

RELAZIONE SCIENTIFICA
Sulla STM presso l'UNIVERSITÀ DI DUNDEE (UK)
Dr. Gemma Andreone

Il periodo di ricerca presso l'università di Dundee, all'interno della Stm finanziata dal CNR, e' stato molto proficuo sia dal punto di vista dell'avanzamento del progetto scientifico (punto 1) sia sul piano della cooperazione accademica (punto 2) e dei risultati attesi (punto 3).

- 1) Progetto scientifico: Studio della delimitazione marittima delle zone oltre le 12 miglia nautiche nella prospettiva della protezione ambientale e dell'approccio ecosistemico.

La ricerca condotta sinora ha registrato molti aspetti interessanti in funzione di un possibile cambiamento di prospettiva nelle relazioni inter statali in materia di due imitazione della Zona economica esclusiva (ZEE) e della Piattaforma continentale (PC).

Non solo la delimitazione degli spazi marini è di per sé un'impresa tecnicamente complessa, trattandosi di spazi, di *habitat* e di risorse indelimitabili, ma essa dovrebbe anche conciliare la *fictio* giuridica della fissazione di un limite marino con gli interessi degli Stati coinvolti e con le esigenze concrete delle comunità di persone che, dall'uso di tali spazi e delle sue risorse, fanno derivare la loro sussistenza.

La ricerca ha inteso ricostruire il regime giuridico della delimitazione marittima e la sua evoluzione nell'attività interpretativa della giurisprudenza internazionale, con la finalità ultima di proporre alcuni spunti di riflessione relativi al rapporto tra questa procedura e l'esigenza degli Stati, come della Comunità internazionale nel suo complesso, di protezione degli ecosistemi marini, considerata ormai una necessità imprescindibile.

La questione della possibile influenza sul processo di delimitazione (delle zone marittime oltre le 12 miglia nautiche del Mare Territoriale) della protezione dell'ambiente marino appare ancor più rilevante nei mari semichiusi o mediterranei, dove le questioni ambientali sono sentite in modo ancora più pressante, in considerazione della ridotta estensione degli spazi marini e dei maggiori rischi derivanti dal sovrasfruttamento delle risorse, dall'inquinamento marino e dalla diversa gestione delle varie zone marittime sottoposte alla giurisdizione di più Stati.

Pertanto, nella prima fase della ricerca, l'attenzione e' stata rivolta all'analisi della giurisprudenza internazionale, con l'obiettivo di verificare se il diritto internazionale riesce a soddisfare le esigenze di tutela dell'*habitat* e delle risorse delle zone marittime oggetto di delimitazione.

La prima constatazione ha riguardato la differenza tra le delimitazioni effettuate per accordo delle Parti e quelle decise giudizialmente da tribunali internazionali in assenza di accordo.

Lasciando da parte, nella prima fase, l'analisi delle delimitazioni effettuate per accordo ci si è soffermati sulla opportunità di alcune decisioni della Corte internazionale di giustizia (d'ora in poi CIG), che, attraverso interpretazioni restrittive del concetto di equa soluzione in materia di delimitazione, sembrano sottovalutare l'importanza della cooperazione anche nella materia della delimitazione tra gli Stati frontisti o adiacenti di un mare mediterraneo, nonché l'utilità di soluzioni di delimitazioni condivise tra tutti gli Stati interessati. Da alcune sentenze recenti emerge, infatti, una tendenza eccessiva alla frammentazione e alla bi-lateralizzazione del processo di delimitazione anche nei mari mediterranei.

Il caso della delimitazione della PC nel mare del Nord ha fatto emergere la questione centrale, ancora oggi irrisolta, della necessità di contemperare, da un lato, l'esigenza di fissare regole valide per tutte le delimitazioni, che conducano alla soluzione di una controversia tra due Stati frontisti o adiacenti, (e quindi in tal senso si dice che le regole della delimitazione devono essere prevedibili, assicurando quindi la *predictability*), con la necessità, dall'altro lato, di assicurare un'adeguata flessibilità delle norme che possa condurre ad un risultato equo negli innumerevoli, e tutti diversi tra loro, casi di delimitazione (in tal senso si invoca la *flexibility*)¹.

