

08.039

## **Messaggio**

**concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e l'Accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare**

del 14 maggio 2008

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, i suoi Allegati I-IX e l'Accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2002 M 02.3786      Ratifica immediata della Convenzione internazionale sul diritto del mare  
(N 09.03.2004 Wyss; S 15.12.2004)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 maggio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), che è un cardine del diritto internazionale vigente, rafforza la legislazione internazionale in campo ambientale. Non vi sono ragioni perché la Svizzera continui a tenersene in disparte.***

*La superficie del nostro pianeta è coperta per sette decimi dall'acqua. I mari sono le vie di comunicazione più utilizzate e, inoltre, contengono risorse alimentari e materie prime indispensabili ed esercitano un'azione determinante sul clima e sull'ambiente del nostro pianeta. Il nostro benessere è indissociabilmente legato alla protezione, alla preservazione e allo sfruttamento ragionevole dei mari. Più dell'85 per cento delle riserve ittiche mondiali vive nella zona delle 200 miglia marine, un terzo delle riserve di petrolio e di gas mondiali è situato al largo delle coste, enormi giacimenti di metalli – tra gli altri rame, nichel, cobalto, manganese – si trovano negli alti fondali marini.*

*Da sempre, i popoli si affrontano per dominare e sfruttare il mare. Questi conflitti rischiano di aggravarsi di pari passo con i mutamenti climatici e la rarefazione delle risorse naturali. Per il benessere dell'umanità e la coesistenza pacifica tra i popoli è dunque essenziale che il diritto internazionale garantisca l'ordine sui mari del nostro pianeta. L'UNCLOS disciplina i diversi utilizzi del mare, ossia la navigazione e il sorvolo, la pesca, la ricerca marina e l'estrazione mineraria dai fondali marini. Essa prevede un sistema di soluzione delle controversie e definisce la sovranità e la giurisdizione degli Stati costieri, degli Stati del porto e degli Stati di bandiera. Essa introduce poi tre nuove istituzioni internazionali: il Tribunale internazionale per il diritto del mare (TIDM), con sede ad Amburgo, l'Autorità internazionale dei fondi marini, con sede a Kingston, e la Commissione sui limiti della piattaforma continentale (istanza ad hoc), con sede a New York.*

*L'UNCLOS è entrata in vigore il 16 novembre 1994, dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica. Da allora, hanno aderito all'UNCLOS 155 Stati, tra i quali quasi tutti i Paesi industrializzati salvo gli Stati Uniti. Il trattato è composto di 17 parti, che constano in totale di 320 articoli, nove allegati e di un Accordo relativo all'attuazione della Parte XI della Convenzione.*

*La Svizzera, che ha firmato l'UNCLOS il 17 ottobre 1984, è uno degli ultimi Stati che non l'ha ancora ratificata. La Svizzera è sì parte contraente alle quattro convenzioni internazionali del 1958 che, per molti aspetti, sono i precursori dell'UNCLOS. La nuova Convenzione ha fatto però perdere a questi vecchi trattati parte del loro significato. Visto il considerevole numero di Stati che hanno aderito all'UNCLOS, sembra poco ragionevole accontentarsi delle Convenzioni del 1958, destinate a diventare obsolete in un futuro prossimo.*

*Per uno Stato senza litorale come la Svizzera, la cui prosperità dipende in grande misura del commercio con l'estero, è importante beneficiare della garanzia dell'accesso al mare e della libertà di transitare gratuitamente nelle acque nazionali e internazionali. L'UNCLOS riafferma e rafforza tali diritti. Inoltre, le norme di*

---

*diritto internazionale applicabili ai mari del mondo instaurano la certezza del diritto e una prevedibilità di cui la Svizzera beneficia direttamente. Ratificando la Convenzione, il nostro Paese si assicura inoltre la possibilità di partecipare in futuro allo sfruttamento delle risorse dei fondali marini. Secondo le più recenti conoscenze, nei prossimi 100 anni il 90 per cento dei minerali commercialmente sfruttabili sarà estratto dai fondali marini.*

*Il motivo che ha indotto la maggioranza dei Paesi industrializzati a indugiare nella firma e nella ratifica dell'UNCLOS risiede nelle disposizioni della Parte XI della Convenzione, che disciplina lo sfruttamento delle risorse dei fondali marini. Il fondo del mare e le sue risorse sono stati dichiarati patrimonio comune dell'umanità (principio del Common Heritage). Inoltre, su richiesta dei Paesi in sviluppo, l'UNCLOS ha istituito un rigido sistema di sfruttamento delle risorse dei fondi marini che limita la libertà di ricerca e di sfruttamento e sottopone queste due attività all'autorizzazione e al controllo dell'Autorità internazionale dei fondi marini (cfr. in proposito n. 2.7). I Paesi industrializzati hanno criticato il fatto che i loro interessi non erano sufficientemente tenuti in considerazione nel processo decisionale dell'Autorità internazionale dei fondi marini. Hanno altresì criticato la disciplina in materia di contributi, le limitazioni dello sfruttamento e il trasferimento di tecnologia, che non corrispondevano alle loro concezioni in materia di politica economica. Dopo il crollo del sistema comunista, l'idea di rivedere la Parte XI della Convenzione è andata progressivamente imponendosi. Per consentire un'ampia accettazione dell'UNCLOS, sono stati rinegoziati i punti contestati della Parte XI della Convenzione. I lavori della nuova conferenza internazionale sono sfociati in un Accordo (cfr. n. 3), che è stato adottato il 28 luglio 1994. È stato così possibile, mediante modifiche e concessioni a livello di interpretazione, adattare in ampia misura la Parte XI alle esigenze politiche ed economiche e degli Stati industrializzati. L'Accordo relativo all'attuazione della Parte XI dell'UNCLOS costituisce parte integrante della Convenzione e deve dunque essere ratificato insieme con quest'ultima.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>3488</b>
<b>1 Contesto</b>	<b>3491</b>
1.1 L'importanza dei mari	3491
1.2 Genesi, struttura e contenuto dell'UNCLOS	3492
1.3 Interessi della Svizzera	3493
<b>2 Commento di alcune disposizioni</b>	<b>3495</b>
2.1 Zone marittime e diritti di sovranità	3495
2.2 Stretti e Stati arcipelago	3497
2.3 Alto mare	3497
2.4 Navigazione marittima	3498
2.5 Ambiente e ricerca marina	3499
2.6 Lo sfruttamento delle risorse marine	3500
2.7 Aspetti istituzionali e giurisdizione	3502
2.8 Disposizioni finali	3504
2.9 Allegati da I a IX all'UNCLOS	3505
<b>3 Accordo relativo all'attuazione della Parte XI dell'UNCLOS</b>	<b>3505</b>
<b>4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale</b>	<b>3506</b>
<b>5 Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>3507</b>
<b>6 Costituzionalità</b>	<b>3507</b>
<b>Decreto federale concernente la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e l'Accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare (<i>Disegno</i>)</b>	<b>3509</b>
<b>Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982</b>	<b>3511</b>
<b>Accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della Parte XI della Convenzione sul diritto del mare</b>	<b>3697</b>

# Messaggio

## 1 Contesto

### 1.1 L'importanza dei mari

I mari ricoprono circa il 70 per cento della superficie terrestre. Nonostante le tecnologie moderne, una grande parte di tali zone marittime rimane tuttora inesplorata. È tuttavia certo che i mari rivestono un'importanza crescente per l'approvvigionamento dell'umanità. E per molteplici ragioni: si possono citare le materie prime di cui sono ricchi i fondali marini (come alcuni metalli e il petrolio), l'energia ottenuta sfruttando le maree, lo sviluppo dei trasporti di merci via mare così come le risorse alimentari ricche di proteine fornite dalla pesca.

I mari svolgono inoltre un ruolo importante per il clima del nostro pianeta. Da un lato, assorbono e trattengono una parte del CO<sub>2</sub> prodotto dall'umanità. D'altro lato, il riscaldamento del pianeta dovuto all'emissione di diossido di carbonio provoca un innalzamento del livello dei mari che espone sempre più le coste a rischi d'inondazione e d'uragano.

