sarebbe risolta in un conflitto normativo con la UNCLOS, dal momento che la PSSA sarebbe comunque stata circoscritta alle ZEE degli Stati costieri; sarebbe stata chiaramente definita da coordinate geografiche (*clearly defined*); e avrebbe rispettato i criteri

⁸⁹⁷ MOLENAAR, *ult.op.cit.*, p. 442. A conferma di quanto affermato, si ritiene utile richiamare anche la seguente considerazione: "While the PSSA concept responds to the same desire to protect the marine environment as Article 211(6), it is a separate concept [...]. Rather than interpreting Article 211(6) narrowly, which would restrict the effectiveness of the PSSA concept, the PSSA concept must necessarily be classified as a separate concept in its own right", DE LA FAYETTE, *The Marine Environment Protection Committee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, p. 191.

⁸⁹⁸ La PSSA in questione è stata poi designata con: Resolution MEPC.121(52), *Designation of the Western European Waters as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 15 October 2004.

⁸⁹⁹ Cfr. LEG 81/16/1, *Designation of a Western European Particularly Sensitive Sea Area*, submitted by Liberia, Panama, the Russian Federation, BIMCO, ICS, INTERCARGO, INTERTANKO and IPTA, 15 September 2003.

richiesti dall'art. 211, par. 6, rispetto alla vulnerabilità dell'area⁹⁰⁰. Se è vero che non hanno chiarito definitivamente il rapporto esistente tra le due misure in questione, le considerazioni di DOALOS hanno tuttavia contribuito a confermare che non esiste conflitto tra le PSSA e l'art. 211, par. 6, della UNCLOS.

Accertato, pertanto, che le due misure suddette non coincidono, ma nemmeno determinano un conflitto normativo, le residuali perplessità relativamente al rapporto tra le due norme⁹⁰¹ verranno probabilmente chiarite nel corso del tempo, attraverso il ricorso pratico alle misure contemplate dalla UNCLOS e dalle linee guida dell'IMO sulle PSSA, mediante valutazioni da effettuarsi caso per caso.

Rispetto, invece, al confronto tra le aree speciali designate nell'ambito della MARPOL e le PSSA, viene in evidenza, innanzi tutto, una differenza relativa ai criteri per la designazione. Se, infatti, come si ricorderà⁹⁰², le aree speciali devono rispettare almeno un criterio per ciascuna delle tre categorie definite negli allegati alla MARPOL, si vedrà che per la designazione di una PSSA è sufficiente la sussistenza anche di uno solo dei requisiti indicati dalle relative linee guida dell'IMO⁹⁰³.

In secondo luogo, la designazione di una PSSA può condurre, come si vedrà, all'adozione di una più ampia serie di misure protettive rispetto a quelle previste per un'area speciale secondo la MARPOL. Se quest'ultima circoscrive il suo intervento protettivo alla tutela ambientale dall'inquinamento prodotto da sostanze determinate secondo le disposizioni contenute negli allegati alla MARPOL e, quindi, il tipo di tutela da essa offerta si limita a misure già definite da strumenti internazionali, una PSSA può avvalersi non solo delle misure che sono già previste normativamente, ma anche di quelle che non sono ancora state definite, promuovendo così uno sviluppo progressivo in ambito normativo, laddove sia comunque individuabile la competenza dell'IMO rispetto alla formulazione delle nuove misure.

E' stato rilevato che la differenza cruciale tra una PSSA e un'area speciale secondo la MARPOL consiste proprio in questo:

In the former, protective measures which are not established on a conventional basis could be taken if an area is included in a PSSA, whereas in Special Areas only measures

⁹⁰⁰ Cfr. LEG87/WP.3, *Comments Made by the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the United Nations (DOALOS) in Connection with Issues Raised in Document LEG/87/16/1*, submitted by DOALOS, October 2003.

⁹⁰¹ "In this regard, it seems that there is a need for a clarification on article 211(6)", ÜNLÜ, *op.cit.*, p. 159; "[a]s the recent PSSA debate indicates, there is still some confusion concerning the relationship between PSSAs and special areas under Article 211(6) LOSC", FRANK, *op.cit.*, p. 373.

⁹⁰² Cfr. *supra*, par. precedente.

⁹⁰³ Quindi è il caso di rilevare che: "[The] conditions for designation of Special Areas are more restrictive than those established for PSSA", ÜNLÜ, *op.cit.*, p. 160.

which are already available in an existing instrument could be taken. [...]. In other words, a State should apply for designation of PSSA if that State has considered enforcing higher standards rather than the ones established in existing instruments.⁹⁰⁴

Se tale affermazione può indurre a conferire potenzialità importanti allo strumento in esame, si tenga comunque fin d'ora presente che la designazione in sé come PSSA non comporta obblighi giuridici di protezione laddove non sia accompagnata dall'adozione delle già menzionate APM, che verranno illustrate tra breve. In altre parole, è stato osservato che:

Identification as a Particularly Sensitive Sea Area is nothing more (and nothing less) than a qualification and a basis on which protective measures may be taken through the IMO.⁹⁰⁵

A quest'ultimo proposito, vale qui la pena di anticipare che le aree speciali della MARPOL sono menzionate dalle linee guida proprio tra le APM adottabili per tutelare le PSSA, ma si ricorderà che, secondo quanto affermato già ormai in due occasioni nel corso della ricerca, la designazione di un'area speciale richiede la sussistenza di almeno un criterio per ciascuna categoria fra quelle enumerate negli allegati alla MARPOL. Ciò si risolve, a ben guardare, in una situazione piuttosto avvilente sotto il profilo protezionistico, secondo la quale il procedimento per l'adozione di una delle APM previste per tutelare una PSSA – cioè l'area speciale della MARPOL – risulta addirittura più restrittivo rispetto a quello diretto a designare l'area stessa come PSSA.

Come si vede, le grandi potenzialità insite nella designazione di una PSSA possono quindi venire ridimensionate dalle difficoltà relative all'adozione delle misure protettive, potendosi spesso determinare una situazione per cui:

it is possible for an area to be identified as a PSSA but, as a result of the more stringent criteria, the full range of APMs may not be available to protect the area.⁹⁰⁶

Così brevemente individuate le differenze rispetto alle altre tipologie di aree protette descritte nei paragrafi precedenti, si intende ora altrettanto brevemente ripercorrere le tappe che hanno condotto all'elaborazione del concetto e poi della definizione di PSSA, come enunciata nell'ultima versione delle linee guida dell'IMO, che in seguito sarà analizzata.

⁹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 160-161. Anche per tale ragione: “Some believe that PSSA status should be reserved only for the most outstanding areas, and be used as a justification for the taking of extraordinary measures for which no other legal basis exists”, GJERDE e FREESTONE, *Particularly Sensitive Sea Areas – An Important Environmental Concept at a Turning-Point*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1994, p. 435.

⁹⁰⁵ PEET, *Particularly Sensitive Sea Areas – A Documentary History*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1994, p. 469.

⁹⁰⁶ ROBERTS J., *ult.op.cit.*, pp. 105-106.

Si è poc'anzi anticipato che il concetto di PSSA precede cronologicamente l'adozione del testo della UNCLOS. La terminologia risale, infatti, al 1978. Quell'anno, nell'ambito della Conferenza internazionale sulla sicurezza delle navi cisterna e sulla prevenzione dell'inquinamento⁹⁰⁷, la Svezia propose di definire un sistema di protezione speciale per “aree marine particolarmente sensibili” (*particularly sensitive sea areas*), che presentassero un valore particolare a causa delle risorse naturali in esse presenti ovvero una particolare importanza sotto il profilo scientifico. E' stato rilevato che:

Sweden's approach was cautious and requested the IMCO [Intergovernmental Maritime Consultative Organization, now IMO, Ndr] to initiate studies aimed at making an inventory of such areas, the need of protection, and the measures which might be considered. The proposal also explicitly stated that this new concept should be considered as complementary to the already existing concept of special areas in the MARPOL Convention.⁹⁰⁸

La proposta svedese fu accolta, con poche modifiche, nella risoluzione n. 9, con la quale la suddetta conferenza:

BEING AWARE [...] of the need for measures aiming at the protection of particularly sensitive sea areas against pollution from ships and dumping of wastes, [...],

INVITES the Organization:

[...] (b) to initiate, as a matter of priority and in addition to the work under way, studies, in collaboration with other relevant organizations and expert bodies, with a view to:

(i) making an inventory of sea areas around the world which are in special need of protection against marine pollution from ships and dumping, on account of the areas' particular sensitivity in respect of their renewable natural resources or in respect of their importance for scientific purposes;

(ii) assessing, inasmuch as possible, the extent of the need of protection, as well as the measures which might be considered appropriate, in order to achieve a reasonable degree of protection, taking into account also other legitimate uses of the seas; [...];

(d) to take action, when appropriate, [...], with a view to incorporating any necessary provisions, within the framework of relevant conventions, as may be identified as a result of the above studies; [...].⁹⁰⁹

Nonostante l'urgenza paventata dalla conferenza, il MEPC non iniziò gli studi sul tema fino al 1986⁹¹⁰. In quegli anni, il verificarsi di alcuni disastri ambientali – si pensi al caso della *Amoco*

⁹⁰⁷ Intergovernmental Maritime Consultative Organization, International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention (TSPP), 7-16 February 1978.

⁹⁰⁸ PEET, *op.cit.*, p. 475.

⁹⁰⁹ Resolution 9 of the TSPP Conference, *Protection of Particularly Sensitive Sea Areas*.

*Cadiz*⁹¹¹ – e l'esortazione di alcune organizzazioni non governative diedero l'impulso decisivo al processo di elaborazione del concetto di PSSA da parte dell'IMO. Da allora, infatti, il MEPC avviò le azioni richieste dalla suddetta risoluzione, lavorando in collaborazione con il MSC e con il sotto-comitato dell'IMO sulla sicurezza della navigazione (d'ora innanzi, NAV), allo scopo di sviluppare una definizione di PSSA.

Nonostante la risoluzione del 1978 restringesse letteralmente la competenza dell'IMO riguardo alle PSSA alla prevenzione dell'inquinamento marino da navi e da immersione di rifiuti (*pollution from ships and dumping of wastes*), in realtà il concetto di PSSA non è mai stato applicato allo scarico deliberato di rifiuti in mare, del quale si occupa la già menzionata Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino da immersione di rifiuti e altri materiali (Londra, 13 novembre 1972, come emendata nel 1996). In ogni caso, la risoluzione invitava l'IMO ad avviare studi sulle PSSA in collaborazione anche con altre organizzazioni internazionali (*other relevant organizations*), riconoscendo così il ruolo di altri organismi nel contribuire all'identificazione delle aree sensibili⁹¹².

Nel 1986, il MEPC invitava gli Stati membri dell'IMO a fornire informazioni riguardo alle misure protettive nazionali previste per le aree sensibili comprese nelle acque territoriali, inclusi i criteri per l'identificazione dei siti, le restrizioni applicate e gli scopi perseguiti attraverso la designazione⁹¹³. Sulla base di queste informazioni, il comitato iniziava a definire alcune linee guida per l'identificazione delle PSSA. Tuttavia, il processo di elaborazione rimaneva privo di slanci significativi.

L'impulso decisivo per il completamento del lavoro del MEPC si ebbe solo nel 1990, quando l'Australia propose la designazione di una PSSA per proteggere la grande barriera corallina, ottenendo contestualmente l'adozione di un sistema di pilotaggio obbligatorio nell'area⁹¹⁴.

In seguito all'iniziativa australiana, il MEPC adottò due risoluzioni, con le quali, rispettivamente, designava la grande barriera corallina come PSSA⁹¹⁵ e raccomandava alle navi straniere l'osservanza del sistema di pilotaggio definito dall'Australia nella c.d. *Inner Route*⁹¹⁶.

⁹¹⁰ Cfr. PEET, *op.cit.*, pp. 476-477.

⁹¹¹ La nave cisterna, carica di petrolio, si incagliò il 16 marzo 1978 lungo le coste della Bretagna. Si trattò del più grande disastro ambientale da petrolio mai registrato nella storia.

⁹¹² Si può presumere il coinvolgimento dell'UNEP, della FAO e della Commissione oceanografica intergovernativa (IOC).

⁹¹³ IMO Circular MEPC/Circ.171 on Particularly Sensitive Sea Areas, August 1986. Per un riassunto delle informazioni fornite dagli Stati, v. MEPC 25/INF.7, *Response to MEPC/Circ.171 and MEPC/Circ.171/Corr.1 on Particularly Sensitive Sea Areas*, 9 September 1987.

⁹¹⁴ Cfr. MEPC 30/19/4, *Identification of Particularly Sensitive Sea Areas, including Development of Guidelines for Designating Special Areas under Annexes I, II and V*, submitted by Australia, 19 September 1990; MEPC 30/19/4Corr.1, *Identification of Particularly Sensitive Sea Areas, including Development of Guidelines for Designating Special Areas under Annexes I, II and V*, submitted by Australia, 19 September 1990; MEPC 30/INF.12, *Identification of the Great Barrier Reef Region as a Particularly Sensitive Sea Area*, submitted by Australia, 17 September 1990.

Fu a seguito della designazione della prima PSSA che gli studi dell'IMO si concentrarono con maggiore impulso sui parametri di riferimento per valutare le condizioni necessarie all'identificazione delle aree sensibili. Tali criteri furono finalmente incorporati nella risoluzione n. 720(17) del 6 novembre 1991, contenente la prima elaborazione di linee guida per la designazione delle aree speciali e per l'identificazione delle PSSA (d'ora innanzi, linee guida del 1991)⁹¹⁷. Tale strumento definì per la prima volta la PSSA come:

an area that needs special protection through action by the IMO because of its significance for recognised ecological, socio-economic or scientific reasons and which may be vulnerable to damage by international shipping.⁹¹⁸

Legittimando l'eventualità di prevedere restrizioni alla navigazione delle navi straniere, le linee guida del 1991 attribuivano all'IMO l'esclusiva competenza di adottare le relative raccomandazioni.

Lo strumento in esame regolava contestualmente la designazione delle aree speciali della MARPOL e l'identificazione delle PSSA, allo scopo di proteggere le aree sensibili dai rischi associati al traffico marittimo internazionale. Tuttavia, questa scelta di definire i criteri per due tipologie distinte di aree protette in un unico strumento comportò alcuni problemi interpretativi che condussero, come si vedrà in seguito, alla redazione di uno strumento separato solo per le PSSA.

In ogni caso, già le linee guida del 1991 stabilirono chiaramente che l'IMO può designare PSSA anche oltre le acque territoriali degli Stati, al fine di stimolare lo sviluppo di misure protettive internazionali riguardo all'inquinamento e ad altri danni causati dalle navi⁹¹⁹. Lo scopo delle linee guida del 1991 era soprattutto quello di analizzare le opportunità offerte dagli strumenti elaborati sotto l'egida dell'IMO, al fine di fornire una protezione aggiuntiva ad aree marine protette già esistenti⁹²⁰ e guidando gli Stati nella formulazione delle proposte per la designazione delle PSSA.

Le linee guida del 1991 raccomandavano anche la previsione di zone tampone o cuscinetto (*buffer zones*) per ogni PSSA designata, nonché l'adozione di alcune misure protettive speciali, tra le quali le aree speciali della MARPOL, sistemi di canalizzazione del traffico e altre misure, come il pilotaggio obbligatorio o sistemi di gestione del traffico navale.

⁹¹⁵ IMO Resolution MEPC.44(30), *Identification of the Great Barrier Reef Region as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 16 November 1990.

⁹¹⁶ IMO Resolution MEPC.45(30), *Protection of the Great Barrier Reef Region*, adopted on 16 November 1990.

⁹¹⁷ IMO Resolution A.720(17), *Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas*, adopted on 6 November 1991.

⁹¹⁸ *Ibid.* Tale definizione è stata mantenuta fino agli emendamenti del 2005 alle linee guida (cfr. *infra*, nel presente paragrafo).

⁹¹⁹ *Ibid.*, par. 3.3.3.

⁹²⁰ GJERDE e ONG, *Protection of Particularly Sensitive Sea Areas under International Marine Environmental Law*, in *Marine Pollution Bulletin*, 1993, p. 10.

Tuttavia, le linee guida del 1991 furono criticate per l'eccessiva complessità delle procedure di proposta e designazione delle aree e, soprattutto, per il rischio di confusione concettuale tra le aree speciali della MARPOL e le PSSA. Alcune organizzazioni non governative sollecitarono pertanto una revisione dello strumento, che dopo alcune difficoltà iniziali iniziò nel 1998⁹²¹.

La PSSA dell'arcipelago di Sabana-Camagüey (Cuba), la cui designazione risale al 1997, rappresenta la sola area marina sensibile identificata dall'IMO sulla base delle linee guida del 1991⁹²². La proposta cubana suscitò invero diverse perplessità in ambito MEPC, giacché sembrava che Cuba avesse male interpretato i criteri richiesti dalle linee guida del 1991 per la designazione delle aree sensibili⁹²³. Il MEPC si decise quindi ad approvare la designazione "in linea generale", ma invitò Cuba a fornire ulteriori informazioni sulle misure da adottare per tutelare l'area. La risposta cubana evidenziò nuovamente una scarsa comprensione delle differenze tra aree speciali della MARPOL e PSSA, rivelando definitivamente l'inadeguatezza delle linee guida del 1991⁹²⁴.

L'iniziativa cubana, che condusse alla designazione della seconda PSSA, fu importante per due ragioni. Innanzi tutto, favorì l'introduzione del concetto di "approvazione in linea generale" (*approval in principle*) da parte del MEPC nell'ambito della procedura di designazione: tale procedimento fu accolto con entusiasmo da coloro che intendevano evitare che la mancanza di misure protettive già operanti (o almeno già predisposte) potesse pregiudicare la designazione di una PSSA⁹²⁵. In secondo luogo, le perplessità evidenziate nelle comunicazioni tra il MEPC e Cuba stimolarono la formulazione da parte degli Stati Uniti della proposta di emendare le linee guida esistenti⁹²⁶.

Tale iniziativa condusse all'adozione della risoluzione n. 885(21) del 25 novembre 1999, con la quale l'IMO chiarì definitivamente che la designazione di una PSSA e l'adozione delle APM costituiscono due procedure separate, sebbene funzionalmente rivolte al medesimo scopo,

⁹²¹ "In 1994, the MEPC established a correspondence group, under the leadership of Greenpeace, to consider whether there was a need to revise the 1991 Guidelines. For a variety of reasons, the group was unable to complete its work, and in 1998 the MEPC reformed a correspondence group with revised terms of reference under the leadership of Australia", ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 92.

⁹²² Resolution MEPC.74(40), *Identification of the Archipelago of Sabana-Camagüey as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 25 September 1997.

⁹²³ "While the proposal clearly identified how the archipelago met the criteria for PSSA identification, it failed to discuss the level of traffic in the region, or, more importantly, what measures Cuba proposed to take to address the vulnerability to shipping in the area. This would seem to be largely due to confusion over the difference between PSSAs and MARPOL Special Areas", ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 92.

⁹²⁴ Cfr. MEPC 43//6/4, *Revision of Resolution A.720(17)*, submitted by Cuba, 2 April 1999.

⁹²⁵ Tuttavia, si rilevi che: "This issue has recently been revisited as part of a broader review of the PSSA Guidelines, as many States are uncomfortable about the manner in which the 'in principle' concept has been utilised to apply pressure for the approval of PSSAs with questionable APMs", ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 93.

⁹²⁶ Cfr. MEPC 41/6, *Improving the Procedures for Identification of Particularly Sensitive Sea Areas and the Adoption of Associated Protective Measures*, submitted by the United States, 23 December 1997.

nell'ambito del processo diretto a tutelare le aree sensibili⁹²⁷. In particolare, tale strumento definì il concetto di “misura protettiva associata” come:

an international rule or standard that falls within the purview of the IMO and regulates international maritime activities for the protection of the area at risk.⁹²⁸

L'elaborazione concettuale avviata già da ormai un ventennio non si risolse tuttavia nello strumento appena citato e, il 29 novembre 2001, l'assemblea dell'IMO adottò un'altra risoluzione, la n. 927(22), contenente gli ultimi emendamenti necessari a completare il disegno procedurale previsto per la designazione di un'area come PSSA⁹²⁹.

Quest'ultimo strumento creò due gruppi separati di linee guida per le aree speciali della MARPOL (Allegato I) e per le PSSA (Allegato II: d'ora innanzi, linee guida del 2001). Solo incidentalmente, vale poi la pena di rilevare che uno dei criteri previsti dalle linee guida del 1991 – quello relativo al significato storico o archeologico (*historical/archaeological significance*) – fu in questa occasione eliminato in considerazione dei contestuali negoziati in sede UNESCO relativamente alla protezione del patrimonio culturale subacqueo⁹³⁰.

Lo strumento comunque mantenne, per gran parte, il contenuto delle linee guida precedenti. Le differenze sostanziali fra le linee guida del 2001 e quelle del decennio precedente sono individuabili essenzialmente nelle seguenti:

Where the 2001 Guidelines differ most significantly is in the provision of information detailed for both the procedures for the designation of PSSAs and adoption of APMs and in the criteria that the IMO must consider when assessing an application for designation of a PSSA. A fundamental and important difference between the 1991 and 2001 Guidelines is in the process terminology. The 1991 Guidelines provided for the 'identification' of a PSSA whereas the 2001 Guidelines refer to the end product of 'designation' of a PSSA. The term 'identification' was retained to describe the process of gathering and presenting the information necessary to determine whether an area meets the PSSA criteria. This change is important for two reasons. First, it implies a two-stage process of both identification and the designation of a PSSA; and second, the process of designation implies a legal act whereby the IMO confers a special status on an area that can be marked on nautical charts.⁹³¹

⁹²⁷ IMO Resolution A.885(21), *Procedures for the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas and the Adoption of Associated Protective Measures and Amendments to the Guidelines Contained in Resolution A.720(17)*, adopted on 25 November 1999.

⁹²⁸ *Ibid.*, par. 2.1

⁹²⁹ IMO Resolution A.927(22), *Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL 73/78 and Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas*, adopted on 29 November 2001.

⁹³⁰ Lo strumento negoziato nel 2001 al quale si fa riferimento è la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (Parigi, 6 novembre 2001).

⁹³¹ ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 96.

In seguito agli emendamenti illustrati, l'IMO designò nuove PSSA: nel 2002, le acque circostanti l'Isola di Malpelo (Colombia)⁹³², le acque circostanti i frangenti corallini della Florida (Stati Uniti)⁹³³ e il Mare di Wadden (Paesi Bassi, Danimarca e Germania)⁹³⁴; nel 2003, la riserva naturale di Paracas (Perù)⁹³⁵; e, nel 2004, le acque dell'Europa occidentale (Francia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Regno Unito)⁹³⁶.

Dato il proliferare del numero di PSSA registrato dopo gli emendamenti del 2001, alcune potenze marittime – in particolare Russia, Liberia e Panama – e le maggiori organizzazioni non governative dell'industria del trasporto marittimo – BIMCO, INTERCARGO, ICS, INTERTANKO, OICF e IPTA – reagirono chiedendo al MEPC una revisione delle linee guida sulle PSSA, preoccupate delle ripercussioni negative che nuove designazioni avrebbero potuto avere sulla tradizionale libertà di navigazione⁹³⁷.

La versione riveduta delle linee guida risale al 2005. In quest'ultimo strumento, adottato attraverso la risoluzione n. 982(24) del 1° dicembre 2005, l'IMO ha definito linee guida esclusivamente per le PSSA (d'ora innanzi, linee guida del 2005), abbandonando la trattazione contestuale delle aree speciali della MARPOL⁹³⁸.

Nonostante le perplessità palesate dalle potenze marittime, quest'ultimo passaggio normativo ha comunque condotto alla designazione di quattro nuove PSSA: le acque che circondano le Isole Canarie (Spagna)⁹³⁹; il Mar Baltico (Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lituania, Polonia, e Svizzera)⁹⁴⁰; le acque comprese nell'arcipelago delle Galapagos (Ecuador)⁹⁴¹; e, da ultimo, il monumento naturale marino Papahānaumokuākea (Stati Uniti)⁹⁴².

⁹³² Resolution MEPC.97(47), *Identification of the Sea Area Around Malpelo Island as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 8 March 2002.

⁹³³ Resolution MEPC.97(47), *Identification of the Sea Area Around the Florida Keys as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 8 March 2002.

⁹³⁴ Resolution MEPC.101(48), *Identification of the Wadden Sea as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 11 October 2002.

⁹³⁵ Resolution MEPC.106(49), *Designation of the Paracas National Reserve as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 18 July 2003.

⁹³⁶ Resolution MEPC.121(52), *Designation of the Western European Waters as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 15 October 2004.

⁹³⁷ FRANK, *op.cit.*, p. 370.

⁹³⁸ IMO Resolution A.982(24) *cit.* Lo strumento abroga le linee guida del 2001 (v. par. 3).

⁹³⁹ Resolution MEPC.134(53), *Designation of the Canary Islands as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 15 July 2005.

⁹⁴⁰ Resolution MEPC.136(53), *Designation of the Baltic Sea Area as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 22 July 2005.

⁹⁴¹ Resolution MEPC.135(53), *Designation of the Galapagos Archipelago as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 22 July 2005.

⁹⁴² Resolution MEPC.171(57), *Designation of the Papahānaumokuākea Marine National Monument as a Particularly Sensitive Sea Area*, adopted on 24 April 2008.

Dal momento che sono semplicemente enunciate in una risoluzione dell'IMO, senza essere allegare al testo di un trattato (la MARPOL), le linee guida del 2005 rimangono uno strumento giuridicamente non vincolante⁹⁴³.

Il concetto di PSSA viene definito come segue dal nuovo strumento:

A PSSA is an area that need special protection through action by IMO because of its significance for recognized ecological, socio-economic, or scientific attributes where such attributes may be vulnerable to damage by international shipping activities.⁹⁴⁴

All'IMO è pertanto riconosciuto un duplice mandato: da un lato, quello relativo alla designazione dell'area; dall'altro, quello relativo all'adozione delle misure necessarie alla sua protezione.

E' previsto che l'identificazione e la designazione di ogni PSSA e l'adozione delle relative APM impongano la considerazione di tre componenti: le caratteristiche particolari dell'area in questione; il livello di vulnerabilità dell'area rispetto ai danni che possono derivare dal traffico marittimo; e le APM disponibili nell'ambito prescrittivo dell'IMO in grado di prevenire, ridurre o eliminare tali rischi⁹⁴⁵.

I pericoli ambientali che le linee guida del 2005 collegano al traffico marittimo sono, in particolare, gli scarichi operativi delle navi (*operational discharges*), l'inquinamento accidentale e volontario (*accidental or intentional pollution*) e i danni fisici agli *habitat* ovvero agli organismi marini (*physical damage to marine habitats or organisms*)⁹⁴⁶. E' qui evidente la differenza rispetto alle aree speciali della MARPOL, che invece non considerano quest'ultimo tipo di minaccia ambientale. Si noti, inoltre, la più ampia varietà di sostanze inquinanti e di rischi associati alla navigazione considerati dallo strumento in esame, che comprendono anche il rumore, gli organismi alieni e patogeni trasportati via mare e le collisioni con i mammiferi marini:

In the course of routine operations, accidents, and wilful acts of pollution, ships may release a wide variety of substances either directly into the marine environment or indirectly through the atmosphere. Such releases include oil and oily mixtures, noxious liquid substances, sewage, garbage, noxious solid substances, anti-fouling systems, harmful aquatic organisms and pathogens, and even noise. In addition, ships may cause harm to marine organisms and their habitats through physical impact. These impacts may include

⁹⁴³ LEFEBVRE-CHALAIN, *Fifteen Years of Particularly Sensitive Sea Areas: A Concept in Development*, in *Ocean and Coastal Law Journal*, 2007-2008, p. 51.

⁹⁴⁴ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 1.2

⁹⁴⁵ *Ibid.*, par. 1.5.

⁹⁴⁶ *Ibid.*, par. 2.1, 2.1.2 e 2.1.3.

the smothering of habitats, contamination by anti-fouling systems or other substances through groundings, and ship strikes of marine mammals.⁹⁴⁷

Le linee guida del 2005 chiariscono che solo gli Stati membri dell'IMO possono formulare proposte all'organizzazione chiedendo la designazione di PSSA. Per contro, l'IMO viene riconosciuta quale unico organo internazionale responsabile per la designazione delle PSSA e per l'adozione delle relative APM. L'IMO può anche considerare proposte congiunte, formulate cioè da parte di più Stati contemporaneamente per la medesima designazione: in questo caso, la relativa proposta deve contenere l'indicazione delle misure e delle procedure di cooperazione giurisdizionale realizzabili dai diversi soggetti proponenti⁹⁴⁸.

Ogni proposta sottoposta all'IMO e rivolta a ottenere l'identificazione di una PSSA deve contenere: innanzi tutto, l'indicazione degli obiettivi perseguiti attraverso l'identificazione dell'area, i quali devono corrispondere a criteri specifici che saranno tra breve illustrati; in secondo luogo, le informazioni relative al grado di vulnerabilità dell'area rispetto al traffico marittimo, il quale viene misurato sulla base di alcuni fattori, parimenti illustrati qui di seguito; infine, la proposta deve indicare le APM che lo Stato proponente valuta necessarie al fine di prevenire, ridurre ovvero eliminare la suddetta vulnerabilità dell'area⁹⁴⁹. In particolare, è previsto che:

[...]. If the measure is not already available under an IMO instrument, the proposal should set forth the steps that the proposing Member Government has taken or will take to have the measure approved or adopted by IMO pursuant to an identified legal basis [...].

Alternatively, if no new associated protective measure is being proposed because IMO measures are already associated with the area to protect it, then the application should identify the threat of damage or damage being caused to the area by international shipping activities and show how the area is already being protected from such identified vulnerability by the associated protective measures.⁹⁵⁰

Secondo un chiaro schema procedurale, le linee guida del 2005 evidenziano la distinzione esistente tra il momento dell'identificazione dell'area come PSSA e quello della definizione delle misure giuridiche idonee alla sua protezione. Il procedimento logico adottato dall'IMO è pertanto finalizzato a individuare i seguenti elementi, nell'ordine di elencazione: i valori caratteristici dell'area che sono da considerare esposti ai rischi di vulnerabilità; la dimostrazione che tali valori vengono minacciati da attività connesse al traffico marittimo internazionale; e le misure specifiche

⁹⁴⁷ *Ibid.*, par. 2.2.

⁹⁴⁸ *Ibid.*, par. 3.1.

⁹⁴⁹ *Ibid.*, par. 3.2.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, parr. 7.1-7.2.

che possono ridurre ovvero eliminare la minaccia rappresentata dal traffico marittimo che si svolge nell'area. In quest'ultima prospettiva, la proposta formulata dagli Stati per l'identificazione di una PSSA deve contenere non solo l'indicazione delle APM considerate necessarie, ma anche la dimostrazione del perché le APM proposte, e non altre, siano idonee a raggiungere l'obiettivo di proteggere l'area⁹⁵¹. In altre parole, è stato avvertito che:

there must be a clear and demonstrable link between the threat to the marine environment and the measures proposed to mitigate that threat.⁹⁵²

Si è detto che, perché possa essere proposta per l'identificazione come PSSA, un'area marina deve presentare un particolare significato⁹⁵³ e dimostrarsi vulnerabile rispetto agli impatti prodotti dal traffico marittimo internazionale⁹⁵⁴.

Il particolare significato dell'area viene definito secondo gruppi di criteri specifici, indicati dalle linee guida, che fanno riferimento a fattori ecologici (*ecological criteria*), socio-economici e culturali (*social, cultural and economic criteria*) ovvero scientifici e istruttivi (*scientific and educational criteria*). Non è necessario che l'area rispetti tutti e tre gli ordini di criteri cumulativamente⁹⁵⁵, essendo sufficiente che il particolare significato dell'area rilevi anche sotto uno soltanto dei tre profili menzionati⁹⁵⁶.

I criteri ecologici sono dati dall'unicità e dalla rarità dell'area (*uniqueness or rarity*); dall'importanza dell'*habitat* per le specie o per gli ecosistemi marini (*critical habitat*); dalla dipendenza ecologica tra componenti ecosistemiche (*dependency*); dalla rappresentatività esemplare dell'area sotto il profilo ecologico o morfologico (*representativeness*); dalla diversità specifica, genetica o ecosistemica (*diversity*); dalla produttività biologica (*productivity*); dalla presenza di zone di riproduzione e allevamento di specie marine (*spawning or breeding grounds*); dalla naturalezza (*naturalness*); dall'integrità biologica, ecologica e funzionale (*integrity*); dalla fragilità rispetto all'influenza antropica ovvero rispetto all'impatto di fenomeni naturali (*fragility*); e dall'importanza biogeografica (*bio-geographic importance*).

I criteri sociali, culturali ed economici sono rappresentati dalla dipendenza sociale o economica di comunità umane dalla qualità ambientale e dall'uso delle risorse viventi dell'area (*social or*

⁹⁵¹ “The summary should include the reasons why the associated protective measures are the preferred method for providing protection for the area to be identified as a PSSA”, *ibid.*, par. 7.4.

⁹⁵² ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 113.

⁹⁵³ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 4.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, par. 5.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, par. 4.4.

⁹⁵⁶ A questo proposito è stato rilevato che: “In practice this is extremely easy to achieve since, [...] given the broad nature of the criteria, only for the most degraded marine areas would it not be possible to demonstrate at least one of the criteria as being applicable in some way”, ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 113.

economic dependency); dalla dipendenza antropica di comunità indigene che fondano la propria identità culturale nell'area e vi esercitano attività di caccia e pesca rivolte al proprio sostentamento alimentare (*human dependency*); e dal patrimonio culturale che l'area racchiude per la presenza di siti significativi sotto il profilo storico o archeologico (*cultural heritage*).

I criteri scientifici e istruttivi, infine, sono costituiti dall'interesse che l'area è idonea a suscitare nel campo della ricerca scientifica (*research*); dalla circostanza che l'area possa servire da esempio di riferimento rispetto a caratteristiche biologiche e ambientali, data l'assenza di modifiche introdotte dall'uomo nel corso del tempo (*baseline for monitoring studies*); e dalle opportunità che l'area è idonea a offrire sotto il profilo istruttivo (*education*).

Le linee guida del 2005 contengono anche una precisazione rispetto all'eventualità che una PSSA possa geograficamente coincidere, in tutto o in parte, con un'area speciale della MARPOL:

In some cases a PSSA may be identified within a Special Area and vice versa. It should be noted that the criteria with respect to the identification of PSSAs and the criteria for the designation of Special Areas are not mutually exclusive.⁹⁵⁷

Come poc'anzi anticipato, oltre al rispetto di almeno uno dei criteri suddetti, per poter essere identificata come PSSA, un'area deve anche dimostrarsi vulnerabile agli impatti prodotti dal traffico marittimo internazionale (*vulnerability to impacts from international shipping*). La verifica di questo secondo requisito comporta la considerazione di due diversi ordini di fattori: da un lato, le caratteristiche del traffico marittimo presente nell'area (*vessel traffic characteristics*)⁹⁵⁸ e, dall'altro, le condizioni naturali – morfologia dei fondali e delle coste, venti, correnti e maree – che caratterizzano la zona in questione (*natural factors*)⁹⁵⁹.

Oltre a quelli appena menzionati, infine, l'IMO può prendere in considerazione alcuni fattori aggiuntivi per valutare l'opportunità di identificare l'area proposta come PSSA. Le linee guida del 2005 elencano i seguenti:

1. any evidence that international shipping activities are causing or may cause damage to the attributes of the proposed area, including the significance or risk of the potential damage, the degree of harm that may be expected to cause damage, and whether such

⁹⁵⁷ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 4.5.

⁹⁵⁸ Gli elementi da considerare, in questo caso, sono: le tipologie di attività marittime esercitate nella zona – come il passaggio di cargo e di navi cisterna, l'esercizio della pesca ovvero la presenza di imbarcazioni da diporto – che possono ridurre la sicurezza della navigazione (*operational factors*); le tipologie di imbarcazioni coinvolte (*vessel types*); le caratteristiche del traffico marittimo, tra cui la concentrazione del numero di navi, la distanza da terra delle rotte ovvero i rischi eventuali di collisioni (*traffic characteristics*); e le tipologie e la quantità di sostanze pericolose trasportate attraverso l'area (*harmful substances carried*). Cfr. *ibid.*, par. 5.1.1-5.1.4.

⁹⁵⁹ Gli elementi da considerare, in questo caso, riguardano le caratteristiche idrografiche (*hydrographical*), meteorologiche (*meteorological*) e oceanografiche (*oceanographic*) dell'area. Cfr. *ibid.*, par. 5.1.5-5.1.7.

damage is reasonably foreseeable, as well as whether damage is of a recurring or cumulative nature;

2. any history of groundings, collisions, or spills in the area and any consequences of such incidents;

3. any adverse impacts to the environment outside the proposed PSSA expected to be caused by changes to international shipping activities as a result of PSSA designation;

4. stresses from other environmental sources; and

5. any measure already in effect and their actual or anticipated beneficial impact.⁹⁶⁰

Come anticipato poc'anzi solo in via generale, ogni proposta formulata all'IMO deve inoltre indicare le APM che lo Stato proponente considera necessarie al fine di garantire la protezione dell'area. Si tratta ora di capire in che cosa possono consistere queste misure.

A questo proposito, le linee guida del 2005 contengono una lista non esaustiva di APM: infatti, se vengono innanzi tutto menzionate misure che risultano già disponibili in ambito IMO, le linee guida in questione permettono esplicitamente il ricorso anche ad altre misure che non siano ancora state elaborate, a condizione che esse possano fondare la propria base giuridica nella potestà prescrittiva dell'organizzazione. Le linee guida specificano come segue quale deve essere il fondamento giuridico delle APM potenziali:

(i) any measure that is already available under an existing IMO instrument; or

(ii) any measure that does not yet exist but could become available through amendment of an IMO instrument or adoption of a new IMO instrument. The legal basis for any such measure would only be available after the IMO instrument was amended or adopted, as appropriate; or

(iii) any measure proposed for adoption in the territorial sea⁹⁶¹, or pursuant to Article 211(6) of the United Nations Convention on the Law of the Sea where existing measures or a generally applicable measure (as set forth in subparagraph (ii) above) would not adequately address the particularized need of the proposed area.⁹⁶²

⁹⁶⁰ *Ibid.*, par. 5.2.

⁹⁶¹ Rispetto a questa previsione, le linee guida del 2005 specificano che: "This provision does not derogate from the rights and duties of coastal States in the territorial sea as provided for in the United Nations Convention on the Law of the Sea", *ibid.*, p. 10, in nota.

⁹⁶² *Ibid.*, par. 7.5.2.3.

Dal tenore letterale delle linee guida del 2005 deriva che le restrizioni in questione devono trovare fondamento in uno degli strumenti giuridici conclusi sotto l'egida dell'IMO ovvero rientrare comunque tra le misure adottabili dall'organizzazione: è da escludere, cioè, che le linee guida, di per sé, possano giustificare l'adozione di qualsiasi misura ulteriore relativa agli scarichi. Le misure disponibili in strumenti già esistenti, secondo alcuni, non si riferirebbero soltanto ai testi vincolanti conclusi in ambito IMO, ma comprenderebbero anche i testi raccomandatori, come i codici e le risoluzioni dell'organizzazione⁹⁶³.

Quanto all'ultima disposizione citata, concernente il mare territoriale e la ZEE, si impone una considerazione. Si ricorderà⁹⁶⁴ che la UNCLOS – art. 21, par. 1; art. 22; art. 23; art. 25, par. 2; e art. 211, parr. 2, 4 e 6 – consente l'adozione di misure obbligatorie più restrittive nel mare territoriale e nella ZEE, a condizione che tali misure non impongano parametri CDEM più severi rispetto a quelli internazionalmente definiti. Parimenti si ricorderà che la maggior parte delle PSSA sorge nel mare territoriale degli Stati, cioè in uno spazio marino in cui lo Stato costiero può imporre norme più restrittive riguardo agli scarichi da navi, laddove tali norme non pregiudichino il passaggio inoffensivo. Allora, viene da chiedersi perchè uno Stato costiero dovrebbe ricorrere alla lunga procedura richiesta per la designazione di una PSSA, quando la UNCLOS gli consente, invece, di adottare misure unilaterali⁹⁶⁵. Una ragione plausibile può essere individuata nella seguente:

through the PSSA designation coastal States obtain the international endorsement of measures that are particularly controversial, like some compulsory routeing (e.g., ATBAs [areas to be avoided, Ndr]) and reporting measures which have strong implications for the traditional freedom of navigation. [...]. [M]easures adopted by the IMO are more likely to be observed than national measures.⁹⁶⁶

In ogni caso, è chiaro che lo *status* di PSSA non espande il contenuto della giurisdizione prescrittiva e applicativa degli Stati costieri negli spazi marini suddetti: in certi casi, laddove venga proposto il ricorso a misure non ancora definite in ambito IMO, gli Stati che chiedono la designazione di una PSSA assumono un mero ruolo di iniziatori di un processo di sviluppo normativo nell'ambito dell'organizzazione, in capo alla quale rimane l'esclusiva competenza di decidere sulle nuove misure da adottare⁹⁶⁷.

⁹⁶³ “The term ‘instrument’ does not seem to refer exclusively to IMO Conventions, but also to recommendatory instruments such as non-legally binding IMO Codes and IMO Resolutions”, FRANK, *op.cit.*, p. 372.

⁹⁶⁴ Cfr. *supra* nella presente parte, Capitolo I.

⁹⁶⁵ In effetti, è stato rilevato che: “current State practice suggests that the application of ships’ routeing measures remains a more favourable option for the protection of sensitive areas from the impacts of shipping than does the PSSA concept”, ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 139.

⁹⁶⁶ FRANK, *op.cit.*, p. 373.

⁹⁶⁷ “The PSSA designation process [...] allows a level of protection in particularly vulnerable areas to be increased without altering the jurisdictional balance set out in the LOSC”, *ibid.*, p. 374.

Tra queste nuove misure potenziali adottabili dall'IMO ex par. 7.5.2.3, num. ii, sopra citato, gli esperti hanno evidenziato la possibilità di ricorrere, per esempio, alle seguenti: aree e modalità di ancoraggio designati (*designated anchorage areas and methods*); zone a divieto di ancoraggio (*no anchorage zones*); chiusura di rotte a determinate tipologie di navi e cargo (*closure of routes to certain types of vessels or cargoes*); limitazioni di velocità (*speed restrictions*); pilotaggio obbligatorio o assistenza di rimorchiatori per garantire la sicurezza della navigazione all'interno della PSSA o nelle sue vicinanze (*compulsory pilotage or tug escort to ensure safe navigation in or near PSSAs*); divieti ovvero restrizioni al trasferimento dei carichi (*prohibitions/restrictions on cargo transfer*); comunicazione preventiva delle rotte pianificate e osservanza di tabelle orarie (*required submission of pre-filed passage plans and adherence to time schedules*); restrizioni speciali relative al pescaggio (*special under-keel clearance restrictions*); regolamenti concernenti le attività di rifornimento in mare (*regulation of offshore bunkering*); divieto di scarichi intenzionali (*prohibition of intentional discharges*); chiusure stagionali rivolte a proteggere i mammiferi marini durante le migrazioni (*seasonal closures to protect migrating marine mammals*)⁹⁶⁸.

Invece, tra le misure già disponibili in ambito IMO, le linee guida del 2005 menzionano innanzi tutto le aree speciali e le aree a controllo di emissione di ossidi di zolfo della MARPOL⁹⁶⁹, nonché l'applicazione, alle navi che operano nella PSSA, di restrizioni speciali relative agli scarichi (*special discharge restrictions*)⁹⁷⁰. A quest'ultimo proposito, è stato osservato che:

The PSSA Guidelines include no specific provision relating to special discharge measures, other than the reference to Special Areas [...] and the explicit reference to Article 211(6) of the LOSC, as one of the legal bases for an APM. It is widely accepted that, when an area is too small to be designated as a Special Area under MARPOL 73/78, or where even more stringent restrictions are required, consideration could be given to the adoption of special discharge regulations specifically tailored for the area. Alternatively, it is possible that a smaller scale Special Area may be created to enforce more stringent discharge standards for a PSSA. [...].

Arguably, States may impose such special discharge requirements pursuant to national law in the territorial sea, provided that the regulations do not apply to CDEM standards for foreign ships. Furthermore, pursuant to Article 211(6) of the LOSC, the IMO could adopt additional measures dealing with discharges in specific areas of the EEZ.⁹⁷¹

⁹⁶⁸ Cfr. MEPC 36/21/4, *Report of the Third International Meeting of Legal Experts on Particularly Sensitive Sea Areas*, submitted by the IMO Secretariat, 4 August 1994, par. 34.

⁹⁶⁹ Cfr. *supra*, par. precedente.

⁹⁷⁰ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 6.1.1.

⁹⁷¹ ROBERTS J., *ult.op.cit.*, pp. 118-119.

Tra le APM, le linee guida del 2005 enumerano anche quelle rivolte a regolare il traffico marittimo (*ships' routing and reporting systems*)⁹⁷². A questo proposito, viene in rilievo la competenza dell'IMO di indicare le misure di regolamentazione del traffico, secondo quanto previsto dalla già menzionata SOLAS, dalle disposizioni generali sulle misure relative alle rotte delle navi (GPSR)⁹⁷³ e dalle linee guida e i criteri sui sistemi di segnalazione delle navi (SRS)⁹⁷⁴.

Sebbene le misure indicate nelle GPSR risultino impiegate dall'IMO già da diversi anni non solo allo scopo di garantire la sicurezza della navigazione, ma anche a fini di tutela ambientale, è il caso di rilevare che tali misure sono state formalmente collegate al concetto di PSSA dalle linee guida del 1991, attraverso le quali l'assemblea dell'IMO:

REQUESTS the Maritime Safety Committee to incorporate relevant provisions of these guidelines into the General Provisions on Ships' Routeing (resolution A.572(14)).⁹⁷⁵

Le GPSR sono state emendate dal MSC nel 1995⁹⁷⁶. Si può ritenere che questo collegamento giustifichi formalmente l'impiego delle misure previste dalle GPSR, all'interno delle PSSA, per esclusivi scopi di tutela ambientale, anche non primariamente finalizzati a garantire la sicurezza della navigazione.

Sebbene i sistemi di canalizzazione del traffico previsti dalle GPSR rappresentino le misure più comunemente utilizzate per regolare la navigazione al fine di proteggere l'ambiente, un contributo importante a quest'ultimo scopo deriva anche dai sistemi di segnalazione delle navi (*ship reporting systems*, SRS) e dai servizi per le navi in transito (*vessel traffic services*, VTS).

I primi strumenti menzionati sono regolati dalla SOLAS⁹⁷⁷ e costituiscono una valida attuazione del principio di precauzione, in quanto la comunicazione preventiva di dati riguardanti la navigazione da parte di navi che attraversano un determinato tratto di mare interessato dall'applicazione di SRS consente agli Stati costieri di prepararsi a intervenire in caso di incidente ambientale. Si consideri che:

⁹⁷² IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 6.1.2.

⁹⁷³ IMO Resolution A.572(14), *General Provisions on Ships' Routeing (GPSR)*, adopted on 20 November 1985, as amended by Resolution A.827(19), adopted on 23 November 1995. Cfr. anche *supra*, nella presente Parte, Capitolo I, par. 2.2.

⁹⁷⁴ Resolution MSC.43(64), *Guidelines and Criteria for Ship Reporting Systems (SRS)*, adopted on 9 December 1994.

⁹⁷⁵ IMO Resolution 720(17) *cit.*, par. 4.

⁹⁷⁶ Nel 1995, anche il Regolamento V/8 della SOLAS è stato emendato, allo scopo di collegare l'applicazione di sistemi di regolamentazione del traffico all'obiettivo di proteggere l'ambiente. Cfr. IMO Resolution MSC.46(55), *Adoption of Amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea 1974*, adopted on 16 May 1995.

⁹⁷⁷ Si noti che il Regolamento V/11 della SOLAS afferma che: "Ships' reporting systems contribute to the safety of life at sea and efficiency of navigation and/or protection of the marine environment".

Despite these benefits, a SRS does not permit the routing of vessels away from sensitive areas in the same manner as a ships' routing system. If the purpose of such a measure were to prevent certain classes of ships from entering or navigating within a specific area, then this would be in contravention of the fundamental principles of the LOSC, if those ships were otherwise in compliance with international rules and standards. However, the innovative application of such a measure may well contribute to the protection of the marine environment in specific circumstances, by providing mariners with information about specific environmental conditions. For example, the establishment of a SRS may enable a coastal authority to warn a ship of environmental or other hazards, and of the need to take special care if passing through an area where there are critical environmental interests to be protected. At the same time, the authority can identify such things as the identity of a vessel, its intended movement and next port of call, speed, and the general categories of any hazardous cargoes on board (e.g., oil, noxious liquid substances, radioactive materials). In case of a violation of discharge regulations is detected, knowledge of the ship's whereabouts and its next port of call may assist enforcement efforts. Therefore, in conjunction with ships' routing systems, a SRS may contribute to the overall protection of a given area.⁹⁷⁸

Come si ricorderà⁹⁷⁹, l'Australia ha ottenuto dall'IMO l'adozione di un sistema di segnalazione obbligatorio (*mandatory ship reporting system*) nello stretto di Torres e nella rotta interna alla grande barriera corallina. In seguito agli emendamenti della SOLAS, infatti, gli SRS possono essere volontari ovvero obbligatori.

Per quanto concerne, invece, la seconda tipologia di misure menzionata (VTS), essa viene definita come segue dalle relative linee guida:

a service implemented by a Competent Authority, designed to improve the safety and efficiency of vessel traffic and to protect the environment. The service should have the capability to interact with the traffic and to respond to traffic situations developing in the VTS area.⁹⁸⁰

In nessun caso, comunque, i VTS possono pregiudicare l'autorità del comandante della nave, né modificare il rapporto comunicativo e decisionale che intercorre tra quest'ultimo e il suo pilota⁹⁸¹.

⁹⁷⁸ ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 130.

⁹⁷⁹ Cfr. *supra* nella presente Parte, Capitolo I, par. 2.3.

⁹⁸⁰ IMO Resolution A.857(20), *Guidelines for Vessel Traffic Services*, adopted on 27 November 1997, par. 1.1.1. Questo strumento sostituisce le precedenti linee guida sui VTS del 20 novembre 1985 (IMO Resolution A.578(14)). Cfr. anche il Regolamento SOLAS V/12 (Vessel Traffic Services).

⁹⁸¹ "Decisions concerning the actual navigation and the manoeuvring of the vessel remain with the master. Neither a VTS sailing plan, nor requested or agreed changes to the sailing plan can supersede the decisions of the master concerning the actual navigation and manoeuvring of the vessel"; "When the VTS is authorized to issue instructions to vessels, these instructions should be result-oriented only, leaving the details of execution, such as course to be steered or engine manoeuvres to be executed, to the master or pilot on board the vessel. Care should be taken that VTS operations

A conferma della differenza sostanziale che intercorre tra la mera designazione di un'area come PSSA e l'adozione delle APM, come considerazione generale rispetto alle misure che sono state fin qui illustrate si ritiene opportuno sottolineare quanto segue:

identification of an area as a PSSA is not a precondition for the adoption of any of these measures. Each measure has a legal basis in an existing IMO instrument, or is recognised as a measure for which the IMO has competence to adopt, and may therefore be applied in its own right for the protection of a particular marine area, irrespective of whether designation of the area as a PSSA is being sought.⁹⁸²

Le linee guida del 2005 raccomandano che ogni proposta relativa alle APM indichi la categoria (o le categorie) di navi cui le misure verrebbero applicate, conformemente a quanto previsto dalla UNCLOS, inclusa la disposizione relativa all'immunità sovrana delle navi da guerra e governative⁹⁸³. E' altresì richiesto che lo Stato proponente includa nella domanda relativa alla designazione della PSSA:

the details of action to be taken pursuant to domestic law for the failure of a ship to comply with the requirements of the associated protective measures. Any action taken should be consistent with international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea.⁹⁸⁴

Sempre a proposito delle APM, le linee guida del 2005 evidenziano le potenzialità rappresentate dall'iscrizione eventuale dell'area proposta in una delle liste di aree internazionalmente protette:

Consideration should also be given to the potential for the area to be listed on the World Heritage List, declared a Biosphere Reserve, or included on a list of areas of international, regional, or national importance, or if the area is already the subject of such international, regional, or national conservation action or agreements.⁹⁸⁵

Infine, laddove giustificata sotto il profilo di un contributo diretto all'obiettivo della protezione dell'area proposta, la previsione di una zona tampone o cuscinetto (*buffer zone*) può essere contemplata come parte integrante della PSSA. Essa viene definita dalle linee guida del 2005 come:

do not encroach upon the master's responsibility for safe navigation, or disturb the traditional relationship between master and pilot", IMO Resolution A.857(20) *cit.*, par. 2.3.4 e 2.6.2.

⁹⁸² ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 116.

⁹⁸³ IMO Resolution A.982(24) *cit.*, par. 7.5.2.5.

⁹⁸⁴ *Ibid.*, par. 7.9

⁹⁸⁵ *Ibid.*, par. 6.2.

an area contiguous to the site-specific feature (core area) for which specific protection from shipping is sought.⁹⁸⁶

Così individuato il contenuto che la proposta formulata all'IMO deve presentare e illustrare le misure protettive associate all'identificazione dell'area, si può quindi richiamare la procedura prevista dalle linee guida del 2005 per la valutazione delle proposte da parte dell'IMO.

A questo proposito va tuttavia e in primo luogo rilevato che, a dispetto del rigore logico che caratterizza la procedura relativa alla sottomissione delle proposte di designazione di PSSA da parte degli Stati, la procedura relativa alla valutazione di tali proposte da parte dell'IMO manca della stessa schematicità e, nella pratica, ogni designazione è stata dichiarata dall'IMO attraverso una procedura *ad hoc* e diversa da tutte le altre.

Le linee guida del 2005 definiscono una serie di criteri che l'IMO è chiamata a considerare nel valutare le proposte ricevute dagli Stati. In particolare, l'organizzazione deve valutare:

the full range of protective measures available and determine whether the proposed or existing associated protective measures are appropriate to prevent, reduce, or eliminate the identified vulnerability of the area from international shipping activities;

whether such measures might result in an increased potential for significant adverse effects by international shipping activities on the environment outside the proposed PSSA; and

the linkage between the recognized attributes, the identified vulnerability, the associated protective measure to prevent, reduce, or eliminate that vulnerability, and the overall size of the area, including whether the size is commensurate with that necessary to address the identified need.⁹⁸⁷

Dal momento che, come già evidenziato in alcune occasioni, la designazione dell'area come PSSA e l'adozione delle APM costituiscono passaggi separati, la procedura in esame coinvolge l'intervento di diversi organi nell'ambito dell'IMO: il MEPC, il MSC e il NAV⁹⁸⁸.

Il MEPC effettua una prima valutazione della proposta, riferendosi al rispetto dei criteri per l'identificazione di PSSA in precedenza illustrati. Il MEPC è altresì competente per valutare l'adozione delle APM relative agli scarichi da navi, quindi anche per il ricorso alle aree speciali

⁹⁸⁶ *Ibid.*, par. 6.3.

⁹⁸⁷ *Ibid.*, parr. 8.2.1-8.2.3.

⁹⁸⁸ "In addition, the Legal Committee and even the IMO Assembly may become involved in considering legal arguments and adopting resolutions giving effect to specific APMs, respectively", ROBERTS J., *ult.op.cit.*, p. 132, nota 91.

secondo gli allegati della MARPOL. Al MEPC spetta, poi, l'approvazione finale circa la designazione di un'area come PSSA.

Per ciò che concerne, tuttavia, le APM che riguardano misure riconducibili alle disposizioni della SOLAS, la relativa competenza è da individuare in capo al MSC⁹⁸⁹ e al NAV. Quindi, se una proposta implica l'adozione di APM costituite da sistemi di canalizzazione del traffico, SRS o VTS, le relative misure devono essere approvate dal MSC e dal sotto-comitato NAV prima che la designazione finale dell'area come PSSA possa essere confermata dal MEPC e poi dichiarata con una risoluzione dell'assemblea dell'IMO. In breve:

the MEPC should bear primary responsibility within IMO for considering PSSA applications and all applications should first be submitted to the MEPC: [...]

if appropriate following its assessment, the MEPC should designate the area “in principle” and inform the appropriate Sub-Committee, Committee (which could be the MEPC itself), or the Assembly that is responsible for addressing the particular associated protective measures proposed for the area of the outcome of this assessment; [...].⁹⁹⁰

Fino a oggi, il MEPC non è stato in grado di costituire un gruppo di lavoro permanente sulle PSSA, avendo concentrato prevalentemente i suoi sforzi su studi relativi alle acque di zavorra, alle emissioni nocive e alla riconversione delle navi. L'assenza di un gruppo specializzato comporta – e ha comportato in passato – diversi problemi riconducibili al difetto di coordinamento e alla mancanza di tutte le competenze tecniche specialistiche richieste per la valutazione (giuridiche e scientifiche)⁹⁹¹.

Il MEPC si trova spesso a dover rinviare la decisione circa la designazione di una PSSA finché non abbia ottenuto dai comitati o sotto-comitati competenti ogni informazione relativa alle APM proposte⁹⁹² e le necessità di interazione e di coordinamento tra diversi organi richieste dalle linee

⁹⁸⁹ Cfr. art. 28 della Convenzione sull'IMO (Ginevra, 6 marzo 1948, in vigore dal 17 marzo 1958): “The Maritime Safety Committee shall consider any matter within the scope of the Organization concerned with aids to navigation, construction and equipment of vessels, manning from a safety standpoint, rules for the prevention of collisions, handling of dangerous cargoes, maritime safety procedures and requirements, hydrographic information, log-books and navigational records, marine casualty investigation, salvage and rescue, and any other matters directly affecting maritime safety”.

