

# FOCUS

S. Massari

Dipartimento di Studi  
Aziendali, Giuridici ed  
Ambientali  
Università del Salento  
Complesso Ecotekne  
Lecce.

## QUANTO IL MARE È NOSTRO?

Il diritto del mare è una delle branche del diritto internazionale ad essersi sviluppata per prima. Furono, probabilmente, i primi popoli navigatori, come gli Egizi, i Fenici, i Greci, i Romani e, più recentemente, Genovesi e Veneziani a fissare le prime consuetudini marinare, imponendole con la forza derivante dalla loro superiorità navale, prima all'interno dei propri corsi d'acqua e poi nel bacino del Mediterraneo,

secondo il principio del "dominio dei mari". La successiva scoperta di nuove terre e la nascita del mercantilismo allargarono lo spazio conteso alle vastità oceaniche, il cui controllo (ocean governance) divenne la chiave di volta per il successo dei ricchi traffici commerciali.

Nell'attuale era di globalizzazione, circa il 90% del commercio mondiale di prodotti energetici, materie prime e prodotti finiti

viaggia via mare e si prevede che tale quota crescerà ancora di più nei prossimi anni, data l'economicità ed il basso impatto ambientale di tale modalità di trasporto [1].

Purtroppo, a dispetto della sua vastità, il mare è un ecosistema molto delicato e precario e l'impatto antropico di tali flussi può avere conseguenze devastanti sui suoi equilibri. Ne sono una dimostrazione evidente i nume-

**La libertà dell'alto mare e le esigenze di tutela ambientale e di corretto uso delle risorse.**



rosi disastri ecologici da sversamento in mare di idrocarburi.

Anche i traffici mercantili di altre merci possono considerarsi potenzialmente dannosi in quanto causa di fonti di emissioni liquide, gassose e di rifiuti solidi: inquinanti chimici, Tbt (stagno tributilico) da vernici anticrostanti, acque di rifiuto e di lavaggio cisterne, fumi di scarico dei motori, imballaggi e contenitori ecc. Già all'indomani di quanto avvenne a seguito dell'incaglio e del successivo bombardamento inglese, in acque internazionali della Torrey Canon (1967), la Comunità internazionale, sotto la spinta emotiva, ma determinata, dell'opinione pubblica, avvertì la necessità di fissare delle norme di indirizzo più severe per cercare di evitare il verificarsi di altre catastrofi ambientali.

Purtroppo quello del 1967 non fu l'unico episodio, altri e ancora più gravi ne seguirono e numerose furono le petroliere coinvolte: la Atlantic Express (1979; con quasi 280 mila t di greggio sversate), la Fortuneship (1987; con 260 mila t), la Abt Summer (1991; 260 mila t), la Amoco Cadiz (1978; 240 mila t), la Son Bong (1985; 200 mila t), la Castillo de Belver (1983; 190 mila t), la Haven (1991; 144 mila t), la Barcelona (1988; 140 mila t), la Odissey (1991; 140 mila t), la Sea Star (1972; 115 mila t), la Irenes Serenade (1980; 102 mila t), la Urquiola (1976; 101 mila t), la M. Vatan (1985; 100 mila t) ecc. [2].

Alle problematiche ambientali, poi, si aggiungono le esigenze di corretto uso delle risorse dell'alto mare: preservazione degli stock di pesca disponibili, contenendo gli sforzi di prelievo, e regolamentazione dello sfruttamento delle immense ricchezze giacenti sui fondali (noduli di minerali metallici) e al di sotto di essi (risorse energetiche).

