



IL MARE E LA GIURISDIZIONE DEGLI STATI COSTIERI

PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

AVV. SIMONE VENTURA

PARTNER

DOTTORE DI RICERCA IN DIRITTO INTERNAZIONALE
E DELL'UNIONE EUROPEA - UNIVERSITÀ DI ROMA
LA SAPIENZA

simone.ventura@studio-cannizzaro.eu

«The sea has always been lashed by two major contrary winds: the winds from the high seas towards the land is the wind of freedom; the wind from the land toward the high seas is the bearer of sovereignties. The law of the sea has always been in the middle between these conflicting forces».

R.-J. Dupuy, «The Sea under National Competence», 1991

I PRINCIPI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL MARE

Il diritto internazionale del mare è regolato da tre principi fondamentali.

Il principio della libertà dei mari

Risalente alle considerazioni di Grozio in *Mare Liberum* nel 1603, il principio della libertà dei mari tende a tutelare la navigazione dei mari per l'espansione del commercio.

Nel tempo esso si è consolidato e può servire da base per assicurare la libertà di pesca e di ricerca scientifica.

Il principio della sovranità

Il principio della sovranità nei mari tende ad estendere la sovranità territoriale degli Stati costieri attraverso una territorializzazione dei mari.

Nel 1758, Vattel scriveva: «when a nation takes possession of certain parts of the sea, it takes possession of the empire over them [...]. These parts of the sea are within the jurisdiction of the nation, and a part of its territory».

La divisione dei mari

Nel 1893, il Tribunale arbitrale chiamato a dirimere la controversia tra Gran Bretagna e Stati Uniti applicò entrambi i principi, dividendo il mare in due zone.

Entro un limite di 3 miglia, gli Stati Uniti avevano diritto all'utilizzo delle risorse del Mare di Bering. Oltre tale limite, doveva esserne consentito lo sfruttamento anche ad altri Stati. Si tratta del *Bering Sea Fur-Seals* case.

Dal termine della seconda guerra mondiale, il limite delle 3 miglia si è progressivamente esteso.

Il principio del mare come patrimonio comune dell'umanità

Mentre i principi di libertà e di sovranità tendono entrambi a salvaguardare gli interessi degli Stati, il principio del patrimonio comune dell'umanità tende alla tutela dei mari come interesse comune dell'uomo.

Il principio è presente nella parte XI dell'UNCLOS, con riferimento alla zona di mare denominata «The Area» e deve quindi informare l'operato della International Seabed Authority.

GLI SPAZI MARINI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Gli spazi marini possono essere suddivisi in due macrocategorie.

Spazi marini sottoposti alla giurisdizione dello Stato costiero

Acque interne, mare territoriale, stretti internazionali, acque arcipelagiche, zona contigua, zona economica esclusiva, piattaforma continentale.

Spazi marini al di là della giurisdizione dello Stato costiero

Alto mare.

GLI SPAZI MARINI SOTTOPOSTI ALLA GIURISDIZIONE DELLO STATO COSTIERO

A sua volta, la presente macrocategoria può essere scomposta in sottocategorie:

A) Spazi marini governati dalla sovranità territoriale

Si tratta di: acque interne, mari territoriali, stretti internazionali e acque arcipelagiche.

In questi spazi la sovranità esercitata dallo Stato costiero è completa ed esclusiva.

Sovranità completa

Lo Stato esercita una completa giurisdizione, sia a livello legislativo che esecutivo e giudiziario, sul tale spazio.

La giurisdizione non conosce limiti né dal punto di vista dell'oggetto (*ratione materiae*) né dal punto di vista dei soggetti (*ratione personae*).

Sovranità esclusiva

La sovranità esclude la giurisdizione di Stati diversi.