⁹⁹⁰ IMO Resolution 982(24) *cit.*, parr. 8.3.1-8.3.2.

⁹⁹¹ Cfr. ROBERTS J., *ult.op.cit.*, pp. 134-135.

⁹⁹² “[T]he MEPC should not designate a PSSA until after the associated protective measures are considered and approved by the pertinent Sub-Committee, Committee, or Assembly. If the associated protective measures are not approved by the pertinent IMO body, then the MEPC may reject the PSSA application entirely or request that the proposing Member Government submit new proposals for associated protective measures”, IMO Resolution 982(24) *cit.*, par. 8.3.4.

guida rendono la procedura particolarmente lunga e tortuosa: alcune proposte hanno richiesto più di un biennio per essere approvate e applicate⁹⁹³.

Si è poco sopra anticipato che la designazione finale di una PSSA è approvata dal MEPC. Le linee guida del 2005 raccomandano che, in seguito alla designazione, tutte le APM relative all'area in questione vengano indicate sulle carte nautiche secondo la simbologia e le modalità impiegati dall'Organizzazione Idrografica Internazionale (IHO)⁹⁹⁴. Sebbene le linee guida non lo specificino, si deve ritenere che anche le GPSR vengano aggiornate indicando le nuove misure introdotte. Gli Stati che hanno proposto la designazione sono altresì esortati ad assicurare che le APM vengano applicate in conformità al diritto internazionale codificato dalla UNCLOS⁹⁹⁵. Infine, agli Stati membri dell'IMO è raccomandato di intraprendere azioni appropriate al fine di assicurare che le navi battenti la loro bandiera rispettino le APM adottate per la PSSA designata, compreso un dovere di informare ogni altro Stato che abbia rilevato una violazione riguardo alle conseguenze riconosciute in capo a chi non abbia rispettato le misure di protezione:

Member Governments should take all appropriate steps to ensure that ships flying their flag comply with the associated protective measures adopted to protect the designated PSSA. Those Member Governments which have received information of an alleged violation of an associated protective measure by a ship flying their flag should provide the Government which has reported the offence with the details of any appropriate action taken.⁹⁹⁶

Dal momento che la designazione in sé di una PSSA non comporta vincoli giuridici di protezione più restrittivi di quelli generali in capo agli Stati che utilizzano il tratto di mare in questione, è stato opportunamente rilevato che:

the main shortcoming of the concept of PSSA is that it is not legally binding and, therefore, does not allow nation states to take advantage of all the opportunities developed in Resolution 982(24).⁹⁹⁷

Ogni PSSA deriva quindi il proprio carattere vincolante esclusivamente dall'adozione delle APM: in mancanza di misure protettive, la designazione in sé non impone obblighi giuridici. La circostanza che la designazione in sé di una PSSA, senza la contestuale adozione di APM, presenti

⁹⁹³ Si ricorderà che la proposta congiunta di Australia e Papua Nuova Guinea per l'estensione della PSSA della barriera corallina allo stretto di Torres fu sottoposta al MEPC nell'ottobre del 2003. Il regime di pilotaggio fu adottato dal MSC nel dicembre del 2004 e la designazione finale dell'area da parte del MEPC si ebbe solo nel luglio del 2005.

⁹⁹⁴ IMO Resolution 982(24) *cit.*, par. 9.1.

⁹⁹⁵ *Ibid.*, par. 9.2.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, par. 9.3.

⁹⁹⁷ LEFEBVRE-CHALAIN, *op.cit.*, p. 56.

un valore soltanto raccomandatorio non va tuttavia interpretata in modo da sottovalutare il significato della denominazione in questione.

Infatti, essa innanzi tutto conferisce uno *status* speciale a un'area che viene indicata sulle carte nautiche, offrendo alle navi di passaggio non solo l'opportunità di conoscere il significato particolare della zona che stanno attraversando, ma anche di beneficiare dell'avvertimento, proveniente dall'autorità dell'IMO, di prestare grande attenzione durante la navigazione nell'area⁹⁹⁸. Inoltre, lo *status* di PSSA può contribuire a stimolare la sensibilità internazionale rispetto alla necessità di tutelare un'area marina vulnerabile, inducendo all'adozione di misure ulteriori e scollegate dal concetto di PSSA, cioè misure che non riguardino soltanto i rischi associati al traffico marittimo, ma anche minacce diverse (si pensi alla pesca o alle attività minerarie condotte con metodi contrari ai principi della sostenibilità e della precauzione).

Dal momento che le APM possono essere sempre adottate ovvero modificate nel corso del tempo in funzione di nuove necessità⁹⁹⁹, la designazione di PSSA offre poi agli Stati costieri l'opportunità di fare ricorso a misure aggiuntive rispetto a quelle già adottate ovvero previste dagli strumenti esistenti e, pertanto, permette agli Stati in questione di avvalersi di misure che, in un certo senso, possono considerarsi eccezionali.

E' il caso di ritenere, quindi, che anche laddove sia considerata di per sé e scollegata dall'adozione di APM, la designazione di una PSSA presenti un proprio importante valore intrinseco.

Come già rilevato in precedenza¹⁰⁰⁰, la prassi non ha finora conosciuto la designazione di PSSA oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, nonostante la potenziale applicabilità dello strumento anche in quegli spazi marini. Per ciò che concerne, invece, la designazione di PSSA entro i limiti suddetti, non è tuttavia rilevabile nemmeno in questo caso un ricorso significativo allo strumento in esame. A oggi esistono solo undici PSSA, preferendo gli Stati costieri più semplicemente ricorrere a sistemi di canalizzazione del traffico senza avviare anche la lunga procedura che conduce all'identificazione e alla designazione di un'area sensibile. E in effetti, come già poc'anzi rilevato, le misure offerte dagli artt. 21 e 22 della UNCLOS consentono agli Stati costieri di garantire, nel proprio mare territoriale, lo stesso livello di protezione che può essere raggiunto attraverso la designazione di una PSSA. Per tale ragione, secondo alcuni:

⁹⁹⁸ Si rilevi che: “[this] is extremely important since over the 50% of all maritime accidents are caused by human error”, FRANK, *op.cit.*, p. 374.

⁹⁹⁹ “The measures implemented by an area being designated a PSSA are evolutionary. Thus, the measures can be modified, supplemented, or removed as long as the IMO agree to the relevant changes”, LEFEBVRE-CHALAIN, *op.cit.*, p. 55.

¹⁰⁰⁰ Cfr. *supra* nella presente Parte, Capitolo I, par. 3.1.

it would appear that the practical role of the PSSA remains modest.¹⁰⁰¹

Per concludere sulle PSSA, si vuole infine fornire una sintetica rassegna, aggiornata al giugno del 2008, delle misure adottate nelle undici PSSA designate dall'IMO, risultando impossibile, per motivi di spazio, un'analisi approfondita di ciascuna di esse.

Nella PSSA designata nelle acque che circondano la grande barriera corallina australiana, come si ricorderà, l'IMO ha raccomandato l'osservanza del sistema di pilotaggio definito dall'Australia. Inoltre, è previsto un "sistema obbligatorio di segnalazione" delle navi (*mandatory ship reporting system*) e una "rotta a doppio senso di navigazione" (*two-way route*).

Nell'arcipelago di Sabana-Camagüey (Cuba), l'IMO ha adottato la misura dell'"area da evitare" (*area to be avoided*), come pure ha fatto nella PSSA circostante l'Isola di Malpelo (Colombia).

A questa misura, piuttosto ricorrente nella pratica dell'IMO relativa alle PSSA, nelle acque circostanti i frangenti corallini della Florida (Stati Uniti) l'IMO ha aggiunto la misura consistente nelle "aree a divieto di ancoraggio" (*mandatory no anchoring areas*).

Nel Mare di Wadden è invece stata prevista una "rotta obbligatoria in acque profonde" (*mandatory deep water route*).

Nella riserva naturale di Paracas (Perù) è stata introdotta la misura dell'"area da evitare" per le navi superiori a un certo tonnellaggio che trasportino idrocarburi e sostanze liquide pericolose alla rinfusa.

Nella PSSA delle acque dell'Europa occidentale è stato adottato un "sistema obbligatorio di segnalazione" per le navi cisterna a chiglia singola che trasportino idrocarburi.

Nelle Isole Canarie (Spagna), l'IMO ha previsto aree da evitare", "rotte raccomandate" (*recommended routes*) e un "sistema obbligatorio di segnalazione".

Nel Mar Baltico, l'IMO ha introdotto "schemi di separazione del traffico" (*traffic separation schemes*), "rotte in acque profonde", "aree da evitare", "sistemi obbligatori di segnalazione". Inoltre, come già illustrato, il Mar Baltico è "area speciale" e "area a controllo di emissioni di ossidi di zolfo" ai sensi della MARPOL.

La PSSA dell'arcipelago delle Galapagos (Ecuador) è "area da evitare". Inoltre, sono previsti un "sistema obbligatorio di segnalazione" e "percorsi raccomandati" (*recommended tracks*).

Infine, la PSSA del monumento naturale marino Papahānaumokuākea (Stati Uniti) prevede "aree da evitare" e "sistemi di segnalazione", questi ultimi sia volontari sia obbligatori¹⁰⁰².

¹⁰⁰¹ TANAKA, *op.cit.*, p. 181.

¹⁰⁰² Per ulteriori informazioni relative alle misure adottate nei diritti interni degli Stati costieri menzionati nonché alle altre misure specifiche adottate dall'IMO, fare riferimento alle risoluzioni del MEPC relative alla designazione delle undici PSSA in precedenza enumerate.

Prima di proseguire nell'analisi delle tipologie di aree marine protette previste dal diritto internazionale, dal momento che il sistema regionale oggetto di analisi nella Parte Terza del lavoro riguarda il Mediterraneo, da ultimo si ritiene interessante menzionare l'iniziativa intrapresa dalle Parti alla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (Barcellona, 16 febbraio 1976, come emendata nel 1995) riguardo al concetto di PSSA. Durante la trentesima riunione della conferenza delle Parti (Catania, 2003), è infatti stata avanzata la proposta di avviare uno studio per valutare se le SPAMI possano essere designate PSSA. A questo proposito, è interessante segnalare che:

Preliminary consultations between the RAC/SPA Secretariat and IMO's Marine Environment Division indicated that PSSA designation could be an appropriate way to notify shipping of SPAMIs whose geographic and/or regulatory situation potentially affects shipping activities.¹⁰⁰³

In definitiva, considerando le potenzialità racchiuse nello strumento delle PSSA, ma anche la loro finora scarsa applicazione, si ritiene di voler condividere l'affermazione per cui:

The importance of the PSSA concept to international lawyers lies in the implications of its further developments.¹⁰⁰⁴

3. Le aree marine protette per singole specie o particolari *habitat* minacciati

Nei paragrafi che seguono vengono illustrati due esempi di trattati che utilizzano lo strumento delle aree marine protette in funzione di tutelare determinate specie animali ovvero specifici *habitat* naturali.

Conclusi decenni prima dell'elaborazione di concetti rivolti a tutelare le componenti ecologiche di un sistema naturale nel suo complesso, come quello dell'approccio ecosistemico, i trattati che vengono qui di seguito illustrati hanno tuttavia nel tempo assorbito i nuovi principi del diritto internazionale dell'ambiente e hanno conosciuto un'evoluzione, almeno a livello interpretativo, che cerca di superare il limite insito nel loro essere circoscritti a una singola componente dell'ambiente naturale.

Il primo caso concerne i santuari internazionali per i grandi cetacei. Dal momento che questo capitolo è dedicato agli strumenti globali e l'ultima parte del lavoro è focalizzata sull'esperienza

¹⁰⁰³ *Mediterranean Countries' Needs for Legal, Policy and Institutional Reforms to Strengthen the Management of Existing Marine Protected Areas*, UNEP, RAC/SPA, Tunis, 2007, p. 14.

¹⁰⁰⁴ GJERDE e FREESTONE, *op.cit.*, p. 432.

regionale mediterranea, il caso di studio relativo al santuario per i cetacei del Mar Mediterraneo verrà illustrato in quella sede. Nel paragrafo che segue, pertanto, si fa riferimento soltanto ai santuari internazionali per le grandi balene designati dalla IWC, che rappresentano il primo esempio di aree marine protette in alto mare.

Il secondo caso riguarda le aree protette istituite nell'ambito della Convenzione di Ramsar per tutelare le zone umide di importanza internazionale che presentano componenti prevalentemente o totalmente marine e costiere. Piuttosto che una specie determinata, in questo caso la misura spaziale di tutela è rivolta alla protezione di un *habitat*. Se la stessa Convenzione di Ramsar riconosce che le aree protette così definite sono importanti soprattutto per gli uccelli acquatici, nelle zone umide che presentano una prevalente componente marina viene tuttavia in rilievo anche la tutela indirettamente fornita ad altre specie marine diverse da quelle appena menzionate.

Una differenza sostanziale fra i casi che seguono riguarda l'ambito spaziale di applicazione dei relativi trattati: se i santuari internazionali per le balene rappresentano i primi esempi di aree marine protette istituite in alto mare, le zone umide di importanza internazionale sono circoscritte alle più ristrette fasce costiere.

3.1. (segue): i santuari internazionali per le balene

Il primo santuario internazionale per i grandi cetacei risale al 1938. In quell'anno, esprimendo il proprio voto nell'ambito della conferenza internazionale baleniera, la maggioranza dei paesi balenieri decise di istituire un'area marina protetta per i misticeti al di sotto del 40° Lat. S, tra i gradi di longitudine 70° W e 160° W¹⁰⁰⁵. La ragione di tale decisione risiedette nel fatto che, all'epoca, la caccia antartica era ancora poco sviluppata e si pensò di perseguire l'interesse dell'industria baleniera mondiale nel conservare le riserve di cetacei presenti in una zona ancora poco esplorata e sfruttata. La caccia avrebbe infatti potuto continuare ad altre latitudini, contando in ogni caso sulla presenza delle riserve antartiche.

Si trattava, a ben guardare, di un ragionamento inquinato da scarse conoscenze scientifiche, dal momento che le zone di riproduzione e di allevamento dei piccoli si trovano in acque temperate (soprattutto per quanto concerne i capodogli), mentre le acque antartiche sono in prevalenza frequentate da animali già adulti che vi si recano per nutrirsi, in grande maggioranza misticeti.

¹⁰⁰⁵ Lo strumento che all'epoca regolava le attività baleniere era l'Accordo internazionale per la regolamentazione della baleneria (Londra, 8 giugno 1937), oggi sostituito dalla ICRW. Per il tema della regolamentazione internazionale della caccia baleniera, cfr. BIRNIE, *International Regulation of Whaling*, New York-London-Rome, 1985; Lyster, *International Wildlife Law: An Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*, Cambridge, 1993, pp. 17-38.

Un decennio più tardi, con l'adozione della ICRW e contestualmente all'incrementarsi delle attività baleniere d'altura, veniva istituita la IWC, con il mandato di regolare le attività dei cacciatori in tutte le acque in cui questi operano¹⁰⁰⁶.

Quando la caccia si estese alle più remote regioni australi, i paesi balenieri avvertirono la necessità di sfruttare anche quelle riserve che in passato si erano proposti di preservare, poiché le zone di caccia adiacenti al santuario si stavano progressivamente svuotando:

this Sanctuary was continued by the IWC from its inception until 1955, when the area was opened initially for three years and then continuously as a means of reducing the pressure of catches on the rest of the Antarctic whaling grounds.¹⁰⁰⁷

Tra i poteri conferiti alla IWC, la ICRW stabilisce che essa:

may amend from time to time the provisions of the Schedule by adopting regulations with respect to the conservation and utilization of whale resources, fixing: [...] open and closed waters, including the designation of sanctuary areas; [...].¹⁰⁰⁸

La tabella (*schedule*) è un allegato della ICRW: ne costituisce parte integrante e contiene le regolamentazioni specifiche rivolte ad attuare i principi generali definiti nel trattato.

Tuttavia, a seguito della riapertura delle attività baleniere nell'area protetta sopra menzionata, la IWC non adottò più alcuna restrizione spaziale alla caccia commerciale fino al 1979. Fu in quell'anno che venne designato il santuario dell'Oceano Indiano (*Indian Ocean Sanctuary*), nell'area compresa al di sotto del 55° Lat. S.

¹⁰⁰⁶ L'art. 1, par. 2, della ICRW definisce l'ambito spaziale di applicazione del trattato come segue: "This Convention applies to factory ships, land stations and whale catchers under the jurisdiction of the Contracting Governments, and to all waters in which whaling is prosecuted by such factory ships, land stations, and whale catchers". L'area soggetta alle disposizioni della ICRW sembra quindi a prima vista molto estesa, ma a ben guardare risulta più limitata rispetto a quanto previsto dagli accordi della prima metà del secolo, i quali facevano riferimento a "all the waters of the world". Questo limite pone dei problemi interpretativi relativamente alla competenza della IWC. Adottando un'interpretazione restrittiva, si potrebbe ritenere che laddove non si svolgono operazioni di caccia baleniera – ad esempio nel Mediterraneo – la IWC non possa intervenire con raccomandazioni rivolte a contenere i rischi per i cetacei diversi dalla caccia (inquinamento, esposizione agli effetti dei sonar, catture accidentali, ecc.). Paradossalmente, la competenza dell'organismo preposto alla conservazione delle balene riemergerebbe solo qualora uno qualsiasi degli Stati che si affacciano sul Mediterraneo – e necessariamente parte della ICRW – decidesse di rilasciare permessi di caccia a scopo scientifico ai propri cittadini o di formulare un'obiezione alla decisione di prorogare la moratoria commerciale. L'interpretazione che si ritiene di preferire risulta essere quella per cui la IWC è competente in tutte le acque in cui possono svolgersi operazioni di caccia baleniera, cioè ovunque si trovi una balena che possa essere cacciata.

¹⁰⁰⁷ GAMBELL, *The International Whaling Commission Today*, in *Whaling in North Atlantic – Economic and Political Perspectives*, Conference in Reykjavik, 1997 (p. non disponibile; cfr. testo su <http://www.highnorth.no/Library/Publications/Iceland/th-in-to.htm>).

¹⁰⁰⁸ Art. V, par. 1, lett. c, della ICRW.

L'istituzione dell'area protetta venne proposta dalle Seychelles allo scopo di tutelare le popolazioni dei grandi cetacei nelle acque più temperate, che costituiscono, come si è già poc'anzi rilevato, le zone di riproduzione degli animali e di allevamento dei cuccioli¹⁰⁰⁹.

La tabella fu quindi emendata come segue¹⁰¹⁰, al par. 7, lett. a:

In accordance with Article V (1) (c) of the Convention, commercial whaling, whether by pelagic operations or from land stations, is prohibited in a region designated as the Indian Ocean Sanctuary. This comprises the waters of the Northern Hemisphere from the coast of Africa to 10°E, including the Red and Arabian Seas and the Gulf of Oman; and the waters of the Southern Hemisphere in the sector from 20°E to 130°E, with the Southern boundary set at 55°. This prohibition applies irrespective of such catch limits for baleen or toothed whales as may from time to time be determined by the Commission.¹⁰¹¹

Il santuario indiano venne inizialmente designato per un periodo di dieci anni, rimanendo in capo alla IWC ogni decisione di prorogarne la durata per altri dieci anni allo scadere di ogni decennio.

Finora, la IWC ha prorogato la vigenza dell'area protetta per tre volte: dapprima fino al 1992, poi fino al 2002 e da ultimo fino a tempo indeterminato, sebbene, implicitamente, potrebbe dedursi fino al 2012¹⁰¹².

A ben guardare, l'area protetta è meno estesa rispetto a quella originariamente proposta dalle Seychelles e, pertanto, l'obiettivo rivolto a proteggere i grandi cetacei anche lungo le loro rotte migratorie non è stato realizzato dalla misura in questione.

A seguito della designazione del santuario indiano, comunque, venne istituito un gruppo di lavoro in seno alla IWC con il mandato di esaminare il concetto di "santuario" (*sanctuary*), le funzioni della misura spaziale in questione e le caratteristiche che essa deve possedere. In particolare:

The Working Group identified the prime objective of a sanctuary as a place where individual or groups of whale species populations are protected from whaling for a specified period. Additional objectives related to information and research interests. The Working Group defined certain characteristics of sanctuaries and outlined information

¹⁰⁰⁹ "The Seychelles' initiative set out several factors to be considered in the establishment of a sanctuary area. [...]. The proposal identified the Indian Ocean as the only area that could meet all these conditions", MORGERA, *Whale Sanctuaries: An Evolving Concept within the International Whaling Commission*, in *Ocean Development and International Law*, 2004, p. 321.

¹⁰¹⁰ La proposta registrò 16 voti favorevoli, 3 contrari e 3 astensioni.

¹⁰¹¹ Quest'ultima previsione è particolarmente importante perchè consente di vietare la caccia commerciale nell'area protetta anche laddove le popolazioni di animali non risultino in declino o altrimenti minacciate.

¹⁰¹² "At its 54th Annual Meeting in 2002, the Commission agreed to continue this prohibition but did not discuss whether or not it should set a time when it should be reviewed again", IWC, *Schedule*.

required before a sanctuary is established. It suggested that the Commission may wish to consider the establishment of an assessment procedure to achieve a balanced approach. It recommended that in considering any future proposals for the establishment of whale sanctuaries in accordance with Article V of the Convention, the Commission and such committees as examine the proposals would have full regard to the guidelines contained in its report.¹⁰¹³

Come si vede, la definizione di santuario fornita dal gruppo di lavoro non coincide perfettamente con quanto risulta essere stato precedentemente realizzato istituendo l'area protetta nell'Oceano Indiano, almeno sotto il profilo della natura temporale delle misure di protezione. Se infatti il gruppo di lavoro ha individuato un limite alla vigenza dei santuari internazionali (*for a specified period of time*), almeno a partire dal 2002 l'area protetta designata nel 1979 sembra invece non essere più soggetta a scadenze.

Oltre a quello principale riguardante la conservazione delle risorse a scopo di utilizzo, le linee guida relative ai santuari definite dal gruppo di lavoro elencano obiettivi ulteriori, stabilendo che il santuario assume funzioni rilevanti anche per la ricerca scientifica relativa alle popolazioni di cetacei non minacciate. Si tratta, in effetti, di una delle questioni più controverse del dibattito concernente il santuario antartico, fra breve analizzato, giacché le maggiori contestazioni sollevate dai paesi balenieri riguardano la circostanza che questi obiettivi ulteriori includono chiaramente anche specie di grandi cetacei che non sono considerate minacciate e che, secondo i paesi suddetti, verrebbero ingiustificatamente sottratte alle attività di caccia, la cui ottimizzazione rappresenterebbe invece lo scopo primario del trattato¹⁰¹⁴.

Come appena anticipato, risale al 1992 la proposta francese relativa all'istituzione di un santuario nell'area antartica (*Southern Ocean Sanctuary*):

the purpose of the proposal was stated to be to contribute to the rehabilitation of the Antarctic marine ecosystem and the protection of all Southern Hemisphere species and populations of baleen whales and the sperm whales on their feeding grounds. This would also link up with the Indian Ocean Sanctuary to provide a large area within which whales would be free from commercial catching.¹⁰¹⁵

¹⁰¹³ “The Commission also accepted a proposal from Denmark supported by Norway, that the Secretary should be instructed to write to Contracting Governments to ask for information on their national legislation within waters in which they exercise jurisdiction concerning areas where whale species populations are protected from whaling in order to compile a list for the next Annual Meeting of the areas where whales are prohibited from being taken”, IWC 34th Report, 1982, Section 10.2.

¹⁰¹⁴ Nel preambolo della ICRW viene dichiarato lo scopo seguente: “to conclude a convention to provide for the proper conservation of whale stocks and thus make possible the orderly development of the whaling industry”, ICRW, Preamble.

¹⁰¹⁵ GAMBELL, *ult.op.cit.*, (p. non disponibile).

La designazione del santuario antartico avvenne nel 1994¹⁰¹⁶. Il confine settentrionale della vasta area protetta coincide con il 40° Lat. S, tranne, da un lato, nel settore oceanico indiano, laddove i due santuari – quello antartico e quello indiano – si collegano fino al 55° Lat. S e, dall'altro lato, intorno all'America meridionale e nel Pacifico del Sud, dove l'area protetta si estende fino al 60° Lat. S. A seguito dell'istituzione del secondo santuario, la tabella risulta emendata come segue¹⁰¹⁷, al par. 7, lett. b:

[...] commercial whaling, whether by pelagic operations or from land stations, is prohibited in a region designated as the Southern Ocean Sanctuary (...). This prohibition applies irrespective of the conservation status of baleen and toothed whale stocks in this Sanctuary, as may from time to time be determined by the Commission. However, this prohibition shall be reviewed ten years after its initial adoption and at succeeding ten year interval, and could be revised at such times by the Commission. Nothing in this subparagraph is intended to prejudice the special legal and political status of Antarctica.

Anche in questo caso, i confini dell'area protetta sono meno estesi rispetto all'originaria proposta francese, dal momento che non comprendono zone marittime soggette alle giurisdizioni nazionali¹⁰¹⁸. Inoltre, in contrasto con quanto previsto dalle linee guida del gruppo di lavoro sopra ricordato, anche il santuario antartico risulta di fatto istituito per un periodo di tempo indefinito, pur se teoricamente soggetto a revisione decennale.

Nei santuari designati dalla IWC viene proibita la caccia commerciale¹⁰¹⁹. La differenza con la moratoria sancita dalla commissione a partire dal 1986 risiede nel fatto che quest'ultima riguarda tutte le acque del mondo ed è rinnovata ovvero abrogata dalla IWC su base annuale, mentre il divieto di caccia nelle acque dei santuari viene riconsiderato dalla commissione, come appena ricordato, ogni dieci anni, durante i quali tutti gli Stati membri che non hanno presentato obiezione in tempo utile devono astenersi dalla caccia alla balena per fini commerciali¹⁰²⁰. A questo proposito,

¹⁰¹⁶ Sulla protezione delle balene dell'emisfero australe, cfr. MAFFEI, *The Protection of Whales in Antarctica*, in FRANCONI e SCOVAZZI (a cura di), *International Law for Antarctica*, The Hague, 1996, pp. 171-224.

¹⁰¹⁷ La proposta francese registrò 23 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

¹⁰¹⁸ "The boundary was drawn in the southwestern Atlantic sector to avoid the disputed area between the United Kingdom and Argentina over the Falklands/Malvinas Islands. In the southeastern Pacific sector, the boundary was drawn to avoid confrontation with Chile, which had declared a 'Presential Area' beyond the 200 nautical miles", MORGERA, *op.cit.*, p. 325.

¹⁰¹⁹ La ICRW regola la caccia commerciale (*commercial whaling*), la caccia scientifica (*scientific whaling*) e la caccia aborigena (*aboriginal whaling*). Nei due santuari non sono pertanto escluse le altre due tipologie di caccia.

¹⁰²⁰ Tale diritto è sancito dall'art. V, par. 3, della ICRW: "Each [...] amendment [to the Schedule] shall become effective with respect to the Contracting Governments ninety days following notification of the amendment by the Commission to each of the Contracting Governments, except that (a) if any Government presents to the Commission objection to any amendment prior to the expiration of this ninety-day period, the amendment shall not become effective with respect to any of the Governments for an additional ninety days; (b) thereupon, any other Contracting Government may present objection to the amendment at any time prior to the expiration of the additional ninety-day period, or before the expiration of thirty days from the date of receipt of the last objection received during such additional ninety-

è stato opportunamente osservato che l'unico vantaggio sostanziale individuabile nella designazione di un santuario rispetto alla dichiarazione della moratoria consiste nel più lungo decorso della prima misura protettiva¹⁰²¹.

Esercitando il diritto appena richiamato, il Giappone ha formulato entro i termini un'obiezione all'emendamento della tabella relativo al santuario antartico con riferimento al divieto di cacciare le balenottere minori di quelle regioni (*Balaenoptera bonaerensis*). Pertanto, il divieto di cacciare queste specie non è opponibile al Giappone all'interno del santuario. Anche la Russia aveva dapprima obiettato al par. 7, lett. b, ma ha ritirato l'obiezione il 26 ottobre 1994. Per tutti gli Stati parte alla ICRW – con la sola eccezione del Giappone – l'emendamento è in vigore dal 6 dicembre 1994.

La designazione del santuario antartico da parte della IWC ha sollevato un acceso dibattito internazionale. Da alcuni Stati – segnatamente dal Giappone – viene paventata una violazione del diritto internazionale in generale e dello scopo della ICRW in particolare¹⁰²².

Volendo orientarsi in seno al dibattito che interessa i membri della IWC da ormai più di un decennio, si devono senz'altro prendere le mosse dal testo della ICRW, laddove tuttavia, come illustrato all'inizio del paragrafo, viene incontestabilmente riconosciuto alla commissione il potere di designare aree protette.

Rileva, in seguito, valutare sulla base di quali considerazioni possono essere effettuati gli emendamenti alla tabella, secondo quanto previsto dall'art. V, par. 2, della ICRW.

Ai sensi della norma appena menzionata, gli emendamenti all'allegato in questione devono essere dettati dalla necessità di raggiungere gli obiettivi e gli scopi della ICRW e di assicurare la conservazione, lo sviluppo e l'utilizzazione ottimale delle risorse¹⁰²³. Essi devono altresì fondarsi su dati scientifici¹⁰²⁴ e non devono comportare restrizioni rispetto al numero ovvero alla nazionalità delle navi baleniere e delle stazioni terrestri, né impiegare un sistema di spartizione di quote delle specie cacciabili tra le flotte baleniere¹⁰²⁵. Infine, gli emendamenti devono tenere conto degli

day period, whichever date shall be the later; and (c) thereafter, the amendment shall become effective with respect to all Contracting Governments which have not presented objection but shall not become effective with respect to any Government which has so objected until such date as the objection is withdrawn. The Commission shall notify each Contracting Government immediately upon receipt of each objection and withdrawal and each Contracting Government shall acknowledge receipt of all notifications of amendments, objections, and withdrawals”.

¹⁰²¹ MAFFEI, *The International Convention for the Regulation of Whaling*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997.

¹⁰²² Alla cinquantesima riunione della IWC (1998), la delegazione giapponese presentò anche una risoluzione con la quale chiedeva l'abrogazione immediata del santuario antartico, sostenendo che la sua designazione non aveva alcuna giustificazione scientifica e che andava contro gli obiettivi e gli scopi della ICRW.

¹⁰²³ Art. V, par. 2, lett. a, della ICRW.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, lett. b.

¹⁰²⁵ *Ibid.*, lett. c.

interessi dei consumatori dei prodotti derivanti dalla balena e degli interessi dell'industria baleniera¹⁰²⁶.

Le posizioni contrastanti rispetto all'opportunità – o meglio, alla legittimità – di istituire i santuari traggono le rispettive argomentazioni proprio da considerazioni relative, da un lato, allo scopo della ICRW e, dall'altro, alle condizioni stabilite dal trattato per emendare la tabella.

Secondo gli Stati che si dicono contrari alla designazione dei santuari, questi ultimi non troverebbero giustificazione perché le condizioni dettate dall'art. V della ICRW non sarebbero state rispettate. Innanzi tutto, viene obiettato che le aree protette istituite dalla IWC non costituiscono una misura necessaria al raggiungimento degli scopi del trattato e non si fondano su dati scientifici. Così, è stato rilevato che:

The implication of the requirement that a sanctuary is necessary to carry out objectives is that other actions have been unable to achieve the conservation and development objectives set out in the ICRW preamble. On its face, a conclusion that a sanctuary is necessary is implausible when the IWC moratorium on commercial whaling is still applicable and, so far as known, noncommercial whaling is not threatening stocks in the areas of the Southern Ocean. For conservation purposes, a sanctuary adds nothing to the moratorium. [...].

If the commercial moratorium is terminated in the near future and no other restrictions on harvesting whales were adopted, a sanctuary might be an effective way to conserve some whales if it is effectively enforced. Of course, the sanctuary is irrelevant and unjustified if other regulations already prohibit any take of particular species, which is the actual situation. In this actual situation, the Southern Ocean Sanctuary is redundant and has no place.¹⁰²⁷

E' evidente che il contrasto in seno alla IWC riguarda non già l'esistenza del potere in capo alla commissione di designare le aree protette, ma piuttosto le modalità e i presupposti per l'esercizio di questo potere.

Inoltre, è stato sostenuto che la designazione dei santuari si pone in contraddizione con l'obiettivo primario dell'utilizzazione ottimale delle risorse sancito dal trattato. Tuttavia, questo dipende da che cosa si intende per "utilizzazione ottimale". L'interpretazione tradizionale ha sempre fatto riferimento alla cattura degli animali attraverso metodi letali a scopo economico (la caccia). Nell'ultimo trentennio, però, la prospettiva ha iniziato a ruotare verso altre forme di utilizzazione dei cetacei, e segnatamente attraverso metodi non letali. Si pensi al *whale-watching*,

¹⁰²⁶ *Ibid.*, lett. d.

¹⁰²⁷ BURKE, *Memorandum of Opinion on the Legality of the Designation of the Southern Ocean Sanctuary by the IWC*, in *Ocean Development and International Law*, 1996, pp. 316-317.

un'attività che negli ultimi anni ha esponenzialmente moltiplicato i suoi introiti su scala mondiale¹⁰²⁸.

La maggioranza degli Stati membri della IWC oggi interpreta i termini del preambolo e i presupposti richiesti dall'art. V per gli emendamenti alla tabella in questa chiave più flessibile. È chiaro che non può non tenersi conto di questa evoluzione, restando per sempre legati a un'interpretazione soltanto letterale del testo della ICRW.

Certamente, l'approccio testuale rappresenta il metodo più utilizzato nell'interpretazione dei trattati anche da parte della Corte Internazionale di Giustizia, anche perché risulta essere quello che maggiormente garantisce la certezza del diritto. Tuttavia, un tale approccio risulta insufficiente in quei casi in cui la pratica degli Stati sembra aver seguito una via diversa – attraverso, sia chiaro, un'evoluzione graduale e caratterizzata da un ampio consenso – rispetto all'originario proposito definito letteralmente nel testo convenzionale.

D'altra parte, un approccio teleologico non si pone in contraddizione con il diritto dei trattati ma, al contrario, la Convenzione di Vienna del 1969 espressamente lo riconosce nella norma sull'interpretazione (art. 31), consentendo di tenere conto di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato dalla quale si possa accertare qual è l'accordo delle parti circa la sua interpretazione.

La stessa UNCLOS, universalmente considerata il testo di riferimento per ciò che concerne le attività che si svolgono negli oceani, può contribuire a ispirare una maggiore flessibilità nel lavoro interpretativo in questione, attraverso gli artt. 65 e 120, che sottraggono i mammiferi marini al regime di sfruttamento previsto in generale per le altre risorse viventi e riconoscono il potere dell'organizzazione internazionale competente – in questo caso la IWC – di vietare, limitare ovvero regolamentare lo sfruttamento di questi animali con norme più restrittive rispetto a quelle generali. Pur riconoscendo, secondo il principio di specialità, la prevalenza delle disposizioni della ICRW, non si può tuttavia negare che le due disposizioni citate, stante anche il loro carattere pressoché universale, possano essere tenute in considerazione per interpretare la ICRW, secondo la regola interpretativa, definita nella norma sopra citata della Convenzione di Vienna del 1969, per cui nell'interpretazione di un trattato si può tenere conto di ogni altra regola pertinente di diritto internazionale applicabile nei rapporti fra le Parti.

¹⁰²⁸ “Since 1991, when 4 million people went whale watching, the number of people participating has increased by an average of 12.1% per year, reaching more than 9 million in 1998. Whale watching grew even more rapidly in the mid-to late 1990s (13.6% per year) than it did in the early 1990s (when the rate was 10.3% per year). The direct expenditures (the amount whale watchers spent on the tours) increased from \$77 million USD in 1991 to \$299.5 million USD in 1998 – an average annual increase of 21.4%. The total expenditures (the amount whale watchers spent on the tours, as well as travel, food, hotels and souvenirs) increased from \$317.9 million USD in 1991 to \$1.049 million in 1998 – an average annual increase of 18.6%”, HOYT, *Whale Watching 2001: Worldwide tourism numbers, expenditures, and expanding socioeconomic benefits*, Special Report from the IFAW (International Fund for Animal Welfare), Yarmouth Port (United States), 2001.

Anche questi argomenti vengono tuttavia contestati dagli Stati contrari al ricorso alle aree protette, i quali sostengono che le soluzioni interpretative appena richiamate:

turn the terms of the ICRW completely upside down and defeat the major purpose of the original agreement.¹⁰²⁹

Si vuole allora aggiungere, a proposito del cambio di maggioranza determinatosi nell'ambito della IWC, che non vi è peraltro ragione di ritenere che esso abbia posto i paesi balenieri in una situazione di passiva impotenza rispetto a soluzioni imposte dalla maggioranza. Vengono infatti in rilievo, da un lato, la clausola di salvaguardia di cui all'art. V, par. 3, secondo la quale ogni Stato che non intenda assoggettarsi ai nuovi emendamenti alla tabella può sottrarsi al loro effetto semplicemente presentando un'obiezione prima che essi entrino in vigore; dall'altro, l'art. VIII, che consente comunque agli Stati balenieri di rilasciare ai propri ramponieri permessi speciali di caccia a scopo scientifico. Anche volendo prescindere dagli obiettivi perseguiti dalla nuova maggioranza, si può pertanto rilevare che:

In fact, the whaling countries can easily find the way to protect their interests in two loopholes of the convention itself.¹⁰³⁰

In ogni caso, contestando il ricorso a un'interpretazione evolutiva del testo del 1946, una minoranza di Stati insiste nel ritenere che:

Reinterpretation of an agreement which defeats the major purpose of the parties, and substitutes a purpose not shared by all parties and actively rejected by some, is not a permissible means of interpretation under contemporary international law. If parties to the ICRW come to believe its major purpose is no longer acceptable and that different expectations must now be met, the proper step is to negotiate a new agreement incorporating the new goal and seeking to realize the new expectations.¹⁰³¹

Sotto questo profilo, tuttavia, la ICRW costituisce un caso unico a livello internazionale.

L'alternativa appena richiamata e avanzata dagli Stati balenieri è ben lungi dal realizzarsi nella pratica, soprattutto come strumento rivolto alla cooperazione nel campo della conservazione, aperto alla partecipazione di tutti gli Stati e non solo di quelli interessati a riavviare le attività venatorie per

¹⁰²⁹ BURKE, *op.cit.*, p. 323.

¹⁰³⁰ SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges* cit., p. 191.

¹⁰³¹ BURKE, *op.cit.*, p. 323.

fini commerciali. Piuttosto, è più probabile che gli Stati cacciatori decidano, prima o poi, di recedere dalla ICRW per perseguire i propri interessi altrove¹⁰³².

Visto lo scontro sempre più frontale tra i due schieramenti, la conclusione di una nuova convenzione potrebbe, anzi, allontanare definitivamente ogni possibilità di cooperazione, anche attraverso lo strumento delle aree protette: infatti, da un lato, se venisse stipulato un trattato più protezionista, è chiaro che i paesi cacciatori non vi prenderebbero parte; dall'altro lato, se venisse concluso uno strumento di regolamentazione dello sfruttamento condotto con metodi letali, i paesi protezionisti non parteciperebbero (e probabilmente non verrebbero nemmeno posti in grado di farlo, attraverso un sistema di accettazione dell'ingresso di nuovi Stati che eviterebbe il rischio di cambi di maggioranze). Come si vede, la ICRW rappresenta sotto questo profilo un fragile equilibrio, forse un compromesso senza fine, ma l'unica opzione di ampio respiro.

Nel corso del dibattito non sono mancate, comunque, anche nuove proposte di santuari.

Nel 2001, il Brasile ha proposto il seguente emendamento alla tabella, relativo alla designazione di un santuario nell'Atlantico meridionale (*South Atlantic Whale Sanctuary*):

In accordance with Article V(1)(c) of the Convention, commercial whaling, whether by pelagic operations or from land stations, is prohibited in a region designated as the South Atlantic Whale Sanctuary. This Sanctuary comprises the waters of the South Atlantic Ocean enclosed by the following line: starting from the Equator, then generally south following the eastern coastline of South America to the coast of Tierra del Fuego and, starting from a point situated at Lat 55°07,3'S Long 066°25,0'W; thence to the point Lat 55°11,0'S Long 066°04,7'W; thence to the point Lat 55°22,9'S Long 065°43,6'W; thence due South to Parallel 56°22,8'S; thence to the point Lat 56°22,8'S Long 067°16,0'W; thence due South, along the Cape Horn Meridian, to 60°S, where it reaches the boundary of the Southern Ocean Sanctuary; thence due east following the boundaries of this Sanctuary to the point where it reaches the boundary of the Indian Ocean Sanctuary at 40°S; thence due north following the boundary of this Sanctuary until it reaches the coast of South Africa; thence it follows the coastline of Africa to the west and north until it reaches the Equator; thence due west to the coast of Brazil, closing the perimeter at the starting point. This

¹⁰³² In parte questo è già successo: alcuni paesi – Isole Fær Øer (Danimarca), Groenlandia (Danimarca), Islanda e Norvegia – hanno concluso un Accordo per la ricerca, la conservazione e la gestione dei mammiferi marini del Nord Atlantico (Nuuk, 9 aprile 1992). L'Accordo persegue lo scopo dello sfruttamento sostenibile di questi animali – non solo balene – attraverso il lavoro di una commissione (NAMMCO, *North Atlantic Marine Mammals Commission*). L'accordo è aperto alla partecipazione di altri Stati solo dietro accettazione dei paesi firmatari: si tratta di una differenza importante rispetto alla IWC, poiché è altamente probabile che solo gli Stati cacciatori vengano ammessi a prendere parte all'accordo, allo scopo di evitare proprio il rischio di cambi di maggioranze che si è verificato nell'ambito della IWC. Secondo l'art 9 dell'accordo, esso non pregiudica gli obblighi cui le Parti sono soggette in virtù di altri accordi internazionali e, pertanto, la ICRW prevale sulle disposizioni dello strumento in questione. Tuttavia, l'Islanda è rientrata in IWC formulando una riserva alla moratoria, la Norvegia non è soggetta al divieto di caccia commerciale perché formulò un'obiezione ex art. V, par. 3, e la Groenlandia pratica la caccia aborigena, che è permessa dalla tabella. Al momento, quindi, solo le Isole Fær Øer – un'autonoma regione della Danimarca, parte della IWC – possono risentire delle differenze tra i due sistemi convenzionali.

prohibition shall be reviewed twenty years after its initial adoption and at succeeding ten-year intervals, and could be revised at such times by the Commission. Nothing in this subparagraph shall prejudice the sovereign rights of coastal states according to, *inter alia*, the United Nations Convention on the Law of the Sea.

La proposta brasiliana non ha ancora ottenuto la maggioranza dei tre quarti dei membri necessaria all'adozione del relativo emendamento.

Sempre nel 2001, l'Australia e la Nuova Zelanda hanno presentato una proposta congiunta per la designazione di un santuario nel Pacifico meridionale (*South Pacific Whale Sanctuary*)¹⁰³³, sottoponendo alla IWC la seguente bozza di emendamento:

In accordance with Article V (1)(c) of the Convention, commercial whaling, whether by pelagic operations or from land stations, is prohibited in a region designated as the South Pacific Sanctuary. This Sanctuary comprises the waters of the Southern Hemisphere enclosed within the following line: starting from the southern coast of Australia at 130°E; thence due south to 40°S; thence due east to 120°W; thence due north to the equator; thence due west to 141°E; thence generally south along the Papua New Guinea – Indonesian maritime boundary to the northern coast of Papua New Guinea at 141°E; thence generally east, south thence west along the coast of Papua New Guinea to the southern coast of Papua New Guinea at 141°E; thence due south to the northern coast of Australia at 141°E; thence generally east, south thence west along the coast of Australia to the starting point. This prohibition applies irrespective of the conservation status of baleen or toothed whale stocks in this Sanctuary as may from time to time be determined by the Commission. However, this prohibition shall be reviewed ten years after its initial adoption, and at succeeding ten year intervals and could be revised at such times by the Commission.

Nemmeno questa proposta ha tuttavia ottenuto il voto di una maggioranza sufficiente a tradurla in emendamento.

Risale sempre al 2001 l'adozione, da parte della IWC, di istruzioni indirizzate al Comitato scientifico relativamente alla valutazione delle proposte di nuovi santuari e alla revisione di quelli già esistenti¹⁰³⁴. In questo strumento viene chiarito che il comitato ha competenza nel valutare le suddette proposte solo con riferimento agli aspetti scientifici illustrati a sostegno della misura spaziale di protezione. Attraverso il dibattito da svolgersi nell'ambito della IWC vengono invece affrontate le questioni socio-economiche ovvero culturali sottese alle nuove designazioni.

In generale, è previsto che:

¹⁰³³ Una prima proposta congiunta dei due paesi risale al 1999, ma solo nel 2000 e poi nel 2001 sono stati presentati i documenti che contengono i riscontri scientifici rivolti a giustificare l'adozione della misura in questione.

¹⁰³⁴ *Annual Report of the International Whaling Commission*, 2001, Annex E. Cfr. testo su http://www.iwcoffice.org/_documents/sci_com/SanGuide.pdf.

In reviewing existing sanctuaries, the Scientific Committee should give primary attention to assessing how well the scientific aspects of the agreed objectives of the sanctuary have been met and how well they might be met if the sanctuary continues.

In reviewing proposed sanctuaries, the Scientific Committee should give primary attention to considering the scientific feasibility of meeting the scientific aspects of the stated objectives, and, if necessary, recommend amendments to the objectives, or changes to the proposal to better meet its objectives.¹⁰³⁵

Seguono poi alcune linee guida più specificamente rivolte alla valutazione delle nuove proposte di santuari.

Come ultima considerazione, vale infine la pena di rilevare che, limitandosi a vietare la caccia e non comportando alcun intervento gestionale, i santuari internazionali della IWC faticano a rientrare nella IV categoria dell'IUCN relativa alle “aree per la gestione di una specie” (*species management areas*)¹⁰³⁶, sollevando ancora una volta alcune perplessità circa la reale utilità del sistema classificatorio proposto.

3.2. (segue): le zone umide marine e costiere di importanza internazionale

Il carattere funzionale della Convenzione di Ramsar è da individuare nella finalità, evidenziata nel nome stesso del trattato, di proteggere *habitat* essenziali alla sopravvivenza di determinate specie di animali, costituenti l'avifauna acquatica (*waterfowl*)¹⁰³⁷. Anche la Convenzione di Ramsar si inserisce, pertanto, in quel gruppo di trattati internazionali a copertura globale redatti sulla base di un criterio funzionale (o settoriale) ma, in questo caso, tale approccio sistematico risulta attenuato, per così dire, dalla scelta metodologica adottata per perseguire l'obiettivo del trattato.

Diversamente dalla ICRW, sopra richiamata, che si propone di conservare direttamente le specie animali regolandone il prelievo, la Convenzione di Ramsar intende assicurare la protezione degli uccelli acquatici indirettamente, attraverso la preservazione del loro *habitat* naturale. La conservazione e l'uso razionale delle zone umide (*wetlands*) assumono, in questo senso, una propria

¹⁰³⁵ *Ibid.*

¹⁰³⁶ Secondo le linee guida dell'IUCN sul sistema classificatorio internazionale delle aree protette, tale tipologia gestionale è infatti caratterizzata da un intervento funzionale al mantenimento di un particolare *habitat* o di una specie animale o vegetale a rischio.

¹⁰³⁷ La Convenzione di Ramsar è pertanto classificabile in quella categoria di accordi internazionali che, allo scopo di conservare o proteggere un certo gruppo di animali, proteggono *habitat* essenziali alla loro sopravvivenza. Cfr. MAFFEI, *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padova, 1992, pp. 5-6.

rilevanza: se non completamente autonoma, di certo non soltanto strumentale alla tutela dell'avifauna dipendente¹⁰³⁸.

Tale considerazione risulta confermata dalla circostanza, non certo priva di rilevanza sotto il profilo interpretativo, per cui il primo progetto ufficiale del trattato (elaborato dai Paesi Bassi nel 1967) recava il titolo di “Convenzione sulle zone umide”, identificando queste ultime, e non già l'avifauna acquatica, con l'oggetto principale del trattato¹⁰³⁹. Durante il negoziato che condusse all'adozione del testo del 1971, altri Stati – segnatamente l'Unione Sovietica, con un progetto proposto nel 1969 – premettero perché l'accordo fosse invece maggiormente incentrato sulla conservazione delle specie migratrici, riservando alla preservazione delle zone umide una funzione solo strumentale allo scopo suddetto e proponendo il titolo di “Convenzione sugli uccelli selvatici (*wildfowl*) e sulle zone umide”¹⁰⁴⁰. Alla fine, una soluzione di compromesso fu raggiunta impiegando l'avverbio “specialmente” (*especially*) nel titolo del testo definitivo, il quale riconosce alle zone umide un indubbio rilievo autonomo, pur ponendo il requisito della presenza di avifauna acquatica come elemento, se non discriminante, certamente preferenziale per la scelta delle zone umide da tutelare¹⁰⁴¹.

Come per gli altri strumenti esaminati dal presente lavoro, si ritiene che un'analisi completa del sistema giuridico fondato sulla Convenzione di Ramsar esuli dallo scopo della ricerca¹⁰⁴². Ci si limita, pertanto, a illustrarne le disposizioni fondamentali, tentando di analizzarne l'applicazione in relazione all'ambiente marino.

Già nel preambolo, la Convenzione di Ramsar riconosce che le zone umide svolgono funzioni ecologiche fondamentali, costituendo una risorsa dall'inestimabile valore economico, culturale, scientifico e ricreazionale, la cui perdita comporterebbe un danno irreparabile.

Per ciò che concerne le zone umide marine e costiere, basti pensare che nelle formazioni coralline potenzialmente tutelabili dalla convenzione è stata finora individuata una varietà di 4000 specie ittiche e di 800 specie coralline, ma si ritiene che il numero delle specie associate agli ecosistemi dei coralli superi, in realtà, il milione¹⁰⁴³.

Sotto il profilo economico, i prodotti delle zone umide marine e costiere costituiscono spesso la principale fonte di sostentamento delle popolazioni, sia dal punto di vista nutrizionale (per l'apporto

¹⁰³⁸ Cfr. FERRAJOLO, *Il sistema giuridico della Convenzione di Ramsar sulle zone umide*, Milano, 2006, p. 25.

¹⁰³⁹ Cfr. MATTHEWS, *The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development*, Ramsar Convention Bureau, Gland, 1993, p. 17.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, pp. 14-30.

¹⁰⁴¹ Cfr. MAFFEI, *ult.op.cit.*, p. 219.

¹⁰⁴² Oltre ai lavori già menzionati, sul tema v. anche LYSTER, *op.cit.*, pp. 183-208; SHINE e DE KLEMM, *Wetlands, Water, and the Law: Using Law to Advance Wetland Conservation and Wise Use*, IUCN, 1999; BOWMAN, *The Ramsar Convention Comes of Age*, in *Netherlands International Law Review*, 1995, pp. 1-52; FARRIER e TUCKER, *Wise Use of Wetlands Under the Ramsar Convention: A Challenge for Meaningful Implementation of International Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2000, pp. 21-42.

¹⁰⁴³ *Wetland Values and Functions*, Ramsar Information Pack, 2000.

proteico di riso e pesce nell'alimentazione) sia per l'economia di sussistenza locale. Inoltre, è stato stimato che il settore della pesca marittima dipenda per due terzi, a livello mondiale, da specie ittiche il cui ciclo vitale si svolge, almeno in parte, nelle zone umide marine e costiere.

Importanti introiti derivano anche dall'allevamento di pesci, gamberi e altri crostacei, che viene condotto lungo le coste, e dalle opportunità turistiche e ricreative come la pesca sportiva, il nuoto, la vela¹⁰⁴⁴.

Oltre che dalle minacce già a più riprese menzionate nel corso della ricerca, che riguardano tutti gli ecosistemi marini – sovrappesca, distruzione degli *habitat*, cambiamenti climatici, invasioni di specie aliene e inquinamento – le zone umide che interessano il tema di questa ricerca subiscono considerevoli pressioni anche a causa dell'urbanizzazione delle fasce costiere.

Sul pianeta, circa una persona su tre vive entro cento chilometri dal mare e i due terzi delle città più popolate al mondo, ciascuna in grado di ospitare più di due milioni e mezzo di abitanti, sorgono sulla costa¹⁰⁴⁵. La costruzione di nuovi porti turistici e commerciali comporta l'erosione di importanti barriere naturali e la distruzione di ecosistemi diversificati inseriti nelle zone umide, come lagune, mangrovi, praterie di posidonia e formazioni coralline.

Tra il 1950 e il 1995 il numero mondiale di turisti è aumentato di più di venti volte e si stima che sia destinato a raddoppiare entro il 2010, soprattutto nel mare dei Caraibi e nell'Oceano Pacifico, dove la maggior parte dell'industria turistica si concentra proprio lungo le coste¹⁰⁴⁶.

Come sottolineato nel preambolo alla Convenzione di Ramsar, la presenza concorrente di tutte queste minacce – peraltro qui evidenziate solo con riferimento all'ambiente marino – richiede interventi lungimiranti a livello nazionale (*far-sighted national policies*) e un'efficace coordinazione a livello internazionale.

All'art. 1, par. 1, la convenzione definisce come segue le zone umide alle quali si applica il relativo regime di conservazione:

areas of marsh, fen, peatland or water, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including areas of marine water the depth of which at low tide does not exceed six meters.¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*

¹⁰⁴⁵ Cfr. Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (GESAMP), Report No. 70 *cit.* L'UNEP afferma che più del 91% delle coste nelle regioni temperate e tropicali verrà interessato dallo sviluppo urbano entro il 2050: cfr. NELLEMAN, HAIN e ALDER, *op.cit.*

¹⁰⁴⁶ Il numero dei turisti a livello mondiale è aumentato da 170 milioni nel 1971 a 635 milioni nel 1998; l'ammontare delle spese è salito da 21 a 439 miliardi di dollari in poco più di un ventennio. L'Organizzazione mondiale del turismo stima che entro il 2020 l'ammontare delle spese dedicate al turismo supererà i cinque miliardi di dollari al giorno. Le stime sono riportate nei due rapporti citati alla nota precedente.

¹⁰⁴⁷ L'avifauna acquatica (*waterfowl*) è definita come: "birds ecologically dependent on wetlands", art. 1, par. 2, della Convenzione di Ramsar.

Secondo tale definizione, le zone umide tutelate dal trattato rappresentano pertanto zone di transizione tra ambienti terrestri e ambienti acquatici e possono essere localizzate in prossimità di paludi (*marshes*), acquitrini (*fens*), torbiere (*peatlands*) e bacini d'acqua dolce (*fresh*), salmastra (*brackish*) o salata (*salt*), naturali ovvero artificiali, permanenti ovvero temporanei, con acqua stagnante o corrente.

Come si vede, la definizione suddetta è molto ampia e comprende anche aree saturate da acque salmastre o saline, le quali tuttavia si distinguono dagli spazi marittimi propriamente detti (mari e oceani) per la loro scarsa profondità, che non deve infatti superare i sei metri durante la fase di bassa marea¹⁰⁴⁸.

A quest'ultimo proposito, tuttavia, l'art. 2, par. 1, della convenzione contiene un'apertura importante per la tutela degli spazi marini in quanto zone umide ex art. 1 cit., laddove prevede che tali zone:

may incorporate riparian and coastal zones adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six meters at low tide lying within wetlands, especially where these have importance as waterfowl habitat.

Il limite dei sei metri di profondità non è pertanto tassativo¹⁰⁴⁹, potendo la convenzione tutelare anche porzioni acquatiche di profondità superiore ai sei metri adiacenti alla zona umida individuata (zone rivierasche e costiere, come pure isole e distese di acqua marina interne al sito). La disposizione citata, secondo alcuni, avrebbe sostanzialmente l'effetto di estendere spazialmente la definizione di cui all'art. 1¹⁰⁵⁰.

La Convenzione di Ramsar è un accordo quadro, diretto a definire non già una regolamentazione dettagliata, ma solo un insieme di principi di applicazione generale, che vengono specificati mediante atti "derivati" adottati durante le riunioni della conferenza delle Parti (risoluzioni interpretative, norme tecniche e pratiche raccomandate). Questi ultimi strumenti consentono di interpretare in senso evolutivo il testo del 1971 e di coordinare la sua applicazione con quella di obblighi internazionali esterni al sistema giuridico definito a Ramsar¹⁰⁵¹. Per questa ragione, oltre al nucleo di norme giuridicamente vincolanti costituito dal testo originario della

¹⁰⁴⁸ FERRAJOLO, *op.cit.*, p. 3.

¹⁰⁴⁹ MAFFEI, *ult.op.cit.*, p. 116, nota 14.

¹⁰⁵⁰ "The definition [of wetlands] is in effect extended yet further by Article 2(1)", BOWMAN, *op.cit.*, p. 8.

¹⁰⁵¹ FERRAJOLO, *op.cit.*, pp. 24 e 45.

convenzione¹⁰⁵², rileverà in questa sede analizzare anche alcune risoluzioni e raccomandazioni adottate dalla conferenza delle Parti che interessano, in particolare, le zone umide marine e costiere.

Partendo dal primo nucleo di norme menzionato, ossia quello vincolante, l'elemento centrale che è dato di individuare nel sistema giuridico in esame è rappresentato dall'istituzione di una lista di zone umide di importanza internazionale (d'ora innanzi, la Lista), nella quale ogni Stato contraente iscrive i siti idonei (*suitable wetlands*) del proprio territorio¹⁰⁵³. La Lista non è allegata alla convenzione, ma viene conservata a cura di un ufficio permanente (d'ora innanzi, l'Ufficio) presso il quartier generale dell'IUCN (Gland, Svizzera)¹⁰⁵⁴.