I fondali marini racchiudono fonti di energia che svolgeranno un ruolo importante nella politica di approvvigionamento e nella politica energetica: vengono scoperte sempre più spesso nuove riserve di materie prime dalle dimensioni considerevoli. Il miglioramento delle tecnologie permette di procedere a osservazioni sottomarine a profondità sinora mai raggiunte, mentre il progresso tecnologico permette l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse che giacciono sui fondali marini. La crescente richiesta di materie prime spingerà quasi inevitabilmente a sfruttare i fondali marini. I bisogni energetici dei Paesi industrializzati e dei Paesi emergenti, a garanzia della prosperità futura sia garantita, continueranno ad aumentare. Con il rarefarsi delle risorse terrestri, si guarderà necessariamente con maggior interesse allo sfruttamento dei mari. La gestione dei mari cela però dei pericoli ecologici: non si conoscono ancora bene, ad esempio, gli effetti che lo sfruttamento delle risorse dei fondali marini avrà sull'ambiente.

Il commercio mondiale di merci avviene attualmente e avverrà anche in futuro principalmente via mare: i trasporti marittimi sono, ecologicamente ed economicamente, il metodo di scambio più efficace. Tuttavia, i trasporti dipendono da una libera circolazione in tutte le zone marittime. L'UNCLOS garantisce tale libera circolazione. Per i trasporti via mare, ogni ritardo è sinonimo di perdita economica. La libertà di transito è dunque essenziale per i Paesi senza sbocco sul mare.

In generale, l'evoluzione della situazione richiede una soluzione universale che risponda alla problematica attuale. In particolare, è necessario definire i diritti e i doveri degli Stati in materia di gestione dei mari. L'UNCLOS, che affronta sia gli aspetti ecologici, sia quelli economici, offre il più completo corpus di norme inerenti agli ambiti sopraccitati.

Dal diciassettesimo secolo, la sovranità degli Stati costieri si estende su una zona di tre miglia marine (questa distanza corrisponde alla portata dei cannoni dell'epoca). Il resto del mare era considerato acque internazionali. Nel corso del ventesimo secolo, alcuni Stati hanno esteso unilateralmente al di là delle tre miglia marine la loro zona di sovranità. Proclamando i loro diritti sulla piattaforma continentale e la pesca costiera, gli Stati Uniti hanno dato il via a livello mondiale alla «conquista del territorio marino». Per molto tempo si è reagito a questa evoluzione cercando di porvi termine mediante conferenze internazionali riunite nel quadro delle Nazioni Unite (ONU), intese a istituire, con strumenti di diritto internazionale, un nuovo regime del mare valido nel mondo intero. Il successo sperato è stato ottenuto dalla terza Conferenza sui diritti del mare, apertasi nel dicembre 1973 a New York e terminata nove anni più tardi. Sono stati necessari altri 12 anni e aspri negoziati perché la Convenzione entrasse finalmente in vigore il 16 novembre 1994. Le contrapposizioni politiche dell'epoca erano la conseguenza dei conflitti Est-Ovest e vertevano sullo sfruttamento dei fondi marini (cfr. n. 3).

L'UNCLOS definisce lo statuto giuridico del mare e della sua zona contigua (v. anche il grafico nel n. 2.2.). La larghezza del mare territoriale è stata stabilita in 12 miglia marine al massimo; in questa zona lo Stato costiero esercita di diritto e di fatto la piena sovranità. Nella zona contigua (altre 12 miglia marine), lo Stato costiero può dichiarare applicabili le sue prescrizioni di diritto pubblico (p. es. leggi doganali, fiscali, sanitarie e d'immigrazione). Le navi estere beneficiano del diritto di passaggio inoffensivo («innocent passage») nel mare territoriale (Parte II UNCLOS).

Lo statuto giuridico delle acque degli stretti, e in particolare il diritto di passaggio in transito e gli obblighi da rispettare durante questo passaggio, sono stati sottoposti a nuove regole (Parte III UNCLOS).

Le acque territoriali degli Stati arcipelago, quali le Bahamas, l'Indonesia e le Filippine, beneficiano di uno statuto particolare per il fatto che le linee di base arcipelagiche vengono estese. Le navi di tutti gli Stati godono di diritti di transito e del diritto di passaggio inoffensivo nelle acque arcipelagiche (Parte IV UNCLOS).

L'introduzione della Zona economica esclusiva (ZEE) di una larghezza massima di 200 miglia marine conferisce agli Stati costieri determinati diritti sovrani, compresi quelli in materia di esplorazione e di sfruttamento delle risorse naturali, biologiche e non biologiche. Tali diritti sono legati all'obbligo di proteggere e preservare queste risorse (Parte V UNCLOS).

La Convenzione riprende in ampia misura il regime stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1958 per la piattaforma continentale (ossia il prolungamento naturale del territorio terrestre sotto il mare). Tra le innovazioni, occorre segnalare la definizione dettagliata di questa piattaforma continentale e l'istituzione di una Commissione internazionale incaricata di tracciare i limiti della piattaforma. Questa commissione ha il compito di esaminare le proposte volte a estendere la ZEE oltre la zona delle 200 miglia marine e di emanare raccomandazioni in merito (Parte VI UNCLOS).

Il regime dell'alto mare è in gran parte identico a quello codificato dalla Convenzione di Ginevra del 1958 sull'alto mare. Le modifiche riguardano l'estensione della giurisdizione degli Stati costieri, in particolare sulle 12 miglia marine di mare terri-

toriale, le acque arcipelagiche e le 200 miglia marine della ZEE (Parte VII UNCLOS).

La Convenzione prevede una nuova regolamentazione dello statuto delle isole e disposizioni sui mari chiusi o semichiusi quali il mare del Nord e il Mar Baltico, il Mediterraneo e il Mar Nero (Parti VIII e IX UNCLOS).

Gli Stati privi di litorale hanno il diritto di accesso al mare e dal mare. Se necessario, le modalità dell'esercizio di questo diritto possono essere convenute tra gli Stati privi di litorale e gli Stati di transito mediante accordi bilaterali (Parte X UNCLOS).

I fondali marini e le loro risorse al largo della piattaforma continentale sono qualificati con la denominazione «Area». Tutte le attività svolte nell'Area devono esserlo nell'interesse dell'umanità intera e a fini esclusivamente pacifici. Gli alti fondali degli oceani e le loro risorse sono dichiarati patrimonio comune dell'umanità (Parte XI UNCLOS).

La Convenzione obbliga gli Stati a proteggere e a preservare l'ambiente marino e a cooperare a tal fine a livello mondiale. Vengono definite le norme-quadro internazionali applicabili a tutte le fonti di inquinamento dell'ambiente marino – terra, aria, navi, attività di estrazione mineraria ed eliminazione dei rifiuti. Queste norme devono essere completate da prescrizioni giuridiche nazionali (Parte XII UNCLOS).

La Convenzione stabilisce principi generali per la ricerca scientifica marina e per lo sviluppo e il trasferimento delle tecnologie marine. Gli Stati e le organizzazioni internazionali sono tenuti a promuovere la ricerca marina a fini pacifici. Nelle ZEE, gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali possono fare ricerche scientifiche marine con l'accordo dello Stato costiero (Parti XIII e XIV UNCLOS).

Un sistema completo di soluzione delle controversie, fondato sullo Statuto delle Nazioni Unite, conferma il principio della scelta della soluzione pacifica delle controversie. Taluni mezzi di soluzione, quali la conciliazione e l'arbitrato, sono disciplinati in dettaglio. Sono state introdotte procedure obbligatorie che sfociano in decisioni cogenti, soprattutto nel settore della navigazione, del sorvolo, della protezione e della preservazione dell'ambiente marino come pure delle attività minerarie in mare. Il Tribunale internazionale per il diritto del mare (TIDM), con sede ad Amburgo, è il cardine del sistema di soluzione delle controversie (Parte XV UNCLOS).

Gli Allegati I-IX contengono disposizioni complementari sulle specie marine altamente migratorie (tonni, cetacei e altri), sulla Commissione sui limiti della piattaforma continentale, sulle attività estrattive minerarie in mare, sul sistema di soluzione delle controversie e sulla partecipazione all'UNCLOS da parte di talune organizzazioni internazionali.

### **1.3 Interessi della Svizzera**

Dipendendo in larga misura dal commercio internazionale, la Svizzera ha un grande interesse al mantenimento delle vie di comunicazione internazionali. Gli scambi di merci e di beni sono, per l'essenziale, garantiti dalla navigazione internazionale. La maggior parte delle merci provenienti dalla Svizzera o a destinazione della Svizzera sono trasportate da navi estere, ma il nostro Paese dispone di una flotta commerciale moderna anche se di piccole dimensioni: essa consta attualmente di 33 navi (stato:

2008) per una capacità di trasporto di quasi un milione di tonnellate. In caso di crisi o di guerra, la nostra flotta contribuisce all'approvvigionamento del Paese. Per la Svizzera, Paese privo di litorale, il diritto d'accesso al mare e dal mare è di importanza vitale. L'UNCLOS risponde ai bisogni degli Stati senza sbocco sul mare istituendo una base giuridica che permette loro di ottenere, se necessario, questo accesso senza che gli Stati di transito eventuali possano far valere il diritto di reciprocità (art. 125 UNCLOS). La Convenzione garantisce in modo equilibrato i diritti di transito nel mare territoriale, negli stretti e nelle acque arcipelagiche, nonché i diritti di sorvolo per la navigazione aerea.