Come è noto la menzionata sentenza della CIG nel caso del mare del Nord del 1969 ha poi condizionato il regime giuridico internazionale negoziato durante la III Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Le regole introdotte dalla Convenzione del 1982, per la delimitazione di ZEE o di PC in caso di sovrapposizioni sono identiche, benché contenute in articoli distinti e rispettivamente nella Parte V e nella Parte VI della Convenzione. Si tratta degli art. 74 e 83, i quali introducono un regime giuridico che sembrerebbe dare

¹ Y. TANAKA, *op. cit.*, p. 332 ss. L'autore precisa che «[...] however, the problem is that the geographical and non-geographical factors to be considered by the Courts are different in each and every case».

preferenza alla esigenza di flessibilità a scapito della prevedibilità e della certezza del diritto². Al primo comma di entrambe queste disposizioni, infatti, viene previsto che la delimitazione della ZEE e della PC tra Stati con coste opposte o adiacenti venga effettuata per accordo sulla base del diritto internazionale, come previsto all'art. 38 dello Statuto della CIG, al fine di raggiungere un'equa soluzione.

Nel corso del tempo, poi, le decisioni della CIG, dei tribunali arbitrali internazionali, delle corti interne, nonché di recente anche del Tribunale internazionale di diritto del mare³, hanno contribuito ad approfondire e ad arricchire il regime applicabile alle delimitazioni marittime della ZEE e della PC.

L'attività interpretativa svolta dalla giurisprudenza internazionale già a partire dalla menzionata sentenza della CIG del 1969, e soprattutto successivamente all'approvazione del testo della Convenzione del 1982, è imponente sia per il numero delle delimitazioni decise giudizialmente, sia per il notevole sforzo di sistematizzazione e di interpretazione 'integrativa' delle norme internazionali esistenti.

Dall'analisi della giurisprudenza internazionale e, in particolare delle sentenze della CIG, si può dedurre che i fattori non geografici, quali la presenza delle risorse minerali e delle risorse di pesca, nonché i diritti storici di pesca e la dipendenza delle popolazioni locali dalla pesca sono stati invocati frequentemente dalle Parti come circostanze speciali rilevanti al fine di modificare la linea provvisoria di equidistanza⁴. Tali fattori, benché ampiamente presi in considerazione nella prassi degli accordi internazionali, sono stati utilizzati solo raramente in una delle fasi del procedimento di delimitazione davanti ai tribunali internazionali.

Dalla lettura di tali disposizioni si evince chiaramente che nessun metodo di delimitazione possa essere considerato prevalente sugli altri, né tanto meno obbligatorio per le Parti e che l'equidistanza rappresenta, dunque, solo uno dei possibili metodi utilizzabili da solo o in combinazione con altre circostanze.

Per quanto concerne le regole materiali da applicare, le disposizioni degli art. 74 e 83 rinviano all'applicabilità di tutte le norme previste dal diritto consuetudinario e dai trattati ratificati dagli Stati coinvolti, che siano pertinenti alla delimitazione, nonché ai principi generali di diritto internazionale, come pure ai contributi offerti dalle decisioni di corti e tribunali ed, infine, alle interpretazioni dottrinali.

Sebbene dopo la sentenza della CIG del 1969 l'equidistanza non sia stato più considerato il criterio prevalente e obbligatorio, quasi tutta la giurisprudenza successiva ha fatto comunque riferimento a tale metodo geometrico, come base di partenza per la costruzione di qualunque confine marittimo.

Nella giurisprudenza internazionale si rinviene, ad oggi, un ampio accordo sulla procedura di delimitazione utilizzata dalla CIG e consistente in tre fasi distinte. Secondo tale procedura, un equo risultato può essere raggiunto partendo dalla linea di equidistanza come criterio iniziale di costruzione di una linea provvisoria (prima fase della delimitazione) per poi passare all'aggiustamento della linea in base ad altri criteri (cd. circostanze speciali o rilevanti) che possano contribuire a rendere il risultato finale equo per le Parti (seconda fase della delimitazione), arrivando infine alla fase della verifica (cd. *verification test*) della eventuale iniquità che potrebbe essere stata generata dalle prime due fasi (terza fase della delimitazione).

In questa ottica, la CIG ha anche più volte avuto l'occasione di affermare che ogni delimitazione è un *unicum* e che ogni specifico contesto deve essere valutato sempre caso per caso, non esistendo né una lista esaustiva delle possibili circostanze speciali né una gerarchia tra esse.