Per essere "idonei" ai sensi dell'art. 2, i siti elencati nella Lista devono innanzi tutto corrispondere alla definizione di "zone umide" sopra menzionata, la quale comunque, come si è visto, è assai ampia.

In generale, secondo la convenzione, le zone umide dovrebbero essere selezionate sulla base della loro importanza internazionale (*international significance*) sotto il profilo ecologico, botanico, zoologico, limnologico¹⁰⁵⁵ o idrologico¹⁰⁵⁶. Quello appena menzionato e definito nel 1971 rappresenta, come si vedrà in seguito, solo il criterio generale di selezione, poiché la conferenza delle Parti ha in seguito elaborato dei criteri specifici per la designazione dei siti.

L'iscrizione di una zona umida nella Lista rappresenta la base giuridica per la sua protezione. Sotto questo profilo, la Lista istituita dalla Convenzione di Ramsar è analoga a quella del patrimonio mondiale culturale e naturale istituita dalla WHC¹⁰⁵⁷, della quale costituisce un precedente. La differenza individuabile tra i due sistemi convenzionali risiede, piuttosto, nella circostanza che, se la WHC affida le decisioni relative alle iscrizioni a un organo internazionale da essa istituito (il Comitato del patrimonio mondiale), il quale può rifiutare l'inserimento di un sito nella lista, la Convenzione di Ramsar configura invece la scelta delle zone da iscrivere come decisione unilaterale degli Stati.

Proprio in virtù della responsabilità riconosciuta in capo ai singoli Stati, che sono gli unici a poter decidere quali zone umide, tra quelle che sorgono sul proprio territorio, siano idonee

¹⁰⁵² Si aggiunge il Protocollo adottato a Parigi il 3 dicembre 1982, il quale ha introdotto una procedura di emendamento della convenzione che, applicata finora una sola volta (nel 1987), ha modificato alcuni aspetti procedurali e istituzionali del sistema giuridico definito nel 1971, ampliando le funzioni e i poteri della conferenza delle Parti.

¹⁰⁵³ Art. 2, par. 1, della Convenzione di Ramsar.

¹⁰⁵⁴ Art. 8 della Convenzione di Ramsar. La scelta di affidare l'Ufficio all'IUCN rappresenta uno degli aspetti più innovativi del trattato, che in tal modo si è avvalso, per la gestione delle zone umide, delle speciali competenze tecniche e scientifiche della più grande organizzazione internazionale non governativa in materia ambientale.

¹⁰⁵⁵ Il termine "limnologia", dal greco *λίμνη* (laguna), indica il ramo dell'idrobiologia che studia i laghi. L'idrologia studia invece le acque continentali e il loro ciclo terrestre (precipitazione, evaporazione, intercettazione, infiltrazione, scorrimento, flusso sotterraneo).

¹⁰⁵⁶ Art. 2, par. 2, della Convenzione di Ramsar.

¹⁰⁵⁷ Cfr. *infra* nel presente Capitolo, par. 4.

all'iscrizione, la conferenza delle Parti ha avvertito l'esigenza di definire criteri più specifici rispetto a quello generale sopra menzionato¹⁰⁵⁸, che verranno di seguito illustrati.

E' previsto che, al momento della firma ovvero del deposito dello strumento di ratifica o di adesione alla Convenzione di Ramsar, ogni Stato designi almeno una zona umida di importanza internazionale da inserire nella Lista¹⁰⁵⁹. A proposito dell'obbligo appena citato, si segnala la seguente questione interpretativa:

[s]i è sostenuto che con tale unica designazione lo Stato adempie alla convenzione, mentre ogni altra designazione costituisce un semplice "miglioramento" della sua attuazione, non derivante da un obbligo sancito nel trattato. Sia la lettera della conv. Ramsar che, al § 1 dell'art. 2, parla di designazione di "suitable wetlands" (al plurale), sia la considerazione dell'oggetto e dello scopo del trattato che emergono dalla lettura d'insieme del testo, a nostro parere, escludono tale interpretazione restrittiva.¹⁰⁶⁰

La disposizione citata definisce una condizione oggettiva per la partecipazione alla convenzione, che si aggiunge a quella riguardante i requisiti soggettivi stabiliti dall'art. 9, che per ragioni di brevità non vengono esaminati in questa sede. Queste due condizioni, oggettiva e soggettiva, individuano i presupposti necessari per l'acquisto della qualità di parte.

Va anche evidenziato, in questa analisi generale, che non è nemmeno necessario che i siti designati dagli Stati contraenti e iscritti nella Lista siano già stati qualificati come aree protette nella legislazione nazionale¹⁰⁶¹. Per contro, è però anche previsto che le Parti promuovano la conservazione delle zone umide e dell'avifauna acquatica istituendo riserve naturali (*nature reserves*) nelle zone umide, siano queste ultime iscritte o meno nella Lista, e garantiscano sulle stesse un controllo adeguato¹⁰⁶².

¹⁰⁵⁸ Cfr. MAFFEI, *ult.op.cit.*, p. 221.

¹⁰⁵⁹ Art. 2, par. 4, della Convenzione di Ramsar.

¹⁰⁶⁰ MAFFEI, *ult.op.cit.*, p. 85.

¹⁰⁶¹ "It is important to be aware that sites designated for the Ramsar List do not have already to be established as legally protected areas before designation", Ramsar Convention Secretariat, *The Ramsar Convention Manual: a Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)*, Gland, Switzerland, 2006, p. 89. Questo punto fu molto discusso già durante la prima riunione della conferenza delle Parti (Cagliari, 1980): "alcuni Stati (Cile, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito) si pronunciarono in favore di un'interpretazione restrittiva, tendente a subordinare l'iscrizione dei siti nell'Elenco alla previa adozione di misure nazionali, onde prevenire l'inadempimento dei relativi obblighi; altri Stati (tra cui l'Italia) sostennero l'interpretazione contraria, osservando che l'acquisto dello *status* di area internazionalmente protetta è spesso un mezzo efficace per promuovere la tutela del sito al livello nazionale, non già perché questa possa automaticamente derivare dall'iscrizione nell'Elenco, ma perché l'iscrizione stessa costituisce per lo Stato l'occasione di legiferare in materia. Questo secondo orientamento è stato effettivamente seguito da diversi paesi, tra cui il Canada, [...], [la] Grecia, [l']Australia [e] numerosi altri Stati, nei quali le misure di protezione sono state spesso adottate dopo l'iscrizione nell'Elenco", FERRAJOLO, *op.cit.*, p. 55.

¹⁰⁶² Art. 4, par. 1, della Convenzione di Ramsar. Come si ricorderà (cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo I, par. 4), la convenzione in esame non fornisce una definizione di "riserve naturali", nè esplicitamente afferma che le zone umide designate siano da considerare "aree protette": ciò lascia ampia discrezionalità agli Stati circa la scelta del provvedimento nazionale istitutivo, essendo sufficiente che le misure protettive predisposte corrispondano in generale all'ampio concetto di area protetta così come definito dall'IUCN e dalla CBD.

In presenza di interessi nazionali urgenti (*urgent national interests*), gli Stati che hanno inserito una zona umida nella Lista hanno anche il diritto di deciderne la relativa cancellazione, come pure di stabilire modifiche ai confini del sito iscritto, informando l'Ufficio appena possibile¹⁰⁶³. In questi casi, è tuttavia previsto che gli stessi Stati compensino (*to compensate*), per quanto possibile, la perdita di ogni risorsa e creino, nella stessa zona o altrove, riserve naturali ulteriori di proporzioni paragonabili all'*habitat* originario, idonee a garantire la protezione dell'avifauna acquatica¹⁰⁶⁴.

L'obbligo fondamentale relativo al regime delle zone umide è contenuto nell'art. 3 della convenzione. Con tale disposizione viene posto in capo agli Stati l'obbligo di formulare e attuare le proprie politiche in modo da favorire la conservazione (*conservation*) delle zone iscritte nella Lista e, per quanto possibile, l'utilizzo razionale (*wise use*) delle zone umide presenti nel loro territorio.

Non definendo i concetti di "conservazione" e di "utilizzo razionale", la convenzione suscita qualche dubbio interpretativo riguardo a un'eventuale differenza sostanziale tra il regime cui sarebbero soggette le zone umide iscritte nella Lista (la conservazione) e il regime cui rimarrebbero soggette tutte le altre (l'uso razionale). Per esempio, vi è chi ritiene che il regime di conservazione cui risulterebbero soggetti solo i siti iscritti dovrebbe essere inteso come più rigoroso rispetto a quello delle altre zone umide, comportando un divieto d'uso assoluto, laddove il regime previsto per le altre zone umide consentirebbe invece alcune forme di utilizzo, purché razionale.

Tuttavia, si ritiene di scartare questa interpretazione, almeno per tre ragioni.

Innanzitutto, se è vero che la disposizione citata collega il regime dell'uso razionale alle zone presenti sul territorio nazionale (*in their territory*), non vi è ragione di pensare che tale regime non includa anche le zone umide iscritte nella Lista, dal momento che esse si trovano nello stesso territorio di quelle non iscritte.

In secondo luogo, l'art. 4, par. 1, chiedendo alle Parti di istituire riserve naturali a tutela di *tutte* le zone umide – cioè siano esse iscritte o meno nella Lista – impiega soltanto il termine "conservazione" riferendosi al regime da promuovere, tralasciando la nozione di "uso razionale".

Infine, e soprattutto, guardando al significato che i concetti di conservazione e di uso razionale hanno progressivamente assunto nel diritto internazionale dell'ambiente, non pare che la prima

¹⁰⁶³ Art. 2, par. 5, della Convenzione di Ramsar. Nella prassi, nessuno Stato si è finora avvalso del diritto di rimuovere dalla Lista zone umide precedentemente iscritte. In ogni caso, tale diritto non può essere esercitato fino al punto di eliminare ogni iscrizione, dal momento che, come prima evidenziato, verrebbe meno una condizione necessaria per la partecipazione alla convenzione: si concreterebbe, in questo caso, un'ipotesi di recesso dal trattato diversa da quella prevista dall'art. 11, par. 2, della convenzione in esame e quindi inammissibile secondo l'art. 54 della Convenzione sul diritto dei trattati (Vienna, 1969). Sulla modifica dei confini dei siti iscritti, v. Resolution IX.6 (Kampala, 2005), *Guidance for addressing Ramsar sites or parts of sites which no longer meet the Criteria for designation*.

¹⁰⁶⁴ Art. 4, par. 2, della Convenzione di Ramsar. Sui concetti in questione, v. Resolution VIII.20 (Valencia, 2002), *General guidance for interpreting "urgent national interests" under Article 2.5 of the Convention and considering compensation under Article 4.2*.

nozione possa implicare un regime più rigoroso della seconda, comportando un divieto assoluto di utilizzo delle risorse. A questo proposito, è stato opportunamente rilevato che:

l'“uso accorto”, proprio perché oculato, razionale, dovrebbe garantire la “conservazione”; né, d'altra parte, ci sembra che il concetto di conservazione escluda l'utilizzazione (purché razionale), ma anzi la presupponga [...].¹⁰⁶⁵

Si pensi, per esempio, alla definizione di “conservazione” contenuta nella già menzionata Convenzione sulla pesca e sulla conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (Ginevra, 1958), che rappresenta forse l'unico strumento convenzionale che specifica il significato da attribuire alla nozione in questione:

“conservation of the living resources of the high seas” means the aggregate of the measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources so as to secure a maximum supply of food and other marine products.¹⁰⁶⁶

Anche la UNCLOS, come si è visto nel capitolo precedente, collega la nozione di conservazione a forme di utilizzo delle risorse peschiere, come pure fanno altri strumenti non esaminati nel presente lavoro¹⁰⁶⁷.

Piuttosto, una differenza sostanziale di regime potrebbe individuarsi tra accordi di “conservazione” e accordi rivolti invece alla “protezione” delle specie, nel senso che solo questi ultimi vieterebbero forme di utilizzo delle risorse in questione¹⁰⁶⁸. Tuttavia, non è questa la circostanza che ricorre nel caso in esame.

Si può quindi ritenere che le due nozioni menzionate dall'art. 3 della Convenzione di Ramsar non presentino differenze rilevanti di significato. Secondo alcuni, ciò viene anche confermato dalla prassi applicativa nell'ambito del sistema convenzionale in esame, che ha in effetti concentrato l'attenzione sull'evoluzione interpretativa del concetto di “uso razionale”, tralasciando analisi terminologiche relativamente alla nozione di “conservazione”¹⁰⁶⁹.

La conferenza delle Parti (Regina, 1987) ha comunque avuto modo di chiarire che:

¹⁰⁶⁵ MAFFEI, *ult.op.cit.*, p. 157.

¹⁰⁶⁶ Art. 2 della Convenzione sulla pesca e sulla conservazione delle risorse viventi dell'alto mare (Ginevra, 1958).

¹⁰⁶⁷ Per esempio, la Convenzione sulla conservazione delle foche antartiche (Londra, 1° giugno 1972, in vigore dall'11 marzo 1978), all'art. 3 prevede l'adozione di misure “with respect to the conservation, scientific study and rational and humane use of seal resources”. Cfr. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente in Antartide*, Padova, 1993, p. 210 ss.

¹⁰⁶⁸ Cfr. MAFFEI, *Wildlife*, in (SCOVAZZI e TREVES, a cura di), *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milan, 1992, p. 323 ss.; MAFFEI, *La protezione internazionale delle specie animali minacciate* cit. pp. 2-3.

¹⁰⁶⁹ FERRAJOLO, *op.cit.*, p. 66.

The wise use of wetlands is their sustainable utilization for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem.¹⁰⁷⁰

Durante una riunione successiva (Brisbane, 1996), attraverso un evidente richiamo alla CBD, la conferenza delle Parti ha anche avuto modo di chiarire che nel sistema convenzionale in esame il concetto di “uso razionale” è ormai coincidente con quello di “uso sostenibile”:

The concept of “wise use” enshrined in the Treaty has been developed substantially and is considered to be synonymous with “sustainable use”.¹⁰⁷¹

All’art. 4, parr. 3 e 5, la Convenzione di Ramsar promuove la ricerca scientifica e la formazione professionale del personale incaricato di studiare, gestire e controllare le zone umide¹⁰⁷².

E’ altresì previsto un obbligo di sorveglianza sullo stato di conservazione delle zone umide, rispetto al quale si rileva, tuttavia, una differenza di regime tra le zone iscritte nella Lista e quelle non iscritte. L’art. 3, par. 2, prevede infatti che:

Each Contracting Party shall arrange to be informed at the earliest possible time if the ecological character of any wetland in its territory and included in the List has changed, is changing or is likely to change as the result of technological developments, pollution or other human interference. Information on such changes shall be passed without delay to the organization or government responsible for the continuing bureau duties [...].

Come si vede, se per le zone iscritte nella Lista è previsto che le Parti adottino misure per essere informate al più presto sulle modifiche delle condizioni ecologiche che si sono verificate, stanno verificandosi ovvero potranno verificarsi a seguito dello sviluppo tecnologico, dell’inquinamento o di altre interferenze di origine antropica, per le zone umide non iscritte è previsto, più genericamente, solo l’obbligo di assicurare una sorveglianza adeguata¹⁰⁷³.

¹⁰⁷⁰ “*Sustainable utilization* is defined as human use of a wetland so that it may yield the greatest continuous benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations. *Natural properties of the ecosystem* are defined as those physical, biological or chemical components, such as soil, water, plants, animals and nutrients, and the interactions between them”, Recommendation 3.3 (Regina, 1987), *Wise Use of Wetlands*.

¹⁰⁷¹ *The Ramsar 25th Anniversary Statement*.

¹⁰⁷² Si tratta di una delle prime disposizioni convenzionali elaborate sul tema e, in effetti, essa appare piuttosto succinta rispetto a quelle formulate successivamente, in contesti convenzionali diversi, sulla stessa materia. Infatti, manca ogni riferimento alla collaborazione dei paesi sviluppati con quelli in via di sviluppo, solitamente presente in altri trattati e diretto a facilitare l’adempimento degli obblighi convenzionali di controllo e gestione da parte dei paesi in via di sviluppo. Questo rappresenta un tipico tema rispetto al quale assumono un’importanza decisiva gli atti derivati adottati durante le riunioni della conferenza delle Parti, che contribuiscono a integrare, nel tempo, le schematiche previsioni convenzionali elaborate nel 1971.

¹⁰⁷³ Degno di nota è, in questo caso, il riferimento ai cambiamenti ecologici anche solo potenziali, in conformità al principio di prevenzione del danno ambientale.

Inoltre, solo in relazione alle zone umide iscritte nella Lista è previsto l'obbligo di comunicare all'Ufficio i cambiamenti ecologici in esse rilevati, potendosi individuare, in tale disposizione, la base giuridica di una forma di controllo internazionale sullo stato dei siti iscritti, giacché attraverso l'Ufficio viene informata la conferenza delle Parti.

Un ultimo obbligo formulato nel sistema convenzionale in esame concerne la cooperazione internazionale. E' infatti previsto che:

The Contracting Parties shall consult with each other about implementing obligations arising from the Convention especially in the case of a wetland extending over the territories of more than one Contracting Party or where a water system is shared by Contracting Parties. They shall at the same time endeavour to coordinate and support present and future policies and regulations concerning the conservation of wetlands and their flora and fauna.

L'obbligo di cooperare, attraverso la consultazione reciproca, viene doppiamente giustificato, in questo caso, non solo per via della condivisione di zone umide che si estendono sul territorio di più Stati ovvero si sviluppano lungo un bacino idrografico condiviso, ma anche per via della presenza dell'avifauna acquatica che occupa le zone in questione: trattandosi di specie migratrici, la doverosità di cooperare deriva dalla necessità di garantirne la tutela rispetto all'intero areale¹⁰⁷⁴.

Così illustrato il nucleo di norme convenzionali redatto nel 1971 costituente il quadro giuridico vincolante di riferimento, si possono ora esaminare alcuni degli atti derivati adottati dalla conferenza delle Parti negli anni successivi e, per ciò che qui interessa, concernenti in particolare le zone umide caratterizzate da componenti marine e costiere.

Si era poco sopra anticipato che la Convenzione di Ramsar, all'art. 2, par. 2, formula solo un criterio generale di selezione delle zone umide da iscrivere nella Lista. Rileva ora richiamare i criteri specifici che la conferenza delle Parti ha elaborato successivamente¹⁰⁷⁵.

Durante la Conferenza sulla conservazione delle zone umide e dell'avifauna acquatica (Heiligenhafen, 1974) fu dapprima elaborato un sistema di classificazione articolato in quattro ordini di criteri, rispettivamente relativi: all'importanza della zona umida per le specie selvatiche

¹⁰⁷⁴ Cfr. *infra*, par. seguente. Inoltre, è stato evidenziato che: “gli Stati [devono] favorire la conservazione anche delle altrui zone umide iscritte [...]. Questo, in particolare, si verificherà nel caso di zone umide vicino ai confini (lo Stato al quale la zona non appartiene dovrà evitare i fenomeni di inquinamento transfrontaliero), o nelle ipotesi in cui le acque che alimentano la zona umida iscritta si originino o passino nel territorio di Stati diversi da quello di appartenenza (tali Stati non dovranno causare pregiudizio all'altrui zona umida evitando, ad esempio, l'inquinamento idrico o la costruzione di dighe, sbarramenti ecc.)”, MAFFEI, *ult.op.cit.*, p. 205.

¹⁰⁷⁵ Si può rinvenire, anche in questo caso, un'analogia con il sistema della WHC, nel quale la conferenza delle Parti ha parimenti avvertito la necessità di integrare le disposizioni originarie della convenzione relativamente ai criteri di selezione dei siti, attraverso l'indicazione di criteri uniformi e dettagliati contenuti in linee guida. Per l'ultima versione di tale strumento, cfr. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01, January 2008.

minacciate; al carattere rappresentativo o unico del sito; alla rilevanza della zona umida per la ricerca scientifica ovvero per i suoi valori educativi e ricreativi; e alla fattibilità delle politiche di conservazione e di gestione rispetto alle condizioni fisiche ed ecologiche del sito e allo *status* giuridico riconosciuto allo stesso nel diritto interno¹⁰⁷⁶. Quest'ultima categoria fu in seguito soppressa, durante la prima riunione della conferenza delle Parti (Cagliari, 1980).

I criteri specifici di selezione sono stati oggetto di numerose revisioni, che non si ritiene utile richiamare dettagliatamente nel presente lavoro, fino a raggiungere la versione attuale, completata da linee guida per l'interpretazione e l'applicazione da parte degli Stati.

Tale nuova versione è contenuta in un documento programmatico (d'ora innanzi, Quadro strategico) relativo alle prospettive di sviluppo della Lista delle zone umide, adottato per la prima volta dalla conferenza delle Parti durante la settima riunione (San José, 1999) e revisionato diverse volte tra il 2002 e il 2008¹⁰⁷⁷.

In base al Quadro strategico, la Lista dovrebbe comprendere due categorie di siti: quelli caratterizzati dalla presenza di zone umide rappresentative, rare o uniche (gruppo A); e quelli che, in ragione delle specie animali e vegetali ivi presenti, sono da considerare di importanza internazionale in vista dello scopo di conservare la biodiversità (gruppo B).

Secondo il documento in questione, i siti del gruppo A dovrebbero essere individuati in base al criterio n. 1¹⁰⁷⁸ e i siti del gruppo B dovrebbero essere individuati in base a tre criteri generali (nn. 2, 3 e 4)¹⁰⁷⁹ e a cinque criteri specifici (nn. 5, 6, 7, 8 e 9)¹⁰⁸⁰, dei quali gli ultimi tre rilevano

¹⁰⁷⁶ Cfr. *Recommendations adopted by the International Conference on the Conservation of Wetlands and Waterfowl at Heiligenhafen, Federal Republic of Germany, 6 December 1974, Annex II: Recommendations for Criteria to be used in identifying Wetlands of International Importance.*

¹⁰⁷⁷ *Strategic Framework and Guidelines for the Future Development of the List of Wetlands of International Importance of the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971), Third Edition, as adopted by Resolution VII.11 (COP7, 1999) and amended by Resolutions VII.3 (1999), VIII.11 and VIII.33 (COP8, 2002), IX.1 Annexes A and B (COP9, 2005), and X.20 (COP10, 2008).*

¹⁰⁷⁸ "Criterion 1. A wetland should be considered internationally important if it contains a representative, rare, or unique example of a natural or near-natural wetland type found within the appropriate biogeographic region", *ibid.*, p. 15.

¹⁰⁷⁹ "Criterion 2. A wetland should be considered internationally important if it supports vulnerable, endangered, or critically endangered species or threatened ecological communities; Criterion 3. A wetland should be considered internationally important if it supports populations of plant and/or animal species important for maintaining the biological diversity of a particular biogeographic region; Criterion 4. A wetland should be considered internationally important if it supports plant and/or animal species at a critical stage in their life cycles, or provides refuge during adverse conditions", *ibid.*, p. 16.

¹⁰⁸⁰ "Criterion 5. A wetland should be considered internationally important if it regularly supports 20,000 or more waterbirds; Criterion 6. A wetland should be considered internationally important if it regularly supports 1% of the individuals in a population of one species or subspecies of waterbird; Criterion 7. A wetland should be considered internationally important if it supports a significant proportion of indigenous fish subspecies, species or families, life-history stages, species interactions and/or populations that are representative of wetland benefits and/or values and thereby contributes to global biological diversity; Criterion 8. A wetland should be considered internationally important if it is an important source of food for fishes, spawning ground, nursery and/or migration path on which fish stocks, either within the wetland or elsewhere, depend; Criterion 9. A wetland should be considered internationally important if it regularly supports 1% of the individuals in a population of one species or subspecies of wetland-dependent non-avian-animal species", *ibid.*, p. 16.

particolarmente per il tema della ricerca, riferendosi alla conservazione di specie ittiche (che tuttavia sono presenti anche in acque dolci)¹⁰⁸¹ e di specie diverse da quelle aviarie (ad esempio, specie di anfibi, rettili o mammiferi marini).

A precisare ulteriormente la definizione convenzionale di “zona umida di importanza internazionale”, la conferenza delle Parti ha introdotto un sistema di classificazione a uso degli Stati e dell’Ufficio. Originariamente formulato nel 1990¹⁰⁸² e in seguito fatto oggetto di revisione¹⁰⁸³, il sistema di classificazione in questione suddivide le zone umide in tre categorie generali – zone umide marine e costiere (*marine and coastal wetlands*), zone umide interne (*inland wetlands*) e zone umide artificiali (*human-made wetlands*) – comprendenti ciascuna un certo numero di tipologie specifiche (in tutto, 42), che peraltro non costituiscono un elenco esaustivo, giacché lo stesso Quadro strategico precisa che:

The categories listed herein are intended to provide only a very broad framework to aid rapid identification of the main wetland habitats represented at each site.¹⁰⁸⁴

Sulla base della classificazione suggerita, gli Stati forniscono all’Ufficio le informazioni relative alla zona umida al momento dell’iscrizione della stessa nella Lista¹⁰⁸⁵. Considerato lo scopo della presente ricerca, vale qui la pena di menzionare nel dettaglio soltanto la classificazione relativa alle zone umide marine e costiere, che si articola nel modo seguente:

A - *Permanent shallow marine waters*: in most cases less than six metres deep at low tide; includes sea bays and straits.

B - *Marine subtidal aquatic beds*: includes kelp beds, sea-grass beds, tropical marine meadows.

C - *Coral reefs*.

D - *Rocky marine shores*: includes rocky offshore islands, sea cliffs.

E - *Sand, shingle or pebble shores*: includes sand bars, spits and sandy islets; includes dune systems and humid dune slacks.

F - *Estuarine waters*: permanent water of estuaries and estuarine systems of deltas.

G - *Intertidal mud, sand or salt flats*.

¹⁰⁸¹ Cfr. Recommendation 5.9 (Kushiro, 1993), *Establishment of Ramsar guidelines on Wetlands of International Importance as fish habitat*; e Resolution V.2 (Brisbane, 1996), *Adoption of specific criteria based on fish for identifying Wetlands of International Importance*.

¹⁰⁸² Recommendation 4.7 (Montreux, 1990), *Mechanisms for improved application of the Ramsar Convention*, Annex II, lett. B: *Classification System for “Wetland Type”*.

¹⁰⁸³ Cfr. l’ultima versione in *Strategic Framework* cit.

¹⁰⁸⁴ *Strategic Framework* cit., Annex B: *Ramsar Classification System for Wetland Type*.

¹⁰⁸⁵ Gli Stati inseriscono le informazioni relative all’area protetta in un apposito modulo di iscrizione alla Lista (*Ramsar Information Sheet*, RIS).

H - *Intertidal marshes*: includes salt marshes, salt meadows, saltings, raised salt marshes; includes tidal brackish and freshwater marshes.

I - *Intertidal forested wetlands*: includes mangrove swamps, nipah swamps and tidal freshwater swamp forests.

J - *Coastal brackish/saline lagoons*: brackish to saline lagoons with at least one relatively narrow connection to the sea.

K - *Coastal freshwater lagoons*: includes freshwater delta lagoons.

Zk(a) - *Karst and other subterranean hydrological systems*: marine/coastal.

Naturalmente, al fine di classificare zone umide di importanza internazionale individuate nell'ambiente marino, anche alcune tipologie appartenenti alla terza categoria possono avere rilievo, in particolare:

1 - *Aquaculture (e.g., fish/shrimp) ponds*.

Al documento programmatico appena illustrato si aggiungono numerose linee guida adottate dalla conferenza delle Parti (*official guidelines*), che dettano regole applicative di carattere tecnico e scientifico in relazione a diversi aspetti riguardanti l'attuazione della convenzione. Alcuni di questi strumenti rilevano particolarmente per il tema della ricerca e vengono di seguito richiamati.

Innanzitutto, la conferenza delle Parti ha elaborato delle linee guida per identificare e designare tipologie di zone umide che sono solo scarsamente rappresentate nella Lista¹⁰⁸⁶. Tra le zone umide in questione vengono menzionate, per ciò che qui interessa, anche i mangrovieti (*mangroves*) e le formazioni coralline (*coral reefs*).

Le ragioni per cui le tipologie suddette non hanno ancora raggiunto un sufficiente livello di considerazione nella Lista sono state individuate dalla conferenza delle Parti nelle seguenti:

lack of recognition of the existence of particular wetland types within a particular territory; lack of recognition that coastal and marine wetland types such as mangroves and coral reefs fall within the Ramsar definition of wetlands and so are eligible for designation as Ramsar sites; difficulty in applying the guidance in completing the Ramsar Information Sheet (RIS) for Ramsar site designation, particularly in relation to the delimitation of appropriate boundaries, especially for coral reefs; uncertainty as to which particular features of these habitat types indicate the best representative examples of such wetlands under Ramsar Criterion 1; [...].¹⁰⁸⁷

¹⁰⁸⁶ Resolution VIII.11 (Valencia, 2002), *Additional guidance for identifying and designating under-represented wetland types as Wetlands of International Importance*.

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, Annex: *Guidance for identifying and designating peatlands, wet grasslands, mangroves and coral reefs as Wetlands of International Importance*, par. 4.

Per quanto concerne i mangrovieti, le linee guida sottolineano che dai due terzi ai tre quarti delle coste tropicali ne sono ricoperte, lungo l'intera fascia di latitudine da 32° N (Isola di Bermuda) a 39° S (Victoria, Australia). Lo strumento in questione richiama poi una serie di dati rivolti a evidenziare l'importante ruolo ecologico ed ecosistemico delle foreste di mangrovie¹⁰⁸⁸ e ne individua le principali cause di degrado¹⁰⁸⁹.

Nel fornire una guida all'applicazione dei criteri di selezione in relazione ai mangrovieti, la conferenza delle Parti ha specificato che:

Particular priority should be given to the designation of mangroves that form part of an intact and naturally functioning ecosystem which includes other wetland types, such as coral reefs, seagrass beds, tidal flats, coastal lagoons, salt flats, and/or estuarine complexes, since these are essential for maintaining the mangrove parts of the ecosystem. Under most circumstances, the mangrove, i.e. forested part of the site, should not be designated without inclusion of the other linked parts of the coastal ecosystem.

Networks of sites have more value than individual small areas of mangroves, since they contribute to the integrity of whole landscapes and seascapes. [...].¹⁰⁹⁰

Altre considerazioni sono rivolte alla definizione dei confini del sito umido, nonché ai processi di zonaggio e di gestione diversificata:

Mangrove conservation should categorize units on the basis of the most appropriate use such as for protection; restoration; understanding and enjoyment of natural heritage, and conservation with emphasis on sustainable use. The minimum size of a site is that which contains the greatest diversity of habitat types, including habitats for endangered, threatened, rare, or sensitive species or biological assemblages. The "naturalness" should be considered when selecting candidate sites, i.e., the extent to which an area has been protected from or has not been subjected to human-induced change. The ecological, demographic and genetic processes should also be considered because these maintain the structural and functional integrity and self-sustaining capacity of the designated site.

When defining the site boundaries, it must be considered that the more complex a system, the larger the site must be in order to be effective for conservation purposes. However, boundary definition becomes more critical the smaller the unit. If in doubt, the site should be made larger rather than smaller.¹⁰⁹¹

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*, parr. 36-40.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, parr. 42-43.

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, parr. 45-46.

¹⁰⁹¹ *Ibid.*, parr. 49-50.

Le linee guida sottolineano altresì la predominanza dei criteri 4, 7 e 8 (sopra illustrati¹⁰⁹²) per la selezione dei siti umidi nei quali sorgono foreste di mangrovie.

Concludendo su questa particolare tipologia di zona umida costiera, si ritiene opportuno ricordare che la conferenza delle Parti ha riconosciuto che la sopravvivenza di diverse comunità locali e indigene dipende essenzialmente dall'integrità delle foreste di mangrovie e dalla produttività dei relativi servizi ecologici essenziali e che tali risorse si trovano tuttavia in un processo di crescente degrado a causa dell'interferenza antropica sviluppata. Anche per queste ragioni, la conferenza ha chiesto agli Stati di revisionare le politiche e le strategie nazionali che potrebbero avere effetti dannosi sugli ecosistemi in questione e di attuare nuove misure di tutela nel rispetto dei diritti umani delle popolazioni indigene suddette e dei loro usi tradizionali, anche collegati al rapporto con la biodiversità. Inoltre, la conferenza ha esortato gli Stati nei cui territori sorgono mangrovieti allo scambio di informazioni riguardanti la conservazione e la gestione della risorsa in questione, nonché il suo uso sostenibile, attraverso processi partecipativi che garantiscano il coinvolgimento delle comunità locali e indigene. Ancora, la conferenza ha chiesto agli Stati di designare zone umide di importanza internazionale che comprendano mangrovieti, allo scopo di creare una rete coerente di protezione, a livello sia nazionale sia internazionale. Infine, la conferenza ha incoraggiato gli Stati a riconoscere appieno l'importanza del ruolo svolto dagli ecosistemi in questione nell'azione di mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'innalzamento delle acque, specialmente nei territori dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, e ha chiesto quindi di assicurare che tali ecosistemi vengano mantenuti in grado di rispondere in maniera efficace all'impatto delle minacce suddette¹⁰⁹³.

Per ciò che concerne la seconda tipologia di zona umida marina citata (le formazioni coralline), le linee guida della conferenza delle Parti stimano che l'area totale da essa interessata sia di 617.000 chilometri quadrati (circa il 15% delle acque costiere mondiali) e che si estenda, anche in questo caso, attraverso l'intera fascia delimitata dalle latitudini dei tropici¹⁰⁹⁴.

Come per i mangrovieti, le linee guida individuano i servizi ecologici essenziali svolti dagli ecosistemi dei coralli¹⁰⁹⁵ – suddividendoli, secondo la definizione darwiniana, in frangenti (*fringing reefs*), barriere (*barrier reefs*) e atolli (*atolls*)¹⁰⁹⁶ – e le cause del loro degrado¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹² Cfr. *supra*, note 1079-1080.

¹⁰⁹³ Resolution VIII.32 (Valencia, 2002), *Conservation, integrated management, and sustainable use of mangrove ecosystems and their resources*.

¹⁰⁹⁴ Sul tema v. anche GOODWIN, *Conservation of Coral Reefs Under the Ramsar Convention on Wetlands*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2006, pp. 1-31.

¹⁰⁹⁵ Resolution VIII.11 *cit.*, Annex, parr. 57-61.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, par. 53.

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, parr. 62-65.

A proposito di quanto evidenziato in precedenza circa l'ambito di applicazione spaziale della Convenzione di Ramsar, rileva osservare che le linee guida contengono la seguente avvertenza:

In determining the boundaries of a coral reef site to be designated, Contracting Parties should take into account Article 2.1 of the Convention. Since the outer parts of many coral reef systems as defined in paragraph 53 and the middle of some lagoon systems extend to below six metres water depth, boundaries of coral reefs sites should include all such parts of the reef. Moreover, since coral reef ecosystems as defined in paragraph 53 extend beyond the boundaries of the reef structure, and activities in adjacent areas can harm them, adjacent waters should, as appropriate, be included in the site designation.

Relativamente all'importanza di preservare i valori ecologici ed economici legati alle formazioni coralline, la conferenza delle Parti ha anche voluto richiamare l'Ufficio a coinvolgere la partecipazione di Stati nei cui territori sorgono gli ecosistemi in questione a prendere parte alla convenzione (si tratta, soprattutto, di paesi della regione caraibica e del Pacifico)¹⁰⁹⁸. Inoltre, la conferenza ha manifestato il suo sostegno nei confronti dell'Iniziativa internazionale per i coralli (*International Coral Reef Initiative*, ICRI) e ha evidenziato l'opportunità di una collaborazione tra l'Ufficio e il programma dell'UNEP sui mari regionali allo scopo di proteggere le risorse marine¹⁰⁹⁹.

Si segnala, infine, che le linee guida elaborate dalla conferenza delle Parti hanno riconosciuto che:

Coastal coral reef areas are best managed within the context of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) programmes.¹¹⁰⁰

A questo proposito, la conferenza ha adottato anche delle linee guida relative all'incorporazione delle questioni riguardanti le zone umide nell'ambito della gestione integrata della zona costiera¹¹⁰¹.

Come si vede, sono molti gli aspetti connessi alla tutela dell'ambiente marino che vengono affrontati dalla Convenzione di Ramsar. Sebbene il suo ambito di applicazione spaziale sia circoscritto alla fascia costiera, è indubbio che le minacce che interessano gli spazi in questione, insieme alla notevole biodiversità che li caratterizza, fanno della convenzione redatta nel 1971 uno degli strumenti più importanti sotto il profilo protezionistico. A questa potenzialità si aggiunge

¹⁰⁹⁸ Su questo tema, v. anche Recommendation 7.2 (San José, 1999), *Small Island Developing States, island wetland ecosystems, and the Ramsar Convention*.

¹⁰⁹⁹ Recommendation 6.7 (Brisbane, 1996), *Conservation and wise use of coral reefs and associated ecosystems*.

¹¹⁰⁰ Resolution VIII.11 *cit.*, Annex, par. 67.

¹¹⁰¹ Resolution VIII.4 (Valencia, 2002), *Principles and guidelines for incorporating wetland issues into Integrated Coastal Zone Management (ICZM)*. A proposito della gestione della fascia costiera, v. anche il precedente strumento raccomandatorio: Resolution 6.8 (Brisbane, 1996), *Strategic planning in coastal zones*.

quella, non certo meno importante, rappresentata dalla capacità di rinnovarsi che il sistema giuridico elaborato a Ramsar ha dimostrato di possedere nel corso del tempo, sia a livello interpretativo sia contenutistico, attraverso l'attività della conferenza delle Parti.

Per ciò che concerne la relazione tra il sistema convenzionale qui illustrato e la UNCLOS, si può certamente affermare che la Convenzione di Ramsar si pone in linea con le disposizioni relative alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino contenute nella Parte XII (in particolare, gli artt. 192; 193; 194, par. 5; 195; 197; 200; 201; e 204).

Inoltre, per quanto riguarda le risorse biologiche degli ambienti costieri, rileva il regime dettato dalla UNCLOS per le specie anadrome (art. 66), che si riproducono lungo i corsi d'acqua dolce e vivono per un certo periodo di tempo nel bacino fluviale prima di discendere verso il mare, e per quelle catadrome (art. 67), che, all'inverso, si riproducono in mare per poi risalire lungo i fiumi. In relazione a queste specie la UNCLOS, pur richiamando il principio della cooperazione internazionale, riconosce la principale responsabilità per la gestione dei banchi in capo agli Stati costieri nelle cui acque avviene la riproduzione ovvero si svolge la parte prevalente del ciclo biologico.

La conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar ha anche avvertito la necessità di promuovere una più stretta cooperazione tra l'Ufficio e il segretariato della CBD, che rappresenta senza dubbio il trattato in materia ambientale successivo che ha influito maggiormente sul regime giuridico delle zone umide (e che, del resto, è in effetti collegato alla maggior parte degli accordi ambientali esistenti). La conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar ha quindi chiesto agli Stati:

to strengthen coordination of their approach to the two Conventions, so that Ramsar can contribute in the field of wetlands to the Convention on Biological Diversity's broader work on conservation of global biological diversity.¹¹⁰²

Con particolare riferimento alle zone umide marine e costiere oggetto del c.d. mandato di Giacarta adottato nell'ambito della CBD¹¹⁰³, la conferenza delle Parti al trattato in esame ha altresì invitato:

those Contracting Parties which are also Contracting Parties to the CBD to review their national processes for implementation of CBD's Jakarta Mandate programme of work

¹¹⁰² Resolution VI.9 (Brisbane, 1996), *Cooperation with the Convention on Biological Diversity*.

¹¹⁰³ Cfr. *infra* nel presente Capitolo, par. 5.

on coastal and marine biodiversity to ensure that such reviews integrate fully the identification and designation of Ramsar sites.¹¹⁰⁴

Un ultimo strumento globale rilevante per la stretta relazione teleologica che presenta con il sistema giuridico elaborato a Ramsar e sviluppato negli anni successivi è la CMS, così come integrata dai relativi accordi sussidiari. In concreto, è infatti individuabile una vera e propria coincidenza, seppure parziale, dell'ambito oggettivo e spaziale dei due trattati, rivolti entrambi a tutelare l'*habitat* di specie determinate. Già nel 1990, la conferenza delle Parti alla Convenzione di Ramsar istituiva l'Ufficio allo scopo di:

to review, in consultation with the CMS and other appropriate secretariats, relevant information with a view to identifying shared migratory animal populations which may require conservation measures agreed upon by two or more Contracting Parties, and where possible to take actions under existing mechanisms such as agreements under the CMS.¹¹⁰⁵

Per concludere con alcuni esempi di iscrizioni contenute nella Lista di zone umide di importanza internazionale che presentano componenti prevalentemente marine e costiere – soprattutto mangrovi, praterie di posidonia e formazioni coralline¹¹⁰⁶ – si possono menzionare la riserva marina di *Turtle Beaches and Coral Reef of Tongaland* (Sudafrica), iscritta nella Lista dal 2 ottobre 1986¹¹⁰⁷; l'area protetta dell'atollo di *Jaluit* (Isole Marshall), iscritto nella Lista dal 13 luglio 2004¹¹⁰⁸; il rifugio selvatico *Gandoca-Manzanillo* (Costa Rica), iscritto nella Lista dall'11 dicembre 1995¹¹⁰⁹; o, infine, l'area naturale marina protetta di *Torre Guaceto* (Italia), iscritta nella Lista dal 21 luglio 1981¹¹¹⁰.

¹¹⁰⁴ Resolution IX.22 (Kampala, 2005), *Ramsar sites and systems of protected areas*.

¹¹⁰⁵ Resolution 4.4 (Montreux, 1990), *Implementation of Article 5 of the Convention*.

¹¹⁰⁶ Per le zone umide iscritte nella Lista che includono una presenza significativa di mangrovie, v. http://195.143.117.139/types_mangroves_present.pdf; per le zone umide iscritte nella Lista che includono una presenza significativa di formazioni coralline, v. http://195.143.117.139/types_coral_present.pdf.

¹¹⁰⁷ "Marine reserve. An important transition zone between true reef and non-limestone substrates with reef communities. Known to support 16 species of coral, 1,200 species of fish, five species of marine turtles, 41 species of marine mammal, and 49 species of bird. The flora is predominantly algal, and many species reach the southern limit of their distribution. General water recreation is a popular activity. Ramsar site no. 344", *The Annotated Ramsar List of Wetlands of International Importance*.

¹¹⁰⁸ "Conservation area. A large coral atoll comprising 91 islets with a land area of 700 ha enclosing a large lagoon and including diverse and relatively pristine marine and terrestrial habitats, such as reefs, sandflats, seagrass beds, mangroves, and sand cays. There is a considerable range of relatively healthy marine species populations of reef fish and invertebrates, and though terrestrial species are more limited there are turtle nesting beaches and seabird roosting islands in relatively stable conditions. Fewer than 2000 people practice a subsistence lifestyle. Traditional land ownership and resource management has been effective, but as resource uses fall increasingly under local government councils there has been a decline in sustainable management awareness and practices. Potential threats include over-harvesting, especially of marine species for off-island markets, and the prospect of rising sea levels associated with global warming. A management plan is in effect. Ramsar site no. 1389", *ibid*.

¹¹⁰⁹ "Wildlife Refuge. A coastal lagoon consisting of coral reefs, seagrass beds, beaches and cliffs with flooded lowland areas between. The vegetation forms an unusual association of swamp forests composed of "yolillo" *Raphia taedigera* and *Camnosperma panamensis*, *Prioria coparifera*, and some mangroves. An important area for nesting sea

4. I siti naturali marini e costieri dal valore universale eccezionale

La Convenzione di Ramsar rappresenta il primo strumento a carattere universale finalizzato a proteggere determinati *habitat* naturali. La preparazione di un secondo strumento internazionale, questa volta relativo alla conservazione di siti naturali dal valore universale eccezionale, informò tuttavia l'attività dell'IUCN già a partire dalla fine degli anni sessanta.

Con la risoluzione n. 2398 (XXIII) del 3 dicembre 1968, su proposta della Svezia e di altri paesi, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva ufficialmente avviato i preparativi per la conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, che si sarebbe riunita a Stoccolma quattro anni dopo. Lo scopo era quello di considerare in maniera complessiva i problemi concernenti il rapporto tra l'uomo e il suo ambiente, ormai soggetto a profondi cambiamenti, nel convincimento che il veloce e continuo degrado della qualità ambientale determini conseguenze sul benessere fisico, mentale e sociale dell'essere umano, sulla sua dignità e sulla possibilità effettiva di esercitare diritti umani fondamentali, nei paesi in via di sviluppo come pure nei paesi industrializzati¹¹¹¹.

Tra i gruppi di esperti incaricati di studiare i numerosi temi che la conferenza internazionale avrebbe poi affrontato a Stoccolma, fu creato anche un Gruppo di lavoro intergovernativo per la conservazione (IWGC), con il mandato di:

[to] develop a constitution for [a] World Heritage Foundation, to define its objectives and mode of action, to settle the criteria for the selection of natural areas and sites, and to outline the measures to be adopted by States for the conservation of trust areas.¹¹¹²

Nel frattempo, l'UNESCO iniziava l'elaborazione di un progetto di strumento globale concernente la protezione di monumenti, complessi di edifici e siti culturali dal valore

turtles inhabiting the Caribbean. The site supports a high diversity of species, some of which are endangered or threatened, including birds, reptiles, molluscs and fish (marine, estuarine and freshwater), crustaceans, including lobster and 32 coral species. The fishery is an important source of revenue for local inhabitants. The site is part of the Talamanca-Caribe Biological Corridor and shares a border with Panama. Ramsar site no. 783", *ibid*.

¹¹¹⁰ "A small, brackish marsh dissected by a network of canals and separated from the sea by a dune system. The site includes adjacent shallow seas and several small islands. Vegetation associations of particular interest are supported, including a diverse aquatic community and areas of Mediterranean scrub. The marsh is an important staging area for several species of migratory birds and provides habitat for various endangered waterbirds. The site is of archaeological interest, owing to the presence of the remains of a Neolithic village. The site, subject to inputs of sewage and industrial effluent, was added to the Montreux Record in 1993 due to the various anthropogenic disturbances [removed from the Record in 2000]. Ramsar site n. 215", *ibid*.

¹¹¹¹ Cfr. UNGA Resolution 2398 (XXIII) of 3 December 1968, Preamble.

¹¹¹² *Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference of the Human Environment*, 26 February 1971, UN Doc. A/CONF/48/PC.9, par. 54.

universale¹¹¹³, mentre l'IUCN si occupava di redigere un correlativo progetto riguardante la conservazione dei siti naturali. La finalizzazione dei due progetti in un testo unico da parte della conferenza generale dell'UNESCO¹¹¹⁴ è all'origine della WHC, che si occupa della conservazione del patrimonio mondiale culturale e naturale.

Richiamata fin dal titolo del trattato, l'idea del "patrimonio mondiale" (*world heritage*) vale a evidenziare l'importanza di salvaguardare quei beni culturali e naturali che possono essere considerati alla stregua di una vera e propria "eredità" universale, unica e insostituibile (*unique and irreplaceable*) perché comune a tutti i popoli del mondo (*of mankind as a whole*), a prescindere da ogni specifica appartenenza locale o nazionale (*to whatever people it may belong*), attraverso un sistema di protezione e di assistenza che sia, pertanto, non solo efficace, ma anche collettivo (*collective*), cioè collegato a una forma di responsabilità incombente sulla comunità internazionale nel suo complesso¹¹¹⁵.

L'elemento distintivo fondamentale che vale a ricondurre certi beni nell'ambito del patrimonio mondiale è individuabile nella caratteristica di presentare un valore universale eccezionale (*outstanding universal value*), presumibilmente nel confronto con altri beni culturali ovvero naturali, i quali, sebbene idonei a suscitare un interesse comunque meritevole di considerazione secondo altri criteri di valutazione, tuttavia non rappresentano beni unici, eccezionali e superlativi per la generalità dei popoli del mondo. A questo proposito, le già menzionate linee guida operative per l'attuazione della WHC specificano che:

The Convention is not intended to ensure the protection of all properties of great interest, importance or value, but only for a select list of the most outstanding of these from an international viewpoint. It is not to be assumed that a property of national and/or regional importance will automatically be inscribed on the World Heritage List.¹¹¹⁶

Considerato il tema della presente ricerca, dopo una breve introduzione di carattere generale allo strumento in questione, la WHC verrà di seguito esaminata solo per ciò che concerne la protezione dei siti del patrimonio mondiale naturale che presentano significative componenti marine e costiere.

¹¹¹³ Cfr. UNESCO, *International Instruments for the Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites*, SHC/MD/17, Paris, 30 June 1971, Annex II: *Preliminary Draft Convention*.

¹¹¹⁴ Cfr. *Draft Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage and Draft Recommendation Concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage*, 17 C/18, Paris, 15 June 1972.

¹¹¹⁵ Cfr. WHC, Preamble.

¹¹¹⁶ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 52.

Allo scopo di assicurare la protezione di siti dal valore universale eccezionale, la WHC si avvale di un Comitato, di una Lista del patrimonio mondiale, di una Lista del patrimonio mondiale in pericolo e di un Fondo del patrimonio mondiale¹¹¹⁷.

In rappresentanza delle Parti e in cooperazione con le stesse, nonché coadiuvato da organismi consultivi (*Advisory Bodies*) specializzati¹¹¹⁸, il Comitato è investito delle seguenti funzioni¹¹¹⁹. Sulla base delle istanze di nomina presentate dagli Stati, l'organo in questione identifica i siti di valore universale eccezionale e li iscrive nella Lista del patrimonio mondiale¹¹²⁰; valuta lo stato di conservazione dei siti iscritti¹¹²¹; iscrive ovvero rimuove siti dalla Lista del patrimonio mondiale in pericolo¹¹²²; rimuove siti dalla Lista del patrimonio mondiale¹¹²³; definisce le procedure in base alle quali vengono considerate le istanze di assistenza internazionale per la protezione dei siti formulate dagli Stati parte alla WHC¹¹²⁴; definisce le modalità più vantaggiose per gestire le risorse del Fondo del patrimonio mondiale allo scopo di assistere gli Stati nella protezione dei siti dal valore universale eccezionale¹¹²⁵; presenta all'assemblea generale degli Stati parte alla WHC e alla conferenza generale dell'UNESCO un rapporto biennale relativo alle suddette attività¹¹²⁶; valuta periodicamente il livello di attuazione della WHC; e adotta, a seguito di sistematiche revisioni, le relative linee guida operative.

¹¹¹⁷ "Each Party is required to contribute to the Fund according to the level of its contribution to the regular budget of UNESCO, which means that most of the money in the Fund is provided by a relatively few wealthy States and that the financial burden on developing countries is very small", Lyster, *op.cit.*, p. 209.

¹¹¹⁸ L'ICOMOS valuta le iscrizioni relative al patrimonio culturale e l'IUCN quelle relative al patrimonio naturale. In particolare: "ICOMOS and IUCN make their recommendations under three categories: a) properties which are **recommended for inscription** without reservation; b) properties which are **not recommended** for inscription; c) nominations which are recommended for **referral** or **deferral**", *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 151.

¹¹¹⁹ *Ibid.*, par. 25.

¹¹²⁰ Art. 11, par. 2, della WHC.

¹¹²¹ Artt. 11, par. 7, e 29 della WHC.

¹¹²² Art. 11, parr. 4 e 5, della WHC.

¹¹²³ "Although the Convention does not contain any specific provision referring to the deletion of a property from the World Heritage List, the possibility of such a deletion must be considered as inherent to the object and purpose of the Convention. The Committee is responsible for examining whether or not the property in question should be removed from the World Heritage List. [...]. The question on whether the consent of the territorial state is necessary for the Committee to carry out such a deletion must receive a negative answer. [...]. Although the previous inclusion of the property in question in the List of World Heritage in Danger is a possibility which may be envisaged by the Committee, depending on the circumstances, it is not a necessary condition for the deletion of that property from the World Heritage List", BUZZINI e CONDORELLI, *Article 11: List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List*, in FRANCONI (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention – A Commentary*, Oxford, 2008, pp. 198-199. Le linee guida operative definiscono la procedura per un'eventuale cancellazione dalla Lista del patrimonio mondiale ai parr. 191-198.

¹¹²⁴ Art. 21, parr. 1 e 3, della WHC.

¹¹²⁵ Art. 13, par. 6, della WHC.

¹¹²⁶ Art. 29, par. 3, della WHC e reg. 49 delle Regole di procedura del Comitato. Cfr. *Committee Rules of Procedures, adopted by the Committee at its first session (Paris, 1977) and amended at its second (Washington, D.C., 1978), third (Luxor, 1979), twentieth (Merida, 1996), twenty-fourth (Cairns, 2000) and twenty-fifth (Helsinki, 2001) ordinary and sixth extraordinary (Paris, 2003) sessions*. Le linee guida operative, inoltre, specificano che: "The General Assembly of States Parties to the *World Heritage Convention* meets during the sessions of the General Conference of UNESCO", *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 17.

Allo scopo di facilitare l'attuazione della WHC, il Comitato definisce degli obiettivi strategici (*Strategic Objectives*), che vengono anch'essi periodicamente riveduti e aggiornati. Nel 2002, il Comitato ha definito quattro obiettivi strategici: rafforzare la credibilità (*credibility*) del patrimonio mondiale; assicurarne l'effettiva conservazione (*conservation*); promuovere lo sviluppo di capacità autonome di intervento e di gestione del patrimonio da parte degli Stati (*capacity-building*); e accrescere il grado di consapevolezza, di coinvolgimento e di sostegno da parte del pubblico attraverso la comunicazione (*communication*)¹¹²⁷. Dietro proposta neozelandese, a questi quattro obiettivi si è più di recente aggiunto quello di valorizzare il ruolo delle comunità (*communities*) nell'attuazione della WHC¹¹²⁸.

L'iscrizione di un sito nella Lista del patrimonio mondiale si realizza attraverso passaggi distinti. Innanzi tutto, gli Stati parte alla WHC sottopongono al Comitato un "inventario" (*inventory*) dei siti nazionali che essi considerano idonei all'iscrizione. Gli inventari così archiviati e aggiornati su base periodica costituiscono le c.d. Liste provvisorie (*Tentative Lists*). Per ottenere l'iscrizione di un sito nella Lista del patrimonio mondiale, gli stessi Stati devono in seguito presentare una specifica istanza di nomina, che viene valutata dal Comitato coadiuvato dagli organismi consultivi specializzati¹¹²⁹. Si noti che, a questo proposito, le linee guida operative stabiliscono chiaramente che:

Nominations to the World Heritage List are not considered unless the nominated property has already been included on the State Party's Tentative List.¹¹³⁰

Solo per ciò che concerne il patrimonio naturale, l'IUCN conserva un ruolo fondamentale in qualità di organo consultivo (*Advisory Body*) del Comitato, essendo incaricato di valutare le istanze di nomina proposte dagli Stati e di controllare lo stato di conservazione dei siti naturali iscritti nella Lista del patrimonio mondiale¹¹³¹.

¹¹²⁷ Cfr. *Budapest Declaration*, 2002. Testo consultabile in World Heritage Committee, 26th Session (Budapest, 2002), WHC-02/CONF.202/25, par. 9.

¹¹²⁸ Così la Nuova Zelanda ha giustificato l'inserimento del quinto obiettivo strategico: "Heritage protection without community involvement and commitment is an invitation to failure; Coupling community to the conservation of heritage is consistent with international best practice, as evidenced by comparable international regimes; Conservation, capacity building, credibility and communication are all intrinsically linked to the idea of community; Heritage protection, should, wherever possible, reconcile the needs of human communities, as humanity needs to be at the heart of conservation", World Heritage Committee, 31st Session (Paris, 2007), WHC-07/31.COM/13B, par. 1. I cinque obiettivi strategici così definiti vengono denominati le "cinque C". Cfr. *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 25-26.

¹¹²⁹ Le linee guida operative specificano come redigere l'istanza di nomina al par. 132. L'istanza di nomina è considerata completa (*complete*) solo se contiene tutti i requisiti indicati dal Comitato.

¹¹³⁰ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 63.

¹¹³¹ *Ibid.*, par. 37 e 145.

Il Comitato può altresì iscrivere un sito nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo¹¹³², quando ricorrono le seguenti condizioni:

- a) the property under consideration is on the World Heritage List;
- b) the property is threatened by serious and specific danger;
- c) major operations are necessary for the conservation of the property;
- d) assistance under the *Convention* has been requested for the property; [...].¹¹³³

In aggiunta, è richiesto che i fattori idonei a minacciare l'integrità del sito siano suscettibili di essere neutralizzati attraverso l'intervento umano (*amenable to correction by human action*)¹¹³⁴: se così non fosse, infatti, l'iscrizione del sito minacciato nella lista in questione non potrebbe comunque determinare alcun miglioramento rispetto alla sorte del sito stesso.

Infine, su base annuale, il Comitato revisiona lo stato di conservazione dei siti iscritti nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo, avvalendosi di specifiche procedure di controllo (*Reactive Monitoring*) e delle missioni di esperti che ritenga opportuno inviare sul campo¹¹³⁵.

E' il caso di evidenziare come, a differenza degli strumenti in precedenza esaminati, la WHC presenti una notevole forza incentivante nel complesso sistema di regole rivolto alla protezione dei siti dal valore universale eccezionale. Infatti, tale strumento non solo consente di attribuire un riconoscimento internazionale a determinati spazi naturali situati sul territorio degli Stati parte, ma, attraverso un sistema internazionale di cooperazione e assistenza tecnica e finanziaria, assicura altresì ai paesi in via di sviluppo di proteggere siti presenti sul proprio territorio che altrimenti

¹¹³² Art 11, par. 4, della WHC.