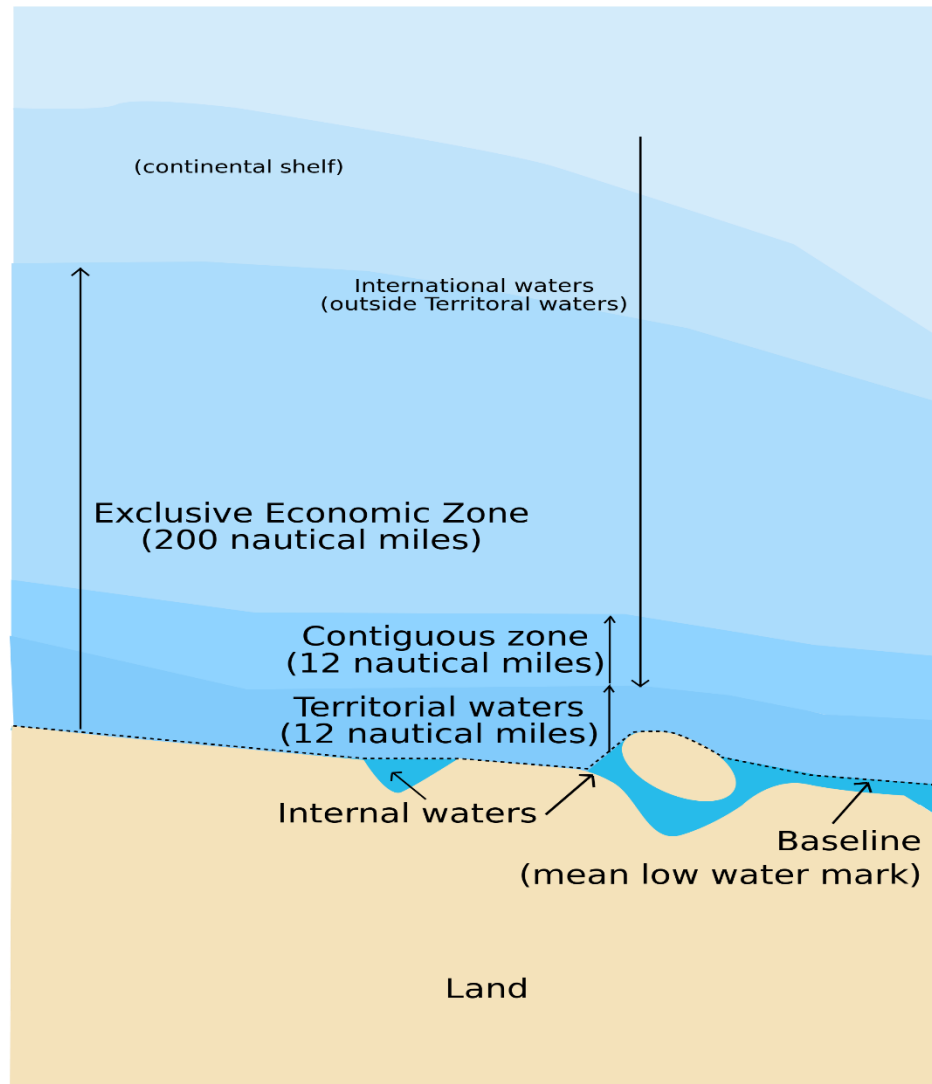
Queste caratteristiche possono però essere derogate da norme di diritto internazionale.