Tuttavia, la prassi giudiziaria, a differenza della prassi degli accordi bilaterali, rivela una preferenza marcata per alcune circostanze rispetto ad altre. In particolare, è possibile fare una distinzione tra le due ampie categorie delle circostanze geografiche e delle circostanze non geografiche. Nel quadro della progressiva affermazione del criterio spaziale della distanza dalla costa, e del declino del criterio geologico della sfruttabilità, i tribunali internazionali hanno spesso fatto ricorso a quei criteri di delimitazione che sembrano

² La flessibilità che emerge dagli art. 74 e 83 della Convenzione del 1982 è ribadita dalla CIG nella sentenza del 1985 nel caso relativo alla delimitazione della PC tra Libia e Malta. Al par. 28 infatti si legge: «The Convention sets a goal to be achieved, but is silent as to the method to be followed to achieve it. It restricts itself to setting a standard, and it is left to States themselves, or to the courts, to endow this standard with specific content». *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment, I.C.J. Reports 1985, pp. 30-31.

³ Il Tribunale internazionale di diritto del mare è stato di recente investito di una controversia in materia di delimitazione nel caso *Myanmar c. Bangladesh, Dispute Concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)*, Judgment, 14 March 2012, Case No. 16.

⁴ Per uno studio approfondito sull'incidenza dei fattori non geografici, e in particolare di fattori come gli interessi di pesca e, in modo autonomo, la protezione dell'ambiente, sulla delimitazione, all'interno che della prassi giudiziale che convenzionale, si rinvia a B. KWIATKOWSKA, "Economic and environmental considerations in maritime boundary delimitations", in J.J. CHARNEY, L.M. ALEXANDER (eds.), *International Maritime Boundaries*, Neatherlands, 1993, pp. 75-113 e a B. KWIATKOWSKA, "Resource, navigational and environmental factors in equitable maritime boundary delimitation", in D.A. COLSON, R.W. SMITH (eds.), *International Maritime Boundaries*, Neatherlands, 2005, pp. 3223-3244.

offrire maggiori garanzie di neutralità, assicurando un più elevato grado di certezza giuridica e di riduzione della conflittualità⁵.

Si tratta delle circostanze basate sulla geografia e sulla configurazione delle coste e delle aree da delimitare, quali la lunghezza e la morfologia delle coste, la proporzionalità tra la lunghezza delle coste e l'estensione dell'area, la presenza delle isole, l'esistenza di Stati terzi nell'area da delimitare, e, ancora la presenza di ghiaccio e altri fattori geologici e geomorfologici della PC, che hanno perduto molta parte della loro importanza in seguito al prevalere del criterio della distanza.

Al contrario, le circostanze non geografiche sono solitamente escluse dal novero delle circostanze che servono a delineare il confine. Infatti, circostanze come i fattori economici, la condotta delle Parti, i diritti storici (tra cui i diritti storici di pesca), le esigenze di sicurezza e di navigazione, nonché i fattori ambientali, sono considerate in modo molto residuale e, anche laddove esse siano state invocate nei procedimenti giudiziari, non hanno mai determinato nessun effetto sull'aggiustamento della linea di equidistanza⁶.

I fattori economici, a loro volta, possono essere suddivisi in fattori collegati all'esistenza di risorse naturali come petrolio, gas e risorse ittiche (questi sono generalmente definiti 'fattori economici in senso stretto') e fattori collegati ad aspetti socio economici quali la dipendenza economica dello Stato dalle risorse naturali e dal benessere economico della nazione. Le circostanze non geografiche sono spesso collegate tra loro fino ad arrivare a sovrapporsi. Ad esempio, i fattori economici e la condotta delle parti spesso si confondono dal momento che la condotta degli Stati riguarda prevalentemente le attività economiche, come la pesca e lo sfruttamento delle risorse non rinnovabili. Allo stesso modo, possono profilarsi ipotesi di sovrapposizione tra i criteri riconducibili alle attività economiche e quelli che invocano diritti storici riguardanti tradizioni e fattori culturali. Identico discorso vale anche per le circostanze non geografiche quali la navigazione e la sicurezza marittima⁷.

Inoltre, frequentemente, nelle procedure contenziose di delimitazione, sono stati invocati, come circostanza rilevante, gli interessi di pesca delle popolazioni appartenenti agli Stati coinvolti nella delimitazione. Tale circostanza deve essere distinta dai fattori ambientali, che sono collegati alla tutela dell'*habitat* marino, alla protezione di alcune risorse o dell'interno ecosistema. Tuttavia, possibili sovrapposizioni tra questi due fattori sono evidentemente inevitabili, in considerazione della loro stretta interazione.

