

BIODIVERSITÀ E MARE: IL TRAGUARDO DELL'ACCORDO BBNJ

Atti del Convegno del 21 marzo 2024



A cura di Gian Maria Farnelli

BIODIVERSITÀ E MARE: IL TRAGUARDO DELL'ACCORDO BBNJ

A cura di

Gian Maria Farnelli

Atti del Convegno del 21 marzo 2024

Dipartimento di Scienze giuridiche
Direttore Prof. Federico Casolari
Università di Bologna
Via Zamboni 27/29 40126 Bologna

ISBN – 9788854971806
DOI – <https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/8022>

Prima edizione: novembre 2024.

Il presente volume e tutti i contributi sono stati oggetto di referaggio e sono rilasciati sotto licenza Creative Commons Attribution 4.0 International license (CC-BY 4.0). Ogni altro diritto rimane in capo ai singoli autori.

Editing dei contributi e impaginazione: Silvia Catalano, Gian Maria Farnelli.
Copertina: logo del *Sustainable Development Goal 14: Life Below Water*, Nazioni Unite.



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Questo volume è stato realizzato con il supporto dell'Unità Analisi e Programmazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, in accordo con l'articolo 23-bis del Decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967. Le opinioni contenute in questo volume sono proprie dei relatori e non sono necessariamente attribuibili al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale o all'Università di Bologna.

SOMMARIO

Introduzione: il traguardo dell'Accordo BBNJ	1
<i>Gian Maria Farnelli</i>	
Il punto di vista della società civile	9
<i>Daniela Addis</i>	
La tutela della biodiversità nell'ordinamento giuridico italiano.....	19
<i>Valentina Veneroso</i>	
Il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica nel negoziato dell'Accordo BBNJ.....	33
<i>Valentina Mauriello</i>	
Le risorse genetiche marine oltre le giurisdizioni nazionali: riflessioni a margine di alcune previsioni della Parte II dell'Accordo BBNJ	49
<i>Ilaria Tani</i>	
Gli strumenti spaziali di gestione delle risorse marine nell'Accordo BBNJ	79
<i>Rosa Stella De Fazio</i>	
La valutazione di impatto ambientale nell'Accordo BBNJ tra valutazioni equivalenti, soglie e standard.....	89
<i>Elena Fasoli</i>	
Il sistema di soluzione delle controversie nell'Accordo BBNJ.....	115
<i>Roberto Virzò</i>	
L'interazione tra la Convenzione sulla biodiversità, il Protocollo di Nagoya e l'Accordo BBNJ	131
<i>Simone Vezzani</i>	

L'interazione tra l'Accordo BBNJ e strumenti, quadri giuridici e organismi regionali e subregionali che si applicano alle aree marine al di là delle giurisdizioni nazionali	151
<i>Andrea Caligiuri</i>	
Un nuovo impulso per il principio del patrimonio comune dell'umanità?	171
<i>Tullio Scovazzi</i>	
Note biografiche	191

INTRODUZIONE: IL TRAGUARDO DELL'ACCORDO BBNJ

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il negoziato dell'Accordo BBNJ. – 3. Panoramica dell'Accordo. – 4. Piano dell'opera.

1. L'Accordo di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e uso sostenibile della biodiversità marina in aree al di fuori della giurisdizione nazionale (Accordo BBNJ o Accordo)¹, adottato nel giugno 2023, è stato salutato da più parti come la dimostrazione di una ripresa del dialogo multilaterale in un contesto internazionale frammentato e polarizzato come quello attuale².

L'Accordo nasce dall'esigenza politica e giuridica di colmare una lacuna della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)³ relativamente alla disciplina della biodiversità marina nell'alto mare, dando quindi seguito alla crescente consapevolezza da parte tanto della comunità scientifica che di quella economica della ricchezza di tali risorse e della loro importanza in termini ambientali.

L'Accordo si propone di fornire un coordinamento tra discipline afferenti a branche diverse del diritto internazionale, con particolare riguardo al diritto internazionale del mare, come codificato dalla UNCLOS e dall'Accordo attuativo sulla conservazione e alla gestione degli stock ittici transzonali e degli stock ittici altamente migratori⁴, e al diritto internazionale dell'ambiente, con particolare riguardo alla Convenzione sulla diversità biologica (CBD)⁵ e al relativo Protocollo di Nagoya⁶,

¹ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (New York, 19 giugno 2023), United Nations, *Treaty Collection*, chapter XXI, sub chapter 10

² Si veda in questo senso il *report* del 7 marzo 2024 da parte dell'*International Institute for Sustainable Development*, disponibile all'indirizzo <https://enb.iisd.org/blue-leaders-high-level-event-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-summary>.