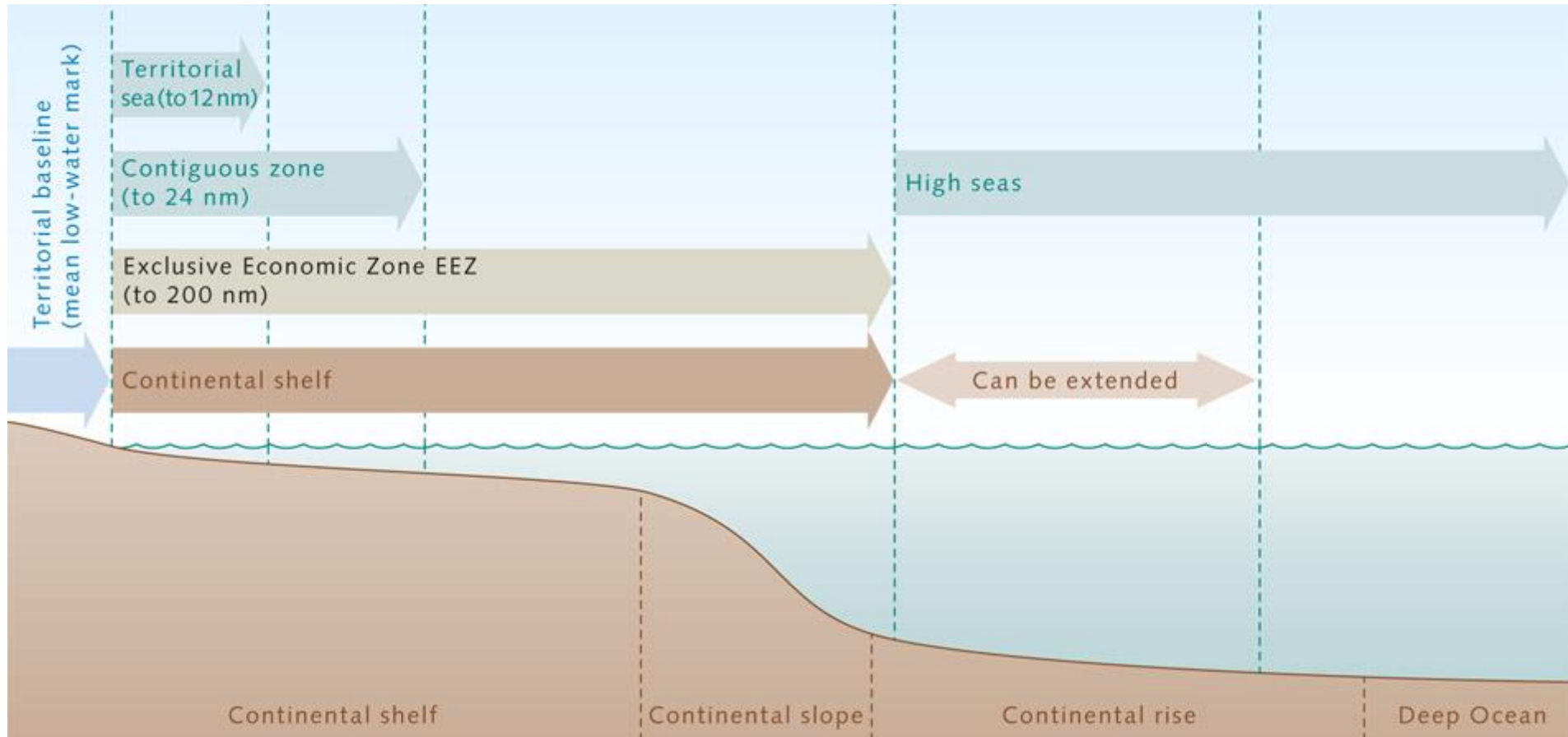
B) Spazi marini al di là della sovranità territoriale ma sottoposti alla giurisdizione dello Stato costiero

Si tratta di: zona economica esclusiva, piattaforma continentale (cfr. artt. 56, par. 1, e 77, par. 1, dell'UNCLOS), zona contigua in presenza di una ZEE.

Su tali spazi, lo Stato costiero esercita una giurisdizione per certi versi simile alla sovranità territoriale.

- La giurisdizione può essere esercitata solo entro i limiti spaziali della zona in questione;
- Lo Stato esercita una potestà legislativa, esecutiva e giudiziaria nello spazio in questione;
- Lo Stato esercita la giurisdizione senza limiti *ratione personae*, a prescindere dalla nazionalità del soggetto;
- La giurisdizione è esercitata in maniera esclusiva, estromettendo il diritto di Stati terzi ad usufruire delle risorse presenti in tali spazi;
- L'esercizio della sovranità dello Stato costiero è limitata *ratione materiae*, in quanto esso può esercitare la propria giurisdizione relativamente ad un dato scopo.





ZONE SOTTOPOSTE ALLA SOVRANITÀ TERRITORIALE DELLO STATO COSTIERO

- **Le acque interne**

Si tratta delle acque che si trovano all'interno della linea di base dalla quale è misurato il mare territoriale (art. 8, par. 1, UNCLOS). Es.: acque all'interno della linea di bassa marea, porti, estuari, acque racchiuse nella linea di chiusura delle baie. Non sono inclusi i laghi.

Lo Stato costiero gode di piena sovranità sulle acque interne (art. 2, par. 1, UNCLOS) e non si applica, in linea generale, il diritto di passaggio inoffensivo.

- **Il mare territoriale**

Si tratta delle acque che si trovano fino al limite delle 12 miglia nautiche a partire dalla linea di base (art. 16 UNCLOS). Comprende il sottosuolo, il fondo marino, la colonna d'acqua e lo spazio aereo sovrastante.