### Il principio della libertà dei mari

"*Iure gentium quibusvis ad quovis liberam esse navigationes*" [3]. È con l'affermazione di tale rivoluzionario e antesignano principio che si apre la dissertazione di Ugo Grozio [4] *Mare Liberum* [5], scritta nel 1601 e data alle

stampe nel 1609, come opera anonima. Incaricato dal governo delle Province Unite (oggi Paesi Bassi) di difendere gli interessi commerciali della Compagnia delle Indie Orientali contro le pretese egemoniche portoghesi nell'Oceano Indiano (basate sulla Bolla *Inter caetera* di Papa Alessandro VI Borgia del 1493 e del Trattato di Tordesillas dell'anno successivo), gettò le basi del diritto internazionale, fondato sul concetto giusnaturalistico di *ius naturalis* o *ius gentium*, sviluppato dagli autori della Seconda Scolastica spagnola. Egli sostenne la tesi della libertà assoluta di navigazione: il mare come *res communis omnium* [6] e, in quanto tale, non convertibile in proprietà privata, anche perché non può essere fisicamente occupato. Come già infatti sentenziava Ulpiano nel II sec.: "*mari quod natura omnibus patet, servitus imponi privata lege non potest*" [7].

Tale principio, abbracciato più tardi anche da Locke ("L'oceano, questo grande e permanente bene comune dell'umanità") [8], era invero, di fatto, già ampiamente condiviso da tutti i naviganti, secondo i dettami universali del Diritto Internazionale, trasmutati e codificati anche da Giovan Battista Pedrezano nel suo *Consolato del Mare* del 1549 [9]. Grozio diede avvio a quella che può essere forse definita come la prima vera guerra mediatica della storia, durante la quale, nel corso dei secoli a venire e fin quasi ai gironi nostri (vedi, in particolare, lo scritto "Land und Meer" di Carl Schmitt, del 1941 [10]), vennero a tenzone, a colpi di penna, le migliori menti giuridiche di ciascun'epoca: John Selden (1584-1654), Francisco de Vitoria (1483-1546), Domingo de Soto (1494-1560), Hugues Doneau (1527-1591), Francisco Seraphim de Freitas (1570-1622), William Welwood (1578-1622), John Locke (1632-1704), Emerich de Vattel (1714-1767) ecc. Il primo ed il più incisivo a replicare alle argomentazioni groziane fu Selden [11] con *Mare Clausum seu Dominium Maris* del 1617 e pubblicato dalla Corona inglese, per ragioni di Stato, solo nel 1635.

Secondo Selden, il mare era da considerarsi *res nullius* ed "estensione della terraferma" e, pertanto, suscettibile a divenire di proprietà esclusiva di coloro che se ne impossessavano per primi.

Nonostante le tesi di Selden, si affermò lentamente, ma anche inesorabilmente, il principio di Grozio della libertà dei mari, seppur limitato alle zone non sottoposte al regime delle acque territoriali, la cui estensione venne stabilita, in un primo momento, secondo il principio "*potestas terrae finitur ubi finitur armorum vis*", overosia alla distanza che poteva essere coperta dalla gittata delle artiglierie dell'epoca dalla terraferma, sulla base della "cannon shot rule" proposta dal giurista olandese Cornelius van Bynkershoek [12], nel 1703, nel suo *De Dominio Maris Dissertatio* [13]. Data la variabilità ed incertezza di tale distanza, nel 1782, Ferdinando Galiani, economista e filosofo italiano, propose di fissare tale distanza nella misura oggettiva di tre miglia nautiche dalla terraferma; parametro poi quasi universalmente accettato ed adottato fino al XX secolo [14], quando il limite delle acque territoriali venne concordato nelle attuali 12 miglia dalla linea di base.

Alla fine della Grande Guerra, il presidente americano Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), primo fautore della Lega delle Nazioni, nel suo celebre discorso dei "Fourteen Points", pronunciato l'8 gennaio 1918 alla Conferenza di Pace di Parigi, al punto 2), sancì definitivamente: "the absolute freedom of navigation upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war" (l'assoluta libertà di navigazione sui mari, al di fuori delle acque territoriali, sia in pace sia in guerra), seppur nei limiti e con le eccezioni imposti dal rispetto dei trattati internazionali.