L'UNCLOS è una risposta alla pratica di alcuni Stati che hanno esteso con dichiarazione unilaterale la loro sovranità su acque che fino ad allora erano internazionali. La conclusione della Convenzione ha permesso di estendere le zone marine in cui gli Stati costieri esercitano la loro giurisdizione. In contropartita la Convenzione pone freno a nuove pretese da parte di questi Stati. Per conseguire questo scopo su scala planetaria occorre che un gran numero di Stati ratifichi l'UNCLOS. Questo obiettivo è particolarmente importante per gli Stati di piccola e media grandezza, tra i quali la Svizzera, che cercano la protezione dei loro interessi nelle regole del diritto internazionale. Per quanto concerne la ZEE, la Svizzera è interessata in primo luogo al mantenimento delle vie di navigazione e delle rotte aeree in questa zona, mantenimento che è garantito dalla Convenzione.

A medio termine, anche lo sfruttamento delle risorse dei fondali marini può rivestire grande importanza per la Svizzera. Gli alti fondali marini raccolgono infatti grandi quantità di noduli polimetallici, giacimenti di solfuri massicci, croste cobaltifere di ferromanganese, di fosforite, di minerali pesanti e altre materie prime. Anche se il loro sfruttamento non è ancora stato avviato, tenendo conto delle risorse disponibili sulla terraferma la valorizzazione delle ricchezze minerarie dei fondali marini diventerà d'attualità nei prossimi decenni. Gli scienziati valutano per esempio che nei cento prossimi anni i minerali commercialmente sfruttabili proverranno per il 90 per cento dai fondali marini. Anche se nel futuro prossimo non vi sono consorzi svizzeri che parteciperanno allo sfruttamento delle risorse dei fondi marini, la ratifica dell'UNCLOS permette di mantenere intatte le possibilità del nostro Paese in questo settore. Inoltre, l'industria svizzera è senza dubbio interessata alla fornitura di apparecchiature (turbine p.es.) e di altri mezzi tecnici. Non aderire alla Convenzione costituirebbe un errore politico e precluderebbe alla Svizzera, che dispone di poche materie prime, opportunità che, in un futuro prossimo, potrebbero rivelarsi indispensabili per l'approvvigionamento in materie prime.

L'UNCLOS contiene numerose disposizioni volte a preservare l'ambiente marino. La protezione dell'ambiente terrestre, atmosferico e marittimo necessita di una cooperazione internazionale sempre più stretta. La Svizzera accorda grande importanza alle questioni relative alla protezione internazionale dell'ambiente e si profila in questo settore. Per quanto riguarda le influenze ambientali transfrontaliere, l'efficacia delle disposizioni nazionali o bilaterali è troppo limitata e bisogna dunque affrontare i problemi su un piano multilaterale. Una protezione durevole degli ecosistemi marini ha effetti positivi sul clima e sulla preservazione delle risorse marine. La Svizzera ha tutto l'interesse a svolgere un ruolo attivo in questo settore.

Molteplici interessi depongono dunque chiaramente a favore della ratifica dell'UNCLOS. La ratifica non comporta inconvenienti visibili per la Svizzera. Paragonati ai vantaggi che derivano dall'adesione alla Convenzione, gli impegni finanziari (v. in proposito n. 4) sono minimi per il nostro Paese.

## 2

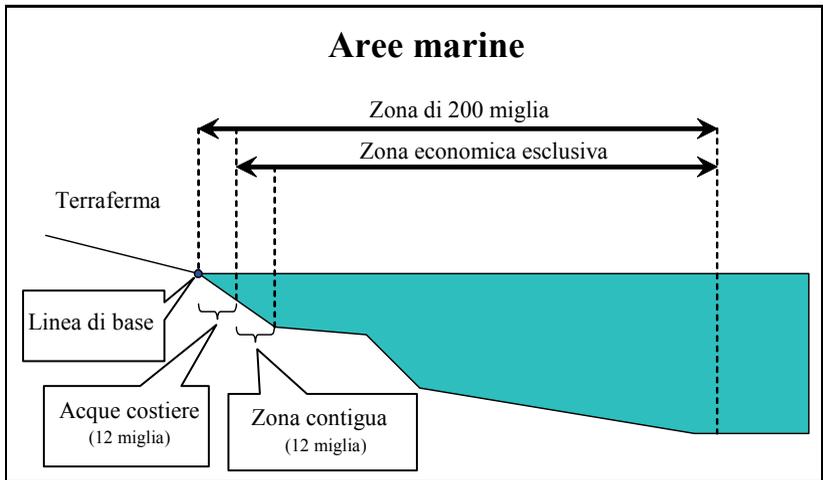
## Commento di alcune disposizioni

### 2.1

### Zone marittime e diritti di sovranità

La Parte II dell'UNCLOS disciplina il mare territoriale nella zona contigua, la Parte V la zona economica esclusiva (ZEE) la Parte VI la piattaforma continentale.

Secondo l'articolo 2, ogni Stato esercita la piena sovranità sul *mare territoriale*, che comprende anche lo spazio aereo soprastante e il sottosuolo di questo mare. Ogni Stato ha il diritto di fissare la larghezza del proprio mare territoriale fino a 12 miglia marine a partire dalla linea di base. Questa disposizione, una delle più importanti dell'UNCLOS, costituisce un compromesso tra la concezione originale della zona costiera (tre miglia marine) e la prassi di un numero crescente di Stati che hanno esteso la larghezza del loro mare territoriale.



L'UNCLOS garantisce a tutti gli Stati, citando espressamente gli Stati privi di litorale, i diritti fondamentali di passaggio inoffensivo («innocent passage») attraverso il mare territoriale (art. 17). Se la sicurezza della navigazione lo richiede, lo Stato costiero può designare i corridoi di traffico che le navi di passaggio o certe categorie di navi devono usare. Esso può, in zone determinate del suo mare territoriale, sospendere l'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo se questa misura risulta indispensabile per garantire la sua sicurezza e se la misura è stata debitamente pubblicata. Secondo l'articolo 26, il diritto di passaggio inoffensivo implica l'esenzione dal prelievo di qualsiasi tributo. Lo Stato costiero può prescrivere che i suoi ordinamenti civile e penale siano applicabili nella zona delle 12 miglia marine.

Nella *zona contigua*, che può estendersi per 12 miglia marine supplementari senza tuttavia superare le 24 miglia marine, lo Stato costiero può reprimere o unicamente prevenire le violazioni derivanti dal suo diritto pubblico (norme in materia doganale, imposte, entrata nel Paese e salute; art. 33).

La *zona economica esclusiva* (ZEE) è il risultato degli ultimi sviluppi del diritto internazionale del mare. La sua definizione mette termine al conflitto sulla legittimi-

tà di una zona di 200 miglia marine sulla quale potrebbe essere esercitata la giurisdizione dello Stato costiero. A partire dal 1947, diversi Stati – all’inizio soprattutto dell’America Latina – avevano proclamato unilateralmente simili zone di 200 miglia marine, provocando conflitti internazionali. Durante l’elaborazione dell’UNCLOS, sempre più Stati hanno esteso il loro mare territoriale allo scopo di creare precedenti. Ci si è accordati per finire su una ZEE che offre diritti limitati molto meno ampi delle competenze riconosciute nella zona costiera e nella zona contigua. L’articolo 55 precisa il carattere della ZEE: adiacente al mare territoriale e alla zona contigua, essa dà allo Stato costiero la possibilità di esercitare in modo esclusivo alcuni diritti sovrani ai fini dell’esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo. La ZEE non può estendersi oltre le 200 miglia marine dalla linea di base (art. 57).

Nella ZEE, solo lo Stato costiero ha il diritto di costruire, sfruttare e utilizzare isole artificiali, installazioni e altre strutture. Si tratta in particolare delle installazioni e strutture destinate all’esplorazione, allo sfruttamento e alla gestione delle risorse naturali, all’esplorazione e allo sfruttamento dell’acqua, delle correnti e dei venti nonché alla ricerca marina a fini economici. Occorre rilevare che le isole artificiali di questo tipo non hanno lo statuto di isole e non hanno dunque un proprio mare territoriale.