È previsto che lo Stato costiero conceda il diritto di passaggio inoffensivo sul proprio mare territoriale (art. 18, par. 1, UNCLOS).

ZONE SOTTOPOSTE ALLA GIURISDIZIONE DELLO STATO COSTIERO

- **La zona contigua**

Si tratta delle zona d'acqua contigua al mare territoriale, che si estende fino al limite delle 24 miglia marine a partire dalla linea di base.

In essa, lo Stato costiero può esercitare i controlli necessari a prevenire la violazione, all'interno del proprio territorio o mare territoriale, delle normative doganali, fiscali, sanitarie o di immigrazione. All'interno della zona contigua, inoltre, lo Stato costiero può esercitare attività repressive delle suddette violazioni (art. 33, par. 1, UNCLOS).

Vi è dibattito circa la possibilità di applicare tali poteri di controllo e repressione anche in relazione a violazioni compiute nella zona contigua (ad eccezione di reperti storici e archeologici).

La zona contigua diviene parte della zona economica esclusiva.

- **La zona economica esclusiva (ZEE)**

Si tratta della zona d'acqua contigua al mare territoriale, che si estende fino al limite delle 200 miglia marine a partire dalla linea di base (artt. 55 e 57 UNCLOS).

Per esercitare la propria giurisdizione, lo Stato costiero deve stabilire la ZEE. Inoltre, lo Stato è obbligato a dare adeguata pubblicità della delimitazione della zona, depositando le carte o le coordinate presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite.

La Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto l'esistenza di un diritto consuetudinario all'istituzione della ZEE (sentenza Libia c. Malta, 1985).

DIRITTI DEGLI STATI NELLA ZEE

- **Diritti dello Stato costiero**

Lo Stato costiero può esercitare diritti sovrani allo scopo di esplorare e sfruttare, conservare e gestire le risorse naturali, viventi e non viventi, presenti nella zona (art. 56 UNCLOS).

La zona comprende non solo la colonna d'acqua, ma anche l'aria, il fondale e il sottosuolo. Nel caso di risorse presenti sul fondale o nel sottosuolo, si applicheranno anche le norme sulla piattaforma continentale.

I diritti dello Stato costiero sono limitati *ratione materiae* all'utilizzo delle risorse naturali.

Si tratta di diritti esclusivi, nel senso che nessuna attività di utilizzo delle risorse può essere condotta senza l'autorizzazione dello Stato.

- **Diritti dello Stato terzo**

Lo Stato terzo può utilizzare le risorse naturali della ZEE solo se autorizzato dallo Stato costiero.

Allo Stato terzo sono però concesse alcune libertà, sebbene esse possano ricevere limitazioni alla luce di ulteriori norme (ad esempio per la tutela dell'ambiente):

- la libertà di navigazione;
- la libertà di navigazione aerea;
- la possibilità di depositare cavi e gasdotti.

LE DIFFERENTI ZONE ESCLUSIVE E I POTERI DEGLI STATI COSTIERI

La ZEE racchiude differenti poteri di sfruttamento delle risorse naturali.

Spesso gli Stati costieri decidono di istituire zone il cui scopo è più ristretto rispetto a quello della ZEE.

Nel Mediterraneo si registra quindi la prassi dell'istituzione di zone specificamente dedicate, che assumono la denominazione di zone di pesca o di zone di protezione ambientale.

Tali zone si distinguono dunque dalle ZEE per la maggiore delimitazione del potere esercitabile dallo Stato costiero.

Ad esempio, in una zona di pesca il potere di controllo dello Stato sarà limitato all'impedimento dello sfruttamento delle risorse alieutiche da parte di Stati terzi.

Nella zona esclusiva, lo Stato costiero non può esercitare una sovranità piena, assimilabile a quella di cui gode sulla terraferma o sul mare territoriale.

Il potere dello Stato costiero è quindi limitato in senso funzionale allo scopo per il quale la zona è istituita.

Tale limite funzionale impone un utilizzo proporzionale del potere, limitando dunque la libertà degli Stati terzi senza eccedere dallo scopo per il quale esso è costituito.