### L'attuale regime giuridico

Il 1888 può considerarsi l'inizio della codificazione, in chiave moderna, del Diritto Marittimo Internazionale. In quell'anno, infatti, venne approvata la Convenzione di Costantinopoli che stabiliva il diritto del libero passaggio (neutralizzazione) nel

Canale di Suez. Negli anni successivi, alcune altre conferenze, tenutesi all'Aja sotto l'egida della Società delle Nazioni, codificarono le prime norme sul Diritto Bellico Marino [13]. Nel corso di una di queste, e precisamente nella I Conferenza della codificazione progressiva del diritto internazionale del 1930, si sancì il diritto di "transito inoffensivo" delle unità, navali ed aeree, mercantili o militari, anche nelle acque territoriali di uno Stato straniero.

Le principali fonti del diritto internazionale che regolano attualmente il governo dell'alto mare possono classificarsi, a seconda dei contenuti, in: 1) quelle di carattere generale o globale (risorse e ambiente marini), che regolamentano gli usi del mare, come la Convenzione sul Diritto Internazionale del Mare (Unclos III - 1982); 2) quelle che tutelano l'ambiente marino, come la Convenzione internazionale sulla prevenzione dell'inquinamento da navi (International Convention for

Prevention of Pollution from Ships o Marpol 73/78), e il Protocollo sulle aree protette (1982), in appoggio alla Convenzione di Barcellona (Convenzione sulla protezione del Mediterraneo dall'inquinamento, 1976).

L'obiettivo della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Ginevra, 1958), da cui sono scaturite ben quattro importanti convenzioni internazionali (riguardanti il mare territoriale, la piattaforma continentale, l'alto mare, la pesca e la conservazione delle risorse biologiche nell'alto mare), erano da aggiornare le allora pre-esistenti normative nazionali o settoriali e di adattarele al nuovo contesto internazionale, cercando di mediare gli interessi contrapposti tra le grandi potenze marinare, propense per una concezione libera dell'uso dell'alto mare, e quelle degli altri Stati.

I lavori della terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1973 si chiusero dieci

anni dopo, nel 1982, con l'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (United Nations Convention on the Law of the Sea o Unclos III o Convenzione di Montego Bay), entrata in vigore nel 1994 (dopo ben 21 anni dalla prima conferenza!) e che, fino a questo momento, rappresenta il quadro normativo internazionale più ampio in materia (ben 320 articoli). Tale convenzione sostituisce le precedenti altre quattro di Ginevra (art. 311). Uno dei principi fondamentali di tale convenzione è il diritto di tutti gli Stati ad utilizzare gli spazi marini nei limiti del rispetto della pari libertà altrui: qui l'alto mare non è più *mare liberum* e non diventa neanche *res nullius*, ma *res communis omnium*. Inoltre, per la prima volta, si dà una definizione di inquinamento marino, se ne individuano le fonti e si fissano i doveri degli Stati per "proteggere e preservare l'ambiente marino", per "prevenire, ridurre e



controllare l'inquinamento" e per "evitare che le attività che rilevano dalla loro giurisdizione o [...] controllo non provochino danni [...] ad altri Stati". Attualmente, l'alto mare inizia dal limite esterno della zona economica esclusiva o Zee, fissata dalla Convenzione di Montego Bay del 1982 in 200 miglia (~ 370 km) dalla costa. Tale distanza riconduce circa il 40% delle aree oceaniche sotto il controllo degli Stati costieri [1], a conferma del fatto che l'idea seldeniano-schmittiana del mare, come estensione della terraferma e perciò passibile di conquista (Landnahme e Seenhame), abbia trovato attecchimento nel diritto internazionale attuale, a dispetto delle comuni aspettative della coscienza collettiva, sancendo e legittimando l'appropriazione di fatto, da parte di singoli Stati, di vaste aree oceaniche [15]. Il dominio del mare, infatti, all'interno della propria Zee, è sia funzionale sia spaziale. È la vecchia regola della delimitazione degli spazi marittimi sulla base delle amity lines ("Un méridien décide de la vérité" - un meridiano decide la verità - commentava mestamente Pascal, secoli prima) e la rivisitazione, in chiave moderna ad opera di Schmitt, del riconoscimento dell'altro Stato come *iustus hostis*.