¹¹³³ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 177. Le linee guida operative specificano che il Comitato può iscrivere un sito nella lista in questione quando si verifica una situazione di pericolo accertato (*ascertained danger*) ovvero potenziale (*potential danger*) che, nel particolare caso dei siti naturali, consiste in: "a) ASCERTAINED DANGER - The property is faced with specific and proven imminent danger, such as: i) A serious decline in the population of the endangered species or the other species of outstanding universal value for which the property was legally established to protect, either by natural factors such as disease or by man-made factors such as poaching. ii) Severe deterioration of the natural beauty or scientific value of the property, as by human settlement, construction of reservoirs which flood important parts of the property, industrial and agricultural development including use of pesticides and fertilizers, major public works, mining, pollution, logging, firewood collection, etc. iii) Human encroachment on boundaries or in upstream areas which threaten the integrity of the property. b) POTENTIAL DANGER - The property is faced with major threats which could have deleterious effects on its inherent characteristics. Such threats are, for example: i) a modification of the legal protective status of the area; ii) planned resettlement or development projects within the property or so situated that the impacts threaten the property; iii) outbreak or threat of armed conflict; iv) the management plan or management system is lacking or inadequate, or not fully implemented", *ibid.*, par. 180.

¹¹³⁴ "[I]n case of natural properties, most threats will be man-made and only very rarely a natural factor (such as an epidemic disease) will threaten the integrity of the property", *ibid.*, par. 181. Il Comitato può decidere circa l'iscrizione di un sito nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo tenendo conto, infine, anche di alcuni fattori supplementari, che sono indicati in *ibid.*, par. 182.

¹¹³⁵ *Ibid.*, par. 190.

rischierebbero di degradarsi o, peggio, di scomparire¹¹³⁶. A partire dal 2007, è stato altresì definito il seguente ordine di priorità:

when funds available are limited and a selection has to be made, preference is given to:

- a Least Developed Country or Low Income Economy as defined by the United Nations Economic and Social Council's Committee for Development Policy, or
- Lower Middle Income Country as defined by the World Bank, or
- Small Island Developing State (SIDS), or
- State Party in a post-conflict situation; [...].¹¹³⁷

La WHC definisce il “patrimonio naturale” (*natural heritage*) all’art. 2¹¹³⁸:

For the purposes of this Convention, the following shall be considered as "natural heritage":

natural features consisting of physical and biological formations or groups of such formations, which are of outstanding universal value from the aesthetic or scientific point of view;

geological and physiographical formations and precisely delineated areas which constitute the habitat of threatened species of animals and plants of outstanding universal value from the point of view of science or conservation;

natural sites or precisely delineated natural areas of outstanding universal value from the point of view of science, conservation or natural beauty.¹¹³⁹

Alcuni problemi interpretativi potrebbero derivare dalla circostanza che la WHC non definisce quali peculiari caratteristiche possano concorrere a determinare il “valore universale eccezionale” di

¹¹³⁶ Art. 7 e Sez. IV, V e VI della WHC. “The World Heritage Convention is the only treaty to offer developing countries a material incentive to protect outstanding wildlife habitats”, Lyster, *op.cit.*, p. 209.

¹¹³⁷ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 239. Cfr. anche World Heritage, 31st Session (Paris, 2007), WHC-07/31.COM/18B.

¹¹³⁸ Il “patrimonio culturale” (*cultural heritage*) è definito all’art. 1 della WHC.

¹¹³⁹ A proposito della definizione in questione, è stato osservato che: “While clearly innovative in its recognition of ‘natural heritage’, the language of Article 2 does not refer to modern ecological concepts such as ecosystems or biological diversity, nor have these been introduced subsequently to the treaty text. [...]. Other treaty gaps are the absence of provisions setting out good practice in the management of such sites – eg protected area designation, buffer zones, and an appropriate management regime for the site buttressed by legal and administrative controls – such as those found in Article 8 of the 1992 Convention on Biological Diversity”, REDGWELL, *Article 2: Definition of Natural Heritage*, in FRANCONI (a cura di), *ult.op.cit.*, p. 65. In ogni caso, gli elementi “mancanti” sono stati successivamente integrati attraverso l’adozione e la revisione periodica delle linee guida operative da parte del Comitato.

un sito da iscrivere nella Lista del patrimonio mondiale. Le linee guida operative, tuttavia, stabiliscono che la suddetta locuzione vale, in generale, a descrivere:

cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity.¹¹⁴⁰

Per quanto concerne, più in particolare, i siti naturali, il Comitato ha definito i seguenti criteri di selezione. Perché un sito naturale venga iscritto nella Lista del patrimonio mondiale, è richiesto che esso, congiuntamente ovvero alternativamente:

(vii) contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance;

(viii) be outstanding examples representing major stages of earth's history, including the record of life, significant on-going geological processes in the development of landforms, or significant geomorphic or physiographic features;

(ix) be outstanding examples representing significant ongoing ecological and biological processes in the evolution and development of terrestrial, fresh water, coastal and marine ecosystems and communities of plants and animals;

(x) contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity, including those containing threatened species of outstanding universal value from the point of view of science or conservation.¹¹⁴¹

Come si vede, a differenza dei trattati ambientali rivolti a tutelare specie determinate di fauna o flora ovvero particolari *habitat* minacciati, la WHC è diretta a proteggere caratteristiche conformazioni “fisiche” della natura, che presentano un valore universale eccezionale per le ragioni suesposte¹¹⁴².

Per raggiungere quel valore universale eccezionale che li rende meritevoli di protezione attraverso l’iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale, i siti naturali devono anche rispettare il

¹¹⁴⁰ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 49.

¹¹⁴¹ *Ibid.*, par. 77.

¹¹⁴² A questo proposito, nei primi anni di vigenza della WHC era stato osservato che: “One might argue, for example, that the blue whale (*Balaenoptera musculus*) should be considered part of the world’s natural heritage because it is the largest creature ever to have inhabited our planet, but it does not qualify under Article 2 because it is a mobile animal and not immovable property. Similar conditions apply to cultural heritage which cannot include paintings and other movable works of art”, Lyster, *op.cit.*, p. 213. Le linee guida operative hanno successivamente specificato che: “Nominations of immovable heritage which are likely to become movable will not be considered”, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 48.

requisito dell'integrità (*integrity*)¹¹⁴³. Le linee guida operative dimostrano, sul punto, un certo margine di flessibilità, laddove riconoscono che:

no area is totally pristine and that all natural areas are in a dynamic state, and to some extent involve contact with people.¹¹⁴⁴

La condizione di integrità viene definita con riferimento a ciascuno dei criteri selettivi del patrimonio naturale sopra richiamati¹¹⁴⁵. In ogni caso, è richiesto che le eventuali interferenze umane presenti nell'area in questione si sviluppino sempre in maniera ecologicamente sostenibile.

Per quanto riguarda il rapporto tra patrimonio naturale e culturale, due considerazioni si impongono.

Innanzitutto, sebbene non ne sia fatta espressa menzione nella WHC, viene altresì riconosciuta la presenza – per la verità piuttosto frequente – e la conseguente potenziale iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale di siti “misti”, culturali e naturali:

Properties shall be considered as “mixed cultural and natural heritage” if they satisfy a part of the whole of the definitions of both cultural and natural heritage laid out in Articles 1 and 2 of the *Convention*.¹¹⁴⁶

¹¹⁴³ I beni culturali devono rispettare anche il requisito dell'autenticità (*authenticity*).

¹¹⁴⁴ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 90.

¹¹⁴⁵ “Properties proposed under criterion (vii) should be of outstanding universal value and include areas that are essential for maintaining the beauty of the property. For example, a property whose scenic value depends on a waterfall, would meet the conditions of integrity if it includes adjacent catchment and downstream areas that are integrally linked to the maintenance of the aesthetic qualities of the property.

Properties proposed under criterion (viii) should contain all or most of the key interrelated and interdependent elements in their natural relationships. For example, an "ice age" area would meet the conditions of integrity if it includes the snow field, the glacier itself and samples of cutting patterns, deposition and colonization (e.g. striations, moraines, pioneer stages of plant succession, etc.); in the case of volcanoes, the magmatic series should be complete and all or most of the varieties of effusive rocks and types of eruptions be represented.

Properties proposed under criterion (ix) should have sufficient size and contain the necessary elements to demonstrate the key aspects of processes that are essential for the long term conservation of the ecosystems and the biological diversity they contain. For example, an area of tropical rain forest would meet the conditions of integrity if it includes a certain amount of variation in elevation above sea level, changes in topography and soil types, patch systems and naturally regenerating patches; similarly a coral reef should include, for example, seagrass, mangrove or other adjacent ecosystems that regulate nutrient and sediment inputs into the reef.

Properties proposed under criterion (x) should be the most important properties for the conservation of biological diversity. Only those properties which are the most biologically diverse and/or representative are likely to meet this criterion. The properties should contain habitats for maintaining the most diverse fauna and flora characteristic of the bio-geographic province and ecosystems under consideration. For example, a tropical savannah would meet the conditions of integrity if it includes a complete assemblage of co-evolved herbivores and plants; an island ecosystem should include habitats for maintaining endemic biota; a property containing wide ranging species should be large enough to include the most critical habitats essential to ensure the survival of viable populations of those species; for an area containing migratory species, seasonal breeding and nesting sites, and migratory routes, wherever they are located, should be adequately protected”, *ibid.*, parr. 92-94.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, par. 46.

Inoltre, le linee guida operative specificano che, nell'adempimento del suo mandato, il Comitato cerca di stabilire un equilibrio tra i livelli di rappresentatività del patrimonio culturale, da un lato, e naturale, dall'altro. In altre parole, la Lista del patrimonio mondiale aspira a essere bilanciata (*balanced*) e credibile (*credible*) nel rappresentare entrambi gli aspetti di quell'eredità universale che si propone di proteggere¹¹⁴⁷.

Risulta in questa sede interessante evidenziare come, nella volontà di mantenere l'equilibrio suddetto, il Comitato abbia previsto un meccanismo di selezione dei siti espressamente rivolto allo scopo. Nelle linee guida operative è infatti stabilito che, innanzi tutto, il Comitato esamini fino a due istanze di nomina per ogni Stato parte della WHC. Una delle due istanze proposte deve essere relativa al patrimonio naturale e vengono eaminate fino a un massimo di 45 istanze di nomina ogni anno. Se, tuttavia, il numero massimo appena richiamato viene superato, il Comitato si attiene, nella valutazione, a un ordine di priorità, che vede al quarto posto proprio l'esame delle istanze di nomina relative al patrimonio naturale, immediatamente dopo quelle presentate dagli Stati che non hanno siti iscritti ovvero ne hanno al massimo tre e da quelli le cui istanze siano state precedentemente respinte a causa del superamento del numero massimo di istanze presentate¹¹⁴⁸.

Per quanto concerne, infine, gli obblighi fondamentali di protezione che vengono riconosciuti in capo alle Parti, è importante chiarire preliminarmente che tali obblighi si applicano ai siti che si trovano sul territorio nazionale degli Stati parte alla WHC, a prescindere dall'iscrizione dei siti stessi nella Lista del patrimonio mondiale. Come opportunamente è stato sottolineato:

The visibility of the World Heritage List should not lead the reader to confusion and to conclude that the Convention applies only to listed heritage.¹¹⁴⁹

L'art. 4 della WHC stabilisce che:

Each State Party to this Convention recognizes that the duty of ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2 and situated on its territory, belongs primarily to that State. It will do all it can to this end, to the utmost of its own resources and, where appropriate, with any international assistance and co-operation, in particular, financial, artistic, scientific and technical, which it may be able to obtain.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*, parr. 54 e 57.

¹¹⁴⁸ *Ibid.*, par. 61.

¹¹⁴⁹ CARDUCCI, *Articles 4-7: National and International Protection of the Cultural and Natural Heritage*, in FRANCONI (a cura di), *ult.op.cit.*, p. 113.

La protezione del patrimonio (culturale e naturale) situato nel territorio di uno Stato costituisce una finalità alla quale, in realtà, tende già la maggior parte delle legislazioni nazionali: se queste ultime definiscono regimi protezionistici per beni e siti di importanza regionale o nazionale, difficilmente un sito potenzialmente selezionabile sulla base del criterio generale del valore universale eccezionale rimarrà privo di tutela legislativa a livello interno. Rimane comunque importante tenere a mente quanto poc'anzi evidenziato, cioè che l'obbligo di protezione si estende fino a comprendere anche quei siti che non risultano iscritti nella Lista del patrimonio mondiale, ma che potrebbero esserlo in futuro, rientrando gli stessi nelle definizioni di patrimonio mondiale contenute nella WHC. Se ne deve dedurre che gli Stati soggiacciono all'obbligo in questione quantomeno per tutti i siti che hanno segnalato al Comitato nelle Liste provvisorie.

L'obbligo di protezione incombe in primo luogo (*primarily*) sullo Stato nel cui territorio sorge il sito in questione. Lo Stato è tenuto a fare tutto quanto rientra nelle sue possibilità per adempiere all'obbligo suddetto, perciò esso è chiamato a fare uso, innanzi tutto, delle risorse nazionali che abbia a disposizione. L'intervento esterno, che si realizza attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionali, viene invece consentito dal Comitato solo laddove quest'ultimo lo ritenga opportuno.

L'art. 5 della WHC prevede che:

To ensure that effective and active measures are taken for the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage situated on its territory, each State Party to this Convention shall endeavor, in so far as possible, and as appropriate for each country:

(a) to adopt a general policy which aims to give the cultural and natural heritage a function in the life of the community and to integrate the protection of that heritage into comprehensive planning programmes;

(b) to set up within its territories, where such services do not exist, one or more services for the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage with an appropriate staff and possessing the means to discharge their functions;

(c) to develop scientific and technical studies and research and to work out such operating methods as will make the State capable of counteracting the dangers that threaten its cultural or natural heritage;

(d) to take the appropriate legal, scientific, technical, administrative and financial measures necessary for the identification, protection, conservation, presentation and rehabilitation of this heritage; and

(e) to foster the establishment or development of national or regional centres for training in the protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage and to encourage scientific research in this field.

La disposizione citata enumera una serie di misure che gli Stati parte alla WHC devono sforzarsi di adottare all'interno del proprio territorio, nei limiti in cui tali misure si rendano possibili e appropriate in considerazione delle specifiche situazioni nazionali.

Così illustrate in maniera generale le principali caratteristiche del sistema giuridico definito attraverso la WHC, si tratta ora di evidenziarne l'applicazione con riferimento alla protezione di siti marini e costieri dal valore universale eccezionale.

Benché la sua analisi fosse solo circoscritta agli ecosistemi delle piccole isole tropicali, un seminario organizzato dall'UNESCO a Hanoi (Vietnam) nei primi mesi del 2002 servì comunque a riconoscere le potenzialità insite nella WHC per la tutela della biodiversità marina¹¹⁵⁰.

I partecipanti al seminario riconobbero che solo pochi siti risultano iscritti nella Lista del patrimonio mondiale sulla base del loro eccezionale valore universale dal punto di vista "marino" e che in numerosi ecosistemi tropicali, marini, costieri e insulari si registra un costante declino ecologico, economico e sociale a causa dell'impoverimento ambientale.

Di conseguenza, il gruppo di esperti raccomandava al Comitato, fra altre azioni, quanto segue:

1. Immediate steps and attention must be taken to enhance global marine conservation efforts [...].

3. An ecosystem-approach should be applied to develop a "network" of outstanding sites under World Heritage protection in light of the diversity and connectivity of the marine environment. [...].

5. Whenever feasible, marine World Heritage sites and other MPAs must be large enough to include the sources of larvae needed to replenish populations of organisms depleted by disturbances, to encompass important migration routes, and to fully protect viable breeding stocks of species that are endangered or crucial to ecosystem integrity.

8. Where shipping occurs through or near a World Heritage site, investigations should be initiated to determine whether designation of the area as a Particularly Sensitive Sea Area by the International Maritime Organization would be appropriate.

9. The unique biodiversity attributes of areas of the high seas and threats to which they are subject need to be recognized by a program to identify and establish World Heritage sites that represent these attributes. [...].

12. As effectively managed areas, World Heritage sites can play a key role as models for "BEST PRACTICE" in the management of marine protected areas. [...].

16. Other mechanisms, such as Biosphere Reserves, Ramsar site designations and marine protected area networks should be applied to strengthen and complement the World Heritage Convention and give international recognition to important marine sites.¹¹⁵¹

¹¹⁵⁰ *World Heritage Marine Biodiversity Workshop: Filling Critical Gaps and Promoting Multi-Site Approaches to New Nominations of Tropical Coastal, Marine and Small Island Ecosystems*, Hanoi (Vietnam), 2002. Per consultare gli atti del seminario, cfr. HILLARY, KOKKONEN e MAX (a cura di), *Proceedings of the World Heritage Marine Biodiversity Workshop, Hanoi, Viet Nam (February 25-March 1, 2002)*, UNESCO, World Heritage Center, Paris, 2003.

Il seminario, inoltre, individuava una serie di siti marini transfrontalieri in diverse regioni tropicali (*regional priority areas*) e identificava le potenzialità di espansione dei confini di alcuni siti già iscritti nella Lista del patrimonio mondiale¹¹⁵².

Risale invece al 2004 la richiesta, rivolta al Centro per il patrimonio mondiale da parte del Comitato, di considerare l'avvio di un programma specifico per il patrimonio mondiale costituito da siti prevalentemente marini e costieri¹¹⁵³. L'anno successivo, il Comitato avviava ufficialmente il "Programma marino del patrimonio mondiale" (*World Heritage Marine Programme*)¹¹⁵⁴ e ne approvava il piano finanziario per il biennio¹¹⁵⁵.

Il programma in questione limita il proprio ambito di intervento ai siti marini e costieri che rispondono alla seguente definizione:

Definition of "marine" for the purposes of this programme is:

- properties for which marine values have been the principal reason for inscription as World Heritage (e.g. Great Barrier Reef), [...],
- properties, which are terrestrial (sometimes terrestrial values have been the principal reason for inscription) but also have a marine protected area attached to the World Heritage property (e.g. Sian Ka'an Biosphere Reserve), [...],
- properties that have only coastal components with no marine protected areas attached (e.g. Dorset and East Devon Coast), [...], and
- properties that have been inscribed for cultural heritage criteria but could potentially be inscribed as mixed properties to include a marine component, [...].

Due to limited capacity, majority of activities under the Marine Programme have so far focused on sites within the first two categories and those that are situated in developing countries.¹¹⁵⁶

Lo scopo generale del programma marino consiste nell'assicurare la conservazione delle aree protette marine e costiere potenzialmente istituibili ovvero già esistenti che presentano un valore universale eccezionale. In particolare, il programma si propone di assistere gli Stati parte alla WHC nella presentazione di istanze di nomina di nuovi siti ovvero di estensione dei confini di siti marini e

¹¹⁵¹ *Hanoi Statement*, UNESCO, 2002.

¹¹⁵² "These areas were chosen based primarily on biodiversity-related criteria, given currently available information from major marine ecosystem and provinces throughout the world", *ibid*.

¹¹⁵³ Cfr. World Heritage Committee, 28th Session (Suzhou, 2004), WHC-04/28.COM/26, par. 9 (Decision 28COM 9, par. 6).

¹¹⁵⁴ Cfr. World Heritage Committee, 29th Session (Durban 2005), WHC-05/29.COM/5, Annex I.

¹¹⁵⁵ Cfr. World Heritage Committee, 29th Session (Durban, 2005), WHC-05/29.COM/22, par. 5 (Decision 29COM 5B, par. 4).

¹¹⁵⁶ World Heritage Committee, 29th Session (Durban 2005), WHC-05/29.COM/5, Annex I, par. 15.

costieri già iscritti nella Lista del patrimonio mondiale, nonché di fornire il sostegno tecnico e finanziario necessario per la gestione delle aree suddette¹¹⁵⁷.

Con riferimento ai primi quattro obiettivi strategici elaborati dal Comitato e poco sopra richiamati, il programma marino si propone di: promuovere la *credibilità* del patrimonio mondiale attraverso il coinvolgimento dei paesi ancora scarsamente rappresentati del Pacifico e della regione caraibica e facilitare le nomine di siti marini “collegati” (*serial*)¹¹⁵⁸ o transfrontalieri (*transboundary*)¹¹⁵⁹, allo scopo di rispondere adeguatamente alle necessità di un ambiente naturale che presenta fortissime connessioni ecosistemiche e di garantire la conformità dei siti al requisito dell’integrità; sviluppare progetti di gestione che rispondano alle pratiche migliori (*best practices*), allo scopo di perseguire la *conservazione* effettiva dei siti; sviluppare una rete internazionale di gestori di aree marine protette ai quali venga garantita una formazione specializzata, allo scopo di promuovere *capacità autonome di intervento e di gestione*; e migliorare la consapevolezza pubblica, attraverso la *comunicazione*, circa l’applicabilità della WHC quale strumento rivolto anche alla conservazione del patrimonio marino¹¹⁶⁰.

E’ stato calcolato che la superficie totale della distesa salata protetta dalla WHC si aggira intorno ai 59 milioni di ettari¹¹⁶¹, con un grado di rappresentatività maggiore in Europa e in America Latina.

Allorquando il peggioramento dello stato di conservazione di un sito marino faccia ritenere che quest’ultimo possa perdere il proprio valore universale eccezionale, il Centro per il patrimonio mondiale e l’IUCN preparano un apposito rapporto (*State of Conservation Report*) allo scopo di informare il Comitato del rischio in questione. Un rapporto viene redatto in tutti quei casi in cui il valore eccezionale di un sito viene minacciato da eventi già in corso (invasioni di specie aliene;

¹¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 16.

¹¹⁵⁸ “Serial properties will include component parts related because they belong to: a) the same historical – cultural group; b) the same type of property which is characteristic of the geographical zone; c) the same geological, geomorphological formation, the same biogeographic province, or the same ecosystem type; and provided it is the series as a whole – and not necessarily the individual parts of it – which are of outstanding universal value.

A serial nominated property may occur : a) on the territory of a single State Party (serial national property); or b) within the territory of different States Parties, which need not be contiguous and is nominated with the consent of all States Parties concerned (serial transnational property). Serial nominations, whether from one State Party or multiple States, may be submitted for evaluation over several nomination cycles, provided that the first property nominated is of outstanding universal value in its own right. States Parties planning serial nominations phased over several nomination cycles are encouraged to inform the Committee of their intention in order to ensure better planning”, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, parr. 137-139.

¹¹⁵⁹ “A nominated property may occur: a) on the territory of a single State Party, or b) on the territory of all concerned States Parties having adjacent borders (transboundary property). Wherever possible, transboundary nominations should be prepared and submitted by States Parties jointly in conformity with Article 11.3 of the *Convention*. It is highly recommended that the States Parties concerned establish a joint management committee or similar body to oversee the management of the whole of a transboundary property. Extensions to an existing World Heritage property located in one State Party may be proposed to become transboundary properties”, *ibid.*, parr. 134-136.

¹¹⁶⁰ World Heritage Committee, 29th Session (Durban 2005), WHC-05/29.COM/5, Annex I, par. 18.

¹¹⁶¹ Si tratta di circa lo 0,16% della superficie marina globale. Cfr. *State of the World Heritage Marine Network*, UNESCO, 2009.

attività di pesca insostenibili; pressioni sugli ecosistemi marini derivanti dal turismo) ovvero anche solo potenziali (piani di realizzazione di industrie saline, peschiere o minerarie; piani di realizzazione di grandi complessi turistici e alberghieri), con l'avvertenza che:

a standard minimum threshold of concern has to be crossed in order to produce a SoC [State of Conservation, Ndr] report. If threats have been satisfactorily managed by state parties' authorities, the World Heritage Committee usually does not request a further SoC report for the related site.¹¹⁶²

Per il sito marino delle Isole Galapagos, per esempio, un rapporto viene redatto annualmente fin dal 1993: ciò vale a dimostrare l'alto coefficiente di rischio che caratterizza il sito ecuadoriano¹¹⁶³.

L'esame di alcuni dei rapporti redatti negli ultimi anni sullo stato di conservazione dei siti marini dimostra in che modo le principali cause di tensione che minacciano gli ecosistemi – già individuate in precedenza nel corso della ricerca – possono pregiudicare il valore universale eccezionale dei siti in questione.

Per esempio, il recente rapporto sullo stato di conservazione del sito giapponese di *Shiretoko*, redatto nel 2008, rivela che la pesca intensiva condotta all'esterno dell'area protetta, nel Mare di Okhotsk, sta determinando un significativo depauperamento delle risorse peschiere locali. Pertanto, all'esterno del sito, l'IUCN raccomanda di intraprendere una collaborazione a lungo termine tra comunità russe e giapponesi che veda coinvolti tutti i portatori di un interesse alla conservazione delle risorse ittiche della zona. Anche all'interno del sito, comunque, il rapporto in questione evidenzia che alcune attività peschiere locali confliggono con la necessità di proteggere il leone marino di Steller (*Eumetopias jubatus*), una specie minacciata¹¹⁶⁴.

In considerazione della tipologia di minacce che interessano l'area in questione, a ben guardare, desta qualche perplessità la prima raccomandazione contenuta nel rapporto dell'IUCN:

¹¹⁶² *Ibid.*, p. 12.

¹¹⁶³ Il sito *Galápagos Islands* (Ecuador) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 1978. Cfr. World Heritage Committee, 2nd Session (Washington, 1978), CC-78/CONF.010/10 Rev., Paris, 9 October 1978.

¹¹⁶⁴ Il sito *Shiretoko* (Giappone) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 2005. Cfr. World Heritage Committee, 26th Session (Durban, 2005), WHC-05/29.COM/22 (Decision 29COM 8B.6). Il rapporto sullo stato di conservazione del sito è contenuto in *Report of the Reactive Monitoring Mission, Shiretoko Natural World Heritage Site*, IUCN-UNESCO, Japan, 2008. Nel contesto di diverse altre raccomandazioni (in tutto 17), il rapporto si pronuncia come segue rispetto alle due particolari minacce menzionate: “*Recommendation 5*. Continue the cooperation which has been initiated with the Russian Federation to find long-term solutions to resource use problems, particularly the unsustainable harvesting of the Walleye Pollock, and for regular exchange of scientific information. *Recommendation 6*. Address the declining population trends of the two indicator species – Walleye Pollock and Stellar Sea Lion – through sound management interventions for their sustainable conservation within the property and through cooperative measures with relevant parties for areas outside the marine component of the property”.

Explore with the International Maritime Organisation (IMO) the obtaining of the Particularly Sensitive Sea Areas (PSSA) designation for the marine component of the property, with a view to giving it an added layer of protection.

Si ricorderà che, infatti, oltre a non garantire di per sé un regime di protezione più rigoroso che altrove laddove non si accompagni dall'adozione di APM, la designazione di una PSSA da parte dell'IMO nemmeno può riguardare rischi diversi da quelli prodotti dal traffico marittimo, rimanendo escluse dall'intervento protettivo dell'IMO le attività di pesca insostenibili¹¹⁶⁵.

Tra i siti marini del patrimonio mondiale esposti a rischi derivanti da attività marittime e industriali si segnala invece, tra gli altri, il parco nazionale di *Banc d'Arguin*¹¹⁶⁶, per il quale il Comitato ha infatti opportunamente chiesto alla Mauritania:

to pursue its efforts to designate a 'particularly sensitive sea area' (PSSA) in and near the property, in recognition of risks from the international West African shipping lane.¹¹⁶⁷

Tra i siti iscritti nella Lista del patrimonio mondiale che già posseggono lo *status* di PSSA vi sono la grande barriera corallina (Australia)¹¹⁶⁸, l'arcipelago delle Galapagos (Ecuador) e l'isola di Malpelo (Colombia)¹¹⁶⁹. A questo proposito, si consideri inoltre che lo *status* giuridico di PSSA viene valutato dal Comitato tra quei fattori che concorrono a definire la condizione di integrità di un sito:

In some cases, the factors threatening the integrity of a property may be corrected by administrative or legislative action, such as the cancelling of a major public works project or the improvement of legal status.¹¹⁷⁰

In due casi, poi, i rischi ai quali il sito marino risultava esposto sono stati ritenuti così gravi da giustificare l'iscrizione dello stesso nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo.

L'invasione di specie aliene nell'ecosistema caratterizzato dall'elevato livello di endemismo dell'arcipelago delle Galapagos rappresenta una minaccia non solo per le specie terrestri, ma anche

¹¹⁶⁵ Cfr. *supra* nel presente Capitolo, par. 2.4.

¹¹⁶⁶ Il sito *Banc d'Arguin National Park* (Mauritania) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 1989. Cfr. World Heritage Committee, 13th Session (Paris, 1989), SC-89/CONF.004/12.

¹¹⁶⁷ World Heritage Committee, 33rd Session (Seville, 2009), WHC-09/33.COM/7B (Decision 33COM 7B.11, par. 9).

¹¹⁶⁸ Il sito *Great Barrier Reef* (Australia) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 1981. Cfr. World Heritage Committee, 5th Session (Sidney, 1981), CC-81/CONF/003/6.

¹¹⁶⁹ Il sito *Malpelo Fauna and Flora Sanctuary* (Colombia) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 2006. Cfr. World Heritage Committee, 30th Session (Vilnius, 2006), WHC-06/30COM/8B (Decision 30COM 8B.28).

¹¹⁷⁰ *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.08/01 *cit.*, par. 181.

per quelle marine¹¹⁷¹. Altre gravi minacce consistono nelle difficoltà di applicazione della legislazione speciale per la tutela del sito¹¹⁷², nella riduzione delle misure di quarantena¹¹⁷³, nell'esercizio di attività di pesca illegali¹¹⁷⁴ e nella distruzione su vasta scala dei mangrovieti¹¹⁷⁵.

L'arcipelago delle Galapagos rappresenta l'unico sito con significative componenti marine e costiere attualmente iscritto nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo¹¹⁷⁶. Il parco nazionale di *Everglades* (Stati Uniti) vi rimase iscritto per quindici anni, dal 1993 al 2007¹¹⁷⁷, per poi venire rimosso grazie ai progressi raggiunti nel livello di protezione dell'area in questione dalle diverse forme di inquinamento e dall'urbanizzazione¹¹⁷⁸.

Tra i siti marini e costieri segnalati invece dagli Stati parte alla WHC nelle Liste provvisorie meritano di essere ricordati, tra gli altri, l'area delle Isole Phoenix (Kiribati)¹¹⁷⁹, il monumento naturale marino Papahānaumokuākea (Stati Uniti)¹¹⁸⁰, l'atollo di Bikini (Isole Marshall)¹¹⁸¹ e le zone umide di Centla e Términos (Messico)¹¹⁸².

¹¹⁷¹ Cfr. *Control and Eradication of Invasives Species: A Necessary Condition for Conserving Endemic Biodiversity of the Galapagos World Heritage Site*, UNESCO, anno di pubblicazione non disponibile (testo consultabile su <http://whc.unesco.org/en/>); e <http://www.hear.org/galapagos/invasives/topics/management/marine/index.html>.

¹¹⁷² Per esempio: "On 17th March 2007 the Galapagos National Park Director and her staff were assaulted by members of the Ecuadorian Armed Forces stationed on Baltra Island, while carrying out their responsibilities of enforcing park regulations", *Report of the Reactive Monitoring Mission, Galapagos Islands, Ecuador*, UNESCO, 2007.

¹¹⁷³ "The number of commercial flights to Galapagos, each a potential agent for the introduction of harmful alien species, has nearly doubled since 2001, while at the same time, the number of quarantine agents and phytosanitary inspectors mandated to reduce the risk of alien species introduction has reportedly diminished by 20%", *ibid*.

¹¹⁷⁴ "While the mission was in the Galapagos Islands, it received information that a fishing ship from Costa Rica had been seized in the Marine Reserve, pointing to the fact that illegal fishing continues to be a threat to the property", *ibid*.

¹¹⁷⁵ "The World Heritage Centre has received reports of large-scale illegal cutting of protected mangroves forests on Isabela Island, under municipal government patronage", *ibid*.

¹¹⁷⁶ Come già ricordato in precedenza (cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo I, par. 2.1), tale iscrizione risale al 2007. Cfr. World Heritage Committee, 31st Session (Christchurch, 2007), WHC-07/31.COM/24 (Decision 31 COM 7B.35).

¹¹⁷⁷ Il sito *Everglades National Park* (Stati Uniti) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 1979. Cfr. World Heritage Committee, 3rd Session (Cairo e Luxor, 1979), CC-79/CONF.003/13. Le minacce che giustificarono la sua iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo venivano così riassunte dal Comitato: "The Superintendent indicated that a significant number of threats to the Park have existed since the time of its listing in 1979. These are still present, including alterations to the hydrological regime as well as impacts from adjacent urban growth. Several new threats, both man-made and natural, have aggravated conditions since the initial listing. These include increased nutrient pollution from agricultural activities, reduced water levels from flood control operations and mercury contamination of fish and wildlife. In addition, there had been a dramatic ecological deterioration of Florida Bay, as well as the severe effects of Hurricane Andrew", World Heritage Committee, 17th Session (Cartagena, 1993), WHC-93/CONF.002/14.

¹¹⁷⁸ World Heritage Committee, 31st Session (Christchurch, 2007), WHC-07/31.COM/24 (Decision 31 COM 7A.12, par. 8).

¹¹⁷⁹ Il sito *Phoenix Islands World Heritage Area* è stato inventariato da Kiribati il 7 marzo 2007 come corrispondente a tutti e quattro i criteri naturali di iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale. Cfr. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5111/>.

¹¹⁸⁰ Il sito *Papahānaumokuākea Marine National Monument*, già designato PSSA dall'IMO nel 2007, è stato inventariato dagli Stati Uniti il 30 gennaio 2008 come corrispondente a due criteri culturali e a tutti e quattro i criteri naturali di iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale. Cfr. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5250/>.

¹¹⁸¹ Il sito *Bikini Atoll* è stato inventariato dalle Isole Marshall come sito misto il 24 ottobre 2005. Si legge nella descrizione predisposta dallo Stato in questione: "In the period from 1946 to 1958 sixty-seven tests were carried out at Bikini and the neighboring Enewetak Atoll, including the U.S.'s first hydrogen bombs. Bikini is a symbol of nuclear colonialism in the Pacific; a time when weapons of poison and mass destruction were tested far from the home shores of the nations testing them, in the Pacific Islands and the deserts of Australia. The people of Bikini and Enewetak lost their

A livello regionale, risulta interessante segnalare il progetto di un corridoio ecologico per la conservazione degli ecosistemi marini del Pacifico tropicale orientale (*Marine Conservation Corridor of the Eastern Tropical Pacific*) promosso da Costa Rica, Panama, Colombia ed Ecuador. L'iniziativa risale al 2004 (*San José Declaration*) e si fonda sul collegamento ecologico tra l'isola del Cocco (Costa Rica), l'arcipelago delle Galapagos (Ecuador), l'isola di Malpelo (Colombia) e l'isola di Coiba (Panama):

for the conservation and sustainable use of the biological diversity of the Eastern Tropical Pacific region, based on the interests and priorities of the participating countries.¹¹⁸³

Le minacce che interessano la zona in questione sono simili e, pertanto, giustificano un'azione collettiva di tutela¹¹⁸⁴. Per il momento, solo i quattro siti marini suddetti sono iscritti nella Lista del patrimonio mondiale¹¹⁸⁵.

Nell'ambito del programma sul Pacifico per il 2009 (*Pacific 2009 Programme*), è stata promossa l'iscrizione di nuovi siti che sorgono in una regione ancora scarsamente rappresentata nella Lista del patrimonio mondiale¹¹⁸⁶. In ambito marino, si segnala l'iscrizione del sito costituito dalle lagune della Nuova Caledonia (Francia), in cui si trova uno dei tre più grandi complessi corallini del mondo¹¹⁸⁷.

homelands- their source of food, life and cultural identity. [...]The atoll itself has subsequently been largely uninhabited over the last approximately 60 years resulting in remarkable richness of biodiversity. Unspoiled white beaches and multi-colored reefs provide habitats for shark, turtles and other endangered species and serve to demonstrate the remarkable capacity of nature to recover from such devastating damage". Cfr. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/2065/>.

¹¹⁸² Il sito *Wetlands of Centla and Términos* è stato inventariato dal Messico il 15 ottobre 2008 come corrispondente agli ultimi due criteri naturali di iscrizione nella Lista del patrimonio mondiale. Cfr. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5397/>.

¹¹⁸³ *Eastern Tropical Pacific Seascape Project*, UNESCO, anno di pubblicazione non disponibile.

¹¹⁸⁴ "Across the seascape there are a number of common, major threats to the marine ecosystem: i) Over-fishing, especially of sharks; this reflects the massive worldwide problem of over-fishing. ii) By-catch of sea turtles, sharks, rays, seabirds, cetaceans etc. Illegal fishing (protected species, fishing out of season, ignoring size restrictions etc). iii) Pollution (oil spills, noise pollution, land-based pollution of coastal waters etc); maritime transport and tourism contribute to the pollution problem", *ibid*.

¹¹⁸⁵ Si tratta dei già menzionati siti delle *Galápagos Islands* (Ecuador) e del *Malpelo Fauna and Flora Sanctuary* (Colombia); del sito *Cocos Island National Park* (Costa Rica), iscritto dal 1997 (cfr. World Heritage Committee, 21st Session, Naples, 1997, WHC-97/CONF.208/17) ed esteso nel 2002 (Decision 26 COM 23.4); e del sito *Coiba National Park and its Special Zone of Marine Protection* (Panama), iscritto dal 2005 (cfr. World Heritage Committee, 29th Session, Durban, 2005, WHC-05/29.COM/22, Decision 29 COM 8.B13). Dal 18 ottobre 2007, la Colombia ha inoltre inventariato nelle Liste provvisorie la *Seaflowers Marine Protected Area*. Cfr. <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5166/>.

¹¹⁸⁶ Cfr. *Action Plan, World Heritage – Pacific 2009 Programme*, UNESCO, Tongariro National Park (New Zealand), 2004.

¹¹⁸⁷ Il sito *Lagoons of New Caledonia: Reef Diversity and Associated Ecosystems* (Francia) è iscritto nella Lista del patrimonio mondiale dal 2008. Cfr. World Heritage Committee, 32nd Session (Quebec City, 2008), WHC-08/32.COM/24Rev (Decision 32 COM 8B.10).

Infine, risale al febbraio del 2009 l'organizzazione, da parte del Centro per il patrimonio mondiale, dell'IUCN e del Regno del Bahrein, di un seminario congiunto sulla selezione dei siti marini del patrimonio mondiale e le aree marine protette del Mar Rosso, con lo scopo di:

(a) initiating a global process to identify potential marine World Heritage sites and (b) reviewing and prioritising marine World Heritage and marine protected area potential in the Gulf and Red Sea.¹¹⁸⁸

Il limite sostanziale insito nel sistema di tutela previsto dalla WHC rimane quello relativo al suo ridotto ambito spaziale di applicazione, circoscritto alle acque territoriali¹¹⁸⁹.

5. Le aree protette marine e costiere per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità

Organizzata anni dopo l'adozione degli strumenti giuridici universali fin qui esaminati, la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio, 1992) rappresentò un evento senza precedenti per la considerazione dei problemi ambientali nel loro assetto globale.

Come si è reso evidente nel corso dell'analisi fin qui condotta, le finalità di conservazione degli ecosistemi e delle risorse naturali viventi enunciate nei trattati globali di carattere ambientale si ispirarono per decenni a un criterio sistematico frammentario e parziale, che non considerò mai l'interazione tra le specie, tra gli ecosistemi e tra i processi naturali come un elemento avente, per l'equilibrio globale, un'importanza almeno pari a quella della conservazione delle singole componenti biologiche, ecosistemiche ed ecologiche del pianeta.

Come si è visto, solo attraverso atti derivati adottati durante le riunioni delle conferenze delle Parti ovvero mediante l'aggiornamento periodico di linee guida per l'applicazione delle norme convenzionali, gli strumenti più datati hanno progressivamente riconosciuto il valore della biosfera di per sé considerata.

La scelta di analizzare la CBD nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, relativo al criterio sistematico funzionale dei trattati globali, non risponde a una scelta dettata solo e semplicemente da un metodo cronologico di illustrazione degli strumenti pertinenti al tema della ricerca, ma intende soprattutto dimostrare come, soltanto a partire dal 1992, il criterio suddetto sia stato progressivamente messo in discussione nell'ambito degli impegni globali rivolti alla tutela ambientale, tuttavia senza risolvere i problemi in via definitiva.

¹¹⁸⁸ *Joint Workshop on Marine World Heritage site selection and Marine protected areas in the Gulf and Red Sea*, Manama (Bahrein), 2009.

¹¹⁸⁹ Cfr. *supra* nella presente parte, Capitolo I, par. 2.2.

Rivelandosi per certi aspetti inadeguata la tecnica della regolamentazione settoriale rispetto agli obiettivi di conservazione definiti dai trattati precedenti, la conclusione di uno strumento globale che disciplinasse in modo generale la materia fu considerata quale metodo regolatore, se non completamente risolutivo, quantomeno maggiormente consapevole e lungimirante rispetto alla necessità di tutelare la natura nel suo complesso insieme di interazioni. Tale strumento sarebbe appunto rappresentato dalla CBD.

Nonostante il titolo del trattato ometta il riferimento alla natura sistematica dello strumento, non vi è dubbio che la CBD debba essere considerata una “convenzione quadro” (*framework convention*)¹¹⁹⁰. Essa, infatti, si fonda innanzi tutto su alcuni principi molto generali, segnatamente: l’applicazione delle disposizioni vincolanti a livello nazionale, la coordinazione con altri strumenti giuridici vincolanti variamente rivolti a scopi convergenti e la collaborazione internazionale in programmi di lavoro non vincolanti rivolti alla tutela ambientale. Oltre a esplicitare gli ordinari effetti giuridici nei confronti degli Stati parte, proprio a causa del suo ambito oggettivo generale e del suo ambito soggettivo ormai quasi universale, la CBD produce conseguenze in altri sistemi giuridici internazionali a base consensuale, attraverso processi di revisione formale ovvero fornendo il riferimento sostanziale per un’interpretazione evolutiva delle norme in vigore.

Si può ritenere che la CBD, invece che definire norme sostanziali dettagliate, sia piuttosto rivolta a creare il quadro istituzionale nell’ambito del quale produrre tali norme. E’ stato osservato che, infatti, una convenzione quadro:

lays down the basic principles regarding the form of cooperation and the objectives for which the institutional framework is created. The hallmark of a framework agreement, therefore, is that it is followed by additional protocols or even complementary instruments, which are related to the main instrument but are partially or completely independent.¹¹⁹¹

La CBD, pertanto, non si propone di sostituire i trattati ambientali precedentemente redatti sulla base del criterio funzionale, ma intenderebbe piuttosto rafforzarne l’efficacia, colmarne le lacune e garantirne il collegamento sistematico¹¹⁹².

¹¹⁹⁰ Diversamente, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Rio, 9 maggio 1992, in vigore dal 21 marzo 1994), adottata in occasione della medesima conferenza, fa un esplicito riferimento alla natura sistematica dello strumento nel titolo stesso del trattato.

¹¹⁹¹ KISS, *Survey of Current Developments in International Environmental Law*, IUCN, 1976, p. 95.

¹¹⁹² L’ipotesi di “convenzione ombrello” (*umbrella treaty*), che avrebbe disciplinato la materia nella sua totalità, estinguendo gradualmente i trattati precedenti ovvero inserendo alcuni di essi – ad esempio, la Convenzione di Ramsar – come protocolli allegati alla CBD, fu abbandonata durante i negoziati. Sulle differenze tra convenzioni quadro e convenzioni ombrello v., fra gli altri, MCGRAW, *Options for Improving Coordination and Coherence Among Multilateral Environmental Agreements*, International Policy and Cooperation Branch, Environment Canada, 2001. Sul collegamento e la cooperazione tra strumenti internazionali relativi alla tutela della biodiversità, v. Ad Hoc Open-ended Working Group on Review of Implementation of the Convention, *Cooperation with other conventions, organizations*

I tre obiettivi fondamentali della CBD sono quindi molto ampi, consistendo nella conservazione della biodiversità (*conservation of biological diversity*) attraverso misure di conservazione *in situ* ed *ex situ*, nell'uso sostenibile delle sue componenti (*sustainable use of its components*) e nella giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'uso delle risorse genetiche (*fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of the genetic resources*) attraverso sistemi adeguati di accesso e di trasferimento delle relative tecnologie¹¹⁹³.

Tra gli obiettivi citati, a ben guardare, solo i primi due rappresentano insieme la conferma e la coronazione in un unico strumento di obiettivi già altrove perseguiti in maniera settoriale¹¹⁹⁴. La terza finalità enunciata nel trattato rappresenta invece una novità, fondandosi su un principio fortemente sostenuto dal gruppo dei paesi in via di sviluppo durante i negoziati che condussero all'adozione del testo¹¹⁹⁵ ma che, visto lo scopo della presente ricerca, ci si limita qui soltanto a menzionare senza indugiare in considerazioni ulteriori. In ogni caso, si tenga presente che, proprio per l'inserimento di quest'ultimo obiettivo, la CBD costituisce un testo giuridico che trascende il mero interesse alla tutela ambientale, per implicare questioni riguardanti i diritti di proprietà intellettuale, il commercio, la tecnologia, la salute dell'essere umano e la sua cultura¹¹⁹⁶.

Nonostante il riconoscimento del valore intrinseco della biodiversità, la CBD è comunque da considerare uno strumento rivolto all'utilizzo, e non già alla preservazione, delle risorse naturali: il suo obiettivo principale è dato dal godimento dei benefici d'uso di tali risorse, sebbene circoscritto

and initiatives, and engagement of stakeholders in the implementation of the convention, Addendum: Options for enhanced cooperation among the biodiversity-related conventions, 14 July 2005, UNEP/CBD/WG-RI/1/7/Add.2.

¹¹⁹³ Art. 1 della CBD.

¹¹⁹⁴ "The Convention on Biological Diversity represents, at least in principle, an attempt to internationalise, in a more comprehensive and inclusive way, the conservation and sustainable use of nature, based on the concept of biological diversity", BOYLE, *The Rio Convention on Biological Diversity*, in BOWMAN e REDGWELL (a cura di), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, 1996, p. 33. "[U]nlike its sister agreements on climate change and desertification, the CBD enters a legal field crowded with global agreements. Legal instruments are particularly prolific in relation to the CBD's first objective, that of biodiversity conservation. In line with this goal, the CBD builds on pre-existing biodiversity conservation agreements such as the CMS, Paris and Ramsar Conventions and, to some extent, CITES [Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Ndr]. In relation to its second objective, that of sustainable use, the CBD echoes contemporaneous (1992) sustainable development regimes such as the UNFCCC [United Nations Framework Convention on Climate Change, Ndr] and the UNCCD [United Nations Convention to Combat Desertification, Ndr] as well as subsequent agreements such as the International Coral Reef Initiative (ICRI) and the Convention on the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Species negotiated under UNCLOS. As it seeks to address its third objective, benefit sharing, the Convention establishes a new regime for the International exchange of genetic resources", MCGRAW, *The CBD – Key Characteristics and Implications for Implementation*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 2002, p. 22.

¹¹⁹⁵ "For developing States [...] the key issues in the biodiversity negotiations were: (a) the establishment of special systems of intellectual property rights and appropriate mechanisms for compensating the South for the biological resources provided by it; (b) the establishment of mechanisms giving the South access to the biotechniques that are developed through the use of the genetic resources that it provides; (c) additional funding to facilitate implementation of the convention and access to technology. In many respects they were successful in meeting these objectives", *ibid.*, p. 36.

¹¹⁹⁶ Il preambolo della CBD riconosce "the intrinsic value of biological diversity and of the ecological, genetic, social, economic, scientific, educational, cultural, recreational and aesthetic values of biological diversity and its components". Per un'illustrazione degli innumerevoli usi commerciali della biodiversità v., fra gli altri, TEN KATE e LAIRD, *The Commercial Use of Biodiversity: Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing*, London, 1999.

dal limite operativo dell'uso sostenibile e dalla proclamata necessità di non impoverire le generazioni future¹¹⁹⁷.

Sotto il profilo sistematico, e per l'attinenza con il tema della ricerca, è interessante rilevare che il progetto del testo della CBD originariamente prevedeva la stesura di due elenchi globali delle aree da proteggere e delle specie da conservare:

the draft had proposed that such lists were adopted by the Conference of the Parties, following the model of the World Heritage Convention.¹¹⁹⁸

Il testo definitivo adottato a Rio non contiene, invece, alcun riferimento a elenchi globali di aree e di specie protette selezionate dalla conferenza delle Parti, lasciando piuttosto, come si vedrà tra breve, la selezione, la gestione e la definizione delle priorità d'azione alla responsabilità di ogni singolo Stato.

Un altro elemento mancante nelle disposizioni del trattato in esame riguarda il principio di precauzione. Sebbene, infatti, nel preambolo si riconosca l'importanza vitale non solo di combattere, ma anche di anticipare e di prevenire le cause della perdita di biodiversità e, al tempo stesso, si affermi che la mancanza di certezza scientifica non dovrebbe (*should*) essere usata per posticipare misure atte a evitare ovvero minimizzare i rischi, il testo definitivo della CBD adottato a Rio ha eliminato la disposizione proposta durante i negoziati rivolta a creare, sotto il profilo terminologico e giuridico, un vero e proprio obbligo in tal senso¹¹⁹⁹.

Sotto il profilo organizzativo e istituzionale, le Parti alla CBD si avvalgono innanzi tutto delle riunioni, ordinarie o straordinarie, della conferenza, per revisionare periodicamente lo stato di attuazione dello strumento¹²⁰⁰. Inoltre, la CBD ha istituito un segretariato, con funzioni di rappresentanza e di collegamento con gli altri organi internazionali¹²⁰¹, nonché il già menzionato organismo sussidiario per i pareri scientifici, tecnici e tecnologici (SBSTTA), con funzione consultiva su questioni specifiche riguardanti l'applicazione del trattato, che assicura un fondamento scientifico e tecnico alle decisioni adottate dalla conferenza¹²⁰². Infine, quest'ultimo organismo si avvale di gruppi *ad hoc* di esperti tecnici e di processi consultivi aperti su questioni che le Parti reputino necessario affrontare tecnicamente anche al di là delle riunioni biennali della conferenza. Si tenga presente che le decisioni di quest'ultima non sono giuridicamente vincolanti,

¹¹⁹⁷ Preambolo della CBD.

¹¹⁹⁸ BOYLE, *ult.op.cit.*, p. 37.

¹¹⁹⁹ Il progetto di articolo proposto recitava come segue: "lack of full scientific certainty *shall* not be used as a reason for postponing [action or measures] to avoid or minimise a threat to biodiversity", Draft Article 6, riportato da BOYLE, *ult.op.cit.*, p. 37.

¹²⁰⁰ Art. 23 della CBD.

¹²⁰¹ Art. 24 della CBD.

¹²⁰² Art. 25 della CBD.

benché abbiano una grande forza politica, a differenza degli emendamenti formali al trattato, dei protocolli e degli allegati, che esplicano effetti obbligatori per le Parti.

Sempre dal punto di vista organizzativo, infine, la CBD ha previsto la creazione di un sistema per lo scambio di informazioni tecniche e scientifiche (c.d. *clearing-house mechanism*)¹²⁰³, che mette a confronto le diverse esperienze nazionali relativamente al perseguimento degli obiettivi del trattato, attraverso una sorta di piattaforma informativa in cui si incontrano domanda e offerta di indicazioni operative e di esperienze.

Sotto il profilo terminologico, la CBD ha definito alcuni concetti già in precedenza utilizzati (per lo più in sede di revisione formale ovvero interpretativa) da altri strumenti, stabilendo che:

“Biological diversity” means the variability among living marine organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.

“Ecosystem” means a dynamic complex of plant, animal and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit.

“Habitat” means the place or type of site where an organism or population naturally occurs.

“Sustainable use” means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.¹²⁰⁴

E' indubbio che la biodiversità così definita dalla CBD comprenda anche quella marina e che, pertanto, la CBD rappresenti il quadro giuridico globale per la conservazione della diversità biologica marina e per il suo uso sostenibile. Essa integra e rafforza, in questo senso, le disposizioni della UNCLOS relative alla preservazione della vita marina e alla conservazione delle risorse marine viventi.

Nella direzione suddetta si è pronunciato anche il Segretario Generale delle Nazioni Unite, in uno dei rapporti annuali su oceani e diritto del mare:

¹²⁰³ Art. 18, par. 3, della CBD. Cfr. anche *CHM Strategic Plan for the Period 2005-2010*. I tre obiettivi fondamentali del sistema in questione sono i seguenti: “The promotion and facilitation of technical and scientific cooperation; the promotion and facilitation of information exchange among Parties, other Governments and stakeholders; a fully operational mechanism with participation of all Parties and an expanded network of partners”, <http://www.cbd.int/chm/>.

¹²⁰⁴ Queste e altre definizioni sono contenute nell'art. 2 della CBD.

The duties of States under UNCLOS to conserve and manage their natural resources, including, for example, the need to consider the effects of conservation measures for living resources on dependent or associated species (article 61(4)) and the obligation of States under article 194(5) to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life, have been further strengthened by the requirement of parties under the Convention on Biological Diversity [...].¹²⁰⁵

Le disposizioni della CBD rilevanti per gli obiettivi della conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità (anche marina) sono, secondo alcuni, raggruppabili in quattro categorie¹²⁰⁶.

Una prima categoria riguarda quelle disposizioni che richiamano norme generali di diritto internazionale dell'ambiente.

Innanzitutto, all'art. 3, la CBD enuncia il principio della sovranità di ogni Stato sulle proprie risorse naturali, cioè il diritto sovrano di sfruttare tali risorse secondo le modalità definite dalle proprie politiche ambientali nazionali¹²⁰⁷.

Tale sovranità non sarebbe, tuttavia, assoluta. Essa viene infatti circoscritta dagli obblighi di conservazione e di sostenibilità dell'uso delle risorse naturali enunciati nel testo del trattato, nonché dall'obbligo di natura consuetudinaria – ma parimenti ripreso all'art. 3 – di non causare danni ambientali transfrontalieri, cioè al territorio di altri Stati ovvero in aree che sorgono oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali¹²⁰⁸.

Come si vede, sotto questo profilo la CBD non ha modificato il regime giuridico delle risorse naturali già delineato dal diritto internazionale dell'ambiente. E' stato a questo proposito osservato che:

The Convention's treatment of [natural] resources remains fully within the existing rules of international law [...].¹²⁰⁹

L'unica novità, a ben guardare, è rappresentata da un concetto espresso nel preambolo del trattato, il quale fa riferimento alla conservazione della biodiversità come a una "preoccupazione comune dell'umanità" (*common concern of humankind*). Tale locuzione, introdotta pochi anni

¹²⁰⁵ Report of the Secretary-General, UN Doc. A/54/429, 30 September 1999, par. 493.

¹²⁰⁶ TANAKA, *op.cit.*, p. 141.

¹²⁰⁷ L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha in passato sostenuto il principio della "sovranità permanente" (*permanent sovereignty*) degli Stati sulle proprie risorse naturali. Cfr. UNGA Resolution 1803 XVII of 14 December 1962; UNGA Resolution 3281 XXIX of 12 December 1974. La Carta mondiale per la natura (*World Charter for Nature*) riconosce la sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali al par. 22 (cfr. UN Doc. A/RES/37/7, 28 October 1982). Cfr. anche BEURIER, *La protection juridique de la biodiversité marine*, in *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, 2007, p. 804.

¹²⁰⁸ Cfr. principio 2 della dichiarazione di Rio.

¹²⁰⁹ BOYLE, *ult.op.cit.*, p. 39.

prima dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con riferimento al clima globale¹²¹⁰, si distingue dalla nozione di “patrimonio comune dell'umanità” perché sembra fondarsi su una suddivisione degli oneri piuttosto che su quella dei benefici derivanti dal godimento delle risorse¹²¹¹. Così, rispetto al diverso regime delle risorse minerarie dei fondi marini internazionali, è stato opportunamente rilevato che:

It is evident that the [CBD] does not seek to internationalise ownership of biological resources in the way that the 1982 UNCLOS treats ownership of deep seabed mineral resources. The terms of access to the resource are fundamentally different in these two regimes, and in the case of biological diversity do not involve international management by any institution comparable to the International Seabed Authority. What the two regimes do share is a common philosophy that the benefits of access to the resource must be shared equitably, [...], but on a much more limited basis in the Biological Diversity Convention which does not affect the status of the resource itself.¹²¹²

A circoscrivere il concetto di sovranità nazionale sulle risorse naturali concorrono anche l'art. 6 della CBD, che impone agli Stati di sviluppare politiche, piani e programmi nazionali non già diretti a uno sfruttamento a breve termine delle risorse, bensì alla loro conservazione e al loro uso sostenibile; l'art. 7, che impone di identificare le componenti biodiverse importanti per lo scopo suddetto, avendo riguardo alla lista, solo indicativa e non già esaustiva, contenuta nell'Allegato I al trattato, e di sviluppare un sistema di monitoraggio di tali componenti biodiverse e degli impatti che possono interessarle¹²¹³; l'art. 10, che reitera le finalità fondamentali del trattato, obbligando gli Stati a integrare la considerazione degli obiettivi della conservazione e dell'uso sostenibile della

¹²¹⁰ “The General Assembly, [...] Recognizes that climate change is a common concern of mankind, since climate is an essential condition which sustains life on earth”, UN Doc. A/RES/43/53, 6 December 1988, par. 1.