³³ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

⁴ *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* (New York, 4 agosto 1995), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2167, p. 3 ss.

⁵ *Convention on Biological Diversity* (Rio, 5 giugno 1992), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, p. 79 ss.

⁶ *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization* (Nagoya, 29 ottobre 2010), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3008, p. 3 ss.

consentendo la partecipazione non solo di Stati, ma anche di Organizzazioni regionali di integrazione economica quali la UE. A tal fine, l'Accordo non prevede solo obblighi sostanziali e procedurali di tutela della biodiversità marina, ma, in linea con la prassi tipica in materia di protezione dell'ambiente, si dota anche di un articolato apparato istituzionale che possa garantire la sua corretta attuazione nel tempo, tenendo conto di eventuali sviluppi scientifici e sociali.

Il presente volume, risultato di un dialogo di studio tenutosi sotto al patrocinio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna e della sezione italiana dell'*International Law Association* in data 21 marzo 2024, si propone di fornire una prima analisi sistematica dell'Accordo, presentandone i punti di luce e d'ombra, come punto d'inizio per un ampio dibattito su tale strumento giuridico, in vista della sua auspicabile entrata in vigore in tempi brevi⁷. La presente breve introduzione mira a fornire un inquadramento di massima dell'Accordo, indicandone sviluppo storico, struttura e principali disposizioni, oltre a fornire un piano della presente opera.

2. La storia del negoziato dell'Accordo BBNJ inizia nel 2004, con la risoluzione dell'Assemblea generale 59/24 con la quale venne istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* per lo studio della questione della tutela della biodiversità marina in aree oltre la giurisdizione nazionale⁸.

La prima fase dei lavori, dal 2004 al 2015, fu governata da tale gruppo di lavoro che nell'ambito delle proprie attività individuò quattro ambiti tematici – risorse genetiche marine, strumenti spaziali di gestione, valutazione d'impatto ambientale e *capacity building* – necessitanti di una particolare attenzione. Tali aree tematiche corrisponderanno ai quattro principali capitoli tematici durante il successivo negoziato intergovernativo, della cui esigenza si inizia a parlare già nel 2012 nel documento che conclude la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile Rio+20⁹.

La seconda fase, tra il 2015 e il 2017, venne inaugurata dalla costituzione da parte dell'Assemblea generale di un comitato preparatorio col mandato di elaborare «raccomandazioni sostanziali» (*substantive recommendations*) per una bozza di strumento, tenendo conto dei lavori già svolti dal gruppo di lavoro *ad hoc*¹⁰. Tale fase si concluse

⁷ Al momento in cui si scrive, l'Accordo conta 105 firmatari ma solo 14 ratifiche, rispetto alle 60 richieste per la sua entrata in vigore ai sensi dell'art. 68 dell'Accordo stesso.

⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/59/24, 4 febbraio 2005, par. 73.

⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *The Future We Want*, UN Doc. A/RES/66/288, 11 settembre 2012, par. 162.

¹⁰ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Development of an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/RES/69/292, 6 luglio 2015, par. 1(a).

con la risoluzione 72/249, con cui l'Assemblea generale convocò la Conferenza intergovernativa per l'elaborazione dell'Accordo BBNJ¹¹.

La Conferenza si è sviluppata in 5 sessioni negoziali, precedute da riunioni organizzative informali a carico della presidenza della conferenza, attribuita all'Ambasciatrice Rena Lee, nell'aprile 2018.

La prima sessione, tenutasi nel settembre 2018, constò in una discussione in plenaria sui 4 capitoli, conclusasi con una prima proposta della Presidenza relativamente a un testo di lavoro, sostituita da un documento dal titolo *President's Aid to Discussion* durante la seconda sessione tra marzo e aprile 2019 e successivamente da un cosiddetto *Zero text* oggetto di discussione e negoziato durante la terza sessione dell'agosto 2019. Durante tale terza sessione, in considerazione delle difficoltà nel portare avanti il negoziato in plenaria, si decise di aggiungere alle sessioni formali delle «sessioni informali» parallele, presiedute da facilitatori e divise per capitoli, in modo da accelerare il processo negoziale.