Nell'alto mare, invece, nessuno Stato può pretendere di assoggettarne alcuna parte alla sua sovranità territoriale (Unclos 88 e 89). Inoltre, ogni nave deve essere, obbligatoriamente ed in modo esclusivo, soggetta all'ordinamento giuridico dello Stato in cui è avvenuta la registrazione (Stato di bandiera). Ciò allo scopo della corretta attribuzione dell'esercizio della potestà autorizzativa, ispettiva e di controllo ed anche per poter facilmente individuare, nei casi, per esempio, di inquinamento, obblighi e responsabilità sia dell'equipaggio, sia dell'armatore/proprietario, sia, ci si augura, anche dello stesso Stato di bandiera (artt. 92, 93 e 94 della Convenzione Unclos di Montego Bay).

### Risorse marine e ambiente: diritti e doveri

La nozione di "alto mare" o "acque internazionali" o blue waters



(contrapposte alle acque territoriali e interne, brown e green waters) implica la delimitazione di uno spazio tridimensionale: vi rientrano, infatti, oltre alla superficie del mare, anche le acque sottostanti, i fondali (Area internazionale dei fondi marini) e lo spazio aereo sovrastante. La Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 demandò il controllo dello sfruttamento delle risorse presenti nell'Area (sia sui fondali sia nel sottosuolo), fino ad allora in regime di assoluta libertà, ad una costituenda Autorità internazionale dei fondi marini, che può operare anche direttamente (sfruttamento parallelo) per il recupero di tali risorse ma sempre nell'interesse dell'Umanità.

Anche il concetto di "libertà" va chiarito. Infatti, esso non deve più essere interpretato, come nel lontano passato, nel senso di mancanza assoluta di sovranità giuridica, dal momento che i diritti di ogni Stato coesistono con quelli degli altri, ragion per cui la libertà di ciascuno incontra il suo limite proprio nell'analogo diritto altrui, secondo quanto viene sancito a livello internazionale.

Quindi, l'alto mare non come *res nullius* ma neanche, a ben vedere, come *res communis omni-*

*um*, in quanto neanche la comunità internazionale può vantare la sua proprietà: esiste soltanto il diritto condiviso fra più Stati al suo uso comune allo scopo di esercitarne la navigazione, il sorvolo, la pesca, la ricerca scientifica, la posa di cavi e condotte sottomarine e per costruire isole artificiali, ma sempre cercando di non pregiudicarne l'uso agli altri Stati (*ordo* condiviso).

La prima importante norma antinquinamento, a livello internazionale, è stata la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento del mare da petrolio (Londra, 1954) o Oilpol 54, entrata in vigore nel 1958 e più volte emendata. Essa concerneva la lotta all'inquinamento da idrocarburi o da loro miscele, anche se ne vietava solo la loro discarica volontaria (oil spills) ad una certa distanza dalla costa e, con un emendamento del 1962, solo per determinate zone d'interdizione. Un altro importante emendamento, quello del 1969, prescrisse l'obbligatorietà del sistema load on top, onde recuperare la frazione oleosa sospesa sulle acque di zavorra.

La successiva Conferenza internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da navi (Londra, 1973) venne convocata proprio

con il dichiarato intento di rimediare alle gravi lacune normative della Oilpol 54.

L'omonima Convenzione, approvata nello stesso anno, prima di entrare in vigore, venne aggiornata, a seguito della Conferenza Tspp (Tanker Safety Pollution Prevention), con il Protocollo del 1978, contenente le principali deroghe, ed insieme a tale protocollo entrò in vigore nel 1983 come Marpol 73/78 (London Convention on Marine Pollution). Essa amplia lo spettro d'azione, oltre agli sversamenti volontari, anche a quelli accidentali (per

esempio, da incidenti o bunkering) e a quelli colposi anche di altri inquinanti diversi dagli idrocarburi: olio e sostanze oleose, sostanze liquide nocive, sostanze nocive caricate in colli, acque di scolo delle navi, scarico a mare di rifiuti, gas di scarico dei motori ecc.