¹²¹¹ “The ‘common heritage of mankind’ is different from the ‘common concern of humankind’. The former emphasizes the assumption that there are profits to share, while the latter recalls the burdens that will be borne”, SCOVAZZI, *Biodiversity in the Deep Seabed*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1996, p. 486. Si precisa che il progetto originario della CBD si riferiva a una “preoccupazione comune di tutti i popoli” (*common concern of all peoples*), ma fu in seguito modificata, su proposta brasiliana, per l'implicazione del conferimento di diritti alle popolazioni indigene. Cfr. BOYLE, *ult.op.cit.*, p. 39.

¹²¹² *Ibid.*, p. 40.

¹²¹³ Si potrebbe discutere circa il significato da attribuire al termine “impatti negativi significativi” (*significant adverse impacts*) impiegato dall'art. 7, lett. c, della CBD. Dal momento che la CBD non contiene indicazioni a riguardo, si potrebbe desumere che, in virtù di quanto affermato nel preambolo, valga in proposito l'applicazione del principio di precauzione. Per quanto concerne la biodiversità marina, la conferenza delle Parti alla CBD ha confermato tale orientamento – sia pure attraverso l'impiego del termine “approccio” in luogo di “principio” – in diverse occasioni. Per un esempio, fra gli altri, v. CBD COP Decision IV/5 (Bratislava, 1998), *Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, including a programme of work*, num. del documento non disponibile: “The precautionary approach, as set out in decision II/10, annex II, paragraph 3 (a), should be used as a guidance for all activities affecting marine and coastal biological diversity, being also relevant to many other international agreements, inter alia, the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks and the Code of Conduct for Responsible Fisheries of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the Washington Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities and regional agreements such as OSPAR”.

biodiversità nell'ambito dei processi decisionali nazionali, nonché a tutelare le forme consuetudinarie di utilizzo delle risorse biologiche fondate su pratiche tradizionali compatibili con gli scopi della CBD e a incoraggiare la cooperazione tra il settore pubblico e quello privato nello sviluppo di metodologie sostenibili di utilizzo delle risorse¹²¹⁴.

Sempre nell'ambito delle regole generali del diritto internazionale dell'ambiente, va infine richiamato il principio di cooperazione riguardo alla conservazione e all'uso sostenibile delle risorse e degli spazi che si trovano oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali (art. 5).

La seconda categoria di disposizioni individuabile nella CBD riguarda le misure concrete di conservazione indicate dal trattato. Per quanto interessa il tema della ricerca, assume una rilevanza particolare la disposizione dell'art. 8, relativa alla conservazione *in situ* della biodiversità¹²¹⁵.

Innanzitutto, è il caso di rilevare che la CBD, fin dal preambolo, manifesta una chiara preferenza per la conservazione *in situ*, riconoscendo alle misure di conservazione *ex situ* un valore meramente complementare¹²¹⁶. In secondo luogo, è altresì rilevabile che, nonostante la CBD non faccia un uso esplicito del termine "approccio ecosistemico" (*ecosystem approach*), le misure indicate per la conservazione *in situ* sembrano comunque riflettere tale orientamento¹²¹⁷.

La conservazione *in situ* viene definita dalla CBD come:

conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings and, in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties.¹²¹⁸

Rispetto alle misure da adottare nel perseguimento dello scopo suddetto, l'art. 8 della CBD recita come segue:

Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

(a) Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

¹²¹⁴ "It may be said that the concept of sustainable development is reflected here", TANAKA, *op.cit.*, p 142.

¹²¹⁵ L'art. 9 della CBD si occupa, invece, della conservazione *ex situ*, che è generalmente considerata insufficiente laddove perseguita in maniera esclusiva, ma che talvolta può rappresentare l'unica forma di intervento possibile per salvare specie giunte alla soglia dell'estinzione perché private dell'*habitat* naturale.

¹²¹⁶ Così recita il preambolo: "Noting further that the fundamental requirement for the conservation of biological diversity is the in-situ conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings, Noting further that ex-situ measures, preferably in the country of origin, also have an important role to play".

¹²¹⁷ La conferenza delle Parti ha comunque discusso il tema dell'approccio ecosistemico in diverse occasioni. Per un esempio, fra gli altri, v. CBD COP Decision V/6 (Nairobi, 2000), *Ecosystem Approach*, UNEP/CBD/COP/5/23, p. 103.

¹²¹⁸ Art. 2 della CBD.

(b) Develop, where necessary, guidelines for the selection, establishment and management of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

(c) Regulate or manage biological resources important for the conservation of biological diversity whether within or outside protected areas, with a view to ensuring their conservation and sustainable use; [...];

(e) Promote environmentally sound and sustainable development in areas adjacent to protected areas with a view to furthering protection of these areas; [...].

Come si vede, la CBD è l'unico strumento globale che, insieme alla Convenzione di Ramsar, crea in capo alle Parti un diretto obbligo giuridico di istituire aree protette nell'ambito dei territori nazionali. Tuttavia, la locuzione "laddove possibile e appropriato" (*as far as possible and appropriate*) rende l'attuazione del suddetto obbligo largamente discrezionale.

E' comunque da evidenziare la circostanza che la CBD impone agli Stati di regolare e di gestire le risorse biologiche importanti per la conservazione della biodiversità sia all'interno sia all'esterno delle aree protette.

La terza categoria di disposizioni individuabile nella CBD riguarda le norme procedurali rivolte a minimizzare i rischi per la biodiversità attraverso lo strumento della preventiva valutazione di impatto ambientale. Quest'ultima è stata definita come segue dalla conferenza delle Parti:

Environmental impact assessment is a process of evaluating the likely environmental impacts of a proposed project or development, taking into account inter-related socio-economic, cultural and human-health impacts, both beneficial and adverse.¹²¹⁹

Allo scopo di integrare la considerazione di questi aspetti nei processi decisionali, la CBD sancisce un obbligo generale all'art. 14. Gli obiettivi principali consistono nell'introdurre norme sulle valutazioni di impatto ambientale nelle legislazioni nazionali che altresì prevedano la partecipazione pubblica dei portatori di interessi, nonché programmi di valutazione che garantiscano che tutta la possibile gamma di conseguenze sull'ambiente venga debitamente presa in considerazione¹²²⁰.

Sul tema in esame rileva altresì, per gli Stati che ne sono parte, la Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in contesto transfrontaliero (Espoo, 25 febbraio 1991), come

¹²¹⁹ CBD COP Decision VI/7 (The Hague, 2002), *Identification, Monitoring, Indicators and Assessments*, Annex: *Guidelines for incorporating biodiversity-related issues into environmental impact assessment legislation and/or process and in strategic environmental assessment*, UNEP/CBD/COP/DEC/VI/7, par. 1, lett. a.

¹²²⁰ Art. 14, lett. a e b, della CBD.

emendata nel 2001 a Kiev e successivamente, nel 2004, a Cavtat¹²²¹. Nonostante la maggior parte delle aree marine protette sorga, in realtà, nei limiti giurisdizionali di singoli Stati e non presenti natura transfrontaliera, occorre riconoscere che la natura tipicamente transnazionale della biodiversità marina attribuisce alla cooperazione internazionale una chiara rilevanza. L'art. 14, lett. c, della CBD impone, a questo proposito, il seguente obbligo per le Parti:

Promote, on the basis of reciprocity, notification, exchange of information and consultation on activities under their jurisdiction or control which are likely to significantly affect adversely the biological diversity of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction, by encouraging the conclusion of bilateral, regional or multilateral arrangements, as appropriate.¹²²²

Tuttavia, la clausola – alquanto ricorrente nel testo della CBD – che introduce la possibilità di sottrarsi all'obbligo in questione sulla base di considerazioni meramente discrezionali degli Stati concorre, anche in questo caso, a minare l'intera disposizione.

La quarta categoria identificabile nelle disposizioni della CBD riguarda, infine, le regole concernenti la cooperazione finanziaria, tecnologica e scientifica nei confronti dei paesi in via di sviluppo¹²²³.

Così brevemente illustrate e classificate le disposizioni fondamentali della CBD per ciò che interessa il tema della ricerca, si tratta ora di rilevare alcuni dei limiti che, tuttavia, tale strumento presenta, nonostante la sua natura omnicomprensiva e il suo ambito soggettivo quasi universale.

Innanzitutto, la CBD fonda gli obiettivi della conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità ancora su un criterio zonale, distinguendo tra spazi all'interno ovvero oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali. Accade infatti che, all'art. 4, viene operata una distinzione tra le componenti (*components*) della biodiversità, da un lato, e i processi e le attività (*processes and activities*)

¹²²¹ La convenzione, all'art. 1, contiene le seguenti definizioni: “[...] (vi) ‘Environmental impact assessment’ means a national procedure for evaluating the likely impact of a proposed activity on the environment; (vii) ‘Impact’ means any effect caused by a proposed activity on the environment including human health and safety, flora, fauna, soil, air, water, climate, landscape and historical monuments or other physical structures or the interaction among these factors; it also includes effects on cultural heritage or socio-economic conditions resulting from alterations to those factors; (viii) ‘Transboundary impact’ means any impact, not exclusively of a global nature, within an area under the jurisdiction of a Party caused by a proposed activity the physical origin of which is situated wholly or in part within the area under the jurisdiction of another Party; [...]”. Per alcuni commenti al testo della convenzione v., tra gli altri, GARCIA-URETA, *A comment on some provisions of the United Nations Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, in *Environmental Liability*, 1993, pp. 101-112; BATTLE, *A transnational perspective on extending NEPA: The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, in *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 1995, pp. 1-19. La convenzione citata è entrata in vigore il 10 settembre 1997 ed è stata in seguito emendata, prima il 27 febbraio 2001 e poi il 4 giugno 2004.

¹²²² Rilevanti sono anche le lett. d ed e dell'art. 14, che riguardano obblighi di notifica immediata nei casi di pericoli o danni gravi e imminenti al territorio di altri Stati ovvero in aree situate oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali (in questo secondo caso, la notifica va effettuata agli Stati potenzialmente raggiungibili dall'evento), nonché le risposte alle emergenze adottabili sia a livello nazionale sia a livello internazionale.

¹²²³ Artt. 16 e 20 della CBD.

relativi alla gestione della biodiversità, dall'altro. Solo rispetto a questi ultimi le previsioni della CBD si applicano a prescindere dallo spazio in cui essi trovano esercizio, all'interno ovvero al di là dei limiti delle giurisdizioni nazionali, mentre le componenti biodiverse vengono tutelate dalle disposizioni della CBD soltanto entro i limiti delle giurisdizioni nazionali:

Subjects to the rights of other States, and except as otherwise expressly provided in this Convention, the provisions of this Convention apply, in relation to each Contracting Party:

(a) in the case of components of biological diversity, in areas within the limits of its national jurisdiction; and

(b) in the case of processes and activities, regardless of where their effects occur, carried out under its jurisdiction or control, within the area of its national jurisdiction or beyond the limits of national jurisdiction.¹²²⁴

Ne deriva che, negli spazi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali, le CBD affida l'attuazione degli obiettivi suddetti, ancora una volta, alla cooperazione internazionale. A questo proposito, per quanto concerne la biodiversità marina, è stato osservato che:

It would seem to follow that Contracting Parties have no direct obligation relating to the conservation of specific components of biological diversity in marine spaces beyond the limits of national jurisdiction.¹²²⁵

Le Parti alla CBD sono quindi obbligate a conservare e a garantire un utilizzo sostenibile della biodiversità marina all'interno degli spazi soggetti alle giurisdizioni nazionali, nonché a prevenire gli impatti negativi sulla biodiversità derivanti da attività esercitate in alto mare e sui fondali marini internazionali (trasporto marittimo, pesca, attività minerarie) da navi battenti la propria bandiera¹²²⁶. Tuttavia, viene ribadito il principio per cui nessuno Stato può unilateralmente perseguire l'obiettivo della conservazione e dell'uso sostenibile delle componenti della biodiversità marina negli spazi marini internazionali, ma deve agire cooperando con gli altri Stati, direttamente ovvero attraverso

¹²²⁴ Art. 4 della CBD.

¹²²⁵ TANAKA, *op.cit.*, pp. 146-147.

¹²²⁶ "For example, a Party is responsible for the activities of vessels flying its flag while the vessels are in its zone of maritime jurisdiction or on the high seas. In fact, under the law of the sea, flag States have primary jurisdiction over their vessels, and therefore some responsibility, even when those vessels are within other Parties' zones of marine jurisdiction (for example, when they call in the port of another Party). The Convention's expansive coverage of activities and processes is important in the marine context", FONTAUBERT, DOWNES e AGARDY, *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 1998, p. 3 su www.westlaw.com.

l'organizzazione internazionale competente, e sempre nei limiti in cui ciò si renda possibile e appropriato (art. 5)¹²²⁷.

Si può senz'altro presumere che le misure adottate attraverso la cooperazione suddetta possano anche comprendere l'istituzione e la gestione internazionale di aree marine protette: in questo senso, la CBD può essere considerata la base giuridica per la creazione multilaterale di aree marine protette rivolte allo scopo di conservare la biodiversità marina oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali e fondate sulla cooperazione internazionale.

L'art. 22 della CBD conferma la suddetta limitata impostazione, laddove prevede che le Parti alla CBD devono adempiere agli obblighi riguardanti l'ambiente marino derivanti dal trattato in maniera coerente (*consistently*) con i diritti e con gli obblighi riconosciuti in capo agli Stati dal diritto del mare¹²²⁸.

Un altro limite rinvenibile nella CBD, come si ricorderà da quanto poc'anzi affermato, riguarda la mancanza di un riferimento esplicito, espresso nei termini di un obbligo giuridico, al principio di precauzione.

Ancora, gli obblighi definiti dalla CBD rispetto alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità sono qualificati molto spesso dalla clausola "laddove possibile e appropriato" (*as far as possible and as appropriate*), la quale di fatto lascia alla discrezionalità delle Parti l'effettiva attuazione degli obblighi stessi.

In definitiva, considerata la natura tipicamente transfrontaliera della biodiversità marina, la CBD non rappresenta uno strumento in grado di contribuire sostanzialmente a una sua maggiore protezione. E' stato anzi osservato circa la CBD:

It is a poor reflection of customary law and treaty developments concerning transboundary environmental effects.¹²²⁹

Nell'ambito della regolamentazione attuale, ciò che necessita di un superamento risiede nella suddivisione zonale degli spazi marini, non già perché tale suddivisione sia negativa di per sé, ma per i limiti all'intervento protezionistico che la sua tradizionale impostazione comporta. Ciò che serve è un sistema normativo che sia in grado di superare questi limiti operativi e che riconosca, al

¹²²⁷ "In addition, in carrying out activities in ABNJ [areas beyond the limits of national jurisdiction, Ndr] that may have a significant adverse impact on the conservation and sustainable use of biodiversity, States parties must take into account [...] the policy decisions taken by its COPs [conferences of the Parties, Ndr]", DE LA FAYETTE, *A New Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity and Genetic Resources Beyond the Limits of National Jurisdiction* cit., p. 243.

¹²²⁸ "Unfortunately, the CBD fails to provide incentives to states to protect marine biodiversity beyond the continental shelf and EEZ", ANTON, *Law for the Sea's Biological Diversity*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1997, p. 7 su www.westlaw.com. Sul punto v. anche, fra gli altri, FREESTONE, *The Conservation of Marine Ecosystems under International Law*, in BOWMAN e REDGWELL (a cura di), *op.cit.*, p. 91.

¹²²⁹ BOYLE, *ult.op.cit.*, p. 48.

tempo stesso, i collegamenti ecosistemici come anche le diversità identificabili tra gli ecosistemi stessi. In questo senso, la CBD sembra piuttosto essere rivolta al mantenimento della tradizionale suddivisione spaziale, da un lato, e alla regolamentazione uniforme della biodiversità a livello globale come un *unicum*, dall'altro. Ebbene, questa impostazione non sembra adeguata, giacché innanzi tutto risulta impossibile, nell'opinione di chi scrive, definire norme giuridiche universali in grado di garantire la conservazione della biodiversità di per sé considerata: lo stesso concetto di biodiversità, infatti, esprime l'esigenza di norme *ad hoc*, relative alle molteplici componenti e alle numerose interazioni interspecifiche, infraspecifiche ed ecosistemiche. Una cosa è riconoscere l'esistenza di tali collegamenti e considerarli nel regolamentare le attività che possono riversare su di essi degli effetti negativi – ed è proprio sotto questo profilo che gli strumenti più datati andrebbero integrati – mentre ben altra cosa è normativizzare la materia secondo un criterio piatto e omogeneo, in cui ciascuna delle componenti e delle interazioni suddette perde la propria specificità quale oggetto di tutela e, di conseguenza, l'opportunità di ricevere una protezione adeguata.

Tale impostazione risulta tanto più sconveniente laddove venga accompagnata dalla conferma della suddivisione zonale degli spazi marini, la quale, a sua volta, non considera l'esistenza delle interazioni naturali suddette, creandone di artificiali. Il vero problema sembra risiedere, in definitiva, soprattutto nella suddivisione spaziale dei regimi di protezione, più che nella natura settoriale o parziale delle misure sostanziali da essi previste.

Inoltre, si consideri che le Parti alla CBD, proprio per l'ambizione di “omnicomprensione” che caratterizza l'oggetto del trattato, rischiano talvolta di perdere di vista quegli obiettivi più specifici e concreti il cui raggiungimento potrebbe sostanzialmente contribuire a mutare il destino delle specie marine e dei loro *habitat*. E' stato giustamente osservato che:

the very comprehensiveness which makes the CBD unique among global biodiversity agreements also makes it vulnerable to over-extension. The COP's over-crowded agenda [...] and the proliferation of subsidiary bodies and processes have resulted in a diffusion of limited energy, attention and resources among State and non-State actors alike. If the issues and interests it encompasses are not carefully managed, the CBD could collapse under its own weight. [...]. The remedy, however, is not necessarily to return to the traditional ways of conveying the importance of biodiversity. [...]. Instead, the CBD should focus on its unique nature or, in management terms, its 'core competency'. This entails the integration of the CBD's three key objectives of conservation, sustainable use and benefit sharing.¹²³⁰

¹²³⁰ MCGRAW, *ult.op.cit.*, pp. 23-24.

In ogni caso, la CBD è stata criticata fin dall'inizio per non aver sufficientemente considerato le necessità di conservazione della biodiversità marina¹²³¹. Il rafforzamento di questo aspetto ha pertanto costituito un obiettivo della conferenza delle Parti fin dalle prime riunioni.

Già nel 1994, durante la prima riunione, la conferenza delle Parti chiedeva al SBSTTA sostegno consultivo sugli aspetti scientifici, tecnici e tecnologici relativi alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina¹²³².

Nel 1995, anche sulla base delle raccomandazioni ricevute dal SBSTTA, la conferenza adottava la decisione II/10, con la quale forniva una guida alla creazione di un piano di lavoro specifico sulla biodiversità marina e costiera, definendone gli elementi "chiave" (*key elements*)¹²³³. La conferenza adottava inoltre un programma d'azione, il c.d. mandato di Giacarta sulla diversità biologica marina e costiera (*Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity*), diretto a ufficializzare il consenso globale rispetto all'importanza della biodiversità marina e costiera¹²³⁴.

Nel 1998 veniva adottata la decisione IV/5, nel cui allegato veniva definito un programma di lavoro ispirato al piano d'azione elaborato a Giacarta e perfezionato negli anni successivi¹²³⁵. Lo scopo del programma veniva individuato come segue:

The aim of this programme of work is to assist the implementation of the Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity at the national, regional and global levels. It identifies key operational objectives and priority activities within the five key programme elements: integrated marine and coastal area management, marine and coastal living resources, marine and coastal protected areas, mariculture and alien species and genotypes.¹²³⁶

Il programma di lavoro sulla biodiversità marina e costiera elaborato dalla conferenza delle Parti alla CBD si fondava su alcuni principi di base (*basic principles*) che hanno parzialmente innovato il sistema giuridico definito a Rio nel 1992. In particolare, il programma in questione prevedeva il ricorso all'approccio ecosistemico¹²³⁷ e all'approccio precauzionale¹²³⁸; riconosceva

¹²³¹ "Apparently, the weakness of the CBD obligations in relation to the marine environment was one of the reasons why the US signed, but has not yet ratify the CBD", FRANK, *op.cit.*, p. 344.

¹²³² CBD COP Decision I/7 (Nassau, 1994), *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice*.

¹²³³ CBD COP Decision II/10 (Jakarta, 1995), *Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity*.

¹²³⁴ Per un'illustrazione dei primi due anni di attuazione del c.d. mandato di Giacarta, v. GOOTE, *Convention on Biological Diversity – The Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997, pp. 377-395.

¹²³⁵ CBD COP Decision IV/5 (Bratislava, 1998), *Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, including a programme of work*.

¹²³⁶ *Ibid.*, Annex, Sez. A, par. 1.

¹²³⁷ "The ecosystem approach should be promoted at global, regional, national and local levels taking into account the report of the Malawi workshop (document UNEP/CBD/COP/4/Inf.9) and in accordance with decision IV/1 B. Protected areas should be integrated into wider strategies for preventing adverse effects to marine and coastal

l'importanza della scienza¹²³⁹ e del ruolo degli esperti sulla biodiversità marina¹²⁴⁰; valorizzava le conoscenze tradizionali delle popolazioni indigene e delle comunità locali¹²⁴¹; e, infine, evidenziava tre livelli di attuazione programmatica (locale e nazionale, regionale e internazionale)¹²⁴².

Per ciò che qui interessa, come poco sopra illustrato, tra i cinque elementi “chiave” (*key elements*) del programma della CBD sulla biodiversità marina e costiera ne era previsto uno sulle aree protette marine e costiere¹²⁴³.

Nel 2000, la conferenza delle Parti revisionava il livello di attuazione del programma di lavoro e vi aggiungeva il tema relativo alla conservazione delle formazioni coralline, specificamente per ciò che concerne la lotta al fenomeno dello sbiancamento dei coralli (*coral bleaching*)¹²⁴⁴. Inoltre, la conferenza approvava la creazione di un gruppo di lavoro *ad hoc* di esperti tecnici sulle aree protette marine e costiere (*Ad Hoc Technical Expert Group on Marine and Coastal Protected Areas*), che ha prodotto un parere tecnico relativo alla creazione e alla gestione di sistemi nazionali di aree protette marine e costiere¹²⁴⁵.

Nel 2002, la conferenza delle Parti prendeva nota del progresso nell'attuazione del programma di lavoro sulla biodiversità marina e costiera, riconoscendo l'importanza dell'inserimento del nuovo tema relativo alle formazioni coralline e, fra altre questioni, invitava il segretariato a rafforzare la collaborazione con i programmi dell'UNEP sui mari regionali¹²⁴⁶.

ecosystems from external activities and take into consideration, *inter alia*, the provisions of Article 8 of the Convention”, *ibid.*, Annex, Sez. B, par. 1.

¹²³⁸ “The precautionary approach, as set out in decision II/10, annex II, paragraph 3 (a), should be used as a guidance for all activities affecting marine and coastal biological diversity, being also relevant to many other international agreements, *inter alia*, the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks and the Code of Conduct for Responsible Fisheries of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the Washington Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities and regional agreements such as OSPAR”, *ibid.*, Annex, Sez. B, par. 2.

¹²³⁹ “Science should, *inter alia*, provide knowledge on key processes and influences in the marine and coastal ecosystems which are critical for structure, function and productivity of biological diversity. Research should focus on understanding the natural factors outside human influence, including intrinsic factors influencing ecosystems themselves, as well as on human interference with ecosystems. [...]. It is important to draw upon regional scientific organizations, such as the International Council for the Exploration of the Sea (ICES). The creation and strengthening of regional scientific centres of excellence on the marine and coastal ecosystems, that provide guidance to regional and national managers, should be given priority”, *ibid.*, Annex, Sez. B, par. 3.

¹²⁴⁰ “The Executive Secretary should make full use of the roster of experts on marine and coastal biological diversity. The use and administration of the roster by the Executive Secretary should be efficient, effective and transparent. [...]”, *ibid.*, Annex, Sez. B, par. 4.

¹²⁴¹ “The programme of work will use and draw upon scientific, technical and technological knowledge of local and indigenous communities in keeping with the contents of Article 8(j) of the Convention as well as community and user-based approaches; in the execution of the programme of work, the involvement of relevant stakeholders including indigenous and local people should be promoted”, *ibid.*, Annex, Sez. B, par. 5.

¹²⁴² *Ibid.*, Annex, Sez. B, par. 6.

¹²⁴³ *Ibid.*, Annex, Sez. C, *Programme Element 3. Marine and Coastal Protected Areas*.

¹²⁴⁴ Il tema suddetto fu inserito nell'ambito del secondo elemento del programma (*marine and coastal living resources*). Cfr. CBD COP Decision V/3 (Nairobi, 2000), *Progress report on the implementation of the programme of work on marine and coastal biological diversity (implementation of decision IV/5)*.

¹²⁴⁵ *Technical Advice on the Establishment and Management of a National System of Marine and Coastal Protected Areas*, Secretariat of the Convention of Biological Diversity, CBD Technical Series No. 13, 2004.

¹²⁴⁶ CBD COP Decision VI/3 (The Hague, 2002), *Marine and Coastal Biological Diversity*.

L'anno successivo, il SBSTTA revisionava il programma di lavoro e confermava che gli elementi individuati nel 1998 corrispondevano ancora alle priorità globali per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina e costiera, riconoscendo allo stesso tempo che, tuttavia, il programma di lavoro non era stato ancora attuato in modo sufficiente e raccomandando, di conseguenza, l'estensione del programma per altri sei anni e l'incorporazione dei pareri dei gruppi di esperti tecnici sulle aree protette marine e costiere e sulla maricoltura¹²⁴⁷.

Nel 2004, il programma di lavoro sulla biodiversità marina e costiera veniva aggiornato dalla conferenza delle Parti, sulla base delle raccomandazioni del SBSTTA. L'allegato I alla decisione VII/5 contiene tale aggiornamento, che comunque mantiene i cinque elementi "chiave" già definiti dal 1998¹²⁴⁸.

L'obiettivo generale da perseguire nell'ambito del programma di lavoro per quanto concerne le aree protette marine e costiere è stato definito nei termini seguenti:

The establishment and maintenance of marine and coastal protected areas that are effectively managed, ecologically based and contribute to a global network of marine and coastal protected areas, building upon national and regional systems, including a range of levels of protection, where human activities are managed, particularly through national legislation, regional programmes and policies, traditional and cultural practices and international agreements, to maintain the structure and functioning of the full range of marine and coastal ecosystems, in order to provide benefits to both present and future generations.¹²⁴⁹

In particolare, oltre a richiamare la definizione di area protetta marina e costiera già in precedenza illustrata nel corso della ricerca¹²⁵⁰, la decisione VII/5 riconosceva che le aree protette marine e costiere hanno dimostrato di poter contribuire alla protezione della biodiversità, all'uso sostenibile delle sue componenti e a gestire i conflitti di interessi, accrescendo il benessere economico e migliorando la qualità della vita¹²⁵¹. Tuttavia, la decisione in questione notava anche che, in molti casi, l'istituzione di aree protette marine e costiere non era stata efficace nel perseguire gli obiettivi suddetti a causa di problemi gestionali ovvero per l'inadeguatezza delle dimensioni e della copertura degli *habitat*¹²⁵². Come già ricordato in precedenza¹²⁵³, la conferenza delle Parti

¹²⁴⁷ SBSTTA Recommendation VIII/3 (Montreal, 2003), *Marine and coastal biodiversity: review, further elaboration and refinement of the programme of work*.

¹²⁴⁸ CBD COP Decision VII/5 (Kuala Lumpur, 2004), *Marine and coastal biological diversity*, Annex I: *Elaborate Programme of work on marine and coastal biological diversity*. Anche attraverso tale decisione, la conferenza delle Parti alla CBD ha incorporato nei propri programmi gli obiettivi del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile.

¹²⁴⁹ *Ibid.*, par. 18.

¹²⁵⁰ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo II, par. 2.

¹²⁵¹ CBD COP Decision VII/5 *cit.*, par. 12.

¹²⁵² *Ibid.*, par. 13.

rilevava inoltre che, a causa della limitatezza spaziale delle aree marine e costiere fino a quel momento istituite, lo strumento in questione fornisce solo un contributo marginale alla gestione sostenibile della biodiversità marina e costiera¹²⁵⁴.

In ogni caso, la conferenza delle Parti riconosceva che:

marine and coastal protected areas are one of the essential tools and approaches in the conservation and sustainable use of marine and coastal biodiversity.¹²⁵⁵

Sotto il profilo gestionale e delle misure di protezione associate all'istituzione degli spazi protetti, la conferenza individuava inoltre l'opportunità di creare reti integrate di aree marine e costiere protette (*integrated networks of marine and coastal protected areas*), individuando una distinzione tra due tipologie di aree protette¹²⁵⁶.

Secondo la conferenza delle Parti, la prima tipologia è rappresentata da aree protette marine e costiere in cui gli usi estrattivi sono permessi:

Marine and coastal protected areas where extractive uses are permitted would contain areas that are subject to site-specific controls that have an explicit biodiversity objective or recognized biodiversity effect. Those controls may also have other objectives (e.g., economic or social objectives). In many countries these may comprise the majority of areas within networks of marine and coastal protected areas and deliver most biodiversity benefits. Examples of such controls include controls on fishing methods (e.g., restricting bottom trawling), controls on the removal of certain species (e.g., habitat forming species), rotational closures, and controls on pollution and sedimentation.

Amongst the roles for these areas may be to maintain connectivity across the overall network, protect life cycle stages (e.g. as a result of spawning behaviour), and buffer the representative areas where extractive uses have been excluded.¹²⁵⁷

La seconda tipologia è invece costituita da aree protette marine e costiere "rappresentative", in cui le attività di estrazione suddette vengono escluse:

Such representative areas would be managed to maintain their integrity, structure, functioning, resilience and persistence, or to take restorative or rehabilitative steps for

¹²⁵³ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo II, par. 1.

¹²⁵⁴ CBD COP Decision VII/5 *cit.*, par. 14.

¹²⁵⁵ *Ibid.*, par. 16.

¹²⁵⁶ Sul tema v., fra gli altri, VIERROS, *The Convention on Biological Diversity: Moving from Policy to Implementation*, in *Sustainable Development Law and Policy*, 2006, pp. 17-20.

¹²⁵⁷ CBD COP Decision VII/5 *cit.*, Appendix 3: *Elements of a marine and coastal biodiversity management framework*, lett. C.

biodiversity. They would encompass a full range of marine and coastal ecosystems (including those that are also unique or special), and be protected from human impacts and the effects of alien species. The key purpose of these areas would be to provide for intrinsic values, to allow us to better understand the marine and coastal environment by acting as scientific reference areas, to contribute towards marine environmental recovery, and to act as insurance against failures in management. But they will also contribute to other objectives, including socio-economic well-being, sustainable use of fisheries in adjacent areas, and public enjoyment.

They should be representative of all marine and coastal ecosystems and should attempt to cover centers of endemism. [...].

Protection from human impacts would mean that extraction of indigenous biota would be prevented except to the extent necessary to allow essential scientific research and education (i.e., these would be no-take reserves applying to the area or to a specified element of the ecosystem), but also that other practices which significantly impact on biodiversity (e.g. substrate alteration, changes in sediment movements, pollution, visitor disturbance of sensitive species) would be prevented or minimized.

These marine and coastal protected areas would be permanent, subject to any necessary changes to allow them to better achieve their objectives, taking into account natural dynamics. They would need to be viable, in the face of changing threats and long-term environmental change (e.g. climate change). [...].

Although public access may be encouraged in order to generate educational and enjoyment benefits, these benefits would be treated as secondary to the primary purposes listed above. Public access may need to be controlled to prevent unacceptable impacts.

Areas would need to be geographically dispersed across biogeographic regions and would need to be ecosystem-based, rather than focus on single species.¹²⁵⁸

Fornendo alcune linee guida relativamente allo sviluppo di un sistema nazionale per la gestione di aree protette marine e costiere, la conferenza delle Parti raccomandava infine che il relativo quadro giuridico legislativo ovvero consuetudinario (*legal or customary framework*) dovrebbe chiaramente identificare: le attività vietate, giacché contrarie agli obiettivi sottostanti l'istituzione delle aree protette; le attività che possono essere consentite secondo condizioni e restrizioni che

¹²⁵⁸ *Ibid.*, Appendix 3 *cit.*, lett. D.

garantiscono la loro conformità agli obiettivi suddetti; e un processo decisionale relativo alla gestione di tutte le attività¹²⁵⁹.

Nel 2006, l'ottava riunione della conferenza delle Parti affrontava, per ciò che concerne la biodiversità marina, il tema delle risorse genetiche dei fondali oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali¹²⁶⁰ e si concentrava, inoltre, sull'importanza della gestione integrata della fascia marina e costiera (IMCAM)¹²⁶¹. Nella medesima occasione veniva riaffermata la preoccupazione per le minacce che interessano gli ecosistemi marini oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali e veniva confermata l'importanza dello strumento delle aree marine protette per il raggiungimento degli obiettivi della conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità marina anche negli spazi marini internazionali¹²⁶².

Durante l'ultima riunione, nel 2008, la conferenza delle Parti ha fornito criteri scientifici per identificare aree marine significative sotto il profilo ecologico o biologico che necessitano di protezione, nonché alcune linee guida finalizzate a creare reti di aree marine protette, anche in zone oceaniche e negli abissi marini (*open ocean waters and deep-sea habitats*)¹²⁶³. Nella medesima occasione, la conferenza ha individuato i quattro passi iniziali (*four initial steps*) da considerare per lo sviluppo di reti rappresentative di aree marine protette:

1. *Scientific identification of an initial set of ecologically or biologically significant areas.* The criteria in annex I to decision IX/20 should be used, considering the best scientific information available, and applying the precautionary approach. This identification should focus on developing an initial set of sites already recognized for their ecological values, with the understanding that other sites could be added as more information becomes available.

2. *Develop/choose a biogeographic, habitat, and/or community classification system.* This system should reflect the scale of the application and address the key ecological features within the area. This step will entail a separation of at least two realms-pelagic and benthic.

3. *Drawing upon steps 1 and 2 above, iteratively use qualitative and/or quantitative techniques to identify sites to include in a network.* Their selection for consideration of enhanced management should reflect their recognised ecological importance or

¹²⁵⁹ *Ibid.*, Annex II: *Guidance for the Development of a National Marine and Coastal Biodiversity Management Framework*, par. 6.

¹²⁶⁰ CBD COP Decision VIII/21 (Curitiba, 2006), *Marine and coastal biological diversity: conservation and sustainable use of deep seabed genetic resources beyond the limits of national jurisdiction*.

¹²⁶¹ CBD COP Decision VIII/22 (Curitiba, 2006), *Marine and coastal biological diversity: enhancing the implementation of integrated marine and coastal area management*.

¹²⁶² CBD COP Decision VIII/24 (Curitiba, 2006), *Protected areas*. Sul tema delle aree marine protette istituite oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali si rinvia *supra* nella presente parte, Capitolo I, parr. 3.1, 3.2 e 4.

¹²⁶³ Il linguaggio utilizzato nella decisione in esame sembra riferirsi all'alto mare e ai fondali marini internazionali. Cfr. CBD COP Decision IX/20 (Bonn, 2008), *Marine and Coastal Biodiversity*, Annex I e II.

vulnerability, and address the requirements of ecological coherence through representativity, connectivity, and replication.

4. *Assess the adequacy and viability of the selected sites.* Consideration should be given to their size, shape, boundaries, buffering, and appropriateness of the site-management regime.¹²⁶⁴

Gli obiettivi che la conferenza delle Parti alla CBD ha definito riguardo alla creazione di aree marine protette sembrano tuttavia ancora lontani dall'essere raggiunti. Oltre ad aver fatto proprio l'obiettivo definito al Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002) relativo alla creazione di reti rappresentative di aree marine protette entro il 2012¹²⁶⁵, la conferenza ha individuato un obiettivo ulteriore:

By 2015, all protected areas and protected area systems are integrated into the wider land- and seascape, and relevant sectors, by applying the ecosystem approach and taking into account ecological connectivity and the concept, where appropriate, of ecological networks.¹²⁶⁶

Infine, si consideri che il programma di lavoro della CBD sulla biodiversità marina e costiera deve essere integrato e coordinato con il programma di lavoro della CBD sulle aree protette, parimenti adottato dalla conferenza delle Parti durante la settima riunione¹²⁶⁷, che viene incentivato da un gruppo di lavoro *ad hoc* aperto sulle aree protette (*Ad Hoc Open-ended Working Group on Protected Areas*)¹²⁶⁸. Forse alcuni problemi di duplicazione potranno derivare dal contemporaneo svolgersi di riunioni e di studi sulle aree marine protette nell'ambito del programma della CBD sulla biodiversità marina e costiera.

¹²⁶⁴ *Ibid.*, Annex III.

¹²⁶⁵ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo II, par. 1.

¹²⁶⁶ CBD COP Decision VII/28 (Kuala Lumpur, 2004), *Protected Areas (Articles 8 (A) to (E))*, Goal 1.2.

¹²⁶⁷ *Ibid.*, Annex: *Programme of work on protected areas*.

¹²⁶⁸ Il gruppo di lavoro citato si è finora riunito una sola volta, nel 2005, a Montecatini (Italia). Cfr. *Report of the First Meeting of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Protected Areas*, 20 June 2005, UNEP/CBD/WG-PA/1/6.

Parte terza

L'ESPERIENZA MEDITERRANEA

Capitolo I

ESEMPI NORMATIVI REGIONALI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino. – 3. Le aree specialmente protette mediterranee e le aree specialmente protette di importanza mediterranea.

1. Considerazioni introduttive

Il Mar Mediterraneo è un mare semi-chiuso ai sensi dell'art. 122 della UNCLOS, che lo definisce nel modo seguente:

basin or sea surrounded by two or more States and connected to another sea or the ocean by a narrow outlet or consisting entirely or primarily of the territorial seas and exclusive economic zones of two or more coastal States.

Stando alle disposizioni della UNCLOS, gli Stati mediterranei che hanno ratificato il trattato devono sforzarsi (*shall endeavour*) di cooperare, direttamente ovvero attraverso l'organizzazione regionale competente, per coordinare la gestione, la conservazione, l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse viventi del mare, nonché per coordinare l'attuazione dei rispettivi diritti e obblighi con riferimento alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino¹²⁶⁹.

A oggi, diciassette Stati mediterranei hanno ratificato la UNCLOS. I quattro Stati del bacino in questione che invece non hanno ratificato il trattato sono Israele, Libia, Turchia e Siria.

Tutti gli Stati mediterranei hanno invece ratificato la Convenzione di Ramsar, la WHC e la CBD e sono soggetti alle relative disposizioni. Sebbene non vengano trattate dal presente lavoro, nel Mar Mediterraneo sono pure presenti alcune riserve (marine) di biosfera previste dal

¹²⁶⁹ Art. 123 della UNCLOS. E' stato rilevato che: "The Mediterranean complies with at least one of the two alternative conditions mentioned in Art. 122. It is connected to the Atlantic Ocean by the narrow outlet of the strait of Gibraltar. It would entirely consist of the exclusive economic zones of its coastal States if they were proclaimed. [...]. The main fields of international co-operation among Mediterranean States are fisheries and protection of the environment", SCOVAZZI, *Reasons for International Cooperation in the Mediterranean*, in SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas* cit., p. 58.

Programma MAB dell'UNESCO, una delle quali è transfrontaliera e sorge nel Mare di Alboran, tra Marocco e Spagna (*Riserva di biosfera mediterranea intercontinentale*)¹²⁷⁰.

Sedici Stati del Mediterraneo sono anche parti all'Accordo per la conservazione dei cetacei del Mar Nero, del Mediterraneo e dell'area atlantica adiacente (Monaco, 24 novembre 1996, d'ora innanzi ACCOBAMS)¹²⁷¹, adottato nell'ambito della CMS, e hanno discusso la questione relativa all'istituzione di aree marine protette per i cetacei durante le due ultime riunioni, nel 2003 e nel 2007¹²⁷². In particolare, in quest'ultima occasione è stata adottata una risoluzione sulle aree marine protette per i cetacei attraverso la quale la conferenza:

Encourages Parties to contribute to the international effort to achieve the 2010 and 2012 targets [...];

Recommends that the Parties give full consideration, and where appropriate cooperate to the creation of marine protected areas for cetaceans in areas of special importance for cetaceans in the Agreement coverage area, within the framework of the relevant Organizations, and invites non-Parties to do the same.¹²⁷³

Diciotto nuove aree marine protette per i cetacei sono state suggerite e raccomandate dal Comitato scientifico di ACCOBAMS durante la terza riunione delle Parti (Dubrovnik, 2007)¹²⁷⁴. Tra le aree marine protette già istituite a questo scopo nel Mar Mediterraneo si segnalano, in particolare, il santuario internazionale *Pelagos* per i mammiferi marini¹²⁷⁵ e la riserva marina *Lošinj Dolphin* (Croazia), istituita nel 2006¹²⁷⁶.

Tutti gli Stati mediterranei – oltre alla Comunità europea – sono inoltre membri della Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo (GFCM), che ha adottato alcune misure relativamente alla tutela degli ecosistemi dei fondali dalla pesca a strascico¹²⁷⁷ e ha individuato tre

¹²⁷⁰ Cfr. <http://www.iemed.org/annuari/2007/mapes/a02.pdf>. Le altre riserve di biosfera mediterranee con componenti marine sono: *Miramare* (Italia), designata nel 1979; le *Isole Toscane* (Italia), designate nel 2003; e *Cabo de Gata-Nijar* (Spagna), designata nel 1997.

¹²⁷¹ Entrato in vigore il 1° giugno 2001. I cinque Stati mediterranei che non hanno ratificato l'accordo in questione sono Bosnia ed Erzegovina, Egitto, Israele, Montenegro e Turchia.

¹²⁷² ACCOBAMS prevede il ricorso alle aree marine protette come strumento per conservare i cetacei all'art. 2, par. 1: "Parties shall take co-ordinated measures to achieve and maintain a favourable conservation status for cetaceans. To this end, Parties shall [...] cooperate to create and maintain a network of specially protected areas to conserve cetaceans". Lo strumento delle aree marine protette è poi evidenziato nell'Allegato II all'accordo, art. 3: "Parties shall endeavour to establish and manage specially protected areas for cetaceans corresponding to the areas which serve as habitats of cetaceans and/or which provide important food resources for them. Such specially protected areas should be established within the framework of the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, 1976, and is relevant protocol, or within the framework of other appropriate instruments".

¹²⁷³ ACCOBAMS MOP3 Resolution 3.22, *Marine Protected Areas for Cetaceans*.

¹²⁷⁴ Per una mappa relativa alle aree marine protette esistenti ovvero solo proposte per la conservazione dei cetacei del Mar Mediterraneo v. http://www.cetaceanhabitat.org/pdf_bin/accobams_mpas.pdf.

¹²⁷⁵ Cfr. *infra* nel presente capitolo, par. 3.

¹²⁷⁶ Ministero della Cultura, Croazia, UP/I-612-07/06-33/676, 532-08-02-1/5-06-1, 26 luglio 2006.

¹²⁷⁷ Cfr. Recommendation GFCM/2005/1 on the management of certain fisheries exploiting demersal and deepwater pelagic.

siti marini profondi di particolare interesse ecologico: la formazione corallina di acque profonde al largo del Capo di Santa Maria di Leuca (Italia), l'ecosistema fondato sulla chemiosintesi batterica al largo del delta del Nilo (Egitto) e il monte sommerso di Eratostene (Cipro)¹²⁷⁸.

Altre normative rilevanti in ambito mediterraneo riguardano l'istituzione della rete Natura 2000 nella sua particolare applicazione all'ambiente marino, nonché la normativa internazionale relativa all'istituzione di aree marine protette mediterranee nell'ambito del c.d. sistema di Barcellona. L'ultima parte del presente lavoro intende appunto esaminare questi due sistemi normativi regionali, per terminare infine con una breve illustrazione di due casi di studio nazionali.

2. L'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino

Con riferimento alle aree marine protette istituite dagli Stati membri dell'Unione Europea si rende necessario considerare, oltre al diritto internazionale, anche le disposizioni in materia di tutela ambientale definite dal diritto comunitario.

La normativa generale di riferimento è contenuta nelle disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità Europea (Roma, 25 marzo 1957, d'ora innanzi TCE)¹²⁷⁹ e nella regolamentazione che ne è derivata a partire dall'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo¹²⁸⁰, il quale ha introdotto le relative disposizioni nel TCE¹²⁸¹. L'ulteriore evoluzione della materia è da ricondurre al Trattato sull'Unione Europea (Maastricht, 7 febbraio 1992, d'ora innanzi TUE), che ha determinato il passaggio dalle azioni comunitarie alla politica ambientale dell'Unione Europea e che, nel testo modificato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997, ha formalmente inserito lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi dell'Unione Europea (TUE, preambolo e art. 2) e tra i compiti della Comunità (TCE, art. 2)¹²⁸².

Il diritto comunitario rappresenta, per ciò che qui interessa, la base giuridica di riferimento rispetto alla quale gli Stati costieri del Mediterraneo che sono anche membri dell'Unione Europea

¹²⁷⁸ Cfr. Recommendation GFCM/2006/3 on the establishment of fisheries restrictive areas in order to protect the deep sea sensitive habitats.

¹²⁷⁹ Entrato in vigore il 1° gennaio 1958; modificato dal Trattato Unico Europeo adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e in vigore dal 1° novembre 1993; modificato dal Trattato di Amsterdam adottato il 2 ottobre 1997 e in vigore dal 1° maggio 1999; modificato dal Trattato di Nizza adottato il 26 febbraio 2001 e in vigore dal 1° giugno 2002.

¹²⁸⁰ Firmato a Lussemburgo in due riprese il 17 e il 28 febbraio 1986 dagli Stati comunitari, lo strumento citato costituisce la prima modifica sostanziale al TCE. E' entrato in vigore il 1° luglio 1987.

¹²⁸¹ Titolo XIX, artt. 174-176 del TCE. E' stato rilevato che: "before the introduction of article 130 (now 174) in the EC Treaty in 1987, the existence of Community competence in matters of nature conservation was challenged by most of the member states because of the lack of relevance to the market integration objective. Member states therefore preferred the Community to accede to existing international Conventions, such as the Bern Convention, rather than adopting its own rules", FRANK, *op.cit.*, pp. 375-376. Sul tema del diritto ambientale comunitario, v. per tutti JANS, *European Environmental Law*, Groningen, 2008.

¹²⁸² Sul tema v., fra gli altri, GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999, p. 151 e ss.

sviluppano e attuano diverse misure a tutela dell'ambiente marino. Gli Stati mediterranei attualmente membri dell'Unione Europea sono Cipro, Francia, Italia, Grecia, Malta, Slovenia e Spagna¹²⁸³.

Inizialmente, a livello comunitario, le iniziative rivolte alla tutela della biodiversità sono state soprattutto collegate alla protezione degli uccelli migratori¹²⁸⁴. Non sorprende, pertanto, che il primo atto normativo comunitario in tema di aree protette sia stata la Direttiva "Uccelli selvatici"¹²⁸⁵. Tale strumento riguarda la conservazione di tutte le specie dell'avifauna vivente naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri (a eccezione della Groenlandia), nonché delle uova, dei nidi e degli *habitat*, e si prefigge la protezione e la gestione di tali specie, compresa la disciplina del loro sfruttamento¹²⁸⁶.

Tra le disposizioni della Direttiva "Uccelli selvatici" che interessano il tema della ricerca viene innanzi tutto in rilievo l'art. 3, in base al quale gli Stati membri adottano le misure per preservare, mantenere ovvero ristabilire per l'avifauna suddetta una varietà e una superficie sufficienti di *habitat*. Le misure indicate comprendono, fra l'altro, l'istituzione di zone di protezione e il mantenimento e la sistemazione degli *habitat* situati all'interno ovvero anche all'esterno delle zone di protezione, conformemente alle esigenze ecologiche.

L'art. 4 prevede speciali misure di conservazione degli *habitat* dirette a garantire la sopravvivenza delle specie elencate nell'Allegato I e, inoltre, chiede agli Stati membri di classificare come "zone di protezione speciale" (d'ora innanzi, ZPS) i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione di tali specie, tenendo conto delle necessità di protezione di queste ultime nella zona geografica marittima e terrestre in cui si applica la direttiva¹²⁸⁷.

¹²⁸³ Gli Stati che si sono candidati per l'ingresso nell'Unione Europea dovranno progressivamente adattare i propri sistemi giuridici interni al diritto comunitario. Per ciò che riguarda gli Stati mediterranei, il 3 ottobre 2005 la Commissione europea ha formalmente avviato i negoziati di adesione rispettivamente con la Croazia e con la Turchia. L'Albania ha presentato la domanda di adesione all'Unione Europea il 28 aprile 2009.

¹²⁸⁴ Cfr. Raccomandazione della Commissione 75/66/CEE del 20 dicembre 1974 agli Stati membri relativa alla protezione degli uccelli e dei loro *habitat*, in GUCE n. L 21 del 28 gennaio 1975.

¹²⁸⁵ Tra gli atti previsti dal TCE, le direttive vincolano gli Stati membri relativamente al fine da raggiungere, lasciando agli stessi la discrezionalità di scegliere i mezzi e le forme attraverso i quali perseguirlo; i regolamenti sono invece obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili dagli Stati membri. Regolamenti e direttive possono essere emanati dal Consiglio e dalla Commissione. Oltre a questi atti, esiste una serie di altri provvedimenti, come le proposte della Commissione e i pareri del Parlamento europeo, che esplicano la loro efficacia internamente all'organizzazione. Inoltre, si segnalano le raccomandazioni della Commissione e le risoluzioni del Consiglio, non previsti dal TCE. Infine, il Consiglio dispone la partecipazione dell'Unione Europea a trattati internazionali attraverso decisioni e le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee sono vincolanti per gli Stati membri.

¹²⁸⁶ Art. 1 della Direttiva "Uccelli selvatici".

¹²⁸⁷ La direttiva in esame prescrive l'adozione di "misure analoghe" a favore di specie migratrici non menzionate nell'Allegato I in relazione ai siti nei quali esse fanno regolarmente ritorno, come le aree di riproduzione, di muta, di svernamento e i luoghi in cui si trovano le stazioni lungo le rotte delle migrazioni. Con un implicito ma indubbio riferimento alla Convenzione di Ramsar, la direttiva precisa inoltre che: "[a] tale scopo, gli Stati membri attribuiscono una importanza particolare alla protezione delle zone umide e specialmente delle zone umide d'importanza internazionale", art. 4, par. 2, della Direttiva "Uccelli selvatici".

Sebbene l'individuazione e la designazione delle ZPS siano da ricondurre alla responsabilità di ogni singolo Stato membro, tali attività devono essere svolte sulla base di criteri ornitologici e devono risultare nella selezione di tutti i territori più adeguati¹²⁸⁸.

Per ciò che riguarda il regime giuridico delle aree protette, la Direttiva "Uccelli selvatici" non fornisce disposizioni di dettaglio, stabilendo semplicemente che le misure adottate dagli Stati membri devono prevenire l'inquinamento e il deterioramento degli *habitat*, nonché altre perturbazioni nocive all'avifauna aventi "conseguenze significative"¹²⁸⁹.

La direttiva in esame è stata modificata più volte, anche a seguito dell'ingresso di nuovi Stati nell'Unione Europea¹²⁹⁰. L'atto che ha però maggiormente inciso sulla normativa appena richiamata è la Direttiva "*Habitat*"¹²⁹¹.

Quest'ultimo strumento ha un ambito di applicazione più ampio *ratione materiae*, prefiggendosi lo scopo di contribuire a salvaguardare la biodiversità attraverso la conservazione degli *habitat* naturali e della fauna e della flora selvatiche¹²⁹², e appare chiaramente ispirato al principio dello sviluppo sostenibile¹²⁹³.

¹²⁸⁸ Per esempio, la Corte di Giustizia delle Comunità europee aveva in passato condannato la Spagna per non aver classificato come ZPS le *Marismas di Santoña*, una zona costiera della comunità autonoma di Cantabria. In particolare, la Corte aveva evidenziato che gli artt. 3 e 4 della direttiva obbligano gli Stati membri a preservare, a mantenere e a ripristinare gli *habitat* dell'avifauna selvatica in quanto tale, dato il suo valore ecologico, e che gli obblighi incombenti in capo agli Stati membri in virtù di tali articoli sussistono ancor prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli ovvero un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta. La Corte riconosceva che, nella scelta dei territori più idonei per la classificazione di ZPS, gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale, che tuttavia incontra un limite nel fatto che la classificazione delle zone in questione si opera secondo taluni criteri ornitologici, determinati dalla direttiva, come la presenza di uccelli elencati all'Allegato I, da un lato, e la qualificazione di un *habitat* come zona umida, dall'altro. Di contro, gli Stati membri non possono disporre della stessa discrezionalità nell'ambito dell'art. 4, par. 4, della direttiva, allorché modificano o riducono la superficie delle zone in questione. Cfr. Causa C-355/90, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*, sentenza del 2 agosto 1993. Per un breve commento alla sentenza citata e altri esempi, v. LAMBERT, *Politique maritime de l'Union Européenne: La Cour de justice peut-elle être considérée comme un acteur?*, in *L'Union européenne et la mer – Vers une politique maritime de l'Union Européenne? – Actes du colloque de Brest (2006)*, Paris, 2007, p. 194.

¹²⁸⁹ Art. 4, par. 4, della Direttiva "Uccelli selvatici".

¹²⁹⁰ Cfr. Direttiva 81/854/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1981, in GUCE n. L 319 del 7 novembre 1981; Direttiva 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985, in GUCE n. L 233 del 30 agosto 1985; Direttiva 86/122/CEE del Consiglio dell' 8 aprile 1986, in GUCE n. L 100 del 16 aprile 1986; Direttiva 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991, in GUCE n. L 115 del 8 maggio 1991; Direttiva 94/24/CE del Consiglio dell'8 giugno 1994, in GUCE n. L 164 del 30 giugno 1994; Direttiva 97/49/CE della Commissione del 29 luglio 1997, in GUCE n. L 223 del 13 agosto 1997; Regolamento (CE) n. 807/2003 del Consiglio del 14 aprile 2003, in GUCE n. L 122 del 16 maggio 2003; e gli atti di adesione di Grecia, Spagna, Portogallo, Austria, Finlandia e Svezia.

¹²⁹¹ Per un'analisi comparata dei due strumenti, v. WILS, *The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive*, in *Journal of Environmental Law*, 1994, pp. 219-242.

¹²⁹² Art. 2, par. 1, della Direttiva "*Habitat*".

¹²⁹³ Lo strumento fu adottato sulla base del quarto programma d'azione per l'ambiente (1987-1992), lo stesso anno della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo che condusse all'adozione della CBD (Rio, 1992). Il preambolo afferma che la direttiva intende "promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali", nonché contribuire "all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole", riconoscendo che "il mantenimento di tale biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane". E' stato rilevato che, in questo senso, la direttiva segna il passaggio da un'ottica di mera conservazione, evidente nella Direttiva "Uccelli selvatici", alla prospettiva di una gestione sostenibile delle risorse naturali e degli *habitat*. Cfr. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, p. 138.

La direttiva in esame prevede la creazione di “zone speciali di conservazione” (d’ora innanzi, ZSC) nei siti, individuati dagli Stati membri, in cui si trovano tipi di *habitat* (Allegato I) ovvero specie di fauna e flora (Allegato II) di importanza comunitaria. La direttiva fornisce le seguenti definizioni delle tipologie di aree protette appena menzionate:

Sito di importanza comunitaria: un sito che, nella o nelle regioni biogeografiche cui appartiene, contribuisce in modo significativo a mantenere o a ripristinare un tipo di *habitat* naturale di cui all'allegato I o una specie di cui all'allegato II in uno stato di conservazione soddisfacente e che può inoltre contribuire in modo significativo alla coerenza di Natura 2000 di cui all'articolo 3, e/o che contribuisce in modo significativo al mantenimento della diversità biologica nella regione biogeografica o nelle regioni biogeografiche in questione.

Per le specie animali che occupano ampi territori, i siti di importanza comunitaria corrispondono ai luoghi, all'interno dell'area di ripartizione naturale di tali specie, che presentano gli elementi fisici o biologici essenziali alla loro vita e riproduzione.

Zona speciale di conservazione: un sito di importanza comunitaria designato dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato.¹²⁹⁴

La procedura di designazione delle ZSC prevista dalla direttiva si sviluppa in tre fasi distinte.

Innanzitutto, gli Stati membri redigono un elenco dei siti di importanza comunitaria che riscontrano sul proprio territorio in base ai criteri selettivi indicati nell'Allegato III della direttiva e alle informazioni scientifiche pertinenti. Ogni elenco viene quindi trasmesso alla Commissione europea¹²⁹⁵.

In un secondo tempo, d'intesa con ogni Stato membro proponente e sulla base degli elenchi nazionali, la Commissione elabora un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria, in cui sono evidenziati i siti nei quali si riscontrano uno o più tipi di *habitat* naturali prioritari¹²⁹⁶ ovvero

¹²⁹⁴ Art. 1, lett. k e l, della Direttiva “*Habitat*”.

¹²⁹⁵ Il formulario da trasmettere alla Commissione comprende una carta geografica, il nome del sito, la localizzazione, l'estensione e i dati che risultano dall'applicazione dei criteri di cui all'Allegato III. Tale formulario si utilizza anche per le ZPS designate ai sensi della Direttiva “Uccelli selvatici”. Cfr. Decisione 97/266/CE della Commissione del 18 dicembre 1996 concernente un formulario informativo sui siti proposti per l'inserimento nella rete Natura 2000, in GUCE n. L 107 del 24 aprile 1997.