Ogni Stato costiero è tenuto a fissare il volume totale ammissibile di catture per quanto concerne le risorse biologiche nella ZEE, tenendo conto degli imperativi della preservazione delle specie. Se non ha la capacità di sfruttare le quote stabilite, è obbligato ad accordare diritti di pesca ad altri Stati mediante accordi. In particolare, gli Stati privi di litorale e gli Stati geograficamente svantaggiati hanno diritto alla cattura di una parte delle eccedenze. Gli Stati geograficamente svantaggiati sono gli Stati costieri, la cui situazione geografica li rende dipendenti dallo sfruttamento delle risorse biologiche delle ZEE di altri Stati della regione per l’approvvigionamento di pesce della loro popolazione o di parti di essa e gli Stati costieri che non possiedono una propria ZEE (art. 70).

La *piattaforma continentale* di uno Stato costiero è definita come i fondali marini e il relativo sottosuolo al di là del suo mare territoriale, su tutta l’estensione del prolungamento naturale del territorio terrestre di questo Stato fino all’orlo esterno del margine continentale; tale margine continentale è costituito dal fondo marino e dal sottosuolo della piattaforma, della scarpata e della risalita (art. 76). È importante notare che su una dorsale sottomarina, il limite esterno della piattaforma continentale non deve essere superiore a 350 miglia marine. È così escluso che lo Stato costiero includa parti degli alti fondali marini nella sua piattaforma continentale. Lo Stato costiero deve sottoporre alla Commissione sui limiti della piattaforma continentale i limiti della propria piattaforma continentale, quando essa si estende oltre le 200 miglia marine. La Commissione emana raccomandazioni sulle questioni relative alla determinazione dei limiti della piattaforma continentale. Gli Stati costieri sono di fatto tenuti a riprendere le raccomandazioni della Commissione.

Secondo l’articolo 77, lo Stato costiero ha il diritto sovrano di esplorare e di sfruttare le risorse naturali della piattaforma continentale. Gli altri Stati hanno il diritto di posare cavi e condotte sottomarine sulla piattaforma continentale, ma lo Stato costiero ha il diritto esclusivo di costruire, approvare e gestire installazioni e strutture e di autorizzare perforazioni su questa piattaforma (art. 79–81).

L'articolo 82 introduce un elemento nuovo: lo Stato costiero è tenuto a versare contributi in denaro o in natura per lo sfruttamento dei minerali della piattaforma continentale oltre la zona delle 200 miglia marine. Questi contributi sono suddivisi equamente tra gli Stati contraenti dall'Autorità internazionale dei fondi marini.

## **2.2 Stretti e Stati arcipelago**

Negli articoli 34–36, l'UNCLOS stabilisce un proprio regime di passaggio attraverso gli stretti, che non tocca tuttavia lo statuto giuridico delle acque in questione. Tali disposizioni non si applicano né alle acque interne né, in particolare, agli stretti in cui il passaggio è già regolamentato da convenzioni internazionali (ad esempio la Convenzione di Montreux del 1936 per il passaggio attraverso il Bosforo e i Dardanelli).

L'articolo 38 introduce un elemento fondamentalmente nuovo nel diritto internazionale del mare: le navi civili e militari nonché gli aeromobili godono, negli stretti menzionati nel sopraccitato articolo, diritto di passaggio in transito senza impedimento. Questa regolamentazione compensa in un certo senso il fatto che l'estensione territoriale del mare ha creato nuovi stretti, limitando così la libertà di navigazione in alto mare. Si tratta di un compromesso tra Stati rivieraschi e Stati che aspirano a una libertà di circolazione per quanto possibile ampia.

Le disposizioni degli articoli 46–54 permettono agli Stati arcipelago di sottoporre alla loro competenza porzioni di mare più ampie di quanto permettano loro le norme generali applicabili ai confini marittimi. Secondo la definizione nelle disposizioni di cui sopra, la nozione di arcipelago implica l'unità geografica, economica e politica di un insieme di isole, comprese le acque attigue. Riguardo alla nozione di Stato arcipelago costituito da uno o più arcipelaghi, è importante che questo non abbia alcun rapporto con territori della terraferma (è il caso, ad esempio, delle Bahamas, delle Filippine e dell'Indonesia, ma non delle Galapagos, che fanno parte dell'Ecuador, uno Stato continentale).

L'esercizio della sovranità dello Stato arcipelago sulle sue acque non è del tutto libero. Lo Stato è in effetti tenuto a rispettare gli accordi esistenti e i diritti di pesca di altri Stati e a permettere la manutenzione dei cavi sottomarini già esistenti. Lo Stato arcipelago deve soprattutto concedere il libero transito alle navi di tutti gli Stati sulle vie di circolazione tradizionali così come concedere il libero sorvolo; esso può tuttavia designare vie di circolazione e corridoi aerei. Questo tipo di transito corrisponde al diritto di transito negli stretti.

## **2.3 Alto mare**

L'articolo 86 fornisce una definizione più precisa dell'estensione geografica dell'alto mare di quella che figura nella Convenzione di Ginevra del 1958. Per «alto mare» l'UNCLOS intende tutte le parti del mare che non sono comprese nelle acque interne, nel mare territoriale o nella ZEE di uno Stato. In seguito all'accordo realizzato circa l'estensione massima di queste zone, l'alto mare comincia al più presto a 200 miglia marine dalla linea di base.

Gli articoli 87–89 stabiliscono il principio della libertà dei mari. L’alto mare deve essere considerato come «res communis omnium». Nessuno Stato può dunque pretendere di esercitare diritti sovrani su una parte qualunque dell’alto mare. Ogni Stato possiede un diritto di godimento su queste acque, ma questo diritto è limitato dallo stesso diritto di cui godono gli altri Stati. L’elenco delle libertà menzionate (sono sei: navigazione, pesca, posa di cavi e condotte, sorvolo, ricerca scientifica e costruzione di isole artificiali) non è esaustivo.

## 2.4 Navigazione marittima

Tutti gli Stati hanno il diritto di far navigare nell’alto mare navi battenti la loro bandiera. Gli Stati privi di litorale godono espressamente di questo diritto. La bandiera di una nave ne determina la nazionalità. Ogni Stato può stabilire le condizioni alle quali sottopone l’immatricolazione delle navi e le autorizza a battere la sua bandiera. Devono esistere legami effettivi tra lo Stato e la nave («genuine link»); l’obiettivo è di sopprimere le bandiere di comodo. Lo Stato di bandiera deve esercitare un controllo effettivo sulla nave in materia amministrativa, tecnica e sociale. La nave è sottoposta alla sovranità dello Stato di bandiera e, in alto mare, alla sua giurisdizione esclusiva.

In alto mare, una nave può battere la bandiera di un solo Stato. La densità del traffico in alto mare costringe gli Stati a prendere misure adeguate per garantire la sicurezza della navigazione, ma anche per amministrare la flotta. Gli Stati hanno per esempio l’obbligo di tenere un registro marittimo.

Gli articoli 100–107 trattano in dettaglio la repressione della pirateria in alto mare, che esige la cooperazione di tutti gli Stati. Essi sono inoltre tenuti a cooperare per impedire la diffusione dall’alto mare di radiotrasmissioni non autorizzate. A tal scopo, ogni Stato interessato può immobilizzare le navi, arrestare le persone che diffondono tali trasmissioni e confiscare l’apparecchiatura.

L’articolo 110 disciplina l’intervento delle navi da guerra e degli aeromobili militari in alto mare. Una nave straniera può essere abbordata per verificare i titoli che autorizzano il porto della bandiera e, se del caso, proseguire l’esame a bordo soltanto se vi sono ragioni per sospettare che la nave si impegni in atti di pirateria o di trasporto di schiavi, sia impegnata in radiotrasmissioni abusive, sia priva di nazionalità o abusi di una bandiera. Una simile misura non può essere presa contro le navi da guerra e le navi di Stato al beneficio dell’immunità.

Il diritto di inseguire una nave straniera spetta allo Stato costiero le cui leggi sono state violate da una nave straniera (art. 111). L’inseguimento deve cominciare quando la nave si trova ancora nelle acque interne, nelle acque arcipelagiche, nel mare territoriale o nella zona contigua dello Stato inseguitore. Il diritto di inseguimento decade a partire da quando la nave inseguita raggiunge l’alto mare, entra nel proprio mare territoriale o in quello di uno Stato terzo. Può essere esercitato unicamente da navi da guerra, da navi dello Stato o da aeromobili militari.