Nel tempo, molte norme della Marpol sono state modificate (si contano ben 18 Emendamenti) mediante risoluzioni del Comitato per la protezione dell'ambiente marino dell'Imo (International Maritime Organization) [16].

I più importanti di tali emendamenti riguardano: il trasporto dei prodotti e rifiuti chimici e i criteri costruttivi delle navi chimichiere; la definizione di un Codice internazionale per la costruzione e l'equipaggiamento di navi che trasportano prodotti chimici liquidi pericolosi alla rinfusa (International Bulk Chemical Code o Ibc Code); l'obbligo del doppio scafo, owerosia della necessità di predisporre un'intercapedine di circa due metri tra lo scafo esterno e le cisterne di carico del greggio (tale indicazione, già contenuta unilateralmente nello US Oil Pollution Act o Opa del 1990, è diventata vincolante per tutte le petroliere a partire dal 2005). Altri vincoli costruttivi concernono la predisposizione di cisterne a zavorra segregata (Sbt, segregated ballast tanks), per evitare il contatto delle acque di zavorra con gli idrocarburi, limitandone, in tal modo, gli sversamenti operazionali, e la protective location (PL), owerosia la disposizione delle cisterne di zavorra in corrispondenza delle fiancate delle petroliere.

"Gli Stati hanno l'obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino" (Unclos 192) da possibili fonti di inquinamento di origine terrestre, atmosferica, da immissione fluviale, da attività svolte sui fondali marini e da scarichi accidentali o intenzionali da navi. L'inosservanza di tale obbligo da parte dello Stato di bandiera legittima l'intervento dello Stato costiero che si senta direttamente minacciato (principio della rilevanza esterna) e l'esercizio dei suoi poteri giudiziari e di polizia anche in alto mare (art. 221). Nonostante l'encomiabile ed ineccepibile dichiarazione di principio dell'art. 192, tuttavia, essa non ha carattere codificatorio, in quanto non sono ravisabili obblighi particolari in capo ai singoli Stati le cui navi si siano rese responsabili di danni ecologici. In sostanza (strano ma vero!), a livello internazionale, a tutt'oggi, non esiste una norma che vieti esplicitamente ad uno Stato di non inquinare.

È questa una grave lacuna del diritto internazionale marittimo in materia ambientale.





## Conclusioni

A distanza di quasi quattro secoli, le idee antitetiche di Grozio e di Selden tengono tuttora banco e sono più che mai di attualità. Le pretese egemoniche di alcuni Stati (Russia, Canada, Cile ecc.) sui territori marini al di fuori delle loro Zee (cosiddetto "mare presenziale"), altamente appetibili in quanto ricchi di risorse energetiche e minerarie (come nel caso dell'Artide), tengono viva la discussione se l'alto mare debba considerarsi *res nullius* o *res communis*.

L'ideale, di groziana memoria, di un regime giuridico dei mari totalmente libero, tale da essere ampiamente svincolato da regole certe e da controlli accurati, non potrebbe, invero, più essere perseguito data l'importanza del mare in quanto risorsa di tutta l'Umanità e della precarietà degli equilibri ambientali esistenti.

Restano salvi e sacrosanti i diritti di tutti alla navigazione, al sorvolo, alla posa di cavi, alle ricerche scientifiche ecc., ma vanno intensificati i controlli. La Comunità internazionale, ed *in primis* l'Onu, dovrebbe farsi carico di ciò, anche se l'esercizio del diritto di veto delle super-potenze, non sempre mosse da intenti filantropici, finisce per svilire di molto l'efficacia dei suoi strumenti.

Sebbene notevoli sono stati gli sviluppi del diritto marittimo internazionale negli ultimi anni, con il dichiarato obiettivo di garantire a tutti gli Stati il migliore utilizzo dei mari nel rispetto dell'ambiente e della sicurezza della navigazione, bisognerebbe, tuttavia, rafforzare la tutela sanzionatoria dell'ambiente marino, non solo di tipo civilistico-risarcitorio ma anche penale, a carattere solidale e illimitato, nei confronti del capitano, dell'armatore e del proprietario, così come indicato nei lavori preparatori della Direttiva 2005/35/CE [17].