UN ESEMPIO DI POTERE: LA CONSERVAZIONE DELLE RISORSE MARINE

Dal punto di vista della conservazione delle risorse marine, l'UNCLOS ha stabilito due principi:

- Lo Stato costiero è obbligato a determinare il volume ammissibile delle catture nella ZEE (art. 61, par. 1, UNCLOS). Inoltre, esso è tenuto a stabilire la propria capacità di cattura e stipulare accordi per permettere a Stati terzi di usufruire della quota eccedente.

Vi sono però delle difficoltà: (i) difficoltà nel determinare il volume ammissibile se lo stock di pesce non è sempre stanziale nella ZEE; (ii) non è sempre possibile reperire i dati scientifici per la determinazione; (iii) lo Stato costiero gode di una discrezionalità molto ampia.

- Attraverso un meccanismo di rendimento massimo sostenibile (maximum sustainable yield, MSY), si cerca di mantenere costante la produttività dei mari, permettendo la pesca di un numero sostenibile di pesci (art. 61, par. 3, UNCLOS).

Il MSY non è in grado di tener conto di fattori come la relazione ecologica tra le specie, lo stato degli habitat, i limiti della biomassa e altri fattori che possono creare disturbo all'ambiente.

ISTITUZIONE E DELIMITAZIONE DELLE ZEE

La ZEE può essere costituita attraverso un atto unilaterale dello Stato costiero.

Solitamente, lo Stato disciplina l'esercizio della propria giurisdizione attraverso una norma interna.

Nel Mediterraneo, le particolari conformità geografiche delle coste possono determinare il rischio di sovrapposizione delle ZEE di differenti Stati costieri.

Per questa ragione, si rende necessario il ricorso a strumenti internazionali (accordi, trattati) per una delimitazione delle zone che tenga conto in modo equo delle esigenze degli Stati adiacenti o frontisti (cfr. art. 74, par. 1, UNCLOS).

La delimitazione unilaterale di una ZEE che non tenga conto delle esigenze degli Stati adiacenti o frontisti potrebbe quindi risolversi in una violazione del diritto internazionale.

Per queste ragioni, si è registrato nel tempo un alto numero di controversie relative alla delimitazione delle aree soggette ad una giurisdizione degli Stati costieri.

Le numerose controversie in relazione alla delimitazione delle piattaforme continentali e delle ZEE sono state risolte facendo ricorso a due opposti orientamenti:

- uno rivolto al raggiungimento di un risultato equo (es. applicazione del metodo della equidistanza);
- uno rivolto al raggiungimento di un risultato attraverso un equo correttivo (es. utilizzo di una linea mediana che può essere spostata alla luce di rilevanti circostanze al fine di raggiungere una soluzione equa).

Una delle possibili soluzioni al problema della delimitazione delle ZEE nel Mediterraneo è il ricorso a trattati internazionali che istituiscano una sorta di condominio tra gli Stati costieri.

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

È noto che gli Stati membri dell'Unione europea hanno rinunciato a proprie competenze sovrane, attribuendo tali poteri all'Unione.

Uno dei campi nei quali la competenza dell'UE esclude quella degli Stati membri è la pesca.

L'Unione adotta regole e principi stringenti nell'esecuzione della politica comune della pesca, che si impongono con forza cogente sugli Stati membri.

L'Unione è peraltro parte contraente dell'UNCLOS.

Le norme dell'Unione possono dunque avere influenza anche nell'esercizio della sovranità o della giurisdizione (intesa come sovranità ridotta) degli Stati membri sui mari.

In particolare, l'Unione europea ha stabilito il principio della parità di accesso dei pescherecci unionali alle acque e alle risorse unionali (cfr. considerando n. 18 e art. 5, par. 1, del Regolamento (UE) n. 1380/2013).

A temperamento di tale principio, l'Unione europea stabilisce che, entro il 31 dicembre 2022, gli Stati membri sono autorizzati a limitare la pesca nelle acque situato entro le 12 miglia ai pescherecci che pescano tradizionalmente in tali acque e che provengono da porti situati sulla costa adiacente (art. 5, par. 2, Regolamento 1380/2013).

Questa deroga al principio generale si giustifica nei limiti in cui la limitazione all'accesso sia funzionale a portare benefici alla conservazione delle risorse naturali in zone sensibili, oltre a preservare le attività di pesca tradizionali dalle quali può dipendere lo sviluppo sociale ed economico di alcune comunità costiere (cfr. considerando n. 19 del Regolamento 1380/2013).