I diritti previsti nell’UNCLOS possono essere esercitati anche dagli Stati privi di litorale. La Convenzione fonda il diritto, per gli Stati privi di litorale, di accedere al mare e la libertà di transito mediante ogni mezzo di trasporto. Questo principio è essenziale per la Svizzera e corrisponde alla disciplina instaurata dalla Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno (Atto di Mannheim).

Nei porti marittimi, le navi battenti la bandiera di Stati privi di litorale non possono essere trattate in modo discriminatorio e le disposizioni dell'UNCLOS relative al transito costituiscono uno standard minimo. Agevolazioni di transito più ampie possono dunque essere concesse, in caso di bisogno, mediante accordi bilaterali o multilaterali.

## **2.5 Ambiente e ricerca marina**

L'articolo 192 prevede l'obbligo generale degli Stati di proteggere l'ambiente marino. Tale obbligo comprende l'acqua, la sua superficie, il fondale marino e il suo sottosuolo, ma non include le spiagge. La disposizione è rivolta sia allo Stato di bandiera, per le navi, sia allo Stato di registrazione, per gli aeromobili e le torri di perforazione, come pure a tutti gli Stati per quanto attiene all'inquinamento del mare da parte dei fiumi e dell'atmosfera. Nonostante l'obbligo di preservare l'ambiente marino, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le risorse del mare nelle zone di loro giurisdizione. Devono quindi trovare il giusto equilibrio tra gli imperativi della protezione dell'ambiente e gli interessi economici.

In virtù del principio di precauzione sancito dall'articolo 194, gli Stati devono prendere misure atte a contenere o prevenire l'inquinamento dell'ambiente marino. La formulazione piuttosto vaga di questa disposizione consente di adeguare le misure alle capacità economiche e tecnologiche degli Stati. L'articolo esige inoltre dagli Stati costieri che prevengano l'inquinamento transfrontaliero dell'ambiente nel settore marino. Gli obblighi sono nettamente più severi se l'inquinamento è dovuto a navi che non se la sua fonte è tellurica. La disposizione consente inoltre di delimitare zone protette per preservare ecosistemi rari e delicati. Numerosi Stati hanno fatto uso di questa facoltà.

L'obbligo di notificare un rischio imminente di danno o un danno effettivo, previsto dall'articolo 198, fa già parte del diritto internazionale consuetudinario. Quasi tutte le convenzioni relative alla protezione dell'ambiente prevedono un obbligo di questo tipo. Gli Stati sono inoltre tenuti a cooperare, secondo le loro capacità, all'elaborazione di piani d'intervento urgente. È inoltre richiesta una cooperazione a livello scientifico per proteggere l'ambiente marino dall'inquinamento: le ricerche devono riguardare la natura, l'entità e le cause dell'inquinamento. Gli Stati devono scambiarsi informazioni (art. 200). I risultati di queste ricerche devono servire a elaborare nuove norme di diritto in materia di protezione dell'ambiente (art. 201).

L'articolo 207 esige che gli Stati adottino leggi e regolamenti per prevenire, ridurre e tenere sotto controllo l'inquinamento dell'ambiente marino d'origine tellurica. Questa disposizione non è soddisfacente. In questo articolo non si parla di misure preventive concrete. Se lo Stato costiero è responsabile dell'inquinamento provocato dalle attività relative al fondo marino soggette alla giurisdizione nazionale (art. 208), l'Autorità internazionale dei fondi marini è responsabile dell'inquinamento legato alle attività svolte sui fondi marini in alto mare (art. 209).

Il controllo del rispetto delle prescrizioni nazionali e internazionali sulla protezione dell'ambiente spetta in primo luogo allo Stato di bandiera. Gli Stati devono anzitutto vegliare affinché nessuna nave battente la loro bandiera prenda il mare se non risponde alle esigenze internazionali in materia di sicurezza. L'articolo 218 presenta una novità: consente allo Stato del porto di aprire un'inchiesta e di iniziare un pro-

cedimento in relazione a qualunque scarico di sostanze nocive che ha inquinato l'ambiente marino riversato da una nave al di fuori delle acque interne, del mare territoriale e della sua ZEE. Le procedure per le infrazioni al diritto in materia di ambiente marino devono essere concepite in modo che i servizi di altri Stati interessati e i rappresentanti di organizzazioni internazionali possano parteciparvi (sistema analogo al diritto di ricorso delle associazioni). Inoltre, l'Organizzazione marittima internazionale (OMI) emana normative nei settori della prevenzione, della riduzione e del controllo dell'inquinamento dell'ambiente marino. Attualmente, in questo quadro sono state adottate tre convenzioni sulla protezione dell'ambiente marino e una quarta è in corso di elaborazione. È stato inoltre deciso che entro il 2010 potranno circolare soltanto navi cisterna a doppio scafo.

Conformemente all'articolo 238, tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali competenti hanno il diritto di effettuare *ricerche scientifiche marine*. Questo diritto non è più limitato, come sinora, all'alto mare. L'UNCLOS innova nel fissare i principi generali della ricerca marina. Va notato in particolare che la ricerca deve essere svolta a fini esclusivamente pacifici, con metodi e mezzi scientifici, conformemente a tutti i regolamenti volti a preservare l'ambiente marino, e non deve pregiudicare altre utilizzazioni del mare (art. 240). In virtù della libertà della ricerca e del principio della libertà dei mari, le attività di ricerca non possono fondare pretese su una qualsiasi parte dell'ambiente marino o sulle sue risorse.

Gli articoli da 242 a 244 formulano i principi della cooperazione scientifica internazionale e regionale. Si tratta, pur rispettando la sovranità degli Stati, di favorire la cooperazione in materia di ricerca scientifica marina mediante lo scambio di informazioni concernenti in particolare la protezione dell'ambiente marino. A questo scopo, gli Stati e le organizzazioni internazionali concludono accordi bilaterali o multilaterali.

L'UNCLOS sottopone allo stesso regime giuridico le ricerche condotte nella ZEE e quelle svolte sulla piattaforma continentale, ciò che può facilitare considerevolmente la realizzazione dei progetti. In generale, le autorizzazioni per svolgere le ricerche sono rilasciate dallo Stato costiero. Un aspetto importante per la ricerca marina è l'obbligo fatto allo Stato costiero di emanare disposizioni e procedure che garantiscano una trattazione rapida delle domande allo scopo di offrire la massima prevedibilità ai richiedenti. Durante l'esecuzione di un progetto, i suoi responsabili devono garantire allo Stato costiero il diritto di parteciparvi, fornirgli i rapporti preliminari, consentirgli l'accesso a tutti i campioni e dati, metterli a sua disposizione e infine notificargli tutte le modifiche apportate al progetto. Una volta terminate le ricerche, i risultati definitivi di quest'ultime devono essere messi a disposizione a livello internazionale e, soprattutto, gli impianti di ricerca devono essere tolti.

## **2.6 Lo sfruttamento delle risorse marine**

La *pesca* offre a numerosi Stati costieri o insulari un'importante fonte di alimentazione e di reddito. Per molto tempo si è pensato che le risorse ittiche fossero inesauribili. Attualmente, lo sfruttamento eccessivo praticato con mezzi industriali nei mari del globo è diventata un problema grave. Come detto in precedenza, lo Stato costiero ha il diritto allo sfruttamento esclusivo delle risorse biologiche presenti nella ZEE fino a una distanza di 200 miglia marine dalle sue coste. Lo scopo di questa regola consisteva nel proteggere le regioni costiere dei Paesi in sviluppo dalla pesca inten-

siva esercitata dalle flotte di lungo corso dei Paesi industrializzati. Ma uno degli effetti del riconoscimento delle ZEE è che il 50 per cento delle zone spettano a dieci Stati con coste molto estese, mentre soltanto il 15 per cento dell'insieme mondiale delle catture di pesce avviene al di fuori del mare territoriale. Le disposizioni dell'UNCLOS in merito alla protezione degli stock di pesce sono formulate in modo abbastanza generale. Nella zona in cui esercita la sua sovranità, lo Stato costiero è tenuto a gestire la pesca in modo responsabile. A questo scopo può rilasciare autorizzazioni di pesca e fissare quote di pesca. Diverse disposizioni della convenzione impongono agli Stati contraenti l'obbligo di prendere le misure necessarie per garantire la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare o di cooperare a questo scopo con altri Stati e organizzazioni internazionali (art. 61 segg., 117 segg.). La conservazione e la gestione dei mammiferi marini in alto mare sono rette dall'articolo 65; gli Stati costieri e le organizzazioni internazionali possono adottare disposizioni più rigorose in vista di proteggere questi animali.