Ciò, insieme all'ampliamento della fattispecie delle violazioni, allo scopo di scoraggiare più efficacemente *ex ante* il compimento di reati ambientali nell'alto mare, primo fra tutti il dumping.

Le ulteriori, auspicabili, iniziative in campo internazionale potrebbero così riassumersi: ampliare i poteri delle organizzazioni inter-

nazionali dotandole di strumenti realmente operativi ed efficaci, come, ad esempio, il rafforzamento di un corpo di polizia internazionale dell'alto mare (Maritime Law Enforcement o Mle), formata dai corpi militari di diversi Stati, che si occupi specificatamente della prevenzione e repressione dei reati ambientali; potenziare l'organico, la dotazione e i poteri dei Corpi di Guardia Costiera; istituire un sistema sovranazionale, coordinato e flessibile, di pronto intervento in caso di inquinamento da incidenti; aumentare il numero e la superficie delle aree marine protette, all'interno delle quali interdire la navigazione di unità ad alto rischio di inquinamento; incentivare, il più possibile, l'implementazione di sistemi di sicurezza, sia per il personale di bordo sia per le merci trasportate, e l'ammmodernamento del naviglio mercantile esistente, scoraggiando l'utilizzo di navi sub-standard; predisporre presso i porti di carico e scarico efficaci sistemi di reception facilities, in grado di accettare e smaltire correttamente i rifiuti di origine petrolifera e quelli di natura chimica, scoraggiandone, in tal modo, l'abbandono e lo scarico in alto mare. Tutto ciò allo scopo di non svilire e vanificare pesantemente l'impianto normativo esistente e di garantire l'effettiva sostenibilità delle nostre scelte di sviluppo. ■

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Marina Militare Italiana, "Riflessi della libertà dei mari sull'economia globale", Intervento del Capo di Stato Maggiore della Marina, Roma, 10.3.2009.
- [2] <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics>.
- [3] Hugo Grotius, "The Freedom of the Seas", The Lawbook Exchange, Ltd., 2001, 7.
- [4] U. Grozio o Hugo Grotius o Huig van Groot o Hugo de Groot (Delft, 10 aprile 1583 - Rostock, 28 agosto 1645). Giurista, filosofo, poeta e scrittore olandese.
- [5] U. Grozio, "Mare Liberum sive de iure quod batavis competit ad indicana commercial dissertation", F. Izzo (a cura di), Liguori, Napoli, 2007.
- [6] U. Grozio, "Il diritto della guerra e della pace", a cura di F. Russo e S. Mastellone, Centro Editoriale Toscano, Firenze, 2002, 61.
- [7] B. Santalucia, "I Libri opinionum di Ulpiano", Giuffrè, Milano, 1971, 190.
- [8] J. Locke, "Two Treatises on Civil Government", Awnsham Churchill Ed., London, 1689.
- [9] G.B. Pedrezzano, "Il Consolato del Mare", Editore Lucio Spineda, Venezia, 1612.
- [10] Carl Schmitt, "Terra e Mare", Adelphi, Milano, 2003.
- [11] John Selden o Seldenius (Salvington, 16 dicembre 1584 - Londra, 30 novembre 1654). Giurista, uomo politico ed erudito inglese.
- [12] Cornelis o Cornelius van Bijnkershoek (Middelburg, 29 maggio 1673 - L'Aia, 16 aprile 1743). Teorico del diritto e giurista olandese.
- [13] F. Caffio, "Glossario di Diritto del Mare", III Edizione, Supplemento alla *Rivista Marittima*, maggio 2007, Ministero della Difesa, Roma.
- [14] G. Lizza, "Territorio e potere", Utet, Torino, 1996, 118.
- [15] A. Di Bello, "Il Mare Liberum di Ugo Grozio: una grande impresa editoriale", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2007, 295, 462.
- [16] Imo, speciale Agenzia Onu. Attualmente conta 167 Stati membri.
- [17] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2005/35/CE del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 30.9.2005, n. L. 255/11.