In ogni caso, dall'analisi della giurisprudenza emerge chiaramente che i possibili criteri sono tutti quelli che sono stati, di volta in volta, invocati dagli Stati e, pertanto, si riferiscono sempre ad interessi specifici di ciascuno di essi, intesi come interessi statali o come interessi delle popolazioni interessate, ma non si riferiscono ad interessi generali della Comunità internazionale, sebbene in taluni casi l'interesse statale possa coincidere con quello generale.

Infine, gran parte della giurisprudenza internazionale in materia di delimitazione ha riguardato le richieste degli Stati costieri di tracciare un confine unico valido sia per la colonna d'acqua della ZEE o della Zona di pesca esclusiva sia per il fondo e sottofondo marino della PC⁸. Come è noto, la questione della determinazione di un confine unico non è scevra da dubbi e da perplessità. Infatti, considerato che nella Convenzione del 1982 il rapporto tra i regimi giuridici di tali zone marittime rimane molto incerto ed indefinito e che l'art. 56 di tale Convenzione attribuisce allo Stato costiero poteri esclusivi nella ZEE sia in relazione alla colonna d'acqua che al fondo e al sottofondo marino, ne consegue che anche la questione di sapere se si possa legittimamente parlare di confine unico per la ZEE e la PC di Stati opposti o adiacenti, o se, al contrario, il confine marittimo tra i due Stati si riferisca solo alla delimitazione tra le rispettive ZEE rimane una questione irrisolta⁹.

Seguendo questa seconda impostazione, infatti, la possibilità un confine unico valido per entrambe le zone, si porrebbe solo quando uno degli Stati interessati dalla delimitazione non abbia proclamato la ZEE, oppure non abbia intenzione di tracciare una linea unica per entrambe le zone.

Infatti, sebbene le disposizioni pattizie e consuetudinarie per la delimitazione di entrambe le zone siano identiche, le circostanze rilevanti per la definizione del confine potrebbero essere diverse per le due zone marittime, dando luogo quindi a due distinti risultati, non coincidenti in un'unica linea di delimitazione.

⁵ Non sono mancate, tuttavia, obiezioni alla tesi secondo cui alcune circostanze come quelle geografiche o attinenti alla configurazione delle coste garantirebbero un minor rischio di discrezionalità da parte del giudice.

⁶ Si veda T. SCOVAZZI, "Maritime delimitation cases before international courts and tribunals", in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck encyclopedia of public international law*, 2008.

⁷ Y. TANAKA, *op. cit.*, p. 265 ss.

⁸ G. CATALDI, "La ligne unique de délimitation? Application en Méditerranée", in *Annuaire du Droit de la mer*, 2002, p. 227 ss.; I. PAPANICOLOPULU, "A Note on Maritime Delimitation in a Multizonal Context: The Case of the Mediterranean", in *Ocean Development and International Law*, 2007, p. 381 ss.

⁹ Y. TANAKA, *op. cit.*, p.15 ss.

L'esempio più immediato può essere la possibile rilevanza della presenza di risorse biologiche per la delimitazione delle ZEE, nonché la presenza di risorse minerali come elemento significativo per la fissazione della linea di confine valida per la PC. In ogni caso, i dubbi sulla possibilità di fissare un confine unico si pongono solo quando gli Stati coinvolti siano in disaccordo su di esso, negli altri casi l'uso della definizione 'confine unico' da parte delle giurisdizioni internazionali è servito soprattutto a sottolineare l'inesistenza all'interno della Convenzione del 1982 di ogni riferimento all'esistenza di un obbligo degli Stati costieri di accettare la medesima frontiera per la colonna d'acqua e per il fondo marino.

Sebbene la questione della protezione ambientale si ponga in tutti casi di delimitazione, essa assume ancora maggiore enfasi nei casi di mari mediterranei, nei quali la cooperazione è indispensabile per la salvaguardia dell'ecosistema, per la prevenzione dei conflitti e per la tutela degli interessi economici delle comunità che vi risiedono. Peraltro, tale cooperazione è prevista e disciplinata dall'art. 123 della Convenzione del 1982 che si riferisce ai mari semichiusi.

Come è noto, in molti mari mediterranei sono stati creati sistemi di protezione ambientale regionali e settoriali¹⁰. In questo tipo di mari è ancora più opportuno e necessario concepire la delimitazione non come un'operazione solo tecnica-giuridica, ma come un processo complesso e più ampio, nel quale convergano non solo gli interessi degli Stati costieri limitrofi, ma anche interessi generali alla protezione dell'ambiente e delle sue risorse¹¹.