Già da molto tempo diversi Stati costieri hanno cominciato a sfruttare i giacimenti di petrolio e di gas situati nelle loro acque territoriali. I progressi della tecnica hanno fatto diventare molto importante la questione dell'*utilizzazione generale dei fondi marini*. A partire dal 1967, Malta ha lanciato una discussione su un regime comune nel quadro delle Nazioni Unite applicabile al fondo dei mari. L'utilizzazione delle risorse dei fondi marini doveva essere di pertinenza della comunità degli Stati e posta sotto il controllo di un'autorità internazionale dei fondi marini. Nel 1970 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato una dichiarazione di principio secondo cui i fondi dei mari e degli oceani nonché il loro sottosuolo sono patrimonio comune dell'umanità («Common Heritage of Mankind»). L'approvazione dello sfruttamento unilaterale delle risorse dei fondi marini ad opera di Stati isolati sono stati dunque esclusi. La dichiarazione sancisce il principio dell'utilizzazione pacifica del fondo dei mari e degli oceani. Sul piano della politica di sviluppo, gli Stati non in grado di sfruttare, con i propri mezzi, le risorse minerarie dei grandi fondali aspiravano a una compensazione: occorre sostenere direttamente e promuovere i Paesi in sviluppo per mezzo di trasferimenti di tecnologia e mediante la cooperazione scientifica. Le disposizioni in questo senso dell'UNCLOS hanno incontrato, su molti punti, forti resistenze da parte dei Paesi industrializzati, che hanno in seguito rifiutato di aderire alla convenzione. L'adozione di un accordo relativo all'applicazione di queste disposizioni (cfr. in proposito n. 3) ha permesso di superare questa situazione di stallo e ha fatto sì che gli Stati industrializzati aderissero all'UNCLOS. La Convenzione designa con il termine di «Area» il fondo del mare e il relativo sottosuolo al di là dei limiti della giurisdizione nazionale.

L'UNCLOS opera una distinzione tra, da un lato, le «risorse», vale a dire le materie prime minerarie solide, liquide o gassose, che si trovano nell'Area e, d'altro lato, i prodotti estratti da queste materie prime. Questa distinzione è essenziale poiché soltanto le risorse allo stato grezzo fanno parte del patrimonio comune dell'umanità. La Conferenza aveva per oggetto essenzialmente i noduli polimetallici che costituivano, all'epoca dei negoziati, le risorse minerarie per le quali lo sfruttamento era più avanzato.

Lo statuto giuridico del «patrimonio comune» è concretato nell'articolo 137, che contiene un divieto d'occupazione rivolto a tutti gli Stati nonché il divieto di un'appropriazione di diritto privato del fondo dei mari e delle sue risorse. L'Autorità internazionale dei fondi marini (cfr. n. 2.7) è incaricata di garantire la ripartizione

dei vantaggi finanziari e di altri vantaggi economici tratti dalle attività condotte nell'Area.

L'articolo 150 enuncia i principi economici generali che reggono l'utilizzazione delle risorse dei fondi marini nell'Area. Per quanto concerne la politica delle materie prime, il principio supremo per le attività minerarie marine è di favorire lo sviluppo armonioso dell'economia mondiale e l'espansione equilibrata del commercio internazionale. Lo sfruttamento minerario degli alti fondali viene dunque posto nel contesto globale dello sviluppo dell'economia mondiale. E benché occorra tener conto specialmente degli interessi degli Stati in sviluppo, qualsiasi attività mineraria in mare deve avere per obiettivo lo sviluppo durevole di tutti gli Stati.

Lo sfruttamento delle risorse dei fondi marini è estremamente costosa, poiché tali risorse sono situate a profondità considerevoli (circa 5000 m). Per questo motivo la prospezione industriale non è ancora cominciata. Fintanto che le materie prime presenti sui fondi del mare rimarranno disponibili su terra e il loro sfruttamento terrestre sarà più economico rispetto a quello marino, i fondali marini non verranno sfruttati. Per il momento non è possibile fare previsioni plausibili su quando comincerà lo sfruttamento minerario dei fondi marini.

## **2.7 Aspetti istituzionali e giurisdizione**

L'UNCLOS introduce tre istituzioni: l'Autorità internazionale dei fondi marini, composta dell'Assemblea, del Consiglio e del Segretariato, il Tribunale internazionale del diritto del mare (TIDM) e la Commissione dei limiti della piattaforma continentale.

L'articolo 156 introduce un elemento fondamentale del regime dei fondali marini, ovvero l'Autorità internazionale dei fondi marini (Autorità). Essa è diventata operativa il 16 novembre 1994, un anno dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica dell'UNCLOS. La sua sede è a Kingston, in Giamaica. Tutti gli Stati contraenti dell'UNCLOS ne sono automaticamente membri. Secondo l'articolo 157, l'Autorità ha essenzialmente il compito di amministrare le risorse dei fondi marini e di organizzare e controllare le attività svolte nell'Area. Essa deve agire nell'interesse di tutta l'umanità. Esercita funzioni di informazione e registrazione e pubblica i risultati delle ricerche. La sua competenza in materia di regolamentazione è particolarmente importante: è infatti chiamata a emanare in numerosi settori prescrizioni relative allo sfruttamento minerario dei fondi marini. In materia di controllo, le sue competenze sono paragonabili a quelle dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA).

I principali organi dell'Autorità sono l'Assemblea, il Consiglio e il Segretariato (art. 158). L'Assemblea è la sola istanza nella quale siede e ha diritto di voto l'insieme dei membri. Essa ha il potere di decidere la politica generale dell'Autorità, alla quale gli altri organi devono conformarsi. Tra le altre funzioni dell'Assemblea figurano l'elezione del Consiglio, del Segretario generale e del direttore generale dell'impresa. L'Assemblea determina inoltre i contributi dei membri e approva il bilancio sottoposto dal Consiglio. L'Assemblea si riunisce una volta all'anno. Le decisioni su questioni procedurali necessitano della maggioranza semplice, quelle che vertono su questioni di fondo richiedono la maggioranza dei due terzi. Per tutte le questioni importanti, una decisione dell'Assemblea deve essere fondata su una

raccomandazione del Consiglio. I Paesi industrializzati hanno ottenuto che in caso di divergenza rispetto alla raccomandazione del Consiglio, l'oggetto deve essere rinviato nuovamente a quest'ultimo. In questo modo il sistema camerale del Consiglio (cfr. par. seguente) garantisce la protezione degli interessi essenziali di tutte le categorie di Stati.

Il Consiglio è un organo composto di 36 membri eletti dall'Assemblea (art. 161). Nell'elezione, occorre tener conto di un'equa ripartizione geografica. Come avviene anche in altre organizzazioni internazionali, vi sono diverse categorie di membri. Anche la Svizzera può avere un seggio nel Consiglio poiché è stabilito che gli Stati privi di litorale devono essere convenientemente rappresentati. I membri del Consiglio sono eletti per quattro anni e sono rieleggibili. Secondo l'articolo 162, il Consiglio è l'organo esecutivo dell'Autorità e agisce in conformità alla politica generale definita dall'Assemblea. Il Consiglio detiene competenze esclusive. Deve in particolare darsi una regolamento interno, formulare direttive per l'Impresa (cfr. *infra*), controllare le attività svolte nell'Area, preparare le misure necessarie per proteggere i Paesi in sviluppo pregiudicati da questa attività, vegliare sul pagamento delle somme dovute all'Autorità, adire, in nome di quest'ultima, il Tribunale internazionale per il diritto del mare, dare ordini allo scopo di proteggere l'ambiente marino e approntare un sistema d'ispezione. In virtù degli articoli 163-165, il Consiglio deve istituire una Commissione di pianificazione economica e una Commissione giuridica e tecnica.

Il Segretariato ha una posizione che corrisponde al modello sviluppato in altre organizzazioni internazionali. Il Segretario generale è eletto su proposta del Consiglio per un periodo di quattro anni. Egli è il più alto funzionario dell'Autorità; deve svolgere i compiti che gli sono affidati dal Consiglio e dall'Assemblea e presentare a quest'ultima un rapporto sull'attività dell'Autorità.