¹²⁹⁶ All'art. 1, lett. d, la Direttiva “*Habitat*” definisce i “tipi di *habitat* naturali prioritari” come segue: “i tipi di *habitat* naturali che rischiano di scomparire nel territorio di cui all'articolo 2 e per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare a causa dell'importanza della parte della loro area di distribuzione naturale compresa nel territorio di cui all'articolo 2. Tali tipi di *habitat* naturali prioritari sono contrassegnati da un asterisco (*) nell'allegato I”.

una o più specie prioritarie¹²⁹⁷. L'inclusione di un sito in tale elenco determina le conseguenze giuridiche collegate al regime speciale di protezione definito all'art. 6, parr. 2, 3 e 4, della direttiva.

Infine, dopo che un sito sia stato iscritto nell'elenco quale sito di importanza comunitaria, lo Stato membro deve designarlo come ZSC il più rapidamente possibile e comunque entro un termine massimo di sei anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza del sito per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente¹²⁹⁸, di uno o più tipi di *habitat* naturali di cui all'Allegato I ovvero di una o più specie di cui all'Allegato II e per la coerenza delle rete Natura 2000, di cui si sta per dire, tenuto conto dei rischi di degrado e di distruzione che incombono sul sito in questione.

Nel loro insieme, le ZSC contribuiscono a creare la "rete ecologica europea coerente" denominata Natura 2000, della quale fanno parte anche le ZPS classificate in base alla Direttiva "Uccelli selvatici"¹²⁹⁹. Il coordinamento tra i due strumenti si realizza mediante la prevalenza della Direttiva "*Habitat*", poiché le norme che definiscono gli obblighi specifici di protezione delle ZCS si applicano anche alle ZPS ai sensi dell'art. 4, par. 1, della Direttiva "Uccelli selvatici" e alle zone "analogamente riconosciute" ai sensi del par. 2 del medesimo articolo¹³⁰⁰.

Il regime di protezione definito dalla Direttiva "*Habitat*" prevede che gli Stati stabiliscano le misure di conservazione necessarie, compresi, all'occorrenza, piani di gestione appropriati, e che adottino gli opportuni atti regolamentari, amministrativi ovvero contrattuali, conformemente alle esigenze ecologiche dei tipi di *habitat* e delle specie¹³⁰¹.

In particolare, gli Stati sono tenuti ad adottare misure dirette a evitare il degrado degli *habitat* naturali e altre perturbazioni alle specie aventi conseguenze significative. Gli stessi Stati devono effettuare la valutazione dell'impatto di quei piani e progetti che, pur non essendo direttamente collegati alla gestione del sito, possono avere "incidenze significative" sulla sua conservazione, e ne autorizzano l'esecuzione solo dopo aver accertato che essi non pregiudicano l'integrità del sito. In caso di valutazione negativa e in assenza di alternative, un piano o un progetto potrà essere

¹²⁹⁷ All'art. 1, lett. h, la Direttiva "*Habitat*" definisce le "specie prioritarie" come segue: "le specie di cui alla lettera g), punto i), per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare a causa dell'importanza della parte della loro area di distribuzione naturale compresa nel territorio di cui all'articolo 2. Tali specie prioritarie sono contrassegnate da un asterisco (*) nell'allegato II".

¹²⁹⁸ La Direttiva "*Habitat*" considera lo stato di conservazione di un *habitat* naturale "soddisfacente" quando: "la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili o in estensione; la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile; lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente". Lo stato di conservazione delle specie è parimenti considerato "soddisfacente" quando: "i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli *habitat* naturali cui appartiene; l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile; ed esiste e continuerà probabilmente ad esistere un *habitat* sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine", art. 1, lett. e e i, della Direttiva "*Habitat*".

¹²⁹⁹ Art. 3 della Direttiva "*Habitat*".

¹³⁰⁰ Art. 7 della Direttiva "*Habitat*".

¹³⁰¹ Art. 6, par. 1, della Direttiva "*Habitat*".

autorizzato solo “per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica” e con la garanzia che verranno adottate misure compensative atte a mantenere la coerenza della rete Natura 2000. Qualora, poi, nel sito si trovino *habitat* e specie prioritari, la deroga è consentita solo per ragioni connesse alla salute umana, alla sicurezza pubblica e all’ambiente, ovvero – previo parere della Commissione – per “altri motivi imperativi di interesse pubblico”¹³⁰².

Normative comunitarie di riferimento per i piani o progetti di sviluppo suscettibili di incidere sullo stato dei siti in questione sono le direttive concernenti, rispettivamente, la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (c.d. Direttiva “VIA”)¹³⁰³ e la valutazione degli effetti di determinati piani o programmi sull’ambiente (c.d. Direttiva “VAS”)¹³⁰⁴.

La Commissione europea ha inoltre pubblicato due documenti di riferimento per la gestione delle attività umane relativamente ai siti che compongono la rete Natura 2000¹³⁰⁵.

E’ stato rilevato che le direttive “Uccelli selvatici” e “*Habitat*” rappresentano il più efficace strumento normativo esistente per la protezione degli *habitat* naturali e delle specie selvatiche in Europa, non solo perché definiscono un regime di protezione delle aree protette in maniera più dettagliata rispetto ad altri strumenti internazionali pertinenti¹³⁰⁶, ma soprattutto per il controllo esercitato dalla Commissione rispetto all’applicazione delle norme relative.

Per quanto concerne gli obblighi degli Stati membri relativamente all’attuazione dei due strumenti, non esiste alcuna differenza tra ambienti terrestri e ambienti marini. L’obbligo sostanziale di garantire uno stato di conservazione soddisfacente per le specie e i tipi di *habitat* di importanza comunitaria è lo stesso in entrambi gli ambienti. Gli obblighi degli Stati membri coincidono in ambito terrestre e marino anche rispetto alla necessità di garantire che il processo di designazione dei siti si fondi esclusivamente su criteri scientifici.

Per i siti da proteggere ai sensi della Direttiva “Uccelli selvatici”, si è già poco sopra ricordato che, secondo la Corte di Giustizia delle Comunità europee, la selezione dei siti e la definizione dei

¹³⁰² Art. 6, parr. 2, 3 e 4, della Direttiva “*Habitat*”.

¹³⁰³ Direttiva 85/33/CEE del Consiglio del 27 giugno 1975 concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, in GUCE n. L 175 del 5 luglio 1985, come modificata dalla Direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997, in GUCE n. L 73 del 14 marzo 1997, e dalla Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 che prevede la partecipazione pubblica nell’elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all’accesso alla giustizia, in GUCE n. L 156 del 25 giugno 2003.

¹³⁰⁴ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente, in GUCE n. L 197 del 21 luglio 2001.

¹³⁰⁵ Si tratta di: Commissione europea, *La gestione dei siti della rete Natura 2000 – Guida all’interpretazione dell’articolo 6 della direttiva “Habitat” 92/43/CEE*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2000; Commissione europea, *Valutazione di piani e progetti aventi un’incidenza significativa sui siti della rete natura 2000 – Guida metodologica alle disposizioni dell’articolo 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva “Habitat” 92/43/CEE*, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2002.

¹³⁰⁶ FERRAJOLO, *op.cit.*, p. 158, lo rileva rispetto alla Convenzione di Ramsar.

confini relativi devono avvenire sulla base di criteri esclusivamente ornitologici. Si può ora aggiungere che, per quanto concerne l'attuazione della Direttiva “*Habitat*”, la giurisprudenza comunitaria conferma che la selezione dei siti da parte degli Stati membri deve fondarsi esclusivamente sui criteri ecologici elencati nell'Allegato III della direttiva: futuri problemi gestionali – come l'avvio di attività di pesca o di produzione di energia – non devono pertanto rappresentare un elemento da considerare nell'ambito del processo di selezione¹³⁰⁷.

A oggi, delle circa 5.000 ZPS designate ai sensi della Direttiva “Uccelli selvatici”, solo il 10% è rappresentato da aree costiere e marine; mentre dei circa 20.000 siti di importanza comunitaria designati ai sensi della Direttiva “*Habitat*”, meno del 10% è costituito da aree costiere e marine¹³⁰⁸. La maggior parte dei siti marini già designati ovvero solo proposti per la rete Natura 2000 si trova in acque territoriali e meno di una ventina di siti protetti dalla rete si trova oltre il limite delle 12 miglia: circa il 90% della distesa salata che rientra nella giurisdizione degli Stati comunitari, quindi, risulta sottratto al regime di protezione spaziale definito dalle direttive¹³⁰⁹.

Occorre infatti considerare che l'idea della rete Natura 2000 fu originariamente elaborata per proteggere gli *habitat* e la biodiversità terrestri e che l'intero sistema giuridico definito sulla base delle due direttive dedicò, almeno all'inizio, poca attenzione alla biodiversità marina. Allo stesso modo, la strategia per la diversità biologica e i relativi piani d'azione per settore, elaborati nel 1998 dalla Commissione europea per facilitare l'attuazione della CBD, non inclusero la preservazione degli *habitat* e delle specie marini tra gli interventi prioritari¹³¹⁰.

Nonostante queste premesse, le potenzialità che la rete Natura 2000 presenta per proteggere anche gli ambienti marini sono state progressivamente riconosciute a livello comunitario. Si rende quindi opportuno illustrare, sia pur brevemente, alcuni aspetti rilevanti connessi allo sviluppo di tale rete nell'ambiente marino, in particolare: l'inserimento della rete Natura 2000 nel contesto più generale della politica comunitaria relativa alla biodiversità marina; l'individuazione dei tipi di *habitat* e di specie che richiedono la designazione di siti marini nell'ambito della rete Natura 2000; e le correlazioni tra la politica comunitaria sulla pesca e le due direttive suddette.

La politica e la normativa comunitarie concernenti la tutela della biodiversità marina, anche attraverso l'istituzione di aree protette marine e costiere, si stanno sviluppando nel contesto degli

¹³⁰⁷ Cfr. Causa C-220/99, *Commissione delle Comunità europee c. Francia*, sentenza dell'11 settembre 2001; Causa C-67/99, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, sentenza dell'11 settembre 2001; Causa C-71/99, *Commissione delle Comunità europee c. Germania*, sentenza dell'11 settembre 2001.

¹³⁰⁸ Dati riportati da PAIXÃO, *Natura 2000 in the Marine Environment: State of Implementation and Next Steps*, Nature Protection ad Biodiversity Unit, European Commission – DG Environment, 2007, p. 4.

¹³⁰⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹³¹⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione COM(1998)42 del 4 febbraio 1998 su una strategia comunitaria per la diversità biologica, non pubblicata in GUCE. Deve essere tuttavia evidenziato che: “The Community is currently reviewing the Biodiversity Strategy and the BAP [Biodiversity Action Plan, Ndr] in the light of the global and regional targets, including the establishment of a coherent network of MPAs by 2012. The output should be a 2010 Delivery Plan which identifies priority objectives toward meeting these targets”, FRANK, *op.cit.*, p. 377.

obblighi assunti dagli Stati membri a livello internazionale e regionale¹³¹¹. Dal 2001, gli Stati europei si erano altresì impegnati ad arrestare la perdita di biodiversità nell'ambito dell'Unione Europea entro il 2010¹³¹². La Comunità è inoltre di per sé parte, fra altri strumenti, alla Convenzione di Barcellona¹³¹³, alla Convenzione di Berna¹³¹⁴, alla CMS¹³¹⁵ e alla CBD¹³¹⁶.

Il sesto programma d'azione per l'ambiente della Comunità (2002-2012)¹³¹⁷ ha individuato il tema “natura e biodiversità” come uno dei settori prioritari di intervento e, per ciò che concerne l'ambiente marino, ha incluso l'obiettivo della promozione delle aree marine protette, in particolare proprio attraverso la rete Natura 2000 e altri mezzi comunitari attuabili¹³¹⁸.

In occasione della revisione intermedia del programma d'azione suddetto, sempre in tema di natura e biodiversità, la Commissione ha confermato l'importanza di completare la realizzazione della rete Natura 2000 e di estenderla, nonché di proteggere gli ecosistemi marini dagli effetti delle reti a strascico¹³¹⁹.

Il sesto programma d'azione per l'ambiente ha inoltre invitato la Commissione a elaborare una strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino. Proposta nel 2005¹³²⁰, tale strategia si propone di assicurare che tutte le acque marittime europee risultino in un “buono stato ambientale” entro il 2021 ed è stata di recente incorporata nella Direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino¹³²¹.

L'impostazione comunitaria della strategia tematica intende anche garantire la coerenza con altre politiche europee, come la politica comune della pesca, di cui si dirà tra breve, e la politica

¹³¹¹ Per una rassegna degli strumenti pertinenti dei quali sono parte diversi Stati comunitari, v. Comunicazione COM(2002)539 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 2 ottobre 2002, “*Verso una strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino*”, Allegato 4: Quadro riassuntivo dei principali accordi, convenzioni e agenzie regionali e internazionali per la protezione dell'ambiente marino, non pubblicata in GUCE.

¹³¹² Cfr. Comunicazione COM(2006)216 della Commissione del 22 maggio 2006, “*Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre – Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano*”, non pubblicata in GUCE.

¹³¹³ Decisione 77/585/CEE del Consiglio del 25 luglio 1977 relativa alla conclusione della convenzione per la protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento, in GUCE n. L 240 del 19 settembre 1977.

¹³¹⁴ Decisione 82/72/CEE del Consiglio del 3 dicembre 1981 concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, in GUCE n. L 38 del 10 febbraio 1982.

¹³¹⁵ Decisione 82/461/CEE del Consiglio del 24 giugno 1982 relativa alla conclusione della convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica e relativi accordi, in GUCE n. L 210 del 19 luglio 1982.

¹³¹⁶ Decisione 93/626/CEE del Consiglio del 25 ottobre 1993 relativa alla conclusione della convenzione sulla diversità biologica, in GUCE n. L 309 del 13 dicembre 1993.

¹³¹⁷ Non vincolanti per gli Stati, i programmi d'azione rappresentano uno strumento di indirizzo per le politiche ambientali della Comunità e spesso costituiscono il punto di partenza per l'adozione di strumenti vincolanti più specifici.

¹³¹⁸ Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in GUCE n. L 242 del 10 settembre 2002.

¹³¹⁹ Comunicazione COM(2007)225 della Commissione del 30 aprile 2007 concernente la revisione intermedia del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, in GUCE n. C 181 del 3 agosto 2007.

¹³²⁰ Comunicazione COM(2005)504 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 24 ottobre 2005 relativa alla strategia tematica per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino, non pubblicata in GUCE.

¹³²¹ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), in GUCE n. L 164 del 25 giugno 2008.

marittima¹³²², di cui l'ultima direttiva citata costituisce il pilastro "ambientale". Inoltre, la strategia tematica in questione risulta coerente con la Direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, il cui obiettivo consiste nel prevenire un ulteriore deterioramento e conseguire un "buono stato" delle acque comunitarie interne (fiumi, laghi e bacini sotterranei) e costiere (entro un miglio nautico dalla costa) entro il 2015¹³²³.

Per quanto concerne l'individuazione dei tipi di *habitat* e di specie che richiedono la designazione di siti marini nell'ambito della rete Natura 2000, si tratta: degli uccelli marini elencati nell'Allegato I alla Direttiva "Uccelli selvatici" (a oggi, ventinove specie); dei tipi di *habitat* marini elencati nell'Allegato I alla Direttiva "*Habitat*" (a oggi, nove tipi); e delle specie marine elencate nell'Allegato II alla Direttiva "*Habitat*" (a oggi, diciotto specie).

Nei casi appena menzionati, la presenza degli *habitat* ovvero delle specie indicate dagli allegati impone la designazione di un sito nell'ambito della rete Natura 2000.

Tra gli elementi naturali per cui devono essere definiti obiettivi di conservazione figurano, tuttavia, anche le specie marine elencate negli allegati IV e V alla Direttiva "*Habitat*": se, in questi casi, un sito non viene designato meramente in base alla presenza delle specie, queste ultime dovranno comunque essere tutelate ai sensi degli artt. 12, 14 e 15 della direttiva.

I nove tipi di *habitat* naturali marini di importanza comunitaria la cui conservazione richiede la designazione di ZSC (Allegato I alla Direttiva "*Habitat*") sono i seguenti:

- 1110 Banchi di sabbia a debole copertura permanente di acqua marina
- 1120 * Praterie di posidonie (*Posidonium oceanicae*)
- 1130 Estuari
- 1140 Distese fangose o sabbiose emergenti durante la bassa marea
- 1150 * Lagune costiere
- 1160 Grandi cale e baie poco profonde
- 1170 Scogliere
- 1180 Strutture sottomarine causate da emissioni di gas
- 8330 Grotte marine sommerse e semisommerse¹³²⁴

¹³²² La Comunità ha affermato l'urgenza di realizzare una politica marittima globale tesa a sviluppare in maniera ecologicamente sostenibile un'economia marittima prospera. Tra i c.d. Libri verdi, la Commissione ha quindi elaborato il seguente: *Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea*, COM(2006)275 del 7 giugno 2006. Inoltre, cfr. il c.d. Libro Blu: Comunicazione COM(2007)575 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica marittima integrata per l'Unione Europea*, del 10 ottobre 2007, che allega un piano d'azione dettagliato.

¹³²³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in GUCE n. L 327 del 23 dicembre 2000.

¹³²⁴ Degli orientamenti per l'interpretazione dei tipi di *habitat* sono contenuti nel *Manuale d'interpretazione degli habitat dell'Unione Europea*, approvato dal comitato stabilito dall'art. 20 della direttiva ("Comitato Habitat") e pubblicato dalla Commissione Europea. Il numero che precede le diverse tipologie di *habitat* corrisponde al codice Natura 2000. Il segno "*" indica i tipi di *habitat* prioritari.

Dal marzo del 2003, su mandato della Commissione europea, un gruppo di esperti del settore marino sta esaminando l'applicabilità delle definizioni esistenti di *habitat* marini agli spazi marini esterni al limite delle 12 miglia per adattarle, laddove necessario, e ampliare così la rete esistente di aree marine protette in tutti gli spazi marini in cui gli Stati membri esercitano la propria giurisdizione¹³²⁵.

Tra gli *habitat* che impongono la creazione di siti protetti, in ambito mediterraneo è da rilevare la diffusa presenza delle praterie di posidonia (*Posidonium oceanicae*). Per quanto concerne invece le specie animali che devono essere tutelate attraverso la rete, nel medesimo ambito geografico si rileva la presenza della tartaruga comune (*Caretta caretta*); della tartaruga verde (*Chelonia mydas*); del tursiopo (*Tursiops truncatus*); della foca monaca (*Monachus monachus*); della focena comune (*Phocoena phocoena*); di specie ittiche anadrome come la lampreda di fiume (*Lampetra fluviatilis*), la lampreda di mare (*Petromyzon marinus*), lo storione cobice (*Acipenser naccarii*), lo storione (*Acipenser sturio*), la cheppia (*Alosa fallax*), la trota dell'Atlante (*Salmo macrostigma*); e di diverse specie di uccelli marini, come la berta maggiore (*Calonectris diomedea diomedea*), la berta minore mediterranea (*Puffinus yelkouan*), l'uccello delle tempeste europeo (*Hydrobates pelagicus*), il marangone dal ciuffo (*Phalacrocorax aristotelis*), il fratino eurasiatico (*Charadrius alexandrinus*), il gabbiano corallino (*Larus melanocephalus*) e il beccapesci (*Sterna sandvicensis*).

Dopo aver così brevemente illustrato il contenuto prescrittivo delle due direttive "Uccelli selvatici" e "Habitat", averne definito l'inserimento nel contesto della politica e della normativa comunitarie relative alla tutela della biodiversità marina e aver indicato quali elementi naturali, elencati nelle direttive, impongono la creazione di siti marini protetti nell'ambito della rete Natura 2000, occorre comprendere le correlazioni che intercorrono tra la tutela dell'ambiente e della biodiversità marini attuata dagli Stati membri attraverso l'istituzione di aree protette e la regolamentazione delle attività di pesca, che rientra nella competenza esclusiva della Comunità.

Come si era già avuto modo di anticipare¹³²⁶, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno accettato di delegare alla Comunità le proprie responsabilità nazionali nella gestione della pesca, istituendo una politica comune. Se in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino la competenza è condivisa tra Stati membri e Comunità ai sensi dell'art. 174 del TCE, per quanto concerne le attività di pesca la competenza della Comunità è pertanto esclusiva e si fonda sull'art. 37 del medesimo strumento.

¹³²⁵ Da un primo esame, il gruppo di esperti ha ritenuto che solo tre dei sopra citati tipi di *habitat* richiedessero una definizione più completa: si tratta dei banchi di sabbia, delle scogliere e delle strutture sottomarine causate da emissioni di gas. Per le definizioni di *habitat* marini secondo l'Allegato I alla Direttiva "Habitat", cfr. l'aggiornamento del manuale sopra citato su http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/appendix_1_habitat.pdf.

¹³²⁶ Cfr. *supra*, Parte seconda, Capitolo I, par. 2.5.

La Comunità regolamenta pertanto la gestione e la conservazione delle risorse peschiere all'interno delle acque comunitarie. Altrove, la sua responsabilità consiste nel formulare proposte e rappresentare gli Stati membri nell'ambito di negoziati internazionali¹³²⁷, nonché nel controllare l'applicazione delle norme da parte delle navi pescherecce comunitarie. Per quanto qui interessa, la Comunità è anche di per sé membro della già sopra menzionata GFCM e della Commissione internazionale per la conservazione dei tonni dell'Atlantico (ICCAT).

La suddivisione di competenze suddetta determina un problema evidente nell'ambito della tutela integrata dell'ambiente marino, giacché rende complessa l'individuazione dei limiti delle competenze rispetto alla conservazione della biodiversità ittica non commerciabile e all'adozione di misure restrittive per la pesca dirette a proteggere l'ambiente marino, come l'istituzione di aree marine protette ovvero il divieto di pratiche di pesca distruttive in aree sensibili. In altre parole, l'individuazione della base giuridica relativa alla regolamentazione suddetta risulta difficile perché, in ambito comunitario, la materia della tutela ambientale e la materia della pesca sono affidate a due procedure decisionali distinte, che non possono essere combinate.

In generale, si può affermare che rimane nella competenza dei singoli Stati membri di designare aree marine protette nelle acque soggette alle rispettive giurisdizioni nazionali e di definire le misure dirette a proteggere gli *habitat* e le specie marine vulnerabili o in pericolo. Laddove, nell'ambito di un sito protetto, si rendesse necessario intervenire anche con misure relative alla gestione della pesca (ad esempio, attraverso il divieto di specifiche pratiche di prelievo), lo Stato membro deve formulare una richiesta alla Commissione, che la valuta e adotta le misure appropriate nell'ambito della politica comune della pesca, a seguito di scambi di informazioni e pareri con i consigli consultivi regionali.

Dal 1° gennaio 2003, l'Unione Europea ha adottato una nuova politica comune della pesca, che intende assicurare uno sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche. La riforma si ispira al principio di precauzione e all'approccio ecosistemico per ridurre l'impatto della pesca sugli ecosistemi marini e prevede anche misure tecniche relative agli attrezzi da pesca per limitarne l'impatto sull'ambiente.

L'integrazione dei requisiti della tutela ambientale nella politica comune della pesca ha rappresentato uno dei principali obiettivi nell'adozione del Regolamento 2371/2002 del Consiglio¹³²⁸, conformemente a quanto richiesto dall'art. 6 del TCE, secondo il quale:

Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3 [tra cui

¹³²⁷ Per l'azione comunitaria in ambito internazionale con riferimento alla designazione delle aree marine protette previste dal diritto internazionale e illustrate *supra*, Parte seconda, Capitolo II, v. FRANK, *op.cit.*, pp. 390-405.

¹³²⁸ Regolamento 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, in GUCE n. L 358 del 10 luglio 2004.

la politica comune nel settore della pesca], in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

In tale contesto normativo, nel corso degli ultimi anni diverse misure sono state adottate per migliorare lo stato di conservazione degli *habitat* e delle specie marine¹³²⁹.

La nuova politica comune della pesca sembra quindi consentire una migliore integrazione degli obblighi di tutela ambientale nella gestione delle attività di prelievo ittico e, in questo modo, pare contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle direttive “Uccelli selvatici” e “*Habitat*”¹³³⁰.

Ai sensi dell’art. 37 del TCE, il Consiglio adotta le misure di regolamentazione della pesca sulla base di proposte formulate dalla Commissione. Ciò vale anche per le misure che regolamentano le attività di pesca al fine di tutelare un sito della rete Natura 2000.

In tre casi specifici, il Regolamento 2371/2002 sopra menzionato lascia tuttavia un margine di autonomia agli Stati membri nel regolamentare le attività di pesca¹³³¹.

L’art. 8 consente agli Stati membri di adottare, nelle acque soggette alla rispettiva giurisdizione, misure di emergenza della durata massima di tre mesi, qualora sia stato constatato un rischio grave e imprevisto per la conservazione delle risorse acquatiche viventi ovvero per l’ecosistema marino derivante da attività di pesca¹³³². A causa della loro durata limitata, le misure suddette vengono però

¹³²⁹ Cfr., fra altre misure rivolte alla tutela della biodiversità marina: il Regolamento 1185/2003 del Consiglio del 26 giugno 2003 relativo all’asportazione di pinne di squalo a bordo dei pescherecci, in GUCE n. L 167 del 4 luglio 2003; il Regolamento 602/2004 del Consiglio del 22 marzo 2004 recante modifica del regolamento (CE) n. 850/98 per quanto riguarda la protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca a strascico in una zona a nord-ovest della Scozia, in GUCE n. L 97 del 1° aprile 2004; il Regolamento 812/2004 del Consiglio del 26 aprile 2004 che stabilisce misure relative alla cattura accidentale di cetacei nell’ambito della pesca e che modifica il regolamento (CE) n. 88/98, in GUCE n. L 150 del 30 aprile 2004; il Regolamento 1568/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 recante modifica del regolamento (CE) n. 850/98 per quanto riguarda la protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca in talune zone dell’Oceano Atlantico, in GUCE n. L 252 del 28 settembre 2005.

¹³³⁰ Inoltre, essa può anche contribuire a tutelare *habitat* e specie dagli effetti dannosi della pesca in quei casi in cui le disposizioni delle direttive sopra menzionate non si applicano, e cioè: per tutelare elementi naturali che non sono elencati negli allegati alle direttive; per tutelare elementi naturali che sono elencati nei suddetti allegati ma che si trovano oltre i limiti delle giurisdizioni nazionali; e per tutelare elementi naturali che sono allegati negli allegati alle direttive ma che non sono inclusi nella rete Natura 2000 in quanto esterni ai siti protetti. Cfr. *Linee guida per l’istituzione della rete Natura 2000 nell’ambiente marino – Applicazione delle direttive “Habitat” e “Uccelli selvatici”*, 2007, pp. 122-123.

¹³³¹ E, in ogni caso, vi è chi rileva che: “[l]a competenza della CE in materia di pesca è [...] meno ‘esclusiva’ di quello che potrebbe sembrare. [...] [L]e norme e i regolamenti sulla gestione e la conservazione delle risorse biologiche, la cui adozione appartiene esclusivamente alla CE, ‘are enforced by the Member States’. Questa suddivisione delle competenze riflette ciò che è stabilito nel regolamento (CE) n. 2371/2002, il quale cosituisce il pilastro della PCP [politica comune della pesca, Ndr]. A norma degli artt. 23, 24 e 25 di questo regolamento, ciascuno Stato membro è competente in ordine all’attuazione e al controllo delle attività esercitate, nel contesto della PCP, nelle aree marittime sottoposte alla sua sovranità o giurisdizione, nonché, nell’alto mare, rispetto alle navi battenti la propria bandiera, così come ‘fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera’, rispetto ai propri cittadini (artt. 23, par. 2 e 24, par. 1)”, TREVES, *La Comunità europea, l’Unione Europea e il diritto del mare: recenti sviluppi*, in DEL VECCHIO (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, pp. 193-194.

¹³³² “2. Gli Stati membri che intendono adottare misure di emergenza notificano la propria intenzione alla Commissione, agli altri Stati membri e ai consigli consultivi regionali interessati trasmettendo un progetto delle misure in questione, assieme ad una relazione, prima di adottarle. 3. Gli Stati membri e i consigli consultivi regionali interessati possono trasmettere le proprie osservazioni per iscritto alla Commissione entro cinque giorni lavorativi dalla data della

considerate come eccezionali nel quadro delle normative rivolte ad affrontare problemi ambientali di carattere permanente.

L'art. 9 prevede che gli Stati membri possano adottare misure non discriminatorie per la conservazione e la gestione delle risorse della pesca e per ridurre al minimo l'impatto della pesca sulla conservazione degli ecosistemi marini entro le 12 miglia nautiche dalle proprie linee di base, purché la Comunità non abbia adottato misure di conservazione e di gestione specificamente per questa zona. Nel caso in cui queste misure possano produrre conseguenze sulle navi di un altro Stato membro, prima della loro adozione è necessaria una procedura di consultazione con la Commissione, con gli altri Stati membri e con i consigli consultivi regionali interessati.

Infine, l'art. 10 prevede che gli Stati membri possono adottare misure per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione, a condizione che tali misure si applichino unicamente alle navi da pesca battenti la bandiera dello Stato membro interessato e registrate nella Comunità.

Nel caso in cui uno Stato membro ritenga che un'attività di pesca debba essere regolamentata per tutelare un sito marino della rete Natura 2000, ma non abbia la competenza per intervenire ai sensi del regolamento suddetto, sarà la Comunità a dover adottare le misure restrittive necessarie. Lo Stato membro deve in tal caso fornire alla Commissione i dati scientifici di cui dispone e le misure che esso reputa appropriate alle circostanze specifiche. Queste informazioni non condizionano né il potere di iniziativa della Commissione nel proporre le misure relative alla gestione della pesca né l'ampia discrezionalità del Consiglio nell'adottarle. Tuttavia, è pur vero che, nell'esercitare la propria discrezionalità normativa nel settore della pesca, i due organi comunitari devono rispettare il sopra menzionato art. 6 del TCE, che obbliga all'integrazione delle esigenze connesse con la tutela ambientale in tutte le politiche comunitarie.

Il citato Regolamento 604/2004 del Consiglio rivolto a proteggere le formazioni coralline d'acqua fredda dei *Darwin Mounds* al largo della Scozia prima che il sito venisse designato ZSC dal Regno Unito è un esempio di azione comunitaria intrapresa nel contesto della politica comune della pesca diretta a perseguire obiettivi di tutela ambientale.

notifica. La Commissione conferma, annulla o modifica la misura entro quindici giorni lavorativi dalla data della notifica. 4. La decisione della Commissione è notificata agli Stati membri interessati. Essa è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. 5. Gli Stati membri interessati possono deferire al Consiglio la decisione della Commissione entro dieci giorni lavorativi dalla notificazione della decisione. 6. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare una decisione diversa entro un mese dalla data in cui la decisione gli è stata deferita", Regolamento 2371/2002 del Consiglio *cit.*, art. 8.

Nel particolare contesto mediterraneo si segnala il Regolamento 1967/2006 del Consiglio¹³³³, che prevede misure per tutelare *habitat* sensibili come le praterie di posidonie – elencate come *habitat* prioritario nell’Allegato I alla Direttiva “*Habitat*” – e le formazioni coralline e vieta le pratiche di pesca che possono danneggiare l’ambiente fisico, come l’uso di esplosivi e di martelli pneumatici. Con particolare riferimento agli *habitat* marini protetti del Mediterraneo, il regolamento in esame recita come segue:

1. È vietata la pesca con reti da traino, draghe, trappole, ciancioli, sciabiche da natante, sciabiche da spiaggia e reti analoghe in particolare sulle praterie di posidonie (*Posidonia oceanica*) o di altre fanerogame marine.

In deroga al primo comma, l'uso di ciancioli, sciabiche da natante e reti analoghe la cui altezza totale e il cui comportamento nelle operazioni di pesca implicano che il cavo di chiusura, la lima da piombo o le corde da salpamento non tocchino le praterie può essere autorizzato nel quadro di piani di gestione di cui all'articolo 18 o all'articolo 19 del presente regolamento.

2. È vietata la pesca con reti da traino, draghe, sciabiche da spiaggia e reti analoghe su habitat coralligeni e letti di maerl.

3. È vietato l'uso di draghe trainate e di reti da traino per la pesca a profondità superiori a 1.000 m.

4. Il divieto di cui al paragrafo 1, primo comma, e al paragrafo 2 si applica dalla data di entrata in vigore del presente regolamento a tutte le zone Natura 2000, a tutte le zone particolarmente protette e a tutte le zone particolarmente protette di rilevanza mediterranea (ASPIM) designate ai fini della conservazione di tali habitat a norma della direttiva 92/43/CEE o della decisione 1999/800/CE.

5. [...] Gli Stati membri interessati stabiliscono un piano di controllo e riferiscono alla Commissione ogni tre anni a partire dalla data di entrata in vigore del presente regolamento in merito allo stato delle praterie di posidonia oceanica interessate dalle attività di pesca con reti trainate sul fondo e all’elenco dei pescherecci autorizzati. La prima relazione è trasmessa alla Commissione entro il 31 luglio 2009.

6. Gli Stati membri adottano le misure atte a garantire la raccolta di informazioni scientifiche per consentire l'identificazione e la mappatura degli habitat da proteggere ai fini del presente articolo.

¹³³³ Regolamento 1967/2006 del Consiglio del 21 dicembre 2006 relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel mar Mediterraneo e recante modifica del regolamento (CEE) n. 2847/93 e che abroga il regolamento (CE) n. 1626/94, in GUCE n. L 409 del 30 dicembre 2006.

Per quanto concerne le misure spaziali di gestione, innanzi tutto il regolamento contiene la seguente definizione di “zona di pesca protetta”, nella quale il prelievo viene vietato ovvero comunque sottoposto a restrizioni:

un’area geograficamente definita marina in cui la totalità o una parte delle attività di pesca sono temporaneamente o permanentemente vietate o soggette a restrizioni al fine di migliorare lo sfruttamento e la conservazione delle risorse acquatiche viventi o la protezione degli ecosistemi marini.¹³³⁴

Le zone di pesca protette del Mediterraneo e i relativi confini vengono designati dal Consiglio al di fuori delle acque territoriali degli Stati membri, con l’indicazione dei tipi di attività pescherecce ivi vietate ovvero autorizzate¹³³⁵.

Gli Stati membri designano le zone di pesca protette all’interno delle proprie acque territoriali e le autorità competenti nazionali decidono in merito agli attrezzi da pesca autorizzati nelle suddette zone protette, fissando norme tecniche adeguate e almeno altrettanto vincolanti rispetto a quelle previste dalla normativa comunitaria vigente¹³³⁶.

E’ tuttavia previsto che, nel caso in cui la proposta di istituire una zona di pesca protetta all’interno delle acque territoriali di uno Stato membro possa incidere sulle attività dei pescherecci di un altro Stato membro, la suddetta zona venga designata solo dopo che la Commissione, lo Stato membro e il consiglio consultivo regionale interessato siano stati consultati conformemente alla procedura di cui all’art. 8 (parr. da 3 a 6) del Regolamento 2371/2002 sopra menzionato¹³³⁷.

Il regolamento in esame prevede poi tutta una serie di restrizioni relative agli attrezzi da pesca (pratiche e attrezzi vietati; dimensione minima delle maglie; taglia minima degli ami; attacco di dispositivi e armamento delle reti da traino; dimensioni degli attrezzi da pesca; valori minimi di distanza e profondità per l’uso degli attrezzi da pesca). Disposizioni ulteriori riguardano, infine, le taglie minime degli organismi marini pescati, la pesca sportiva, i piani di gestione, le misure di controllo e la pesca delle specie altamente migratrici (pescespada).

A proposito dell’istituzione di ZEE ovvero delle suddette zone di pesca protette, la stessa Commissione ha riconosciuto che la situazione del Mediterraneo presenta diverse incongruenze, dal momento che alcuni Stati hanno designato zone di pesca protette, altri Stati hanno dichiarato zone

¹³³⁴ Regolamento 1967/2006 del Consiglio *cit.*, art. 2, par. 2.

¹³³⁵ “2. Il Consiglio può successivamente designare altre zone di pesca protette, ovvero modificarne le delimitazioni e le norme di gestione ivi stabilite, sulla base di nuovi dati scientifici pertinenti. 3. Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure atte a garantire l’appropriata raccolta di informazioni scientifiche per consentire l’identificazione e la mappatura scientifica delle zone da proteggere a norma del presente articolo”, *ibid.*, art. 6.

¹³³⁶ *Ibid.*, art. 7, par. 1.

¹³³⁷ *Ibid.*, art. 7, par. 4.

di pesca esclusive, e il limite esterno delle acque territoriali varia dalle 6 miglia della Grecia alle 12 miglia degli altri Stati mediterranei¹³³⁸. La Commissione ha affermato che l'istituzione di zone di pesca protette, che possono arrivare fino a 200 miglia dalle linee di base, potrebbe fornire un importante contributo alla gestione del prelievo ittico, considerando che circa il 95% delle catture comunitarie nel Mediterraneo sono effettuate entro 50 miglia dalla costa. Sempre secondo la Commissione, le zone protette agevolerebbero i controlli e fornirebbero un importante strumento nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (IUU). L'istituzione di queste zone sarebbe tuttavia più efficace se decisa di concerto con tutti gli Stati interessati. Pertanto, la Commissione auspica una strategia comune in materia tra tutti gli Stati membri della Comunità e, successivamente, tra tutti i paesi della regione.

L'istituzione di zone protette di concerto con i paesi interessati, secondo la Commissione, comporterebbe vantaggi e svantaggi.

Tra i vantaggi figurano:

- la possibilità di applicare misure di gestione della pesca in una zona molto più ampia;
- un sostanziale miglioramento dei controlli e dell'esecuzione;
- l'esclusione oppure, per lo meno, il controllo di alcune flotte (dell'Estremo Oriente) che pescano attualmente nelle acque internazionali del Mediterraneo;
- maggiori strumenti di lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

Tra gli svantaggi figurano:

- il rischio, per i pescherecci comunitari, di non poter più accedere a determinati fondali di pesca qualora i paesi terzi seguissero l'esempio comunitario, come nel caso della Croazia e della Tunisia (si potrebbe tuttavia ovviare a questa difficoltà mediante la conclusione di accordi bilaterali di pesca);
- notevoli difficoltà politiche in alcune zone;
- la difficoltà di stabilire le linee mediane nelle zone più strette del Mediterraneo.¹³³⁹

Come si vede, sia essa attuata per il tramite della rete Natura 2000 ovvero attraverso il ricorso a zone di pesca protette in cui il prelievo ittico viene vietato ovvero sottoposto a restrizioni speciali, l'istituzione di siti protetti per tutelare *habitat* e specie marine nel Mediterraneo dipende anche in larga misura dal futuro assetto giuridico degli spazi marini.

¹³³⁸ Comunicazione COM(2002)535 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 9 ottobre 2002 relativa a un piano d'azione comunitario per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo nell'ambito della politica comune della pesca, non pubblicata in GUCE.

¹³³⁹ *Ibid.*, pp. 15-16. Si tenga tuttavia presente che, come già ricordato all'inizio del paragrafo, a partire dal 2005 la Commissione ha avviato formalmente i negoziati per l'adesione della Croazia all'Unione Europea.

Si è visto che, per il diritto comunitario, non sussiste alcuna differenza tra terra e mare per ciò che concerne gli obblighi di conservazione imposti dalle direttive “Uccelli selvatici” e “*Habitat*”: l’obbligo di assicurare uno stato di conservazione soddisfacente degli *habitat* e delle specie rimane lo stesso in entrambi gli ambienti e la designazione dei siti protetti deve fondarsi su criteri ornitologici ed ecologici avallati da riscontri scientifici, senza lasciare spazio a considerazioni riguardanti l’eventuale avvio di nuove attività come la pesca o l’estrazione mineraria. Tali attività, peraltro, non devono essere necessariamente vietate nell’ambito della rete, poiché possono essere autorizzate e regolate (art. 6 della Direttiva “*Habitat*”).

E’ pertanto auspicabile che la rete Natura 2000 si estenda al resto del Mediterraneo e non rimanga confinata alle acque costiere, visto che la giurisdizione degli Stati comunitari è potenzialmente estendibile a quasi l’intero bacino.

3. Le aree specialmente protette mediterranee e le aree specialmente protette di importanza mediterranea

In Mediterraneo si contano 158 aree marine protette, dislocate nelle acque soggette alla giurisdizione di 18 diversi Stati, per la maggior parte concentrate nell’area nord-occidentale del bacino¹³⁴⁰. La superficie marina media interessata dalle singole legislazioni nazionali rivolte alla protezione spaziale degli *habitat* marini varia da 8,6 a 688,36 chilometri quadrati.

Delle aree marine suddette, 4 sono state designate riserve di biosfera secondo il Programma MAB dell’UNESCO, solo una risulta iscritta nella Lista del patrimonio mondiale, 25 aree marine protette sono state inserite nella lista prevista dal Protocollo SPAMI (d’ora innanzi, Lista SPAMI) e 39 concorrono a integrare la rete Natura 2000 sopra analizzata.

Ben poche delle aree marine suddette vengono classificate dagli Stati secondo le categorie proposte dall’IUCN, a conferma delle difficoltà applicative e del conseguente scarso utilizzo che il sistema classificatorio proposto incontra in ambito marino.

Il numero di aree marine protette presenti nella regione del Mediterraneo ha iniziato a crescere a partire dalla seconda metà degli anni novanta, a seguito delle riforme intervenute in ambito normativo e di politica ambientale.

¹³⁴⁰ La Spagna è lo Stato che presenta il numero più elevato di aree marine protette, 35, molte delle quali istituite piuttosto di recente, nel 2006. Seguono: l’Italia (27 aree marine protette); Israele (14 aree marine protette); la Francia e la Turchia (12 aree marine protette rispettivamente); la Croazia (8 aree marine protette); Cipro e la Tunisia (6 aree marine protette rispettivamente); la Slovenia (5 aree marine protette); l’Algeria e la Grecia (4 aree marine protette rispettivamente); Monaco e la Siria (3 aree marine protette rispettivamente); l’Albania e Malta (2 aree marine protette rispettivamente); Egitto, Libano e Marocco (1 area marina protetta rispettivamente); mentre Bosnia ed Erzegovina, Libia e Montenegro non hanno istituito aree marine protette. Cfr. *Regional Synthesis on the Representativity of Mediterranean Marine Protected Areas*, UNEP(DEPI)/MED WG.331/Inf.4, 14 May 2009, Figure 1, p. 3.

L'origine dell'evoluzione è da individuare nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972), che identificò il Mar Mediterraneo tra i corpi d'acqua particolarmente minacciati (*particularly threatened bodies of water*)¹³⁴¹. Anche sulla base di quanto evidenziato a Stoccolma, gli Stati mediterranei chiesero all'UNEP di elaborare un quadro di interventi rivolto alla cooperazione in ambito ambientale nella regione del Mediterraneo e il primo risultato di questa iniziativa fu costituito dall'adozione, il 4 febbraio 1975, di un piano d'azione mediterraneo (d'ora innanzi, MAP), che costituisce lo strumento regionale precursore nell'ambito del programma dell'UNEP sui mari regionali¹³⁴².

I quattro obiettivi fondamentali del MAP furono identificati nei seguenti:

- I. Integrated planning of the development and management of the resources of the Mediterranean Basin
- II. Co-ordinated programme for research, monitoring, and exchange of information and assessment of the state of pollution and of protection measures
- III. Framework convention and related protocols with their technical annexes for the protection of the Mediterranean environment
- IV. Institutional and financial implications of the Action Plan.¹³⁴³

Il terzo obiettivo del MAP fu immediatamente attuato attraverso l'adozione della già menzionata Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (Barcellona, 1976, d'ora innanzi Convenzione di Barcellona).

Nel corso degli anni immediatamente successivi alla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio, 1992), il piano d'azione definito nel 1975 venne modificato e adattato alle nuove esigenze ambientali, economiche e sociali della regione¹³⁴⁴. Il piano d'azione originario fu integrato alla luce dei nuovi principi del diritto internazionale dell'ambiente – primo fra tutti quello dello sviluppo sostenibile definito a Rio – e fu avviata una seconda fase del MAP (*MAP*

¹³⁴¹ *Identification and Control of Pollutants of Broad International Significance, Subject Area III*, AG-A/CONF.48/8, New York, 1972, p. 25. Tra gli altri mari indicati come altrettanto minacciati figuravano il Mar Baltico, il Mar Nero e il Mar Caspio.

¹³⁴² Il programma in questione include tredici regioni marine, sei delle quali sono direttamente amministrate dall'UNEP. Cfr. <http://www.unep.org/regionalseas/default.asp>. Per una rassegna generale, v. anche AKIWUMI e MELVASALO, *UNEP's Regional Seas Programme: Approach, Experience and Future Plans*, in *Marine Policy*, 1998, pp. 229-234.

¹³⁴³ UNEP/WG.2/5, Annex: *Action Plan*, p. 1.

¹³⁴⁴ Nel 1993, la conferenza delle Parti alla Convenzione di Barcellona raccomandava la revisione del sistema normativo costituito dal testo del trattato e dai relativi protocolli tenendo in considerazione gli sviluppi raggiunti nell'ambito della conferenza di Rio del 1992. Cfr. *Report of the Eighth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Related Protocols* (Antalya, Turkey, 1993), UNEP(OCA)/MED IG.3/5, 15 October 1993.

Phase II), rivolta alla protezione dell'ambiente marino e allo sviluppo sostenibile delle aree costiere del Mediterraneo (Barcellona, 10 giugno 1995)¹³⁴⁵.

Questo secondo strumento si prefigge i seguenti obiettivi:

to ensure sustainable management of natural marine and land resources and to integrate the environment in social and economic development, and land-use policies;

to protect the marine environment and coastal zones through prevention of pollution, and by reduction and, as far as possible, elimination of pollutant inputs, whether chronic or accidental;

to protect nature, and protect and enhance sites and landscapes of ecological or cultural value;

to strengthen solidarity among Mediterranean coastal States in managing their common heritage and resources for the benefit of present and future generations; and

to contribute to improvement of the quality of life.¹³⁴⁶

Anche la Convenzione di Barcellona è stata integrata alla luce dell'evoluzione normativa e di politica ambientale internazionale e contiene, nel testo emendato nel 1995, il riferimento ai principi dello sviluppo sostenibile (art. 4, par. 3), di precauzione (art. 4, par. 3, lett. a), della gestione integrata delle zone costiere (art. 4, par. 3, lett. e), del ricorso alle migliori tecnologie disponibili e pratiche ambientali, nonché della promozione e del trasferimento di tecnologie ecologiche e pulite (art. 4, par. 4). Allo scopo di attuare gli obblighi ispirati al principio dello sviluppo sostenibile posti dal trattato, è altresì previsto che gli Stati tengano in considerazione le raccomandazioni della Commissione mediterranea per lo sviluppo sostenibile (art. 4, par. 2), un organismo istituito nell'ambito della seconda fase del MAP.

La Convenzione di Barcellona rientra nella categoria delle c.d. “convenzioni ombrello”, in quanto è diretta a disciplinare la materia nella sua totalità attraverso le opportune integrazioni settoriali contenute nei protocolli, i quali riguardano, rispettivamente: la prevenzione e l'eliminazione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo da scarico da navi e da aeromobili (Barcellona, 16 febbraio 1976)¹³⁴⁷; la cooperazione nella prevenzione dell'inquinamento da navi e,

¹³⁴⁵ *Action Plan for the Protection of the Marine Environment and Sustainable Development of the Coastal Areas of the Mediterranean, Appendix I to the Barcelona Resolution on the Environment and Sustainable Development in the Mediterranean Basin (MAP Phase II)*. Cfr. testo su http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/MAPPhaseII_eng.pdf. Vi è chi ha individuato come segue le tre fondamentali esigenze che condussero alla revisione del MAP definito nel 1975: “contextualisation of the sustainable development objective, adaptation to the evolution of international environmental law, and regionalisation of environmental concerns due to the peculiarities of the Mediterranean region”, RAFTOPOULOS, *Relational Governance for Marine Pollution Incidents in the Mediterranean: Transformations, Development and Prospects*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, p. 45.

¹³⁴⁶ *Action Plan cit., Objectives*, p. 102.

¹³⁴⁷ Il protocollo originario è in vigore dal 12 febbraio 1978. Emendato a Barcellona il 10 giugno 1995, il protocollo in questione ha inserito nella sua denominazione il riferimento alle attività di incenerimento in mare. Gli emendamenti non sono ancora in vigore.

nei casi di emergenza, nella lotta all'inquinamento del Mar Mediterraneo (La Valletta, 25 gennaio 2002)¹³⁴⁸; la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento da fonti terrestri (Atene, 17 maggio 1980)¹³⁴⁹; le aree specialmente protette e la biodiversità nel Mediterraneo (Barcellona, 10 giugno 1995)¹³⁵⁰; la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo marino e del relativo sottosuolo (Madrid, 14 ottobre 1994)¹³⁵¹; la prevenzione dell'inquinamento del Mar Mediterraneo da movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione (Izmir, 1° ottobre 1996)¹³⁵²; e la gestione integrata della zona costiera nel Mediterraneo (Madrid, 21 gennaio 2008)¹³⁵³.

Il testo convenzionale adottato nel 1976 ed emendato nel 1995, insieme ai protocolli suddetti, costituisce il c.d. sistema di Barcellona, del quale si intende qui esaminare specificamente la componente normativa relativa alle aree protette.

Il regime previsto dal Protocollo SPAMI per le aree marine protette del Mediterraneo rappresenta il più dettagliato strumento regionale in materia di protezione spaziale degli *habitat* marini e costieri¹³⁵⁴. Esso rappresenta una specificazione normativa dell'obbligo generale definito dall'art. 10 della Convenzione di Barcellona, il quale stabilisce che:

The Contracting Parties shall, individually or jointly, take all appropriate measures to protect and preserve biological diversity, rare or fragile ecosystems, as well as species of wild fauna and flora which are rare, depleted, threatened or endangered and their habitats, in the area to which this Convention applies.

Come si vede, la disposizione appena citata ripercorre quasi alla lettera la previsione normativa contenuta nell'art. 194, par. 5, della UNCLOS¹³⁵⁵.

¹³⁴⁸ In vigore dal 17 marzo 2004. Lo strumento sostituisce il precedente Protocollo concernente la cooperazione nella lotta all'inquinamento del Mar Mediterraneo da petrolio e da altre sostanze pericolose nei casi di emergenza (Barcellona, 16 febbraio 1976, in vigore dal 12 febbraio 1978).

¹³⁴⁹ Il protocollo originario è in vigore dal 17 giugno 1983. Emendato a Siracusa il 7 marzo 1996, il protocollo in questione ha inserito nella sua denominazione anche il riferimento alle attività – non solo alle fonti – terrestri. Il protocollo emendato è in vigore dall'11 maggio 2008.

¹³⁵⁰ Tale strumento, che viene di seguito illustrato, ha sostituito il precedente Protocollo sulle aree specialmente protette del Mediterraneo (Ginevra, 1° aprile 1982), in vigore dal 23 marzo 1986.

¹³⁵¹ Non ancora in vigore.

¹³⁵² In vigore dal 19 gennaio 2008.

¹³⁵³ Non ancora in vigore.

¹³⁵⁴ In particolare, cfr. i seguenti sistemi normativi regionali, già in precedenza menzionati, relativi alle aree protette: Protocollo concernente le aree specialmente protette e la vita selvatica nella vasta regione caraibica (Kingston, 1990), Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'area del Mar Baltico (Helsinki, 1992) e Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale (Parigi, 1992)

¹³⁵⁵ A differenza della UNCLOS, l'art. 10 della Convenzione di Barcellona contiene però anche il riferimento alle specie (*species*). Il testo del 1976 non conteneva tale obbligo, che venne introdotto in occasione degli emendamenti intervenuti nel 1995. Si noti che né il testo del 1976 né quello emendato nel 1995 contengono disposizioni specifiche sulle aree protette: l'adozione del Protocollo SPAMI (e del precedente strumento adottato a Ginevra nel 1982) è pertanto da ricondurre all'art. 21 della Convenzione di Barcellona, relativo appunto all'adozione di protocolli aggiuntivi.

Il protocollo precedente (1982), sostituito dallo strumento in esame, limitava il proprio ambito geografico di applicazione al mare territoriale, alle acque marittime interne degli Stati e ai corsi d'acqua fino al limite in cui l'acqua salmastra incontra l'acqua dolce, ivi comprese le zone umide e costiere¹³⁵⁶. Gli Stati erano soggetti all'obbligo di istituire aree protette, laddove possibile (*to the extent possible*), e di sforzarsi di intraprendere le azioni necessarie alla tutela di tali aree nonché al loro ripristino, laddove appropriato (*as appropriate*) e il più rapidamente possibile¹³⁵⁷. Nell'adempimento di tale obbligo, gli Stati avrebbero potuto agire singolarmente ovvero congiuntamente con Stati adiacenti e avrebbero dovuto adottare misure di gestione e di pianificazione delle attività da svolgersi nelle aree protette¹³⁵⁸.

Il preambolo del nuovo strumento richiama l'importanza di proteggere e, laddove appropriato, di migliorare lo stato del patrimonio naturale e culturale (*natural and cultural heritage*) del Mediterraneo, in particolare attraverso l'istituzione di aree specialmente protette nonché attraverso la protezione e la conservazione delle specie minacciate¹³⁵⁹. Il preambolo contiene altresì il riferimento agli strumenti e ai principi elaborati in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio, 1992), in particolare la CBD e i principi di precauzione e delle responsabilità comuni ma differenziate. La definizione di "biodiversità" (*biological diversity*) impiegata dal protocollo è inoltre la medesima utilizzata dall'art. 2 della CBD¹³⁶⁰.

Per ciò che concerne l'ambito spaziale di applicazione del Protocollo SPAMI, si è già in precedenza segnalato¹³⁶¹ che esso si estende all'intera area mediterranea, ivi compresi non solo il fondo marino e il relativo sottosuolo, le acque interne e le zone umide e costiere, ma anche l'alto mare (art. 2, par. 1). Si tratta della modifica più importante intervenuta con la sostituzione del protocollo del 1982. Infatti, poiché solo pochi Stati mediterranei hanno scelto di esercitare la propria giurisdizione oltre il limite esterno del mare territoriale¹³⁶², secondo le disposizioni del protocollo precedente non sarebbe risultato possibile istituire aree marine protette nella più parte del bacino. L'estensione dell'ambito di applicazione spaziale nel nuovo strumento si è invece imposta

¹³⁵⁶ "For the purposes of the designation of specially protected areas [...], the area to which this Protocol applies shall be the Mediterranean Sea Area as defined in article 1 of the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution [...]; it being understood that for the purposes of the present Protocol, it shall be limited to the territorial waters of the Parties and may include waters on the landward side of the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured and extending, in the case of watercourses, up to the freshwater limit. It may also include wetlands or coastal areas designated by each of the Parties", Protocollo sulle aree specialmente protette del Mediterraneo (Ginevra, 1982), art. 2.

¹³⁵⁷ *Ibid.*, art. 3.

¹³⁵⁸ *Ibid.*, artt. 6 e 7.

¹³⁵⁹ Gli allegati al Protocollo SPAMI contengono elenchi relativi, rispettivamente, alle specie in pericolo o minacciate (Allegato II) e alle specie il cui sfruttamento viene regolato (Allegato III).

¹³⁶⁰ Protocollo SPAMI, art. 1, lett. b.

¹³⁶¹ Cfr. *supra*, Parte seconda, Capitolo II, par. 3.1.

¹³⁶² Sull'esercizio della giurisdizione da parte degli Stati mediterranei oltre il limite del mare territoriale, cfr. *supra*, Parte seconda, Capitolo II, par. 2.5.

allo scopo di riuscire a proteggere le specie migratrici (ad esempio, i cetacei) che si spostano lungo l'intero areale mediterraneo. Così è stato rilevato in occasione della riunione di esperti concernente le legislazioni ambientali di tutela delle aree protette e delle specie minacciate del Mediterraneo (Ustica, 1993):

As the protection of certain species cannot be effective if it does not cover their whole range area, the territorial application of the Protocol should not be restricted to the territorial sea of the Parties, as far as regulation of activities potentially affecting wildlife is concerned.¹³⁶³

Le disposizioni del Protocollo SPAMI, tuttavia, non pregiudicano i diritti, le rivendicazioni spaziali e neppure le opinioni giuridiche (*legal views*) degli Stati riguardanti il diritto del mare, in particolare: la natura giuridica, l'estensione e la delimitazione degli spazi marittimi; la libertà di navigazione in alto mare; il diritto di passaggio in transito attraverso gli stretti usati per la navigazione internazionale e il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale; così come la natura e l'estensione della giurisdizione degli Stati costieri, degli Stati di bandiera e degli Stati del porto (art. 2, par. 2). E' altresì previsto che nessuna attività intrapresa per dare attuazione al protocollo può costituire la base per rivendicare ovvero contestare la sovranità o la giurisdizione nazionale da parte degli Stati mediterranei (art. 2, par. 3). Quest'ultima previsione, in particolare, intende evitare che l'esistenza di questioni irrisolte relative alle delimitazioni non pregiudichi ovvero ritardi l'adozione delle misure necessarie per proteggere l'ambiente marino del Mediterraneo¹³⁶⁴.

Riguardo al rapporto tra le disposizioni del protocollo in esame e le legislazioni nazionali, è previsto che le prime non pregiudicano l'eventuale maggiore rigore delle seconde nel perseguire gli scopi di protezione (art. 27). Inoltre, per quanto concerne i rapporti con gli Stati terzi, è stabilito che le Parti al protocollo invitino gli altri Stati e le competenti organizzazioni regionali alla cooperazione regionale. Lo scopo di assicurare che nessuno eserciti attività contrarie agli scopi del

¹³⁶³ *Report of the Expert Meeting on Environmental Legislations Related to Specially Protected Areas and Endangered Species in the Mediterranean*, UNEP(OCA)/MED/WG.73/6, 18 September 1993, p. 10.