Nel caso della cooperazione regionale nel mare dei Caraibi, esempio, è stata affrontata anche la spinosa questione della delimitazione. Tuttavia, questo tentativo di portare le negoziazioni in materia di delimitazione in un alveo multilaterale e cooperativo non ha condotto a rilevanti risultati sul piano operativo.

Ciononostante sarebbe auspicabile che tali sforzi di cooperazione e soprattutto la necessità logica di essa in un mare mediterraneo, dove le coste di Stati diversi sono ravvicinate e quindi dove la coesistenza pacifica è prioritaria rispetto alla determinazione di un confine marittimo neutrale, fossero presi in considerazione anche dalla CIG e fossero valutati grazie ad un'interpretazione più ampia del concetto di equa soluzione.

Tuttavia, l'arroccamento di alcune sentenze della CIG, basato su interpretazioni restrittive e formalistiche delle regole della delimitazione, fanno, invece, pensare a prese di posizione pilatesche da parte degli interpreti del diritto internazionale. In particolare, le sentenze del 2011 e del 2012 sulle richieste di intervento da parte di Stati terzi alla controversia principale tra Nicaragua e Colombia sulla delimitazione marittima nel mare dei Caraibi occidentale, e ancor di più gli sviluppi giudiziari successivi, offrono vari elementi di riflessione rispetto a questa attitudine della CIG.

Inoltre, l'approccio strettamente bilaterale alla controversia di delimitazione che era stato adottato dalla Corte al momento della esclusione degli Stati terzi dalla procedura principale di delimitazione, è stato esplicitamente criticato anche dall'interno della Corte in occasione della sentenza sulla controversia principale. In particolare, il giudice Cot, ha posto anche l'accento sulle particolari esigenze di protezione dell'ambiente marino del mare dei Caraibi, il quale essendo un mare meno esteso e più fragile è minacciato su più fronti, dal sovrasfruttamento delle risorse ai rischi ambientali derivanti dalla navigazione e da forme accidentali di inquinamento grave. Tali rilievi critici alla posizione della Corte sono esplicitati nei par. 7 e 8 della Dichiarazione allegata alla sentenza del 2012: «7. The Court cannot ignore these overall characteristics of the region or their legal consequences, in particular the need for joint management of this fragile area by the States concerned. Regrettably, the Court's Judgment overturns this regional framework and redraws the political geography of the western Caribbean. 8. [...] The Court must take account of the rights of third States, whether the latter have asserted them through intervention proceedings or not».

Nella sentenza che decide la controversia principale tra Nicaragua e Colombia, inoltre, la Corte ribadisce lo schema di delimitazione, costruito nella sua giurisprudenza precedente, che parte dalla linea provvisoria di equidistanza e si compone di tre fasi, nonostante la richiesta del Nicaragua di discostarsi da questa procedura e di partire dalla costruzione di una linea provvisoria di confine, basata su un criterio diverso e più congeniale al contesto geografico dei Caraibi occidentali (par. 186 della sentenza del 2012)¹².

¹⁰ Tale è il caso ad esempio del mar Mediterraneo e del mare dei Caraibi.

¹¹ Sull'applicabilità della dottrina dello sviluppo sostenibile anche alle delimitazioni marittime si veda B. KWIATKOWSKA, "Resource, navigational and environmental factors in equitable maritime boundary delimitation", in D.A. COLSON, R.W. SMITH (eds.), *op. cit.*, p. 3241 ss.

¹² *Territorial and maritime dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012, par. 186: «For Nicaragua, the appropriate methodology requires recognition at the outset that the Colombian islands are very small features and are located on what it describes as the Nicaraguan continental shelf. It maintains that small island features of this kind are frequently given a reduced effect, or even no effect at all, in maritime delimitation. In these circumstances, Nicaragua maintains that the appropriate methodology to adopt is to enclave each of the Colombian islands, while recognizing that, outside these enclaves, the continental shelf and exclusive economic zone from the Nicaraguan coast to the line 200 nautical miles from the Nicaraguan baselines would be Nicaraguan».

La cooperazione con la prof. Elizabeth Kirk porterà alla pubblicazione su una rivista internazionale di un articolo a quattro mani in inglese sul tema di del progetto di ricerca della STM.
Inoltre, molti degli accademici incontrati saranno ospiti del workshop internazionale che il mio Istituto ospiterà nel maggio del 2017 sull'implementing Agreement, della Convenzione del 1982 sul diritto del mare in materia di biodiversità delle aree marine oltre la giurisdizione nazionale,.

.....