L'UNCLOS prevede che l'Autorità possa partecipare alle attività economiche nell'Area per il tramite di una impresa di cui detiene il controllo (Impresa). Ma siccome è ancora troppo presto per determinare quando avranno inizio le sue attività, l'Impresa non è stata finora costituita e la sua attuazione non è prevista a breve termine. Le funzioni dell'Impresa sono dunque assunte *ad interim* dal Segretariato dell'Autorità.

L'Autorità ha personalità giuridica internazionale e la capacità giuridica necessaria per esercitare le sue funzioni. Ogni Stato contraente deve accordare all'Autorità i privilegi e le immunità di cui essa abbisogna per svolgere i suoi compiti. L'Autorità e i suoi beni beneficiano dell'immunità di giurisdizione e di esecuzione e non sottostanno a perquisizione, requisizione o espropriazione. I rappresentanti degli Stati contraenti che assistono alle riunioni degli organi dell'Autorità, come pure il Segretario generale e il rimanente personale beneficiano di privilegi e immunità definiti in funzione della loro posizione.

Nel corso dei negoziati dell'UNCLOS, i partecipanti hanno unanimemente deplorato le lacune del sistema vigente di *soluzione delle controversie* nel diritto marittimo. È questo il motivo all'origine dell'istituzione del TIDM, che ha sede ad Amburgo. I suoi meccanismi di soluzione delle controversie sono definiti nelle Parti XV e XI, negli Allegati V, VI, VII e VIII e in altre Parti della Convenzione.

I meccanismi di soluzione delle controversie dell'UNCLOS si applicano soltanto se gli Stati non sono riusciti a risolvere la controversia mediante un qualsiasi mezzo pacifico di loro scelta. In tal caso, l'UNCLOS prevede procedure obbligatorie che

sfociano a decisioni giuridicamente cogenti. Secondo l'articolo 287, vi sono quattro categorie di procedure obbligatorie: la prima è di competenza della CIG, la seconda del TIDM (cfr. Allegato VI), la terza di un tribunale arbitrale (Allegato VII) e l'ultima di un tribunale arbitrale speciale (Allegato VIII). Il TIDM è la pietra angolare del sistema di soluzione delle controversie, ma non è automaticamente competente per tutte le vertenze. Gli Stati contraenti sono liberi di scegliere, mediante dichiarazione scritta, uno o più di questi tribunali. La procedura d'arbitrato secondo l'Allegato VII si applica sussidiariamente. Si può quindi affermare che l'UNCLOS propone una serie di procedure, ma ammette tutti gli altri mezzi di soluzione pacifica di una controversia. La procedura concreta è quindi generalmente scelta solo al momento in cui vi è una controversia. Il sistema scelto per risolvere le controversie può sembrare complicato, ma costituisce il solo compromesso praticabile. Fortunatamente un grande numero di Stati contraenti si è pronunciato a favore della competenza esclusiva del TIDM. È infatti ragionevole che le controversie relative al diritto del mare siano sottoposte all'organo istituito appositamente a questo scopo. La Svizzera opererà quindi per la competenza esclusiva del TIDM.

## **2.8 Disposizioni finali**

L'UNCLOS può essere firmata e ratificata da tutti gli Stati e da organizzazioni internazionali (art. 305). Secondo l'articolo 308, l'UNCLOS entra in vigore un anno dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica. È quanto è avvenuto il 16 novembre 1994. Per gli Stati che la ratificheranno in seguito, essa entrerà in vigore 30 giorni dopo il deposito dello strumento di ratifica.

Gli accordi tra Stati contraenti che modificano o sospendono l'applicazione delle disposizioni della Convenzione su base bilaterale sono autorizzati a condizione che siano compatibili con il senso e lo scopo dell'UNCLOS. Non può tuttavia essere apportata alcuna modifica al principio fondamentale secondo il quale l'Area e le sue risorse sono patrimonio comune dell'umanità (art. 311). La possibilità di proporre emendamenti è data a qualsiasi Stato contraente solo dieci anni dopo l'entrata in vigore dell'UNCLOS. Questo termine è scaduto nel novembre del 2004. Nessuno Stato ha finora domandato modifiche dell'UNCLOS. Una conferenza incaricata di esaminare gli emendamenti proposti può essere convocata se è favorevole almeno la metà degli Stati contraenti (art. 312). Gli emendamenti approvati entrano in vigore, per gli Stati che li hanno ratificati o vi hanno aderito, il trentesimo giorno successivo alla data di deposito degli strumenti di ratifica di 60 Stati contraenti. Essi si applicano soltanto agli Stati che li hanno ratificati o vi hanno aderito. Gli Stati che aderiscono successivamente alla Convenzione devono di principio accettarla così come è emendata. Gli emendamenti che riguardano la Parte XI e lo statuto del TIDM entrano in vigore un anno dopo essere stati ratificati dai tre quarti degli Stati contraenti. Conformemente all'articolo 317, l'UNCLOS può essere denunciata in qualsiasi momento. La denuncia ha effetto un anno dopo la sua notifica e, durante questo periodo, i diritti e gli obblighi derivanti dall'UNCLOS sussistono. Gli Allegati dell'UNCLOS sono parte integrante della Convenzione. Il Segretario generale dell'ONU è il depositario della Convenzione e a questo titolo assume diversi compiti (notifiche, convocazioni delle riunioni).

Gli Allegati da I a IX contengono disposizioni d'esecuzione concernenti le procedure e le istituzioni create dall'UNCLOS. L'Allegato I contiene l'elenco delle specie altamente migratorie che la Convenzione sottopone a una regolamentazione speciale. L'Allegato II fornisce dettagli sulla Commissione sui limiti della piattaforma continentale e formula i principi direttivi che questa deve osservare. L'Allegato III completa le regole concernenti l'esplorazione e lo sfruttamento delle risorse dei fondali marini. L'Allegato IV è dedicato all'impresa che dev'essere istituita dall'Autorità internazionale dei fondi marini. L'Allegato V definisce due procedure di conciliazione, mentre l'Allegato VI concerne la soluzione delle controversie da parte del TIDM. L'Allegato VII si occupa della procedura di arbitrato generale e l'Allegato VIII della procedura di arbitrato speciale prevista per disposizioni specifiche dell'UNCLOS. Infine, l'Allegato IX disciplina la partecipazione di alcune organizzazioni internazionali all'UNCLOS. Sinora solo l'UE ha aderito alla Convenzione.

La Parte della Convenzione dedicata allo sfruttamento minerario dei fondali marini (Parte XI) ha sempre suscitato le critiche dei Paesi occidentali industrializzati. All'inizio, l'idea dei Paesi in sviluppo era di affidare a un'impresa internazionale interstatale che avesse a disposizione tutti i grandi fondali il compito di dirigere tutta la produzione; in altre parole, essa sola sarebbe stata autorizzata a effettuare la prospezione, estrarre i minerali, venderli e realizzare i guadagni. Gran parte di questi guadagni e le conoscenze tecnologiche dovevano essere trasmesse ai Paesi sviluppo nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo. Per i Paesi industrializzati questa concezione era inaccettabile. Gli Stati Uniti hanno dapprima proposto un «sistema parallelo» che consentisse lo sfruttamento delle risorse naturali dei fondali marini sia da parte dell'Autorità internazionale dei fondi marini sia da parte di imprese pubbliche e private dei diversi Paesi. Sostenuti dagli ex Stati socialisti, i Paesi in sviluppo hanno mantenuto l'esigenza di un trasferimento completo e gratuito della tecnologia. Era previsto di istituire un'organizzazione che avesse il monopolio delle decisioni concernenti i settori da attribuire ai diversi Stati e i giacimenti marini che dovevano essere sfruttati dall'Impresa dell'Autorità dei fondi marini nell'interesse degli altri Stati. Questo sistema non teneva sufficientemente conto degli interessi degli Stati industrializzati nei processi decisionali dell'Autorità internazionale dei fondi marini e a livello di regolamenti concernenti le tasse, le limitazioni dello sfruttamento e il trasferimento di tecnologia. Gli Stati Uniti sono quindi rimasti fuori dai negoziati. A fine 1993, nessun Paese industrializzato figurava tra i primi 60 Paesi ad aver ratificato l'UNCLOS. Nell'Europa occidentale, solo l'Islanda e Malta avevano firmato la Convenzione. Una commissione istituita nel 1983 per trovare una soluzione alle questioni economiche e finanziarie contestate si è rivelata inadeguata per motivi giuridici e politici e di conseguenza è stata sciolta. Si è dovuto attendere fino all'estate del 1990 – dopo la svolta nei Paesi comunisti – affinché un processo di consultazione avviato e diretto dal Segretario generale dell'ONU consentisse di elaborare un Accordo relativo all'attuazione della Parte XI dell'UNCLOS. Sono stati necessari 14 cicli di consultazioni per giungere a un risultato. La rinegoziazione ha riguardato

essenzialmente le competenze e il finanziamento dell'Autorità dei fondi marini nonché la regolamentazione dei diritti di sfruttamento e di trasferimento della tecnologia. Per finire, l'Accordo ha consentito di rispondere a tutte le considerevoli preoccupazioni dei Paesi industrializzati in merito al regime di sfruttamento minerario dei grandi fondali previsto nell'UNCLOS e ha addirittura migliorato questo regime. Gli elementi scaturiti dalla rivendicazione di un nuovo ordine economico mondiale sono stati eliminati e le regole dell'economia di mercato si sono imposte. Occorre constatare però che il principio del «patrimonio comune dell'umanità» rimane lettera morta in molti settori dello sfruttamento minerario. L'Accordo relativo all'attuazione della Parte XI è stato adottato nel luglio del 1994 da una risoluzione della 48ª Assemblea generale dell'ONU. Si compone di 10 articoli e di un allegato.