¹³⁶⁴ Rispetto alle disposizioni del Protocollo SPAMI riguardanti l'alto mare, è stata rilevata un'analogia – ovviamente non di contesto ecologico ed ecosistemico, bensì normativo – con il sistema antartico. Sotto il profilo giuridico, infatti, i due sistemi condividono la presenza di una rilevante estensione di alto mare nonché la presenza di questioni irrisolte relative alle rivendicazioni di sovranità: “This explains why the new protocol includes some very elaborate disclaimer clauses [...], which recall the legal devices used for the instruments of the Antarctic system. The idea behind such a display of juridical complications is simple. On the one hand, the establishment of intergovernmental cooperation in the field of the marine environment shall not prejudice all the legal questions which have a different nature; but, on the other hand, the very existence of such legal questions (whose settlement is not likely to be achieved in the short term) should not jeopardize or delay the adoption of measures necessary for the preservation of the ecological balance of the Mediterranean”, SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas* cit., p. 87.

protocollo nell'area del bacino deve essere perseguito in conformità al diritto internazionale (art. 28)¹³⁶⁵.

Il Protocollo SPAMI impone agli Stati di adottare le misure necessarie per proteggere, preservare e gestire in maniera ecologicamente sostenibile le aree mediterranee che presentano un particolare valore naturale o culturale, in particolare istituendo aree specialmente protette, e per proteggere, preservare e gestire le specie minacciate o in pericolo della fauna e della flora mediterranea (art. 3, par. 1, lett. a e b). A tal fine, agli Stati viene chiesto di: cooperare, direttamente ovvero tramite l'organizzazione internazionale competente, per garantire la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica del Mediterraneo (art. 3, par. 2); compilare degli inventari riguardanti le componenti biodiverse (art. 3, par. 3); adottare strategie e programmi per la conservazione della biodiversità e per l'uso sostenibile delle risorse biologiche marine e costiere, integrando le misure relative nell'ambito delle politiche settoriali (art. 3, par. 4); e monitorare le componenti biodiverse suddette, identificando i processi e le categorie di attività che sono in grado di determinare un impatto negativo significativo sulla conservazione e sull'uso sostenibile della biodiversità (art. 3, par. 5)¹³⁶⁶. Ogni misura adottata in adempimento a questi obblighi deve essere conforme al diritto internazionale e non deve pregiudicare l'esercizio della sovranità o della giurisdizione di altri Stati, siano essi terzi ovvero parte al protocollo in esame (art. 3, par. 6).

Il riferimento alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità è un chiaro derivato della CBD, alla quale lo strumento in esame risulta evidentemente ispirato. Manca qui tuttavia il riferimento al principio della ripartizione dei benefici (*benefit sharing*), il quale non solo si sarebbe ben accompagnato al principio delle responsabilità comuni ma differenziate enunciato nel preambolo, ma avrebbe anche probabilmente sortito conseguenze interessanti rispetto alla gestione delle aree protette istituite nell'alto mare mediterraneo. Le differenze rilevanti nel livello di sviluppo degli Stati del Mediterraneo avrebbero cioè potuto essere meglio considerate sotto questo particolare aspetto, invece ignorato dal protocollo.

Definiti i due obblighi generali – protezione delle aree mediterranee di valore naturale e culturale e protezione delle specie animali e vegetali minacciate – e fatti salvi i diritti e le libertà previsti dal diritto del mare, il protocollo si evolve quindi in due sezioni specifiche: l'una relativa agli strumenti di protezione spaziale (le aree protette) e l'altra relativa alla tutela delle specie.

¹³⁶⁵ Si rilevi, in tale disposizione, una certa analogia con il concetto di “responsabilità primaria” (*prime responsibility*) contenuto nel preambolo alla Convenzione sulla conservazione delle risorse marine viventi antartiche (Canberra, 1980). Vi è chi solleva il seguente quesito con riferimento all'art. 28 del Protocollo SPAMI appena citato: “Is this provision [...] a prelude to a ‘prime responsibility’ of the Mediterranean countries for their common sea, as the Antarctic treaty consultative parties claim to exercise for the Antarctic waters?”, *ibid.*, p. 87.

¹³⁶⁶ Si noti, in quest'ultima disposizione, il richiamo implicito all'art. 7, lett. c, della CBD, oltre che il collegamento al principio di precauzione enunciato nel preambolo allo strumento in esame.

Per ciò che concerne il ricorso agli strumenti di protezione spaziale, le Parti al protocollo in esame possono scegliere tra due diverse tipologie di aree protette.

La prima di queste tipologie è costituita dalle aree specialmente protette (SPA), le quali intendono salvaguardare:

- (a) representative types of coastal and marine ecosystems of adequate size to ensure their long-term viability and to maintain their biological diversity;
- (b) habitats which are in danger of disappearing in their natural area of distribution in the Mediterranean or which have a reduced natural area of distribution as a consequence of their regression or on account of their intrinsically restricted area;
- (c) habitats critical to the survival, reproduction and recovery of endangered, threatened or endemic species of flora or fauna;
- (d) sites of particular importance because of their scientific, aesthetic, cultural or educational interest.¹³⁶⁷

Gli Stati parte al Protocollo SPAMI possono fare ricorso a tale tipologia di aree protette unilateralmente nelle zone marine e costiere soggette alla loro sovranità (art. 5, par. 1). Laddove essi intendano istituire SPA in zone che, sebbene soggette alla loro giurisdizione, sorgono tuttavia lungo il confine con un altro Stato, è previsto che le autorità dei diversi paesi si sforzino di cooperare allo scopo in questione. L'obbligo di cooperazione è parimenti previsto al fine di facilitare l'istituzione di SPA da parte di Stati che non hanno ratificato il protocollo (art. 5, parr. 2, 3 e 4).

Le misure di protezione previste per tutelare le SPA devono essere conformi al diritto internazionale e tenere in considerazione le particolari caratteristiche di ogni zona protetta. La varietà delle misure protettive adottabili nelle SPA è assai ampia. In particolare, il Protocollo SPAMI enumera le seguenti:

- (a) the strengthening of the application of the other Protocols to the Convention and of other relevant treaties to which they are Parties;
- (b) the prohibition of the dumping or discharge of wastes and other substances likely directly or indirectly to impair the integrity of the specially protected area;
- (c) the regulation of the passage of ships and any stopping or anchoring;
- (d) the regulation of the introduction of any species not indigenous to the specially protected area in question, or of genetically modified species, as well as the introduction or reintroduction of species which are or have been present in the specially protected area;

¹³⁶⁷ Art. 4 del Protocollo SPAMI.

(e) the regulation or prohibition of any activity involving the exploration or modification of the soil or the exploitation of the subsoil of the land part, the seabed or its subsoil;

(f) the regulation of any scientific research activity;

(g) the regulation or prohibition of fishing, hunting, taking of animals and harvesting of plants or their destruction, as well as trade in animals, parts of animals, plants, parts of plants, which originate in specially protected areas;

(h) the regulation and if necessary the prohibition of any other activity or act likely to harm or disturb the species or that might endanger the state of conservation of the ecosystems or species or might impair the natural or cultural characteristics of the specially protected area;

(i) any other measure aimed at safeguarding ecological and biological processes and the landscape.¹³⁶⁸

Il protocollo prevede altresì che, sempre conformemente al diritto internazionale, le Parti adottino misure di pianificazione, gestione, supervisione e monitoraggio delle SPA. Esse devono includere: un piano di gestione che specifichi il quadro giuridico e istituzionale e le misure gestionali e protettive applicabili; il monitoraggio continuo dei processi ecologici, degli *habitat*, delle dinamiche delle popolazioni, dei paesaggi e dell'impatto delle attività umane; il coinvolgimento attivo delle comunità locali nella gestione delle SPA; l'adozione di meccanismi finanziari; la regolamentazione delle attività compatibili con gli scopi di protezione e la definizione dei requisiti richiesti per ottenere permessi; la formazione del personale tecnico qualificato e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie (art. 7, parr. 1 e 2).

Le Parti devono anche assicurare che gli strumenti normativi e gestionali nazionali contengano previsioni relative alle emergenze nel caso di incidenti in grado di danneggiare le SPA (art. 7, par. 3) e che, nei casi di aree costiere che includono componenti marine e terrestri, garantiscano la coordinazione tra le diverse autorità nazionali competenti per la gestione delle SPA nella loro integrità (art. 7, par. 4).

La seconda tipologia di strumenti di protezione spaziale prevista dal protocollo è rappresentata dalle aree specialmente protette di importanza mediterranea (SPAMI) ed è, senza dubbio, la più innovativa.

Allo scopo di promuovere la cooperazione regionale nella gestione e nella conservazione delle aree del Mediterraneo, il protocollo prevede che le Parti elaborino una lista – la Lista SPAMI – che includa siti i quali:

¹³⁶⁸ Art. 6 del Protocollo SPAMI.

- are of importance for conserving the components of biological diversity in the Mediterranean;
- contain ecosystems specific to the Mediterranean area or the habitats of endangered species;
- are of special interest at the scientific, aesthetic, cultural or educational levels.¹³⁶⁹

Oltre ai tre criteri generali appena menzionati¹³⁷⁰, il requisito fondamentale che giustifica e, al tempo stesso, impone l'iscrizione di un'area nella Lista SPAMI è rappresentato dal valore che tale area presenta per la regione del Mediterraneo:

The regional value is a basic requirement of an area for being included in the SPAMI List.¹³⁷¹

Alcuni criteri concorrono a facilitare l'identificazione delle SPAMI, nel senso di evidenziarne il suddetto interesse mediterraneo. Si tratta, innanzi tutto, dell'unicità (*uniqueness*)¹³⁷²; della rappresentatività naturalistica (*natural representativeness*)¹³⁷³; della diversità (*diversity*)¹³⁷⁴; della naturalezza (*naturalness*)¹³⁷⁵; della presenza di *habitat* fondamentali (*critical habitats*) per specie in pericolo, minacciate o endemiche; e della rappresentatività culturale (*cultural representativeness*)¹³⁷⁶. Alcune caratteristiche ulteriori possono poi essere tenute in considerazione come elementi idonei a determinare le Parti all'iscrizione nei casi di dubbio¹³⁷⁷.

Le Parti che istituiscono le SPAMI e le inseriscono nella lista si impegnano a riconoscere la loro particolare importanza regionale e a non autorizzare attività che possano comportare effetti contrari agli obiettivi di protezione (art. 8, par. 3). Tale disposizione conferisce alle SPAMI un effetto *erga omnes*, almeno tra tutte le Parti al relativo protocollo.

¹³⁶⁹ Art. 8, par. 2, del Protocollo SPAMI.

¹³⁷⁰ Il protocollo riconosce che: "Several of these general criteria can in certain cases be fulfilled by the same area, and such a circumstance cannot but strengthen the case for the inclusion of the area in the List", Protocollo SPAMI, Allegato I, B, par. 1.

¹³⁷¹ *Ibid.*, par. 2.

¹³⁷² "The area contains unique or rare ecosystems, or rare or endemic species", *ibid.*, lett. a.

¹³⁷³ "The area has highly representative ecological processes, or community or habitat types or other natural characteristics. Representativeness is the degree to which an area represents a habitat type, ecological process, biological community, physiographic feature or other natural characteristic", *ibid.*, lett. b.

¹³⁷⁴ "The area has a high diversity of species, communities, habitats or ecosystems", *ibid.*, lett. c.

¹³⁷⁵ "The area has a high degree of naturalness as a result of the lack or low level of human-induced disturbance and degradation", *ibid.*, lett. d.

¹³⁷⁶ "The area has a high representative value with respect to the cultural heritage, due to the existence of environmentally sound traditional activities integrated with nature which support the well-being of local populations", *ibid.*, lett. f.

¹³⁷⁷ Si tratta di: "a) the existence of threats likely to impair the ecological, biological, aesthetic or cultural value of the area; b) the involvement and active participation of the public in general, and particularly of local communities, in the process of planning and management of the area; c) the existence of a body representing the public, professional, non-governmental sectors and the scientific community involved in the area; d) the existence in the area of opportunities for sustainable development; e) the existence of an integrated coastal management plan within the meaning of Article 4 paragraph 3 (e) of the Convention", *ibid.*, par. 4.

Come in precedenza segnalato, la procedura di designazione delle SPAMI prevede che tale tipologia di aree protette possa essere impiegata sia nell'ambito di zone marine e costiere soggette alle giurisdizioni nazionali sia in alto mare. Di conseguenza, proposte per l'inclusione di nuove aree nella Lista SPAMI devono essere presentate, a seconda dei casi, singolarmente ovvero congiuntamente dagli Stati interessati¹³⁷⁸.

Ogni nuova proposta deve essere corredata di un rapporto introduttivo relativo all'istituenda SPAMI, che fornisca tutte le informazioni concernenti l'area geografica interessata, le sue caratteristiche fisiche ed ecologiche, il suo *status* giuridico, il suo piano di gestione e i mezzi per la sua attuazione, come pure una dichiarazione che attesti la sua importanza mediterranea (art. 9, par. 3). Tale rapporto deve essere consegnato dai c.d. punti focali nazionali (*national focal points*)¹³⁷⁹ al Centro di attività regionale per le aree specialmente protette (RAC-SPA), che ha sede a Tunisi e ha il mandato di assistere le Parti nell'attuazione del protocollo in esame. Laddove la proposta risulti conforme ai criteri e alle linee guida comuni definite per la scelta delle SPAMI (art. 16), il RAC-SPA trasmette il rapporto alla riunione delle Parti, che si pronuncia relativamente all'iscrizione dell'area nella Lista SPAMI e approva le misure di gestione in essa applicabili (art. 9, par. 4).

Quanto allo *status* giuridico delle SPAMI, si è già in precedenza segnalato che esso deve essere tale da garantire l'effettiva protezione dell'area nel lungo termine¹³⁸⁰. Ora si aggiunga che, laddove una SPAMI venga istituita interamente o parzialmente in alto mare ovvero in una zona nella quale le delimitazioni degli spazi marittimi non siano ancora state definite, lo *status* giuridico, il piano di gestione, le misure di protezione applicabili e gli altri elementi indicati dall'art. 9, par. 3, del Protocollo SPAMI devono essere garantiti e indicati congiuntamente da tutti gli Stati interessati¹³⁸¹. Anche per ciò che concerne le misure di gestione, si rinvia a quanto illustrato in precedenza¹³⁸².

L'Allegato I al Protocollo SPAMI indica alcuni principi generali diretti a facilitare l'identificazione delle aree protette da iscrivere nella Lista SPAMI. Nonostante il richiamo, contenuto nel preambolo al protocollo, relativo al patrimonio naturale e culturale, per l'inserimento di un'area nella Lista SPAMI è stabilito che la priorità di salvaguardia debba essere riconosciuta al patrimonio naturale, rimanendo comunque altamente raccomandabile il perseguimento anche di

¹³⁷⁸ “Proposals for inclusion in the List may be submitted: (a) by the Party concerned, if the area is situated in a zone already delimited, over which it exercises sovereignty or jurisdiction; (b) by two or more neighbouring Parties concerned if the area is situated, partly or wholly, on the high sea; (c) by the neighbouring Parties concerned in areas where the limits of national sovereignty or jurisdiction have not yet been defined”, art. 9, par. 2, del Protocollo SPAMI.

¹³⁷⁹ “Each Party shall designate a National Focal Point to serve as liaison with the Centre on the technical and scientific aspects of the implementation of this Protocol. The National Focal Points shall meet periodically to carry out the functions deriving from this Protocol”, art. 24 del Protocollo SPAMI.

¹³⁸⁰ Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo I, par. 2.2.

¹³⁸¹ Protocollo SPAMI, Allegato I, C.

¹³⁸² Cfr. *supra*, Parte prima, Capitolo I, par. 2.2.

altri obiettivi. Non sono previsti limiti al numero totale di SPAMI inserite nella lista, nè al numero di aree che ogni Parte può proporre per l'iscrizione¹³⁸³.

Le SPAMI e la loro distribuzione geografica devono essere rappresentative della regione mediterranea e della relativa biodiversità: a tale scopo, le SPAMI devono tendere a rappresentare il maggior numero possibile di tipologie di *habitat* e di ecosistemi. Inoltre, esse devono costituire una rete (*network*), risultando dalla cooperazione bilaterale e multilaterale degli Stati del bacino, anche attraverso la creazione di SPAMI transfrontaliere (*transboundary SPAMI*).

Modifiche relative ai confini ovvero allo *status* giuridico delle SPAMI sono ammesse solamente in presenza di ragioni importanti (*important reasons*) che le giustifichino e tenendo in considerazione la necessità di salvaguardare l'ambiente (art. 10). Tale disposizione pregiudica potenzialmente la conservazione a lungo termine delle SPAMI perché non viene affiancata da particolari garanzie, non essendo nemmeno specificato come misurare l'importanza delle ragioni addotte a giustificazione delle modifiche suddette.

Nei processi di pianificazione relativi a progetti industriali ovvero ad altre attività che siano in grado di determinare impatti significativi sulle aree protette, le specie e i loro *habitat*, le Parti sono comunque obbligate a valutare gli effetti diretti e indiretti, a immediato ovvero a lungo termine, ivi compreso l'effetto cumulativo dei progetti e delle attività (art. 17).

Nel formulare le misure di protezione per SPA e SPAMI, come pure per la tutela delle specie minacciate, le Parti sono obbligate a tenere in considerazione le tradizionali attività culturali e di sussistenza delle comunità locali e, laddove necessario, devono prevedere il rilascio di provvedimenti di esonero (*exemptions*) dalle restrizioni normative per assicurare l'esercizio di tali attività, informando tutte le altre Parti riguardo ai provvedimenti adottati. E' forse da criticare la previsione per cui le decisioni relative al rilascio dei provvedimenti di esonero vengono adottate esclusivamente a livello nazionale, senza una consultazione preventiva con le altre Parti al protocollo. Tale circostanza può infatti comportare che le autorità di ogni singolo Stato rilascino i provvedimenti in questione sulla base di criteri molto differenti, talvolta anche motivati da ragioni politiche contingenti, più che dalle reali necessità culturali o di sussistenza delle comunità locali.

In nessun caso, comunque, i provvedimenti di esonero devono essere tali da mettere in pericolo lo stato degli ecosistemi e dei relativi processi biologici, ovvero causare l'estinzione o la riduzione sostanziale del numero delle specie, soprattutto laddove queste ultime siano in pericolo, minacciate, migratrici o endemiche (art. 18).

Le Parti devono altresì assicurare una pubblicità adeguata (*appropriate publicity*) riguardo all'istituzione delle aree specialmente protette, ai loro confini e alla normativa ivi applicabile,

¹³⁸³ In ogni caso, le SPAMI devono essere selezionate su base scientifica e impiegando i criteri di selezione indicati dal protocollo.

nonché informare il pubblico rispetto all'interesse e al valore delle stesse, come pure delle nuove conoscenze scientifiche che possono derivare dallo studio delle aree, ad esempio sotto il profilo conservazionistico. Tali informazioni dovrebbero costituire parte integrante di specifici programmi educativi e la partecipazione pubblica dovrebbe essere perseguita anche nell'ambito delle valutazioni di impatto ambientale (art. 19).

Alle Parti viene inoltre richiesto di incoraggiare e di sviluppare la ricerca scientifica e tecnica rivolta al perseguimento degli obiettivi del protocollo, anche attraverso la consultazione reciproca e con le competenti organizzazioni internazionali, riconoscendo priorità alle SPAMI e alle specie minacciate elencate negli allegati al protocollo (art. 20).

In virtù del riconoscimento del diverso grado di sviluppo degli Stati che costeggiano il Mediterraneo è stato anche previsto un obbligo di assistenza nei confronti dei paesi meno industrializzati, attraverso la definizione di programmi finanziari e attuativi del protocollo. Tali programmi riguardano: l'educazione ambientale; la formazione del personale scientifico e tecnico e dei gestori delle aree; la ricerca scientifica; l'acquisizione, l'utilizzo, l'elaborazione e lo sviluppo di attrezzature e di strutture appropriate; e il trasferimento delle tecnologie in termini vantaggiosi per i paesi in via di sviluppo (art. 22).

In occasione delle riunioni ordinarie delle Parti, ogni Stato deve presentare un rapporto relativo all'attuazione del protocollo, vertente in particolare sullo stato delle aree protette elencate nella Lista SPAMI, sulle eventuali modifiche introdotte rispetto ai confini ovvero allo *status* giuridico delle SPAMI e delle specie protette, nonché sugli eventuali provvedimenti di esonero dalle restrizioni normative rilasciati alle comunità locali (art. 23).

Attualmente, come segnalato in precedenza, la Lista SPAMI contiene 25 iscrizioni. Gli Stati che hanno proposto e ottenuto l'iscrizione di SPAMI nell'ambito delle proprie giurisdizioni nazionali sono: l'Algeria (*Réserve marine des bancs des Kabyles; Iles Habibas*), la Francia (*Parc national de Port-Cros; Réserve naturelle des bouches de Bonifacio*), l'Italia (*Area marina protetta Portofino; Riserva naturale marina di Miramare; Area marina protetta e riserva naturale di Torre Guaceto; Area marina protetta Tavolara-Punta Coda Cavallo; Area marina protetta del Plemmirio; Area marina protetta Punta Campanella; Area marina protetta di Capo Caccia-Isola Piana*), la Spagna (*Isla de Alborán; Parque natural de Cabo de Gata Nijar; Fondos marinos del Levante Almeriense; Área del Mar Menor y Zona Oriental Mediterránea de la Costa de la Región de Murcia; Parque natural Islas Columbretes; Parque natural del Cap de Creus; Islas Medes; Parque nacional del archipiélago de Cabrera; Parque natural de acantilados in Maro-Cerro Gordo*), la Tunisia (*Complexe des îles Kneiss; Parc national des îles de Zembra et Zembretta; Archipel de la Galite*) e il Marocco (*Parc national d'Al-Hoceima*). Inoltre, Francia, Italia e Monaco hanno

congiuntamente designato e in seguito iscritto come SPAMI un'area protetta per i mammiferi marini in acque internazionali, che per la sua particolarità viene di seguito esaminata più nel dettaglio.

Comprendente il Mar Ligure, parte del Mar Tirreno e il Mar di Corsica, il Santuario *Pelagos* per la conservazione dei mammiferi marini del Mar Mediterraneo si estende per 87.500 chilometri quadrati ed è costituito dalle acque marittime interne¹³⁸⁴ e dai mari territoriali¹³⁸⁵ francesi, italiani e monegaschi, nonché dalle acque internazionali adiacenti¹³⁸⁶.

L'istituzione dell'area protetta è avvenuta con l'adozione, da parte di Francia, Italia e Monaco, dell'Accordo relativo alla creazione di un Santuario per i mammiferi marini nel Mediterraneo (Roma, 25 novembre 1999, d'ora innanzi Accordo Pelagos¹³⁸⁷). L'elaborazione del progetto fu progressiva e interessò almeno l'intero decennio precedente, fondandosi su tre considerazioni di partenza:

- (i) recently acquired knowledge of the presence of important populations of cetaceans in the area;
- (ii) awareness of the existence of serious threats to these populations; and
- (iii) a lack of legal instruments to protect the Mediterranean high seas beyond the 12 nautical miles [...] buffer provided by the national territorial seas, where most of the habitats of these cetacean populations lie.¹³⁸⁸

L'istituzione del santuario rappresenta il risultato di un lungo processo negoziale, che può datare la sua origine nella dichiarazione trilaterale di Francia, Italia e Monaco del 22 marzo 1993 relativa al progetto di area protetta¹³⁸⁹.

Nel bacino corso-ligure-provenzale nel quale oggi sorge il santuario sono regolarmente presenti alcune specie di interesse conservazionistico elencate nell'Allegato II al Protocollo SPAMI tra quelle in pericolo o minacciate: la balenottera comune (*Balaenoptera physalus*), il capodoglio (*Physeter macrocephalus*), la stenella striata (*Stenella coeruleoalba*), il tursiope (*Tursiops*

¹³⁸⁴ Circa il 15% del santuario è costituito dalle acque marittime interne dei tre Stati costieri (12.885 chilometri quadrati).

¹³⁸⁵ Circa il 32% del santuario è costituito dalle acque territoriali dei tre Stati costieri (28.237 chilometri quadrati).

¹³⁸⁶ Circa metà della superficie del santuario (53%) sorge in alto mare (46.369 chilometri quadrati).

¹³⁸⁷ Entrato in vigore il 21 febbraio 2002. Il nome del santuario deriva da una proposta dell'Istituto Tethys che, sulla base delle ricerche scientifiche condotte sulle popolazioni di cetacei del Mediterraneo, nel 1991 presentò alle autorità monegasche il "Progetto Pelagos" di area marina protetta per i cetacei nel bacino corso-ligure-provenzale. Cfr. www.tethys.org.

¹³⁸⁸ *The Pelagos Sanctuary for Mediterranean marine mammals*, in *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2008, p. 368.

¹³⁸⁹ Cfr. SCOVAZZI, *The Declaration of a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals in the Mediterranean*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1993; SCOVAZZI, *The Prospects for a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals*, in SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas* cit., pp. 98-99.

truncatus), il delfino comune (*Delphinus delphis*), lo zifio (*Ziphius cavirostris*), il grampo (*Grampus griseus*) e il globicefalo (*Globicephala melas*). In ogni caso, l'Accordo Pelagos specifica che le Parti sono obbligate a proteggere tutti i mammiferi marini, a prescindere dalla specie alla quale essi appartengono (art. 2, par. 2).

L'accordo in esame delimita le acque del santuario nel modo seguente: a ovest, da Punta Escampobariou (Francia) a Capo Falcone (Italia); e a est, da Capo Ferro (Italia) a Fosso Chiarone (Italia).

Nell'ambito geografico suddetto, le Parti sono tenute a cooperare per valutare periodicamente lo stato delle popolazioni di mammiferi marini¹³⁹⁰, le cause di mortalità e le minacce che gravano sui loro *habitat* e sulle loro funzioni vitali, come l'alimentazione e la riproduzione (art. 5). Inoltre, le Parti sono obbligate a esercitare la sorveglianza nel santuario e intensificare la lotta contro ogni forma di inquinamento da fonti marittime ovvero terrestri che sia suscettibile di produrre impatti diretti ovvero indiretti sullo stato di conservazione dei mammiferi marini. A tale scopo, le Parti devono anche adottare strategie nazionali rivolte all'eliminazione progressiva degli scarichi di sostanze tossiche nelle acque del santuario (art. 6)¹³⁹¹.

Le Parti sono anche tenute a regolamentare le attività di avvistamento dei cetacei a fini turistici (c.d. *whale-watching*), nonché a regolamentare ovvero vietare le competizioni di barche veloci a motore (artt. 8 e 9), armonizzando le rispettive misure nazionali (art. 10).

In ambito nazionale, ciascuna Parte può adottare misure più rigorose rispetto a quelle previste dall'accordo, nel rispetto delle normative internazionali e comunitarie (art. 11). Per assicurare l'applicazione della regolamentazione convenzionale, le Parti sono tenute a esercitare la sorveglianza in mare, cooperando in vista dello scambio di ogni informazione necessaria e facilitando, proprio a tale scopo, l'utilizzo reciproco dei rispettivi porti aerei e marittimi secondo procedure semplificate (art. 13). E' altresì prevista la sensibilizzazione degli operatori e degli altri utilizzatori del mare, soprattutto per quanto riguarda la prevenzione delle collisioni tra navi e mammiferi marini e la comunicazione alle autorità competenti della presenza di mammiferi morti o in difficoltà (art. 12).

¹³⁹⁰ Secondo l'art. 2, lett. a, dell'Accordo Pelagos: "lo stato di conservazione è giudicato 'favorevole' quando le conoscenze sulle popolazioni indicano che i mammiferi marini della regione costituiscono un elemento vitale degli ecosistemi ai quali essi appartengono". Si tenga presente che il testo dell'accordo fa ugualmente fede in francese e in italiano (art. 22, par. 1). Si rilevano tuttavia alcune discrepanze linguistiche tra le due versioni autentiche, dovute alla circostanza che il testo, originariamente redatto in francese, fu solo successivamente tradotto in italiano. L'errore di traduzione più evidente si rileva nella dichiarazione allegata all'accordo, laddove la locuzione "ressources naturelles non vivantes" viene tradotta in "risorse morte naturali". Anche il termine francese "prise" (art. 2, lett. c) sarebbe stato meglio tradotto ricorrendo al termine italiano "cattura", piuttosto che "presa".

¹³⁹¹ Nell'adempiere l'obbligo in questione, è previsto che le Parti accordino priorità all'eliminazione delle sostanze elencate nell'Allegato I al già citato Protocollo per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento da fonti e attività terrestri (Atene, 1980, come emendato a Siracusa nel 1996).

Riguardo alle restrizioni normative da attuare nel santuario allo scopo di proteggere i cetacei, in generale l'accordo impone di adottare misure appropriate atte a garantire lo stato di conservazione favorevole dei mammiferi marini, proteggendo gli animali e i loro *habitat* dall'impatto negativo, diretto ovvero indiretto, delle attività umane (art. 4). Più in particolare, l'accordo impone che nel santuario le Parti vietino ogni cattura deliberata e turbativa intenzionale dei mammiferi marini, potendo autorizzare catture a fini non letali solo in situazioni di emergenza ovvero nell'ambito di operazioni di ricerca scientifica condotte nel rispetto delle disposizioni dell'accordo. Inoltre, è richiesto che le Parti si conformino alla normativa internazionale e comunitaria, in particolare per ciò che concerne l'utilizzo e la detenzione delle reti da posta derivanti¹³⁹². L'accordo obbliga le Parti anche alla consultazione reciproca, laddove necessario, al fine di regolamentare il ricorso a nuovi sistemi di pesca che potrebbero comportare la cattura dei mammiferi marini ovvero mettere a repentaglio l'esistenza delle loro risorse alimentari (art. 7).

Tra le molteplici minacce alle quali risultano soggetti i mammiferi marini del santuario (inquinamento, collisioni con le navi, rumore sottomarino), le catture accidentali nelle reti da pesca rappresentano quella di maggiore impatto.

E' stato rilevato che, assoggettando le misure protezionistiche all'interno del santuario alla normativa comunitaria sulla pesca, l'accordo rappresenterebbe un arretramento rispetto a quanto affermato originariamente dalle Parti nella dichiarazione del 1993 e peraltro solleverebbe anche alcuni dubbi di competenza comunitaria con riferimento all'obbligo di conformità alla politica comune della pesca per il Principato di Monaco, che non è infatti membro della Comunità:

The lack of an absolute ban on the use of drift-nets is a real weak point of the Sanctuary Agreement. It is a step backwards with respect of the 1993 declaration which very clearly prohibited the use and keeping on board of all drift-nets. The subordination of the European Community regime on drift-nets, irrespective of the fact that one of the parties (Monaco) is not a member of this international organisation, brings an element of uncertainty into the Agreement. [...]. Is the Sanctuary Agreement aimed at the protection of marine mammals in a special area or is it directed at the preservation a any cost of the general European Community regime on fisheries? [...]. Perhaps, instead of giving the impression of being more Community-concerned than the Community itself, France and Italy could have invited the European Community, which is entitled to an exclusive competence in the field of fisheries, to join them in the negotiations and subscribe, as a

¹³⁹² Si tenga presente che, come già si è ricordato in precedenza, la Comunità è di per sé membro della GFCM, l'organismo responsabile per la conservazione e la gestione delle risorse biologiche marine della regione mediterranea. Le misure di conservazione adottate nell'ambito delle SPAMI dovrebbero pertanto essere conformi anche alle raccomandazioni della GFCM.

party to the Sanctuary Agreement, to a full ban on all drift-nets in the waters of the sanctuary.¹³⁹³

Ma se quanto appena rilevato appare pienamente condivisibile sotto il profilo dell'autonomia negoziale dei due Stati membri della Comunità (Francia e Italia) nel perseguimento di obiettivi di tutela di specie marine non commerciabili, nella pratica, tuttavia, accade che l'Italia viola anche le disposizioni comunitarie sulla conservazione delle risorse biologiche commerciabili che potrebbero contribuire a salvaguardare i mammiferi marini. Tale circostanza ridimensiona la considerazione appena fatta e obbliga a riflettere sulla reale utilità dell'eventuale riconoscimento di un'autonomia negoziale in materia di tutela delle specie marine minacciate in capo un paese che non rispetta nemmeno le normative riguardanti le specie commerciabili, che, in quanto tali, almeno in teoria, non sarebbero ancora minacciate.

Risale al 29 ottobre 2009 la sentenza di condanna dell'Italia, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, per violazione degli obblighi di controllo, ispezione e sorveglianza riguardo all'esercizio della pesca, in particolare per ciò che concerne il rispetto delle disposizioni che disciplinano la detenzione a bordo e l'impiego delle reti da posta derivanti, e per non aver provveduto in misura sufficiente a che fossero adottati adeguati provvedimenti nei confronti dei responsabili delle infrazioni alla normativa comunitaria¹³⁹⁴.

A sostegno del ricorso, la Commissione aveva prodotto 33 relazioni di ispezioni condotte nel periodo compreso tra il 1993 e il 2005 in vari porti di pesca italiani al fine di verificare il rispetto della normativa comunitaria relativa alla pesca mediante reti da posta derivanti. Dalle singole ispezioni emergeva che la detenzione a bordo e l'impiego, da parte dei pescatori italiani, di reti da posta derivanti di cui è vietato l'uso erano "frequenti, abituali e ampiamente diffusi" (par. 48 della decisione). In data 16 marzo 2005, la Commissione trasmetteva all'Italia un parere motivato nel quale contestava allo Stato diverse carenze¹³⁹⁵. Invitata a conformarsi al parere della Commissione

¹³⁹³ SCOVAZZI, *The Mediterranean Marine Mammals Sanctuary*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, pp. 134-136.

¹³⁹⁴ Causa C-249/08, *Commissione delle Comunità europee c. Italia*, sentenza del 29 ottobre 2009.

¹³⁹⁵ In particolare: "molteplicità delle strutture incaricate del controllo sull'uso di reti da posta derivanti non accompagnata da un adeguato coordinamento e dalla necessaria cooperazione tra tali strutture; assenza di un programma specifico di controllo per le reti da posta derivanti e di un'adeguata strategia di controllo; mancanza di tempo, nonché delle risorse umane e dei mezzi logistici necessari a svolgere un controllo efficace, tenuto conto in particolare della lunghezza delle coste, della dispersione della flotta e della molteplicità di compiti da espletare; scarsa conoscenza, da parte del personale incaricato delle procedure di controllo, della normativa applicabile e dell'elenco delle navi autorizzate; insufficienza tanto dei controlli a terra, troppo blandi, quanto di quelli in mare, solo occasionali; reticenza delle autorità preposte per il rischio di reazioni sociali alle misure di repressione adottate; mancata previsione di sanzioni per la semplice detenzione a bordo di reti da posta derivanti; basso tasso di denuncia, da parte delle autorità di controllo, delle irregolarità constatate ai fini dell'apertura delle conseguenti procedure sanzionatorie, amministrative o penali, e inadeguatezza delle ammende applicate, di gran lunga inferiori a quelle applicate in caso di violazione del codice della navigazione o delle norme sanitarie e non aggravate in caso di recidiva", *ibid.*, par. 20.

entro due mesi dalla ricezione, l'Italia formulava alcune osservazioni delle quali la Commissione non si riteneva soddisfatta. Quest'ultima, effettuando nuove ispezioni nel mese di luglio del 2005, constatava che la situazione non presentava cambiamenti.

La normativa comunitaria in materia di reti da posta derivanti è contenuta nel Regolamento 894/97 del Consiglio¹³⁹⁶, il quale prevede che:

Articolo 11

1. È vietato a qualsiasi imbarcazione tenere a bordo o effettuare attività di pesca con una o diverse reti da posta derivante, la cui lunghezza individuale o addizionata sia superiore a 2,5 chilometri.

Articolo 11 bis

1. Dal 1° gennaio 2002 è vietato a qualsiasi nave tenere a bordo o effettuare attività di pesca con una o più reti da posta derivanti destinate alla cattura di specie elencate nell'allegato VIII.

[...]

Articolo 11 ter

[...]

6. In caso di inadempimento degli obblighi di cui agli articoli 11 e 11 bis e al presente articolo, le autorità competenti adottano le misure appropriate nei confronti delle navi in questione, a norma dell'articolo 31 del regolamento (CEE) n. 2847/93.

L'Italia si è resa responsabile della violazione del regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, così come definito nei regolamento 2847/93 del Consiglio¹³⁹⁷. In particolare, le disposizioni del regolamento violate dall'Italia sono state individuate dalla Corte nelle seguenti:

Articolo 2

1. Per garantire l'osservanza di tutta la normativa vigente in materia di conservazione e controllo, ogni Stato membro controlla, nel proprio territorio e nelle acque marittime sotto la sua sovranità o giurisdizione, l'esercizio della pesca e delle attività connesse. Esso ispeziona i pescherecci e controlla tutte le attività permettendo in tal modo di verificare l'applicazione del presente regolamento, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di

¹³⁹⁶ Regolamento 894/97 del Consiglio del 29 aprile 1997 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, in GUCE n. L 132 del 23 maggio 1997, come modificato dal Regolamento 1239/98 del Consiglio dell'8 giugno 1998, in GUCE n. L 171 del 17 giugno 1998.

¹³⁹⁷ Regolamento 2847/93 del Consiglio del 12 ottobre 1993 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, in GUCE n. L 261 del 20 ottobre 1993.

trasporto e di magazzinaggio dei prodotti della pesca, nonché la registrazione degli sbarchi e delle vendite.¹³⁹⁸

Articolo 31

1. Gli Stati membri garantiscono che siano prese adeguate misure, compreso l'avvio di azioni amministrative o penali conformemente alle legislazioni nazionali, contro le persone fisiche o giuridiche responsabili, qualora sia stata constatata una violazione delle norme della politica comune della pesca, in particolare in seguito all'ispezione o al controllo effettuati in conformità del presente regolamento.

2. Le azioni promosse ai sensi del paragrafo 1 devono, secondo le pertinenti disposizioni legislative nazionali, privare effettivamente i responsabili del beneficio economico derivante dall'infrazione o produrre effetti proporzionati alla gravità delle infrazioni, tali da fungere da deterrente per ulteriori infrazioni dello stesso tipo.¹³⁹⁹

Bisogna prendere atto della circostanza che la nuova legge n. 101 del 6 giugno 2008¹⁴⁰⁰ prevede come illecito la semplice detenzione a bordo di reti da posta derivanti di cui è vietato l'uso dalla normativa europea. Tuttavia, tale legge è intervenuta tre anni dopo il termine fissato nel parere motivato della Commissione e ciò ha concorso alla condanna dell'Italia in sede comunitaria. Gli artt. 15 e 16 della legge n. 963 del 14 luglio 1965 avrebbero consentito (se effettivamente applicati dalle autorità italiane) di sanzionare solamente la pesca effettuata mediante strumenti non ammessi, ma non la semplice detenzione a bordo dei medesimi. La legge n. 101/2008 è rimasta pertanto priva di effetti sulla valutazione della Corte circa la sussistenza dell'inadempimento contestato.

L'Italia è stata condannata per aver violato la normativa comunitaria “sul proprio territorio e nelle acque marittime soggette alla propria sovranità o giurisdizione” e, pertanto, anche nelle acque del santuario. A questo proposito, l'Accordo Pelagos prevede che nella parte dell'area protetta situata nelle acque soggette alla propria sovranità o giurisdizione, ciascuna delle Parti all'accordo è competente ad assicurare l'applicazione delle relative disposizioni (art. 14, par. 1). Nel resto del santuario – in acque internazionali – ciascuna Parte è competente ad assicurare l'applicazione delle disposizioni convenzionali nei confronti delle navi battenti la sua bandiera, nonché, nei limiti previsti dalle regole del diritto internazionale, nei confronti di navi battenti la bandiera di Stati terzi (art. 14, par. 2).

¹³⁹⁸ Cfr. anche art. 1, par. 1, del Regolamento 2241/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca, in GUCE n. L 207 del 29 luglio 1987.

¹³⁹⁹ Il par. 3 del medesimo articolo prevede che: “Le sanzioni conseguenti alle azioni di cui al paragrafo 2 possono includere, a seconda della gravità dell'infrazione: la comminazione di pene pecuniarie, il sequestro di attrezzi e catture proibiti, il sequestro conservativo del natante, l'immobilizzazione temporanea del natante, la sospensione della licenza, il ritiro della licenza”.

¹⁴⁰⁰ In GURI n. 132 del 7 giugno 2008, p. 4.

Prescindendo qui dalla considerazione secondo la quale appare quantomeno improbabile che un paese che non controlla né sanziona i propri pescherecci effettui invece controlli puntuali nei confronti delle navi di Stati terzi, è stato rilevato che il par. 2 dell'art. 14 dell'accordo si offre a due possibili interpretazioni¹⁴⁰¹. La prima sarebbe quella per cui le Parti all'accordo non possono applicare le disposizioni convenzionali in alto mare nei confronti di Stati terzi, perché altrimenti violerebbero il diritto internazionale. La seconda, preferibile, interpretazione si fonda invece sulla considerazione secondo la quale le acque che compongono il c.d. alto mare del santuario ricadrebbero in realtà nelle ZEE degli Stati contraenti, laddove essi decidessero di dichiararne una. In questo senso, come già a suo tempo rilevato¹⁴⁰², l'istituzione del santuario rappresenterebbe una delle varie alternative alla ZEE alle quali anche altri Stati, non solo quelli parte all'Accordo Pelagos, hanno fatto ricorso per perseguire, a seconda dei casi, obiettivi di conservazione delle risorse biologiche ovvero di protezione e di preservazione dell'ambiente marino, in forza del principio per cui *in maiore stat minus*.

In ogni caso, l'accordo fa salva l'immunità sovrana delle navi da guerra e delle altre navi appartenenti ovvero comunque impiegate da uno Stato terzo a scopi governativi non commerciali, sebbene sia contestualmente previsto che le navi e gli aeromobili delle Parti che godono di immunità sovrana agiscano secondo modalità compatibili con l'accordo (art. 15). Quest'ultima disposizione varrebbe a vietare l'utilizzo di sonar militari nell'ambito del santuario almeno da parte delle marine militari italiana, francese e monegasca.

L'Accordo Pelagos deve essere considerato alla stregua di un tassello del sistema normativo rivolto alla cooperazione elaborato per la regione del Mediterraneo. E' previsto che le Parti invitino gli altri Stati utilizzatori delle acque del santuario ad adottare misure di protezione simili a quelle previste nell'accordo, tenendo altresì conto del piano d'azione per la conservazione dei cetacei elaborato nell'ambito del MAP¹⁴⁰³ e di ACCOBAMS (art. 17).

Lo stesso accordo contiene una previsione che stabilisce la formulazione di una proposta congiunta di iscrizione del santuario nella Lista SPAMI (art. 16). Il santuario risulta iscritto in tale lista dal 2001.

¹⁴⁰¹ SCOVAZZI, *The Mediterranean Marine Mammals Sanctuary* cit., p. 138.

¹⁴⁰² Cfr. *supra*, Parte seconda, Capitolo I, par. 2.5.

¹⁴⁰³ I piani d'azione elaborati in ambito MAP e perseguiti attraverso il RAC-SPA di Tunisi sono i seguenti: *Plan d'action pour la gestion du phoque moine de Méditerranée*, *Plan d'action pour la conservation des tortues marines de Méditerranée*, *Plan d'action pour la conservation des cétacés en Mer Méditerranée*, *Plan d'action pour la conservation de la végétation marine en Mer Méditerranée*, *Plan d'action pour la conservation des espèces d'oiseaux inscrites en Annex II du Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique*, *Plan d'action pour la conservation des poissons cartilagineux en Mer Méditerranée*, *Plan d'action pour le contrôle des introductions d'espèces et des espèces envahissantes en Mer Méditerranée*, *Programme d'action stratégique pour la conservation de la diversité biologique (SAP-BIO)*, *Plan d'action pour la conservation du coralligène*.

Rispetto al valore regionale che ogni sito iscritto come SPAMI deve presentare, Francia, Italia e Monaco hanno giustificato la proposta di iscrizione del santuario, ai sensi dell'art. 8, par. 2, del Protocollo SPAMI, sulla base della presenza di ecosistemi e *habitat* specifici della regione mediterranea e della presenza di *habitat* fondamentali per la conservazione di specie in via di estinzione, minacciate ed endemiche. Inoltre, le Parti hanno evidenziato gli interessi educativi, scientifici ed estetici che caratterizzano l'area in questione¹⁴⁰⁴.

Tuttavia, è da rilevare la mancanza di un sistema di zonaggio, così come la carenza di un piano di gestione efficace per il santuario. Anche la valutazione dello stato di conservazione del sito risulta difficile da effettuare da parte del RAC-SPA a causa delle informazioni talvolta divergenti fornite dagli Stati parte all'Accordo Pelagos (soprattutto Francia e Italia)¹⁴⁰⁵.

¹⁴⁰⁴ Cfr. *Présentation du Sanctuaire franco-italo-monégasque pour la conservation des cétacés à l'inscription sur la liste des ASPIM*.

¹⁴⁰⁵ “Les résultats s'avèrent plus difficile à évaluer au niveau de l'ASPIM de Pelagos du fait que les réponses diffèrent souvent entre les Parties concernées (France et Italie en particulier)”, *Rapport sur l'évaluation ordinaire des ASPIM inscrites sur la liste en 2001*, UNEP(DEPI)/MED WG.331/Inf.3, 27 mai 2009, p. 5.

Capitolo II

ESEMPI NORMATIVI NAZIONALI

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Italia: *Area naturale marina protetta Punta Campanella*. – 3. Spagna: *Parque natural de Cabo de Gata Nijar*.

1. Considerazioni introduttive

Dopo aver illustrato, nel corso della presente ricerca, i sistemi normativi globali e alcuni dei sistemi normativi regionali concernenti la tutela dell'ambiente marino attraverso lo strumento delle aree protette, risulta appropriato, se non altro per ragioni di curiosità, analizzare almeno due sistemi legislativi nazionali relativi alla creazione di aree marine protette nel Mediterraneo.

Non potendo prescindere, anche per questioni di campanilismo, dall'esame del sistema normativo italiano, si è in seguito scelto di esaminare la legislazione spagnola. Ad alcuni cenni relativi alla legislazione nazionale generale concernente l'istituzione delle aree protette, per entrambi i casi di studio segue l'analisi di uno strumento istitutivo riguardante un'area marina protetta in particolare. Come si vedrà, i due casi esaminati si differenziano almeno sotto due profili.

Sul piano generale, il sistema spagnolo di tutela ambientale si fonda sul riconoscimento di un forte potere di iniziativa e di regolamentazione in capo alle comunità autonome. Tale circostanza comporta che già negli strumenti istitutivi delle aree marine protette spagnole sia rilevabile una regolamentazione specificamente rivolta alle peculiari necessità delle singole aree in questione. Il sistema italiano, invece, fondandosi sul ricorso a decreti ministeriali statali, non comporta un'elaborazione altrettanto differenziata delle regolamentazioni, almeno sul piano istitutivo. Per rilevare una più elaborata normativizzazione delle attività esercitabili nelle singole aree marine protette italiane occorre spostarsi sul piano dei regolamenti esecutivi dei decreti istitutivi e sui piani di gestione. Nella legislazione spagnola è inoltre rilevabile una maggiore attenzione rispetto al concetto di rete ecologica.

Sul piano particolare, i due casi di studio si differenziano più semplicemente perché l'area naturale protetta italiana esaminata è esclusivamente rivolta alla tutela dell'ambiente marino, mentre la riserva marina spagnola selezionata per la ricerca risulta inserita nell'ambito di un parco naturale terrestre e marino.

2. Italia: *Area naturale marina protetta Punta Campanella*

La legislazione italiana in materia di aree naturali protette è contenuta nella legge n. 394 del 6 dicembre 1991 (c.d. Legge quadro sulle aree protette)¹⁴⁰⁶. Tale legge definisce il “patrimonio naturale” come l’insieme delle formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che presentano un rilevante valore naturalistico e ambientale (art. 1, par. 2).

La tutela dei suddetti valori, soprattutto se individuati in territori vulnerabili, giustifica un regime speciale di tutela e di gestione rivolto a perseguire diverse finalità: la conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici; l’applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare un’integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali; la promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili; e la difesa e la ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici (art. 1, par. 3).

I territori che vengono sottoposti al regime di tutela e di gestione suddetto costituiscono le “aree naturali protette” ai sensi della legge n. 394/1991 e, come pure emerge dalla considerazione di alcune delle finalità legislative appena menzionate (integrazione tra uomo e natura, salvaguardia delle attività tradizionali e promozione della ricerca scientifica e della ricreazione), in tali aree possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili, in linea con il principio dello sviluppo sostenibile.

La legge n. 394/1991 prevede una classificazione delle aree naturali protette in tre tipologie: “parchi nazionali”, “parchi naturali regionali” e “riserve naturali” (art. 2). Mentre i parchi nazionali e le riserve naturali possono consistere indistintamente in aree terrestri, fluviali, lacuali e marine, i parchi naturali regionali possono interessare gli stessi ambiti terrestri, ma solo eventualmente tratti di mare prospicienti la costa.

Le aree marine protette non sono definite dalla legge quadro in esame, bensì dalle precedenti disposizioni per la difesa del mare (legge n. 979 del 31 dicembre 1982)¹⁴⁰⁷, che specificano la nozione di “riserva marina” come segue, all’art. 25:

Le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla

¹⁴⁰⁶ In GURI n. 292 del 13 dicembre 1991.

¹⁴⁰⁷ In GURI n. 16 del 18 gennaio 1993.

flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono.

Le disposizioni dell'ultima normativa citata rimangono applicabili nella misura in cui la materia non sia esplicitamente regolata dalla legge n. 394/1991.

All'istituzione delle aree marine protette italiane si provvede ai sensi dell'art. 18 della legge n. 394/1991. Di concerto con il Ministro della marina mercantile e d'intesa con il Ministro del tesoro, il Ministro dell'ambiente istituisce le aree marine protette e ne autorizza il piano di finanziamento. Il decreto istitutivo deve contenere la denominazione e la delimitazione dell'area, gli obiettivi cui è finalizzata la protezione e la concessione d'uso dei beni del demanio e delle zone di mare compresi nell'area medesima¹⁴⁰⁸. Il decreto viene quindi pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (GURI) ed entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione (se non diversamente specificato).

Ciascuna area naturale protetta istituita ha diritto all'uso esclusivo della propria denominazione (art. 2, par. 9, della legge n. 394/1991).

E' previsto che il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area marina protetta venga assicurato attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, il quale si avvale delle competenti Capitanerie di porto. In generale, nelle aree marine protette italiane sono vietate per legge le attività che possono compromettere la tutela delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive dell'area, in particolare:

- a) la cattura, la raccolta, e il danneggiamento delle specie animali e vegetali nonché l'asportazione di minerali e di reperti archeologici;
- b) l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche e idrobiologiche delle acque;
- c) lo svolgimento di attività pubblicitarie;
- d) l'introduzione di armi, di esplosivi e di ogni altro mezzo distruttivo e di cattura;
- e) la navigazione a motore;
- f) ogni forma di scarica di rifiuti solidi e liquidi.¹⁴⁰⁹

Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della marina mercantile, sentita la Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, per ogni area marina protetta istituita viene approvato un regolamento che disciplina più specificamente i divieti e le eventuali deroghe in funzione del grado di protezione garantito alla zona.

¹⁴⁰⁸ Beni del demanio marittimo e zone di mare ricomprese nelle aree protette possono essere concessi in uso esclusivo per le finalità della gestione dell'area medesima con decreto del Ministro della marina mercantile (art. 19, par. 6, della legge n. 394/1991).

¹⁴⁰⁹ Art. 19, par. 3, della legge 394/1991.

Un'apposita Commissione di riserva, istituita presso ogni Capitaneria competente e nominata con decreto del Ministro della marina mercantile, formula pareri e avanza suggerimenti relativamente alle proposte di regolamenti di esecuzione dei decreti istitutivi e alla gestione delle aree marine protette (art. 28 della legge n. 979/1982).

Mediante un'apposita convenzione da stipulare con il Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della marina mercantile, la gestione dell'area marina protetta designata può essere concessa a enti pubblici, a istituzioni scientifiche e associazioni riconosciute. Si noti che, laddove l'area venga istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione viene attribuita al soggetto competente per quest'ultima (art. 19, par. 2, della legge n. 394/1991).

La vigilanza sulla gestione delle aree marine protette è esercitata congiuntamente dal Ministro dell'ambiente e dal Ministro della marina mercantile (art. 21 della legge n. 394/1991). E' altresì previsto che, di concerto con quest'ultimo, il Ministro dell'ambiente può adottare misure di salvaguardia a tutela delle aree individuate come zone da destinare a riserve marine. Con il provvedimento che prescrive le misure di salvaguardia, pubblicato sulla GURI, possono essere vietate la trasformazione e l'utilizzazione dell'area, nonché la pesca (art. 7, par. 2, della legge n. 59 del 3 marzo 1987)¹⁴¹⁰.

Le aree marine protette italiane sono 24 e comprendono due parchi sommersi¹⁴¹¹, oltre al già menzionato santuario internazionale per i mammiferi marini. Altre zone risultano indicate tra le "aree marine di reperimento" (art. 31 della legge n. 979/1982 e art. 36 della legge n. 394/1991) e, pertanto, sono suscettibili di essere in futuro assoggettate al regime speciale di protezione¹⁴¹².

Tutte le aree marine protette italiane vengono suddivise secondo un sistema di zonaggio che prevede una zona A (riserva integrale), una zona B (riserva generale) e una zona C (riserva parziale).

La protezione più rigorosa è garantita nei settori dell'area di valore ambientale più rilevante, che ricadono nelle zone di riserva integrale (zona A). Nelle zone B e C si assicura una gradualità del livello di protezione prevedendo, attraverso i decreti istitutivi, delle eccezioni (deroghe) alle restrizioni normative, al fine di coniugare la conservazione dei valori ambientali con la fruizione e

¹⁴¹⁰ In GURI n. 52 del 4 marzo 1987.

¹⁴¹¹ Si tratta delle aree marine protette e delle riserve marine di: *Capo Caccia-Isola Piana; Capo Carbonara; Capo Gallo-Isola delle Femmine; Capo Rizzuto; Cinque Terre; Isola dell'Asinara; Isola di Bergeggi; Isola di Ustica; Isole Ciclopi; Isole di Ventotene e Santo Stefano; Isole Egadi; Isole Pelagie; Isole Tremiti; Miramare; Penisola del Sinis-Isola di Mal di Ventre; Plemmirio; Porto Cesareo; Portofino; Punta Campanella; Secche di Tor Paterno; Tavolara-Punta Coda Cavallo; e Torre Guaceto*. Nel 2002 sono stati istituiti a fini archeologici i due parchi sommersi di *Baia e Gaiola*.

¹⁴¹² Le 18 aree marine di prossima istituzione, cioè per le quali il procedimento di istituzione è già stato avviato, sono: *Costa degli Infreschi e della Masseta; Santa Maria di Castellabata; Torre del Cerrano; Secche della Meloria; Costa del Piceno; Isola di Gallinara; Arcipelago Toscano; Costa del Monte Conero; Capo Testa-Punta Falcone; Golfo di Orosei-Capo Monte Santu; Isole Eolie; Isola di Pantelleria; Penisola Salentina; Formiche di Grosseto-Foce dell'Ombrone; Costa di Maratea; e Pantani di Vindicari*.

l'uso sostenibile dell'area marina. Le tre tipologie di zone sono delimitate da coordinate geografiche riportate sulla cartografia allegata al decreto istitutivo pubblicato sulla GURI.

Nella zona A (nella cartografia evidenziata con il colore rosso) vengono vietate tutte le attività in grado di arrecare danno ovvero disturbo all'ambiente marino. Solitamente tale zona è individuata in ambiti ridotti e in essa sono consentite esclusivamente attività di ricerca scientifica e di servizio.

Nella zona B (nella cartografia evidenziata con il colore giallo), attraverso una specifica regolamentazione definita dall'ente gestore, sono generalmente consentite quelle attività che, pur consentendo la fruizione dell'ambiente marino, comportano sul medesimo un impatto solo marginale. Generalmente, nemmeno la zona B presenta dimensioni consistenti.

La zona C (nella cartografia evidenziata con il colore azzurro) rappresenta la zona c.d. tampone o cuscinetto tra le zone di maggior valore naturalistico e i settori esterni all'area marina protetta nei quali sono consentite e regolamentate dall'ente gestore – oltre a quanto già consentito nelle altre zone – quelle attività di fruizione e di uso sostenibile del mare di modesto impatto ambientale. Generalmente, l'estensione maggiore di ogni area marina protetta ricade nella zona C.

Con decreto ministeriale del 12 dicembre 1997¹⁴¹³, modificato con decreto ministeriale del 13 giugno 2000¹⁴¹⁴, è stata istituita l'*Area naturale marina protetta Punta Campanella*. L'istituzione dell'area persegue, in particolare: la protezione ambientale, la tutela e la valorizzazione delle risorse biologiche e geomorfologiche della zona, la diffusione e la divulgazione della conoscenza dell'ecologia e della biologia degli ambienti marini e costieri campani, l'effettuazione di programmi di carattere educativo e di programmi di studio e ricerca scientifica, nonché la promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile con la rilevanza naturalistico-paesaggistica dell'area, anche privilegiando attività tradizionali locali già presenti (art. 3 del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997).