In maniera parallela e in certi sensi sovrapponibile, l'Unione permette agli Stati membri di esercitare, per conto dell'Unione, un potere di conservazione e di gestione delle risorse alieutiche all'interno delle 12 miglia. Questo potere deve essere applicato in senso non discriminatorio a tutti i pescherecci unionali e non può essere esercitato nel caso l'Unione abbia posto in essere disposizioni proprie (cfr. considerando n. 41 e art. 20, par. 1, del Regolamento 1380/2013).

Inoltre, le misure nazionali devono essere notificate alla Commissione europea qualora esse possano avere incidenza sui pescherecci di altri Stati membri.

Il crescente ruolo dell'Unione europea potrebbe rappresentare una soluzione ai problemi di delimitazione delle ZEE (o di zone assimilabili) nel Mediterraneo.

L'istituzione di ZEE da parte dell'Unione europea potrebbe rappresentare infatti un mezzo per esercitare in maniera condivisa e non discriminatoria i poteri sovrani sulle risorse marine.

I DIRITTI STORICI

Uno Stato può acquisire diritti su un'area marina in virtù di un continuo e pubblico utilizzo da tempo immemore, fondato sulla acquiescenza dell'altro Stato che esercita la sovranità sull'area. Tale diritto viene acquisito in deroga alle normali regole di diritto internazionale.

Ai sensi dell'art. 15 UNCLOS, «Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith”.

Occorre comunque sottolineare che l'UNCLOS non fa menzione dei diritti storici in relazione alla determinazione delle ZEE. Sarebbe comunque paradossale che tali diritti possano venire in rilievo per la delimitazione dei mari territoriali e non per quella di aree dove gli Stati non godono di una piena sovranità, anche in applicazione del principio di equità.

Sebbene uno Stato potrebbe vantare diritti storici su di un'area, si rende necessario nel caso concreto procedere ad chiara determinazione delle modalità di utilizzo di tali diritti.

Per questa ragione, sembra ragionevole far ricorso ad accordi internazionali, in quanto lasciare lo Stato costiero obbligato a garantire il diritto storico potrebbe determinare unilateralmente modalità che si risolvono in pratiche discriminatorie.

DISCRIMINAZIONI DIRETTE ED INDIRETTE

Si è visto come l'Unione europea concede agli Stati membri, entro certi limiti, il diritto di regolare o limitare le modalità di sfruttamento delle risorse ittiche.

Tali modalità non possono però determinare discriminazioni tra pescherecci provenienti dagli Stati dell'Unione.

Così anche la regolazione delle modalità di utilizzo dei diritti storici non può tradursi in comportamenti discriminatori.

La discriminazione si traduce solitamente in un trattamento pregiudizievole nei confronti di una certa categoria di soggetti, individuata ad esempio attraverso la nazionalità.

Occorre notare però che un comportamento può risultare discriminatorio anche qualora il pregiudizio sia provocato solo indirettamente.

Una discriminazione indiretta può configurarsi quanto, a fronte di una disposizione o di un criterio formalmente neutri, si determini una situazione significativamente più sfavorevole per un particolare gruppo di soggetti rispetto ad altre persone che si trovano in una posizione analoga.

Nel caso della pesca, una discriminazione indiretta potrebbe quindi essere configurata ove una disposizione nazionale dello Stato costiero, volta a tutelare lo stock ittico o a regolare l'esercizio di un diritto storico, determini modalità che, seppure all'apparenza non discriminatorie, provochino però nei fatti uno svantaggio per pescatori provenienti da altri Stati.

Lo svantaggio può essere determinato da elementi preesistenti e conosciuti, quali ad esempio le modalità e le condizioni di esercizio della pesca, dovute alle particolari caratteristiche di impresa del gruppo di pescatori, che risultano essere diverse da quelle tipiche di altri Stati.

PROF. CANNIZZARO & PARTNERS
STUDIO LEGALE

CORSO D'ITALIA, 106
00198 ROMA

TEL.: +39 06 97883054

FAX: +39 06 44117817

studio@studio-cannizzaro.eu

www.studio-cannizzaro.eu