Secondo l'articolo 1 dell'Accordo di attuazione, gli Stati si impegnano ad attuare la Parte XI dell'UNCLOS conformemente all'Accordo: i due testi devono essere ratificati, interpretati e applicati insieme, dal momento che costituiscono un solo e unico strumento. Conformemente al principio della *lex posterior*, le disposizioni dell'Accordo sono preminenti in caso di problemi di interpretazione. Questa disposizione è importante, dato che l'Accordo ha modificato o reso inapplicabili alcune prescrizioni della Parte XI. In caso di controversie concernenti lo sfruttamento delle risorse dei fondali marini, l'Autorità internazionale dei fondi marini deve attenersi all'Accordo. L'articolo 4 stabilisce che dopo l'adozione dell'Accordo non sarà più possibile essere vincolati dalla Convenzione senza essere simultaneamente legati all'Accordo e inversamente.

L'articolo 6 sottopone l'entrata in vigore dell'Accordo a diverse condizioni. Quaranta Stati in totale devono dare il loro consenso a essere vincolati. Tra questi Stati devono figurare almeno gli Stati del gruppo degli investitori pionieristici (Francia, India, Giappone, Russia), degli investitori potenziali (Belgio, Germania, Italia, Canada, Paesi Bassi, Stati Uniti, Gran Bretagna), compresi i Paesi in sviluppo che operano come investitori pionieristici (finora solo la Cina). Almeno cinque di essi devono essere Paesi industrializzati. Essendo state adempiute queste severe condizioni, l'Accordo d'applicazione è entrato in vigore il 28 luglio 1996.

#### **4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

Non appena avrà aderito all'UNCLOS, la Svizzera dovrà versare un contributo alle spese dell'Autorità internazionale dei fondi marini e del TIDM. La quota dei contributi a queste due istituzioni è fissata sulla base del tariffario generale dei contributi per l'ONU. Secondo il tariffario in vigore, la parte che la Svizzera dovrà versare ogni anno ammonterà a circa 105 000 franchi per l'Autorità e a 225 000 franchi per il TIDM (stato: 2008). Queste spese saranno coperte per mezzo di compensazioni interne. L'adesione all'UNCLOS di nuovi Stati, in particolare gli Stati Uniti, comporterà una riduzione dei contributi. Occorre inoltre menzionare che a lungo termine l'Autorità dovrebbe autofinanziarsi grazie ai diritti di estrazione nell'Area e ai proventi dell'istituenda Impresa.

La terza istituzione dell'UNCLOS, la Commissione sui limiti della piattaforma continentale, non dispone di un proprio budget. Lo Stato che occupa un seggio in questa Commissione composta di 21 membri deve assumere le spese del suo rappresentante per lo svolgimento delle sue funzioni. Le spese di segretariato rientrano nel

budget generale dell'ONU. Non essendo uno Stato costiero, la Svizzera non ha un interesse diretto a far parte di questa Commissione.

Gli Stati contraenti dell'UNCLOS si riuniscono una volta all'anno, generalmente per due settimane, nella sede dell'ONU a New York. In occasione di questa riunione, i partecipanti si occupano essenzialmente dei problemi finanziari e organizzativi delle tre istituzioni. Procedono inoltre all'elezione dei giudici del TIDM, del segretario generale dell'Autorità e dei membri della Commissione sui limiti della piattaforma continentale. Non trattano invece questioni materiali inerenti al diritto internazionale del mare. Dal momento che dal novembre del 2004 la Convenzione può essere riveduta, non è escluso che in futuro la riunione degli Stati contraenti dovrà pronunciarsi su questioni di fondo relative all'UNCLOS e trattare proposte di emendamento.

Anche l'Autorità organizza ogni anno una riunione degli Stati contraenti, che dura in generale due settimane. Gli organi dell'Autorità sono l'Assemblea, il Consiglio (36 membri), la Commissione giuridica e tecnica e la Commissione delle finanze. Queste istanze si riuniscono una dopo l'altra. La Commissione giuridica e tecnica e quella delle finanze preparano le decisioni a destinazione del Consiglio, che le sottopone all'Assemblea per approvazione. La metà dei membri del Consiglio è rieletta ogni due anni. L'elezione dei membri della Commissione giuridica e tecnica e della Commissione delle finanze è retta da procedure volte a garantire un buon equilibrio. I 15 Stati che versano i maggiori contributi dispongono di un seggio permanente alla Commissione delle finanze, mentre 10 altri seggi sono attribuiti secondo un sistema a rotazione. La Commissione giuridica e tecnica si compone di 24 membri. Prepara le decisioni materiali a destinazione del Consiglio e detiene quindi una posizione chiave.

L'adesione della Svizzera alla Convenzione le dà il diritto di partecipare all'Assemblea degli Stati contraenti dell'UNCLOS e a quella dell'Autorità. A lungo termine, il nostro Paese dovrà chiedersi se intende avere un seggio in uno dei tre organi importanti dell'Autorità: è inoltre possibile prevedere la candidatura a un posto di giudice presso il TIDM. Il DFAE può assumersi l'onere supplementare derivante dalla ratifica con il personale di cui dispone la sua Direzione competente, ossia la Direzione del diritto internazionale pubblico.

## **5 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto è annunciato negli oggetti delle grandi linee del programma di legislatura 2007–2011, FF 2008 670).

## **6 Costituzionalità**

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri competono alla Confederazione. La competenza dell'Assemblea federale di approvare trattati internazionali deriva dall'articolo 166 capoverso 2 Cost., ad eccezione dei trattati la cui conclusione è di sola competenza del Consiglio federale conformemente a una legge o a un trattato internazionale. Nel caso specifico il Consiglio federale non dispone di questa competenza.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1-3 Cost., i trattati internazionali sono sottoposti a referendum quando hanno una durata indeterminata e sono indenunciabili (n. 1), quando prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o quando comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o la cui attuazione esige l'emanazione di leggi federali (n. 3). Conformemente all'articolo 317, la Convenzione è denunciabile in qualsiasi momento. L'Autorità internazionale dei fondi marini e il TIDM sono stati istituiti al momento dell'adozione dell'UNCLOS. Non si tratta di organizzazioni specializzate dell'ONU, ma di istituzioni internazionali indipendenti. Sia l'Autorità internazionale dei fondi marini, sia il TIDM hanno personalità giuridica e prendono le loro decisioni in modo ampiamente autonomo. L'Autorità internazionale dei fondi marini ha una competenza regolamentare nel settore delle risorse dei fondi marini che non sono attribuite a nessuno Stato costiero. Il TIDM è un'organizzazione internazionale indipendente con funzione giurisdizionale. I giudici che ne fanno parte sono eletti per nove anni degli Stati contraenti: la composizione del Tribunale deve essere rappresentativa dei principali sistemi giuridici del mondo e garantire un'equa ripartizione geografica. Inoltre, considerato il numero elevato di Stati membri, l'Autorità e il TIDM hanno senza dubbio un carattere universale. Si tratta quindi di organizzazioni internazionali nel senso del diritto internazionale.

Il decreto federale che approva l'UNCLOS sottostà di conseguenza al referendum in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 2 Cost.

L'UNCLOS non comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione del quale è necessaria l'emanazione di leggi federali. Essa non tocca nemmeno interessi importanti dei Cantoni. Per questi motivi si è reputato inutile indire una procedura di consultazione.