L'area marina protetta in esame è gestita dal Consorzio di gestione Riserva Naturale Marina Punta Campanella, con la partecipazione dei Comuni di Massa Lubrense, Piano di Sorrento, Positano, S. Agnello, Sorrento e Vico Equense.

Nelle zone A e B, come pure nei corridoi di accesso e di transito dell'area, è vietata la pratica della pesca sportiva, invece consentita nella zona C¹⁴¹⁵. Ai pescatori sportivi è vietata la cattura di prede di un peso complessivo superiore ai tre kilogrammi al giorno e, in ogni caso, è vietata la cattura della cernia bruna (*Epinephelus guaza*), della corvina (*Sciaena umbra*) e della magnosa

¹⁴¹³ In GURI n. 47 del 26 febbraio 1998.

¹⁴¹⁴ In GURI n. 195 del 22 agosto 2000.

¹⁴¹⁵ Art. 18 (*Disposizioni generali sulla pesca sportiva*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

(*Scyllarides latus*)¹⁴¹⁶. E' altresì vietata la cattura del novellame, sia ai pescatori sportivi sia ai pescatori professionisti. L'attività di pesca professionale è consentita nelle zone A e B¹⁴¹⁷. Nelle zone B e C è consentita la navigazione a motore di imbarcazioni autorizzate non superiori a 18 metri fuori tutto, rispettando le velocità massime di cinque nodi nelle zone B e di dieci nodi nella zona C. E' altresì consentita la navigazione a vela e a remi per le imbarcazioni non superiori a 24 metri fuori tutto¹⁴¹⁸.

La zona A dell'area marina protetta (riserva integrale) comprende le aree circostanti lo scoglio di Vetara e la secca a ponente delle isole Li Galli, nonché l'area circostante lo scoglio Vervece.

In tale zona sono vietati: la navigazione, l'accesso e la sosta di navi e natanti di qualsiasi genere e tipo (a eccezione di quelli debitamente autorizzati dall'ente gestore per motivi di servizio ovvero di studio)¹⁴¹⁹; la balneazione; la pesca, sia professionale sia sportiva, con qualunque mezzo esercitata; e l'immersione con ovvero senza apparecchi respiratori¹⁴²⁰.

La zona B (riserva generale) comprende l'area tra l'estremo sud della Cala di Mitigliano e il lato nord della Punta di Montalto, inclusa l'area di Mortelle (zona B1); l'area tra lo scoglio Scruopolo, isola d'Isca inclusa, e la punta a ponente di Grotta Matera (zona B2)¹⁴²¹; nonché l'area circostante le isole Li Galli (zona B3)¹⁴²².

Nella zona B sono vietate le seguenti attività: la navigazione a motore di natanti non autorizzati dall'ente gestore; l'ancoraggio libero; le immersioni con apparecchi autorespiratori (se non previa autorizzazione dell'ente gestore); la pesca subacquea e quella sportiva; e la pesca professionale non previamente autorizzata dall'ente gestore. Sono invece consentiti: l'accesso a barche adibite al trasporto collettivo di visitatori autorizzate dall'ente gestore; l'accesso libero ai natanti nei due corridoi suddetti; la balneazione; la fotografia subacquea in apnea; le immersioni subacquee guidate e regolamentate dall'ente gestore; la pesca professionale autorizzata dall'ente gestore con piccoli attrezzi di pesca, riservata ai pescatori residenti nei comuni del Consorzio di gestione e nel comune

¹⁴¹⁶ Art. 22 (*Disciplina delle catture*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁴¹⁷ Art. 24 (*Zone di pesca ed utenza*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁴¹⁸ Art. 7 (*Limiti di velocità e tipologia delle imbarcazioni*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁴¹⁹ Presso lo scoglio di Vervece, il divieto di navigazione è sospeso la prima domenica di settembre di ogni anno, per festività locale.

¹⁴²⁰ Le visite guidate subacquee, regolamentate e autorizzate dall'ente gestore, sono consentite per un periodo massimo di sei mesi all'anno, secondo percorsi prefissati, da svolgersi esclusivamente con l'ausilio di guide appositamente formate e autorizzate dall'ente gestore.

¹⁴²¹ In quest'area sono previsti due corridoi di accesso (corridoi "UNO" e "DUE"), congiungenti i punti indicati nel decreto istitutivo e segnalati sulla cartografia allegata.

¹⁴²² Anche in tale area è previsto un corridoio di accesso (corridoio "TRE"). I tre corridoi sono parte integrante dell'area marina protetta e a essi si applicano le regolamentazioni previste per la zona B indicate nel decreto istitutivo.

di Meta di Sorrento; e l'ormeggio nelle zone predisposte dall'ente gestore, nel numero stabilito dal medesimo.

Nell'area compresa tra lo scoglio Scruopolo e la punta a ponente di Grotta Matera è consentito il transito a velocità non superiore ai cinque nodi ai natanti aventi le dimensioni massime di 7,50 metri se a motore e di 10 metri se a vela, appositamente autorizzati dall'ente gestore.

La zona C (riserva parziale) comprende l'area tra Capo Sorrento e l'estremo sud della Cala di Mitigliano, scoglio del Vervece escluso; l'area compresa tra il lato nord della Punta di Montalto, esclusa l'area di Mortelle, e lo scoglio Scruopolo; nonché l'area tra Grotta Matera e Punta Germano.

In tale zona sono vietati l'ancoraggio libero (salvo quello predisposto nelle zone limitate e individuate dall'ente gestore, sentita la Commissione di riserva) e qualsiasi forma di pesca subacquea e sportiva, ovvero professionale, non autorizzate dall'ente gestore. Sono invece consentiti: l'accesso libero per barche a motore entro una lunghezza determinata dall'ente gestore; la balneazione; le immersioni subacquee guidate e regolamentate dall'ente gestore compatibilmente con la tutela dei fondali; l'ancoraggio libero e l'ormeggio nelle zone indicate dall'ente gestore, sentita la Commissione di riserva¹⁴²³; la pesca professionale autorizzata dall'ente gestore con piccoli attrezzi di pesca¹⁴²⁴, riservata ai pescatori residenti nei comuni del Consorzio di gestione e nel comune di Meta di Sorrento; la pesca sportiva autorizzata dall'ente gestore¹⁴²⁵ (art. 4 del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997, come modificato dall'art. 3 del decreto ministeriale del 13 giugno 2000).

La sorveglianza nell'*Area naturale marina protetta Punta Campanella* deve essere effettuata, oltre che dalla Capitaneria di porto competente, anche dalle polizie degli enti locali delegati alla gestione dell'area (art. 7-bis del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997, come modificato dall'art. 4 del decreto ministeriale del 13 giugno 2000).

Sotto il profilo sanzionatorio, i soggetti che, muniti di autorizzazione, trasgrediscono le norme regolamentari, devono essere sospesi dall'esercizio dell'attività per un periodo di tempo variabile da uno a 12 mesi a seconda della tipologia di infrazione commessa. Agli stessi viene comunque

¹⁴²³ Nell'area protetta sono presenti cinque tipologie di segnalazioni per l'individuazione delle aree d'ormeggio e d'ancoraggio libero. Cfr. art. 3 (*Segnaletica*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁴²⁴ Cfr. art. 25 (*Attrezzi di pesca professionali*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni. Sono ammessi gli attrezzi da posta, la ferrettara, i palangari, le lenze e l'arpione.

¹⁴²⁵ Cfr. art. 20 (*Tipologia degli attrezzi consentiti per la pesca sportiva*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

applicata un'ammenda amministrativa. La trasgressione reiterata per più di tre volte, in due anni, comporta il ritiro definitivo dell'autorizzazione¹⁴²⁶.

L'attività di ricerca scientifica nell'area protetta è consentita previa autorizzazione dell'ente gestore e viene rilasciata dietro valutazione della ricerca da condurre¹⁴²⁷.

Per ciò che attiene alla perimetrazione e alle finalità indicate, è previsto che le disposizioni del decreto istitutivo possono essere oggetto di riconsiderazione per ragioni scientifiche e di ottimizzazione della gestione sotto il profilo socio-economico rivolto al perseguimento dello sviluppo sostenibile delle aree interessate (art. 8 del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997, come modificato dall'art. 5 del decreto ministeriale del 13 giugno 2000).

L'*Area naturale marina protetta Punta Campanella* è compresa nel sito di importanza comunitaria denominato *Fondali marini di Punta Campanella e Capri* ed è stata designata ZSC ai sensi della Direttiva "*Habitat*"¹⁴²⁸. Inoltre, come si è già segnalato in precedenza, l'area marina protetta in questione è stata recentemente proposta per l'inserimento nella Lista SPAMI¹⁴²⁹.

3. Spagna: *Parque natural de Cabo de Gata Nijar*

La legislazione spagnola in materia di aree naturali protette è contenuta nelle leggi n. 4 del 27 marzo 1989¹⁴³⁰ e n. 42 del 13 dicembre 2007¹⁴³¹. L'art. 10 della prima delle due leggi menzionate stabilisce che:

Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial

¹⁴²⁶ Art. 46 (*Sanzioni*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁴²⁷ Art. 40 (*Ricerca scientifica*) del regolamento dell'area protetta esecutivo del decreto ministeriale del 12 dicembre 1997 e successive modifiche e integrazioni.

¹⁴²⁸ Cfr. *Elenco delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE*, decreto ministeriale del 25 marzo 2005, in GURI n. 168 del 21 luglio 2005.

¹⁴²⁹ Cfr. *Propositions pour inscription sur la liste des ASPIM*, UNEP(DEPI)/MED WG.331/5, 7 mai 2009. Nel documento si afferma che: "L'aire Marine Protégée de Punta Campanella a pour objet de préserver l'une des côtes italiennes les plus belles et les plus intéressantes par ses caractéristiques terrestres et ses particularités marines. La présence d'habitats critiques pour des espèces endémiques, menacées ou en danger est clairement mentionné dans le document soumis. Il y a une vingtaine d'habitats marins identifiés dans l'Appendix B du Formulaire Standard des Données de la Convention de Barcelone. L'AMP [aire marine protégée] abrite également 47 espèces menacées inscrites du l'Annexe II du Protocole ASP/DB et 16 espèces présentes sur l'Annexe III. La présence de plusieurs espèces d'éponges menacées est à souligner. L'AMP candidate a fourni la preuve d'activités de valeur en terme d'éducation et de sensibilisation à l'environnement. De plus, depuis 1871, l'aire représente une source de connaissance extrêmement valable d'un point de vue de la biologie en particulier et des sciences marines en général", p. 12.

¹⁴³⁰ Ley N° 4/1989 – Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, in Boletín Oficial del Estado N° 74 de 28 de marzo de 1989.

¹⁴³¹ Ley N° 42/2007 – Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, in Boletín Oficial del Estado N° 299 de 14 de diciembre de 2007.

interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley.

La protezione degli spazi naturali suddetti persegue diverse finalità, tra le quali: la creazione di una rete rappresentativa dei principali ecosistemi e delle regioni naturali esistenti sul territorio nazionale; la tutela delle aree e degli elementi naturali che presentano un interesse particolare dal punto di vista scientifico, culturale, educativo, estetico, paesaggistico e ricreativo; la contribuzione alla sopravvivenza di comunità e di specie bisognose di protezione, attraverso la conservazione dei relativi *habitat*; e la collaborazione nell'ambito di programmi internazionali di conservazione degli spazi naturali di vita selvatica dei quali la Spagna è parte (art. 10, par. 2, della legge n. 4/1989).

La legislazione spagnola (art. 29 della legge n. 42/2007) prevede cinque tipologie di aree naturali protette: i parchi (*parques*), le riserve naturali (*reservas naturales*), le aree marine protette (*áreas marinas protegidas*), i monumenti naturali (*monumentos naturales*) e i paesaggi protetti (*paisajes protegidos*)¹⁴³². Per ciò che concerne, in particolare, le aree marine protette, esse vengono definite come segue (art. 32, par. 1, della legge n. 42/2007):

Las Áreas Marinas Protegidas son espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial. Podrán adoptar esta categoría específica o protegerse mediante cualquier otra figura de protección de áreas prevista en esta Ley, en cuyo caso, su régimen jurídico será el aplicable a estas otras figuras, sin perjuicio de su inclusión en la Red de Áreas Marinas Protegidas.

Come si vede, le aree marine protette spagnole possono essere soggette, oltre che al regime specificamente dettato per la particolare tipologia in questione, anche a quello dei parchi, delle riserve naturali, dei monumenti naturali e dei paesaggi protetti, a seconda dei casi, senza pregiudizio riguardo al loro contributo nell'ambito della rete nazionale di aree marine protette.

La legge n. 42/2007 prevede che, allo scopo di conservare le aree marine protette e i loro valori naturali, devono essere approvati piani di gestione che individuino i mezzi di conservazione necessari e i limiti allo sfruttamento delle risorse naturali e che rispettino sia le esigenze del caso concreto sia quelle delle altre aree marine protette facenti parte della rete ecologica. I limiti allo sfruttamento peschiero nelle acque esterne alle aree marine protette devono essere conformi alla

¹⁴³² La legge n. 4/1989, all'art. 12, prevedeva solo quattro tipologie di aree naturali protette, con l'esclusione di quelle marine.

legislazione statale in materia di pesca (legge n. 3 del 26 marzo 2001¹⁴³³) e alla normativa comunitaria.

Su proposta delle comunità autonome costiere e dell'amministrazione generale dello Stato, un'apposita conferenza (*Conferencia Sectorial*) stabilisce i criteri minimi di gestione comuni alle aree marine protette inserite nella rete.

Oltre all'importanza riconosciuta al concetto di rete ecologica, un altro aspetto rilevante della legislazione spagnola – che la differenzia, per esempio, dalla legislazione italiana sopra richiamata – è da individuare nell'ampio ventaglio di poteri riconosciuti alle comunità autonome (*Comunidades autónomas*) rispetto all'istituzione e alla gestione delle aree protette. L'art. 36 della legge n. 42/2007, infatti, prevede che:

1. Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

2. En los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias.

Solo i parchi nazionali vengono pertanto istituiti per il tramite di strumenti legislativi statali, mentre le altre tipologie di aree protette sono create e gestite dalle comunità autonome secondo le rispettive legislazioni regionali.

La Spagna ha finora istituito 35 aree marine protette, ponendosi al primo posto in materia di protezione spaziale delle acque del Mediterraneo.

Il primo parco naturale terrestre e marino istituito nella comunità autonoma dell'Andalusia (provincia di Almeria) è il *Parque natural de Cabo de Gata Nijar*. Il parco, di origine vulcanica, è considerato l'area protetta “mista”, oltre che dalla superficie più estesa¹⁴³⁴, anche di maggior importanza ecologica di tutto il Mediterraneo occidentale.

L'istituzione del parco naturale terrestre e marino risale al 1987¹⁴³⁵. Nel 1995 veniva altresì istituita una riserva marina nella fascia costiera adiacente il parco, in virtù dell'elevato valore

¹⁴³³ Ley N° 3 de 26 de marzo 2001 de Pesca Marítima del Estado, in Boletín Oficial del Estado N° 75 de 28 de marzo de 2001. L'art. 18 di tale legge prevede che: “En las aguas exteriores de los espacios naturales protegidos, las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera se fijarán por el Gobierno de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental”.

¹⁴³⁴ Il parco copre circa 37.500 ettari di superficie terrestre e circa 12.012 ettari di superficie marina.

¹⁴³⁵ Decreto N°314 de 23 de diciembre de 1987 de la declaración del Parque Natural de Cabo de Gata Nijar, in Boletín Oficial de la Junta de Andalucía N° 6 de 26 de enero 1988.

ecologico e peschiero dell'area determinato dalla congiunzione geografica di caratteristiche ecologiche proprie della regione del Mediterraneo con le influenze delle acque provenienti dall'Oceano Atlantico¹⁴³⁶.

All'art. 1 dell'ordinanza ministeriale del 3 luglio 1995, la riserva marina viene individuata come segue:

Se establece una reserva marina en la franja costera adyacente al parque natural Cabo de Gata-Níjar, constituida por la porción de aguas exteriores comprendida entre las líneas de base rectas y la franja que dista una milla de la línea de costa y delimitada al oeste del Cabo de Gata, por la desembocadura de la rambla del agua, en el término municipal de Almería y al este por la desembocadura de El Barranco del Hondo, en el término municipal de Carboneras.

Nell'ambito della riserva marina vengono individuate cinque riserve integrali, le cui coordinate, inizialmente indicate nell'ordinanza citata, sono state successivamente modificate¹⁴³⁷. Le riserve integrali sono *Cabo de Gata*, *Morrón de los Genoveses*, *Punta de Loma Pelada*, *Punta de la Polacra* e *Punta de la Media Naranja*. In queste cinque zone è vietato qualsiasi tipo di prelievo ittico, di fauna e flora, nonché le attività subacquee. Solamente per scopi di carattere scientifico, su autorizzazione espressa della Segreteria generale della pesca marittima, possono essere consentiti l'accesso e il prelievo di campioni di fauna e flora (art. 4 dell'ordinanza ministeriale del 3 luglio 1995).

Per ciò che concerne le attività nel resto della riserva marina, l'art. 4 dell'ordinanza istitutiva è stato modificato nel 2001, per prevedere le restrizioni seguenti:

Dentro de la reserva marina y fuera de las zonas de reserva integral, queda prohibida toda clase de pesca marítima y extracción de flora y fauna marinas, con las excepciones siguientes:

1. El ejercicio de la pesca marítima profesional con artes de trasmallo, cuyas medidas técnicas y condiciones de empleo se adaptarán a lo establecido en las Órdenes de 24 de noviembre de 1981, por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con artes fijos o de deriva en el Mediterráneo, y de 22 de octubre de 1990, por la que se prohíbe el uso de las artes de deriva y se regula su empleo como arte menores en el área mediterránea.
2. El ejercicio de la pesca marítima profesional con artes de cerco, cuyas medidas técnicas y condiciones de empleo se adaptarán a lo establecido en el Real Decreto

¹⁴³⁶ Orden de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata Níjar, in Boletín Oficial del Estado N° 165 de 12 de julio de 1995.

¹⁴³⁷ Orden de 31 de julio de 1996 por la que se modifica la orden de 3 de julio de 1995, por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata Níjar, in Boletín Oficial del Estado N° 207 de 27 de agosto de 1996.

2349/1984, de 28 de noviembre, por el que se regula la pesca de cerco en el caladero nacional.

3. Muestreos de flora y fauna marinas, autorizados expresamente por la Secretaría General de Pesca Marítima para realizar el seguimiento científico de la reserva marina.¹⁴³⁸

L'art. 5 dell'ordinanza istitutiva prevede che la Segreteria generale della pesca marittima elabori un censimento (*censo*) delle imbarcazioni autorizzate a pescare all'interno della riserva marina¹⁴³⁹.

L'art. 6 dell'ordinanza istitutiva autorizza inoltre le attività di immersione subacquea (*buceo*) nell'ambito della riserva marina e fuori dalle riserve integrali, ma prevedendo contestualmente che:

No obstante, los buceadores no portarán, en ningún caso, ni a mano ni en la embarcación, instrumento alguno que pueda utilizarse para el ejercicio de la pesca o la extracción de especies marinas.

Nel 2002, la Segreteria generale della pesca, ai sensi dell'art. 5 sopra citato, ha elaborato il censimento delle imbarcazioni autorizzate alla pesca nella riserva marina. Sono stati autorizzati e segnalati dalla Segreteria, attraverso il rispettivo numero di matricola, diciannove pescherecci con base nel porto di Almeria e diciotto pescherecci con base nel porto di Carboneras¹⁴⁴⁰.

Il parco naturale – non solo la riserva marina adiacente – è protetto anche a livello internazionale. Fin dal 1989, esso risulta elencato tra le ZPS ai sensi della Direttiva “Uccelli selvatici” e tra le zone umide di importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar (*Salinas del Cabo de Gata*). Dal 1997, il parco è stato designato riserva di biosfera nell'ambito del Programma MAB dell'UNESCO. Infine, dal 2001, esso figura tra le prime aree protette mediterranee iscritte nella Lista SPAMI.

¹⁴³⁸ Orden de 11 de mayo de 2001 por la que se modifica la Orden de 3 de julio de 1995 por la que se establece la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar, in Boletín Oficial del Estado N° 128 de 29 de mayo de 2001.

¹⁴³⁹ L'ordinanza prevedeva che: “Hasta la elaboración del censo a que se hace referencia en el artículo 5 de la presente normativa, la actividad pesquera profesional, en el ámbito de la reserva marina, se realizará con las mismas embarcaciones y en las modalidades que hasta ahora se viene ejerciendo”, Orden de 3 de julio de 1995 *cit.*, Disposición transitoria única.

¹⁴⁴⁰ Resolución de 12 de abril de 2002, de la Secretaría General de Pesca Marítima, por la que se actualiza el censo de embarcaciones autorizadas a ejercer la pesca marítima profesional de artes menores en la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar, Anexo – Censo de la embarcaciones autorizadas a faenar en la reserva marina de de Cabo de Gata-Níjar en la modalidad de artes menores, in Boletín Oficial del Estado N° 112 de 10 de mayo 2002.

Breve nota conclusiva

Una delle potenzialità maggiori insite nello strumento dell'area marina protetta consiste nel permettere a uno Stato di perseguire in una sola volta una varietà di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente e delle specie ivi ospitate. Ciò rende la misura in questione particolarmente importante e unica sotto il profilo dell'adempimento degli obblighi internazionali generali di tutela ambientale.

La potenzialità suddetta viene tuttavia talvolta avvilita dalla circostanza che, in virtù della sua natura spaziale, che richiede una gestione integrata di tutti gli usi del mare in un medesimo luogo, l'area marina protetta rappresenta uno strumento che, sebbene previsto da diversi trattati, sotto il profilo gestionale non si concilia facilmente con la relatività dell'oggetto e dello scopo di questi ultimi. La presenza di aree marine protette molto estese – si pensi alle aree speciali della MARPOL – non deve nemmeno ingannare circa il grado di protezione accordato alla distesa salata mondiale, dal momento gli strumenti istitutivi delle zone protette, nella maggioranza dei casi, sono funzionalmente limitati dal diritto internazionale pattizio al perseguimento di un solo obiettivo e non rilevano per la lotta alle altre minacce che parimenti possono interessare le zone in questione.

Si è visto che i diversi strumenti giuridici internazionali esaminati nella presente ricerca hanno ambiti di applicazione e scopi diversi: alcuni hanno copertura globale, altri solo regionale; alcuni perseguono esclusivamente la protezione di ambienti marini e costieri, altri focalizzano le finalità di tutela anche su ecosistemi terrestri ovvero sugli *habitat* di particolari specie animali; alcuni nominano direttamente siti protetti e prevedono una lista che viene periodicamente aggiornata da un comitato intergovernativo ovvero durante le riunioni della conferenza delle Parti, altri più semplicemente promuovono il ricorso allo strumento dell'area protetta come misura di conservazione naturalistica a livello nazionale. Alcune aree marine protette vengono direttamente identificate e designate da organizzazioni internazionali a ciò deputate, altre vengono proposte dai singoli Stati e quindi approvate in conferenze internazionali, altre ancora vengono direttamente designate a livello interno. La designazione di alcune aree marine protette comporta obblighi vincolanti per gli Stati, in altri casi l'identificazione e la creazione di aree marine protette ha una mera natura raccomandatoria. Alcune aree marine protette sorgono in vista di tutelare determinati valori naturalistici, scientifici ed estetici ovvero peculiari opportunità ricreative, altre rappresentano più semplicemente delle misure di contenimento spaziale di attività umane riconosciute come potenzialmente pericolose per l'ambiente e per le sue risorse anche a prescindere dall'unicità primigenia ovvero dai valori caratteristici della zona interessata, come le zone che vengono chiuse alla pesca e ad altre attività di impatto. Nel primo caso, il regime protettivo sorge in funzione della rarità naturale da tutelare; nel secondo caso, il divieto intende contenere l'impatto

che l'evoluzione tecnologica si è rivelata capace di produrre anche in ecosistemi diffusi, e si deve presumere che le aree interessate da questa seconda finalità di tutela siano destinate a crescere in funzione delle ulteriori potenzialità tecnologiche di impatto sull'ambiente che saranno sviluppate negli anni a venire.

Una gran parte delle zone marine meritevoli di tutela sorge negli spazi marittimi dei paesi in via di sviluppo e, a questo proposito, nei diversi strumenti esaminati si sono riscontrate divergenze normative anche rispetto al grado di assistenza e di cooperazione finanziaria, tecnologica e scientifica che i paesi industrializzati sono chiamati a garantire per raggiungere una protezione che non sia esclusiva solo di alcuni mari del mondo.

Ciò che accomuna le diverse tipologie di aree marine protette esaminate nella ricerca è invece individuabile nella presenza dei tre requisiti minimi fondamentali perché un'area protetta venga a esistenza. Come si è visto, tutti gli strumenti esaminati prevedono una denominazione per le aree designate, uno strumento giuridico istitutivo accompagnato da un piano di gestione e una definizione chiara dei confini all'interno dei quali il regime di protezione più rigoroso viene attuato. Molti degli strumenti esaminati hanno in comune anche la caratteristica di indicare – e spesso volte di pretenderne il rispetto, a pena di esclusione dall'inserimento in una lista – criteri di designazione, variamente definiti a seconda delle finalità perseguite dallo strumento giuridico volta per volta rilevante.

La necessità di istituire aree marine protette per fermare la perdita di biodiversità e contenere le altre gravi minacce ambientali che interessano gli oceani è stata fatta propria da una varietà di strumenti giuridici internazionali e trova una solida base giuridica di partenza nella UNCLOS (art. 194, par. 5). Non ci si sente di condividere, a questo proposito, l'affermazione che assai frequentemente si accompagna a tale considerazione, secondo la quale la suddetta varietà rappresenterebbe un elemento negativo in quanto capace di determinare problemi di confusione e di sovrapposizione normativa. Innanzi tutto, si deve considerare che molti degli obiettivi a lungo termine definiti a livello globale – si pensi a quello relativo all'istituzione di un rete rappresentativa entro il 2012 – sono stati fatti propri da tutti gli strumenti esistenti in materia di aree marine protette e che, pertanto, ciascuno di questi strumenti deve essere rivolto al medesimo obiettivo cui tendono anche tutti gli altri, sgombrando il campo da dubbi in merito allo scopo ultimo da perseguire. In secondo luogo, non si può certamente ritenere che la normativa internazionale esistente in tema di aree marine protette sia così dettagliatamente e puntualmente definita da poter determinare problemi applicativi, trattandosi molto spesso, piuttosto, di direttive generali variamente adattabili ai casi concreti. In terzo luogo, la varietà di denominazioni che un unico sito può talvolta presentare deve costituire un incentivo, piuttosto che un ostacolo, per l'avvio di una cooperazione efficace, tra gli

organismi previsti dai diversi strumenti istitutivi, sollecitata dal basso, a livello di gestione del singolo sito, piuttosto che dall'alto, nell'ambito di proclamazioni generali e astratte dai casi concreti definite in occasione di riunioni globali. Infine, l'affermazione suddetta e qui criticata non può certamente essere impiegata per giustificare un'omissione delle tutele previste e imposte dal diritto internazionale pattizio, per quanto vario quest'ultimo possa essere sulla determinata materia oggetto della presente ricerca.

Il problema applicativo che emerge dall'analisi dello strumento delle aree marine protette è, piuttosto, ricollegabile ai limiti derivanti dal criterio sistematico zonale tipico del diritto internazionale del mare, oltre che alla difficoltà di controllare l'ultimo spazio selvaggio del pianeta, così lontano dalla nostra quotidiana percezione. Se le norme della UNCLOS in tema di protezione e di preservazione dell'ambiente marino prescindono, sotto il profilo prescrittivo generale, dalla suddivisione degli spazi marittimi, si è tuttavia visto che, sotto il profilo prescrittivo e applicativo particolare, quanto più ci si allontana dalla costa, tanto più aumentano i conflitti fra diritti e interessi contrapposti e cresce la necessità della cooperazione internazionale. Se lo stesso preambolo della UNCLOS menziona l'unitarietà dei problemi degli oceani, nella realtà applicativa degli strumenti giuridici internazionali rivolti alla tutela dell'ambiente marino si è vista sussistere non solo una suddivisione, ma addirittura una contrapposizione tra regimi spaziali profondamente divergenti. Resta tuttavia doveroso riconoscere che, sebbene la UNCLOS non rappresenti uno strumento nel quale possa individuarsi una soddisfacente corrispondenza – almeno a livello applicativo – tra le necessità ambientali e gli interessi economici e militari degli Stati, tuttavia essa offre una valida base giuridica a chi, tale corrispondenza, la vuole realizzare, attraverso la cooperazione internazionale. L'auspicio è che tale cooperazione possa in futuro specificarsi in formule più valide di intervento in campo ambientale, per esempio attraverso la creazione di aree marine protette gestite congiuntamente a livello internazionale, per ridisegnare, almeno in certe zone, la complessa contrapposizione mondiale di interessi nel senso di un suo superamento in vista di obiettivi comuni a tutti gli utilizzatori degli oceani.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, *Modern Law of the Sea – Selected Essay*, Leiden-Boston, 2008
- ANTON, *Law for the Sea's Biological Diversity*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1997
- ARICO e SALPIN, *Bioprospecting of Genetic Resources in the Deep Seabed: Scientific, Legal and Policy Aspects*, UNU-IAS Report, 2005
- ARMAS-PFIRTER, *How Can Life in the Deep Sea Be Protected?*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009
- ARMSTRONG e VAN DEN HOVE, *The Formation of Policy for Protection of Cold-Water Coral Off the Coast of Norway*, in *Marine Policy*, 2008
- BATEMAN, *The Regime of Transit Passage in the Asia Pacific: Political and Strategic Issues*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000
- BATEMAN e WHITE, *Compulsory Pilotage in the Torres Strait: Overcoming Unacceptable Risks to a Sensitive Marine Environment*, in *Ocean Development and International Law*, 2009
- BATTLE, *A transnational perspective on extending NEPA: The Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, in *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 1995
- BENNET, *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*, IUCN, Gland, 2003
- BEURIER, *La protection juridique de la biodiversité marine*, in *Pour un droit commun de l'environnement – Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, 2007
- BIRNIE, *International Regulation of Whaling*, New York-London-Rome, 1985
- BIRNIE, *Are Twentieth-Century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty-First Century Goals and Principles?*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997
- BIRNIE e BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 2002
- BLANCO-BAZÁN, *Specific Regulations for Shipping and Environmental Protection in the Arctic: The Work of the International Maritime Organization*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009
- BORCHI, *Retrospectory Inventory and Periodic Reporting*, UNESCO, 2006
- BOWMAN, *The Ramsar Convention Comes of Age*, in *Netherlands International Law Review*, 1995

- BOWMAN e REDGWELL (a cura di), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, 1996
- BRIDGEWATER, PHILLIPS, GREEN e AMOS, *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories*, Canberra, 1996
- BROCKMAN, *Supplement to the Report to the Committee on Nomenclature*, in ADAMS, *First World Conference on National Parks*, Washington, 1962
- BRUBAKER, *Marine Pollution and International Law*, London, 1993
- BURKE, *Memorandum of Opinion on the Legality of the Designation of the Southern Ocean Sanctuary by the IWC*, in *Ocean Development and International Law*, 1996
- CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, Tomo III, Milano, 2000
- CHURCHILL e LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, 1999
- Commissione europea, *La gestione dei siti della rete Natura 2000 – Guida all’interpretazione dell’articolo 6 della direttiva “Habitat” 92/43/CEE*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2000
- Commissione europea, *Valutazione di piani e progetti aventi un’incidenza significativa sui siti della rete natura 2000 – Guida metodologica alle disposizioni dell’articolo 6, paragrafi 3 e 4 della direttiva “Habitat” 92/43/CEE*, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2002
- DAY e ROFF, *Planning for Representative Marine Protected Areas: A Framework for Canada’s Oceans*, Report prepared for WWF Canada, Toronto, 2000
- DASMANN, *Development of a Classification System for Protected Natural and Cultural Areas*, in ELLIOT, *Second World Conference on National Parks, Proceedings*, IUCN, Morges, 1974
- DE LA FAYETTE, *The Marine Environment Protection Committee: The Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001
- DE LA FAYETTE, *A New Regime for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity and Genetic Resources Beyond the Limits of National Jurisdiction*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009
- DE VATTEL, *Le droit des gens. Ou principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souveraines*, Londre, 1758
- DI PLINIO, *Diritto pubblico dell’ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994
- DUDLEY (a cura di), *Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories*, IUCN/WCPA, Gland, Switzerland, 2008

- DZIDZORNU, *Coastal State Obligations and Powers Respecting EEZ Environmental Protection Under Part XII of the UNCLOS: A Descriptive Analysis*, in *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1997
- EHLER e DOUVERE (a cura di), *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach Toward Ecosystem-based Management*, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and Biosphere Programme, UNESCO, 2009
- FARRIER e TUCKER, *Wise Use of Wetlands Under the Ramsar Convention: A Challenge for Meaningful Implementation of International Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2000
- FERRAJOLO, *Il sistema giuridico della Convenzione di Ramsar sulle zone umide*, Milano, 2006
- FONTAUBERT, DOWNES e AGARDY, *Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 1998
- FORNARI, *Il pilotaggio obbligatorio negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale* (in corso di pubblicazione)
- FRANCIONI, *Genetic Resources, Biotechnology and Human Rights: The International Legal Framework*, in FRANCIONI (a cura di), *Biotechnologies and International Human Rights*, Oxford, 2007
- FRANCIONI (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008
- FRANK, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level*, Utrecht, 2007
- FRIEDHEIM, *Negotiating the New Ocean Regime*, Columbia (South Carolina), 1993
- GAMBELL, *Outstanding Whale Assessment Problems Requiring Analysis of Historical Data*, in *Report of the International Whaling Commission (Special Issue 5): Special Issue on Historical Whaling Records*, Cambridge, 1983
- GAMBELL, *The International Whaling Commission Today*, in *Whaling in North Atlantic – Economic and Political Perspectives*, Conference in Reykjavik, 1997
- GARABELLO, *Le novità del Trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1999
- GARCIA-URETA, *A comment on some provisions of the United Nations Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, in *Environmental Liability*, 1993
- GAVOUNELI, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Leiden-Boston, 2007
- GEORGE, *Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention*, in *Ocean Development and International Law*, 2002
- GIBSON, *The Legal Framework*, in GUBBAY (a cura di), *Marine Protected Areas: Principles and Techniques for Management*, London, 1995

- GILLESPIE, *Obligations, gaps, and priorities within the international regime for protected areas*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2006
- GILLESPIE, *Protected Areas and International Environmental Law*, Leiden-Boston, 2007
- GJERDE e ONG, *Protection of Particularly Sensitive Sea Areas under International Marine Environmental Law*, in *Marine Pollution Bulletin*, 1993
- GJERDE e FREESTONE, *Particularly Sensitive Sea Areas – An Important Environmental Concept at a Turning-Point*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1994
- GJERDE e KELLEHER, *High Seas Marine Protected Areas on the Horizon: Legal Framework and Recent Progress*, in *Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, 2005
- GOODWIN, *Conservation of Coral Reefs Under the Ramsar Convention on Wetlands*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2006
- GOOTE, *Convention on Biological Diversity – The Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997
- GROTIUS, *De jure praedae commentarius, ex Auctoris Codice descripsit et vulgavit H. G. Hamaker*, Hagae Comitum, 1868
- GUBBAY (a cura di), *Marine Protected Areas: Principles and Techniques for Management*, London, 1995
- HAKAPÄÄ, *Marine Pollution and International Law*, Helsinki, 1981
- HAKAPÄÄ e MOLENAAR, *Innocent Passage – Past and Present*, in *Marine Policy*, 1999
- HARRISON, *International Agreements and Programmes*, in *Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, IUCN, 2002
- HART, *Elements of a Possible Implementation Agreement to UNCLOS for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, IUCN, Gland, Switzerland, 2008
- HÉRUBEL, *Sea Fisheries: Their Treasures and Toilers* (translated by Miall), London, 1912
- HILLARY, KOKKONEN e MAX (a cura di), *Proceedings of the World Heritage Marine Biodiversity Workshop, Hanoi, Viet Nam (February 25-March 1, 2002)*, UNESCO, World Heritage Center, Paris, 2003
- HOYT, *Whale Watching 2001: Worldwide tourism numbers, expenditures, and expanding socioeconomic benefits*, Special Report from the IFAW (International Fund for Animal Welfare), Yarmouth Port (United States), 2001
- HOYT, *Marine Protected Areas for Whales, Dolphins and Porpoises: A World Handbook for Cetacean Habitat Conservation*, London, 2005

HUTT, BLANCO e WARMER, *Heritage Resources Law: Protecting the Archeological and Cultural Environment*, New York, 1999

International Seabed Authority, *Deep-Seabed Polymetallic Nodule Exploration: Development of Environmental Guidelines*, Office of Resources and Environmental Monitoring, Kingston, 1999

IUCN, *Categories, objectives and criteria for protected areas*, IUCN, Gland, Switzerland, 1978

IUCN, CNPPA e WCMC, *Guidelines for Protected Areas Management Categories*, Gland, Switzerland, 1994

IUCN e UNEP-WCMC, *2003 United Nations List of Protected Areas*, Gland-Cambridge, 2003

IUCN, *Recommendations of the 5th IUCN World Parks Congress*, 2003

JANS, *European Environmental Law*, Groningen, 2008

Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (GESAMP), Report No. 70, *A Sea of Troubles*, IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP, 2001

KACHEL, *Particularly Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, Berlin, 2008

KAYE, *International Fisheries Management*, The Hague, 2000

KAYE, *Regulation of Navigation in the Torres Strait: Law of the Sea Issues*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000

KELLEHER e KENCHINGTON (a cura di), *Guidelines for Establishing Marine Protected Areas*, IUCN, Gland, Switzerland, 1991

KELLEHER, BLEAKLEY e WELLS (a cura di), *A Global Representative System of Marine Protected Areas*, CNPPA-Great Barrier Reef Marine Park Authority-World Bank, Gland-Canberra-Washington, 1995

KELLEHER (a cura di), Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 3, *Guidelines for Marine Protected Areas*, IUCN-WCPA e Cardiff University, Gland-Cambridge, 1999

KISS, *Survey of Current Developments in International Environmental Law*, IUCN, 1976

KWIATKOWSKA, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the Law of the Sea*, Leiden-Boston, 1989

LAMBERT, *Politique maritime de l'Union Européenne: La Cour de justice peut-elle être considérée comme un acteur?*, in *L'Union européenne et la mer – Vers une politique maritime de l'Union Européenne? – Actes du colloque de Brest (2006)*, Paris, 2007

LANGHOLZ e KRUG, *New Forms of Biodiversity Governance: Non-State Actors and the Private Protected Area Action Plan*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2004

- LAUREL e BRADBURY, *“Big” concerns with high latitude marine protected areas (MPAs): trends in connectivity and MPA size*, in *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 2006
- LEARY, *Conservation and Management of Vulnerable Deep-Water Ecosystems in Areas Beyond National Jurisdiction: Are Marine Protected Areas Sufficient?*, in *Parks – The International Journal for Protected Areas Managers*, IUCN, 2005
- LEARY, *International Law and the Genetic Resources of the Deep Sea*, Leiden-Boston, 2007
- LEFEBVRE-CHALAIN, *Fifteen Years of Particularly Sensitive Sea Areas: A Concept in Development*, in *Ocean and Coastal Law Journal*, 2007-2008
- Linee guida per l’istituzione della rete Natura 2000 nell’ambiente marino – Applicazione delle direttive “Habitat” e “Uccelli selvatici”*, 2007
- LONG e GREHAN, *Marine Habitat Protection in Sea Areas under the Jurisdiction of a Coastal Member State of the European Union: The Case of Deep-Water Coral Conservation in Ireland*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2002
- LOTILLA, *Navigational Rights in Archipelagic Waters: A Commentary from the Philippines*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000
- LYSTER, *International Wildlife Law: An Analysis of International Treaties Concerned with the Conservation of Wildlife*, Cambridge, 1993
- MAFFEI, *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padova, 1992
- MAFFEI, *Wildlife*, in (SCOVAZZI e TREVES, a cura di), *World Treaties for the Protection of the Environment*, Milan, 1992
- MAFFEI, *The Protection of Whales in Antarctica*, in FRANCONI e SCOVAZZI (a cura di), *International Law for Antarctica*, The Hague, 1996
- MAFFEI, *The International Convention for the Regulation of Whaling*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1997
- Marine Protected Areas: Tools for Sustaining Ocean Ecosystems*, National Academy Press, Washington, 2001
- MARR, *The Precautionary Principle in the Law of the Sea: Modern Decision Making in International Law*, The Hague, 2003
- MATTHEWS, *The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development*, Ramsar Convention Bureau, Gland, 1993
- MCGRAW, *Options for Improving Coordination and Coherence Among Multilateral Environmental Agreements*, International Policy and Cooperation Branch, Environment Canada, 2001

- MCGRAW, *The CBD – Key Characteristics and Implications for Implementation*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 2002
- MOLENAAR, *Coastal State Jurisdiction Over Vessel-Source Pollution*, The Hague-Boston-London, 1998
- MOLENAAR, *The Concept of “Real Interest” and other Aspects of Co-operation through Regional Fisheries Management Mechanisms*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2000
- MOLENAAR, *Unregulated Deep-Sea Fisheries: A Need for a Multi-Level Approach*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004
- MOLENAAR, *Managing Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2007
- MOLENAAR e OUDE ELFERINK, *Marine Protected Areas in Areas Beyond National Jurisdiction – The Pioneering Efforts Under the OSPAR Convention*, in *Utrecht Law Review*, 2009
- MORGERA, *Whale Sanctuaries: An Evolving Concept within the International Whaling Commission*, in *Ocean Development and International Law*, 2004
- MOSSOP, *Protecting Marine Biodiversity on the Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles*, in *Ocean Development and International Law*, 2007
- MPA News – International News and Analysis on Marine Protected Areas*, 2003
- MULONGOY e CHAPE, *Protected Areas and Biodiversity: An Overview of key issues*, Montreal-Cambridge, 2004
- MUNAVVAR, *Ocean States – Archipelagic Regimes in the Law of the Sea*, Dordrecht-Boston-London, 1995
- National Marine Protected Areas Center, *A Functional Classification System for Marine Protected Areas in the United States*, U.S. Department of Commerce – NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) and U.S. Department of the Interior
- NELLEMAN, HAIN e ALDER, *In Dead Water – Merging of climate change with pollution, over-harvest, and infestations in the world’s fishing grounds*, UNEP, 2008
- NIJKAMP e PEET, *Marine Protected Areas in Europe*, Report of a study within the BioMar Project commissioned by the LIFE programme of the Commission of European Communities, AIDEnvironment, Amsterdam, 1994
- OBEGI, *Is There a Constitutional Right to Fish in a Marine Protected Area?*, in *Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy*, 2005
- OLSON, *Environment – Slow-motion Disaster Below the Waves*, in *LA Times*, Sunday Opinion Section, 17 November 2002

ORREGO VICUÑA, *The Exclusive Economic Zone: Regime and Legal Nature Under International Law*, Cambridge, 1989

OUDE ELFERINK, *Article 76 of the LOSC on the Definition of the Continental Shelf: Questions concerning its Interpretation from a Legal Perspective*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2006

OUDE ELFERINK, *Marine Protected Areas in Areas Beyond National Jurisdiction – The Pioneering Efforts Under the OSPAR Convention*, in *Utrecht Law Review*, 2009

OWEN, *The Application of the Wild Birds Directive Beyond the Territorial Sea of European Community Member States*, in *Journal of Environmental Law*, 2001

OXMAN, *Environmental Protection in Archipelagic Waters and International Straits – The Role of the International Maritime Organization*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1995

PAIXÃO, *Natura 2000 in the Marine Environment: State of Implementation and Next Steps*, Nature Protection and Biodiversity Unit, European Commission – DG Environment, 2007

Parks – The International Journal for Protected Areas Managers, IUCN, 1999

PAULY, *Anecdotes and the Shifting Baseline Syndrome in Fisheries*, in *Trends in Ecology and Evolution*, 1995

PEET, *Particularly Sensitive Sea Areas – A Documentary History*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1994

PINESCHI, *I frangenti corallini*, in SCOVAZZI (a cura di), *La linea di base del mare territoriale*, Milano, 1986

PINESCHI, *The Transit of Ships Carrying Hazardous Wastes Through Foreign Coastal Zones*, in FRANCIANI e SCOVAZZI (a cura di), *International Responsibility for Environmental Harm*, London, 1991

PINESCHI, *La protezione dell'ambiente in Antartide*, Padova, 1993

PRICE, *National Parks and Biosphere Reserves in Mountain Areas*, in *INYS Workshop on Mountain National Parks and Biosphere Reserves: Sustainability and Management*, Stará Lesná (Slovakia), 2007

RAFTOPOULOS, *Relational Governance for Marine Pollution Incidents in the Mediterranean: Transformations, Development and Prospects*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001

Ramsar Convention Secretariat, *The Ramsar Convention Manual: a Guide to the Convention on Wetlands (Ramsar, Iran, 1971)*, Gland, Switzerland, 2006

Red List of Marine and Coastal Biotopes and Biotope Complexes of the Baltic Sea, Belt Sea and Kattegat - Including a comprehensive description and classification system for all Baltic Marine

and Coastal Biotopes, HELCOM-Baltic Sea Environment Proceedings 75, Helsinki Commission, 1998

Report of the Expert Workshop on the Application of NATURA 2000 in the Marine Environment, Isle of Wilm (Germany), 2001

ROBERTS C., *The Unnatural History of the Sea*, London, 2007

ROBERTS J., *Protective Sensitive Marine Environments: The Role and Application of Ships' Routeing Measures*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2005

ROBERTS J., *Marine Environment Protection and Biodiversity Conservation – The Application and Future Development of the IMO's Particularly Sensitive Sea Area Concept*, Berlin-Heidelberg, 2007

ROCHETTE, *Towards a New Governance of High Seas Biodiversity*, Institute for Sustainable Development and International Relations, Paris, (anno di pubblicazione non disponibile)

RODGERS, *What Parts of International Law May be Codified?*, in *American Journal of International Law*, 1926

RUMMEL-BULSKA, *The Basel Convention and the UN Convention on the Law of the Sea*, in RINGBOM (a cura di), *Competing Norms in the Law of Marine Environmental Protection*, 1997

SALM e CLARK, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers – The "Orange Book"*, 1984

SALM, CLARK e SIIRILA, *Marine and Coastal Protected Areas: A guide for planners and managers*, IUCN, Washington, 2000

SANTOS, COLAÇO e CHRISTIANSEN, *Management of Deep-sea Hydrothermal Vent Fields MPA in the Azores Triple Junction. Proceedings of the Workshop*, Arquipélago-Life and Marine Science, Horta, 2003

SANDWITH, SHINE, HAMILTON e SHEPPARD, *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*, IUCN and Cardiff University, Cambridge, 2001

SCOVAZZI, *The Declaration of a Sanctuary for the Protection of Marine Mammals in the Mediterranean*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1993

SCOVAZZI, *Biodiversity in the Deep Seabed*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1996

SCOVAZZI (a cura di), *Marine Specially Protected Areas – The General Aspects and the Mediterranean Regional System*, The Hague, 1999

SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, in Hague Academy of International Law, *Recueil des cours*, Volume 286, The Hague-Boston-London, 2001

SCOVAZZI, *The Mediterranean Marine Mammals Sanctuary*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001

SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002

SCOVAZZI, *Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004

SCOVAZZI, *Mining, Protection of the Environment, Scientific Research and Bioprospecting: Some Considerations on the Role of the International Sea-Bed Authority*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004

SCOVAZZI, *La zone de protection écologique italienne dans le contexte confus des zones côtières méditerranéennes*, in *Annuaire du droit de la mer*, 2005

SCOVAZZI, *Deep Seabed and Ocean Floor*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2009

SCOVAZZI, *Towards a New Governance of High Seas Biodiversity*, in *Océanis*, 2009

SHAUKAT, *The Straits of Malacca: Current and Prospective Interests in the Prevention and Control of Marine Environmental Pollution*, in ROTHWELL e BATEMAN (a cura di), *Navigational Rights and Freedoms and the New Law of the Sea*, The Hague, 2000

SHINE e DE KLEMM, *Wetlands, Water, and the Law: Using Law to Advance Wetland Conservation and Wise Use*, IUCN, 1999

Société des Nations, *Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, Rapport au Conseil de la Société des Nations*, Genève, 1927

Société des Nations, *Actes de la Conférence pour la codification du droit international. Tenue à la Haye du 13 mars au 12 avril 1930, I. Séances plénières*, Genève, 1930

Speaking a Common Language, IUCN, Gland, Switzerland, 2004

TANAKA, *A Dual Approach to Ocean Governance - The Cases of Zonal and Integrated Management in International Law of the Sea*, Farnham, 2008

TEN KATE e LAIRD, *The Commercial Use of Biodiversity: Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing*, London, 1999

The Mid-Atlantic Ridge: A Case Study on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction, IUCN Marine Series No. 3, Bonn, 2008

The Pelagos Sanctuary for Mediterranean marine mammals, in *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2008

Towards planning of seafloor observatory programs for the MAR region: Proceedings of the II MoMAR Workshop, 2002

TREVES, *La Comunità europea, l'Unione Europea e il diritto del mare: recenti sviluppi*, in DEL VECCHIO (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, 2009

ÜNLÜ, *Particularly Sensitive Sea Areas: Past, Present and Future*, in *World Maritime University Journal of Maritime Affairs*, 2004

US Department of Defense, *National Security and the Convention on the Law of the Sea*, 1996

VIERROS, *The Convention on Biological Diversity: Moving from Policy to Implementation*, in *Sustainable Development Law and Policy*, 2006

WARNER, *Environmental Concerns: Their Impact on the Law of the Sea and Naval Operations*, in McCAFFRIE e SHERWOOD (a cura di), *The Navy and Regional Engagement*, Canberra, 1996

WARNER, *Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction – Strengthening the International Legal Framework*, Leiden-Boston, 2008

WILS, *The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive*, in *Journal of Environmental Law*, 1994

WOOD, *MPA Global: A database of the world's marine protected areas*, Sea Around Us Project, UNEP-WCMC & WWF, 2007

WOOD, *Assessing progress towards global marine protection targets: shortfalls in information and action*, in *Fauna & Flora International, Oryx*, 2008

YTURRIAGA, *Straits Used for International Navigation*, Dordrecht, 1991

ELENCO CRONOLOGICO DELLE CONVENZIONI E DEI PROTOCOLLI

- Convenzione relativa alla preservazione della fauna e della flora nel loro stato naturale (Londra, 8 novembre 1933)
- Convenzione sulla protezione della natura e la preservazione della vita selvatica nell'emisfero occidentale (Washington, 12 ottobre 1940)
- Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia baleniera (Washington, 2 dicembre 1946)
- Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento marino da petrolio (Londra, 12 maggio 1954)
- Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua (Ginevra, 29 aprile 1958)
- Convenzione sull'alto mare (Ginevra, 29 aprile 1958)
- Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (Ginevra, 29 aprile 1958)
- Convenzione sulla piattaforma continentale (Ginevra, 29 aprile 1958)
- Convenzione sul diritto dei trattati (Vienna, 23 maggio 1969)
- Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale specialmente come *habitat* degli uccelli acquatici (Ramsar, 2 febbraio 1971)
- Convenzione sulla conservazione delle foche antartiche (Londra, 1° giugno 1972)
- Convenzione sui regolamenti internazionali per prevenire gli abbordi in mare (Londra, 20 ottobre 1972)
- Convenzione concernente la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale (Parigi, 16 novembre 1972)
- Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino da immersione di rifiuti e altri materiali (Londra, 13 novembre 1972, come emendata nel 1996)
- Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da navi (Londra, 2 novembre 1973, come emendata dal Protocollo del 17 febbraio 1978)
- Convenzione internazionale per la sicurezza della vita umana in mare (Londra, 1° novembre 1974)
- Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (Barcellona, 16 febbraio 1976, come emendata nel 1995)
- Convenzione sulla conservazione della natura nel Pacifico del Sud (Apia, 12 giugno 1976)

Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici di animali selvatici (Bonn, 23 giugno 1979)

Convenzione sulla conservazione della vita selvatica europea e degli *habitat* naturali (Berna, 19 settembre 1979)

Convenzione per la cooperazione nella protezione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero della regione africana occidentale e centrale (Abidjan, 23 maggio 1981)

Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 10 dicembre 1982)

Convenzione per la protezione, la gestione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero della regione africana orientale (Nairobi, 21 giugno 1985)

Accordo sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (ASEAN) (Kuala Lumpur, 9 luglio 1985)

Convenzione per la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente nella regione del Pacifico del Sud (Nouméa, 24 novembre 1986)

Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e la loro eliminazione (Basilea, 22 marzo 1989)

Protocollo per la conservazione e la gestione delle aree protette marine e costiere del Pacifico Sud-orientale (Paipa, 21 settembre 1989)

Protocollo concernente le aree specialmente protette e la vita selvatica nella vasta regione caraibica (Kingston, 18 gennaio 1990)

Convenzione sulla valutazione di impatto ambientale in contesto transfrontaliero (Espoo, 25 febbraio 1991, come emendata nel 2001 e nel 2004)

Protocollo per la protezione dell'ambiente antartico (Madrid, 4 ottobre 1991)

Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'area del Mar Baltico (Helsinki, 9 aprile 1992)

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Rio, 9 maggio 1992)

Convenzione sulla diversità biologica (Rio, 22 maggio 1992)

Convenzione per la conservazione della biodiversità e la protezione delle aree selvatiche in America centrale (Managua, 5 giugno 1992)

Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale (Parigi, 22 settembre 1992)

Accordo sull'attuazione della Parte XI della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (29 luglio 1994)

Accordo sulla conservazione e la gestione dei banchi di pesce transzonali e altamente migratori (New York, 4 dicembre 1995)

Protocollo concernente le aree specialmente protette e la biodiversità nel Mediterraneo (Barcellona, 10 giugno 1995)

Accordo per la conservazione dei cetacei del Mar Nero, del Mediterraneo e dell'area atlantica adiacente (Monaco, 24 novembre 1996)

Convenzione interamericana per la protezione e la conservazione delle tartarughe marine (Caracas, 1° dicembre 1996)

Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Maputo, 11 luglio 2003)

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACAP	Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels
ACCOBAMS Atlantic Area	Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and contiguous
ABS	Access and Benefit Sharing
AEWA	African-Eurasian Waterbird Agreement
APM	Associated Protective Measures
ASCI	Area of Special Conservation Interest
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASMA	Antarctic Specially Managed Area
ASPA	Antarctic Specially Protected Area
ATCM	Antarctic Treaty Consultative Meeting
BSPA	Baltic Sea Protected Area
CDEM	Construction, Design, Engineering, Manning
CEP	Committee for the Environmental Protection
CMS	Convention on Migratory Species
CBD	Convention on Biological Diversity
CNPPA	Commission on National Parks and Protected Areas
COLREG	Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea
COP	Conference of the Parties
DOALOS	United Nations Division for Oceans Affairs and the Law of the Sea
EEZ	Exclusive Economic Zone
EIA	Environmental Impact Assessment
EIS	Environmental Impact Statement
FAD	Fish Aggregation Device
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GESAMP	Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection
GBRMP	Great Barrier Reef Marine Park
GBRWHA	Great Barrier Reef World Heritage Area

GPSR	General Provisions on Ships' Routing
HELCOM	Helsinki Commission (Baltic Marine Environment Protection Commission)
HMAP	History of Marine Animal Populations
HWC	Human-Wildlife Conflict
IACS	International Association of Classification Societies
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAIA	International Association for Impact Assessment
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ICJ	International Court of Justice
ICNP	International Commission on National Parks
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
ICRI	International Coral Reef Initiative
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling
IMCAM	Integrated Marine and Coastal Area Management
IMO	International Maritime Organization
IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission
IPA	Indigenous Protected Areas
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISA	International Seabed Authority
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated
IWC	International Whaling Commission
IWCO	Independent World Commission on the Oceans
IWGC	Intergovernmental Working Group on Conservation
IWGMP	Intergovernmental Working Group on Marine Pollution
LME	Large Marine Ecosystem
LOS	Law of the Sea
MAB	Man and Biosphere
MAP	Mediterranean Action Plan
MARPOL	International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships

MCPA	Marine and Coastal Protected Areas
MEPC	Marine Environment Protection Committee
MHT	Major Habitat Type
MoU	Memorandum of Understanding
MPA	Marine Protected Area
MSC	Maritime Safety Committee
MSY	Maximum Sustainable Yield
NAV	Sub-Committee on Safety of Navigation
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
NEPA	National Environmental Policy Act
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
PA	Protected Area
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area
RAC	Regional Activity Center
RFMO	Regional Fisheries Management Organization
SAC	Special Area of Conservation
SBSTTA	Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice
SCI	Site of Community Importance
SEA	Strategic Environmental Assessment
SGMP	Subsidiary Group on Management Plans
SIDS	Small Island Developing States
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
SPAMI	Specially Protected Area of Mediterranean Importance
SPAW	Specially Protected Areas and Wildlife
SRS	Ship Reporting Systems
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation
UNGA	United Nations General Assembly

UNICPOLOS	United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea
VTS	Vessel Traffic Services
WCED	World Commission on Environment and Development
WDPA	World Database on Protected Areas
WCMC	World Conservation Monitoring Center
WCPA	World Commission on Protected Areas
WG-BBNJ	<i>Ad Hoc</i> Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction
WG-PA	<i>Ad Hoc</i> Open-ended Working Group on Protected Areas
WHC	World Heritage Convention
WHO	World Health Organization
WMO	World Meteorological Organization
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund
ZEE	Zona economica esclusiva
ZPS	Zona di protezione speciale
ZSC	Zona speciale di conservazione