Dopo la pausa derivante dalla pandemia da COVID-19 tra il 2020 e il 2021, durante la quale vennero portati avanti gruppi di lavoro intersessionali virtuali, il negoziato riprese con la quarta sessione nel marzo 2022 durante la quale si raggiunsero importanti punti di accordo sull'architettura istituzionale e sulla condivisione dei benefici derivanti dalle risorse genetiche marine, pur rimanendo evidente la distanza tra le delegazioni dei Paesi sviluppati e del cosiddetto «Sud globale» su importanti aspetti conservazionisti, finanziari e di interazione con altri quadri giuridici. Durante questa sessione divenne particolarmente importante il ruolo dei gruppi regionali, con particolare riguardo a quello africano, quello caraibico (CARICOM) e quello dei piccoli stati insulari del Pacifico (PSIDS), oltre a quello dell'Unione Europea.

Il testo è stato infine adottato durante la quinta e ultima sessione, iniziata nell'agosto 2022, sospesa e ripresa tra fine febbraio e inizio marzo 2023, trovando una composizione rispetto agli ultimi punti giuridici e finanziari ancora aperti.

3. L'Accordo è composto da dodici parti, per un totale di 76 disposizioni, preceduto da un preambolo sugli obiettivi generali, tra cui l'interesse comune di tutta l'umanità verso la realizzazione di un ordine economico internazionale informato a principi di sviluppo sostenibile ed equa ripartizione delle risorse, nel rispetto della sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica di ciascuno Stato. Chiudono l'accordo due allegati tecnici contenenti elenchi indicativi e non esaustivi rispettivamente dei criteri rilevanti ai fini dell'identificazione di aree in cui istituire strumenti di gestione zonale delle risorse genetiche ai sensi dell'art. 19, da un lato, e misure di capacity-building e trasferimento di tecnologia marina rilevanti ai fini degli artt. 1, par. 10, e 44, dall'altro.

¹¹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, *International legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/RES/72/249, 19 gennaio 2018, par. 1.

La Parte I contiene disposizioni di carattere generale circa le finalità e l'ambito di applicazione dell'Accordo. Tra queste, si segnala in particolare l'art. 1 sulle definizioni, che riproducono in buona parte quelle già consolidate nella disciplina internazionale, in particolare come contenuta nella CBD¹², con la sensibile aggiunta di una dettagliata definizione di «tecnologia marina» che include, tra le altre cose, informazioni e dati derivanti da attività di ricerca scientifica, documentazione e strumenti finalizzati allo sviluppo di metodologie di ricerca, e metodi di analisi e conoscenze di natura tecnica, scientifica e giuridica relativi alla conservazione e uso sostenibile delle risorse genetiche marine. Si segnalano altresì l'art. 5, che dispone che l'Accordo BBNJ debba essere interpretato in maniera conforme alla UNCLOS, riproducendo in maniera quasi identica quanto previsto all'art. 4 dell'Accordo sui banchi di pesce, e l'art. 7, che indica i principi generali applicabili all'Accordo BBNJ, tra cui il principio del patrimonio comune dell'umanità, le libertà dei mari, inclusa la libertà di ricerca scientifica marina e il principio dell'equa distribuzione dei benefici.

La Parte II, dedicata alla disciplina sulla raccolta e utilizzazione delle risorse genetiche marine, include nel proprio ambito di applicazione qualsiasi attività, ad eccezione della pesca, relativa al materiale genetico in senso stretto e alle informazioni digitali di sequenziamento di risorse genetiche marine (*digital sequence information*; DSI). Tale disciplina impone obblighi di notifica delle attività relative a risorse genetiche marine e DSI, da effettuarsi attraverso il *Clearing House Mechanism*, nonché la condivisione dei benefici, monetari e non monetari, derivanti dalle attività su risorse genetiche marine e DSI. La condivisione dei benefici monetari avviene attraverso un Fondo speciale, parte integrante del complesso meccanismo finanziario dell'Accordo, da finanziarsi mediante contributi fissi versati dagli Stati, secondo percentuali stabilite dalla Conferenza degli Stati Parte (CoP) sulla base delle raccomandazioni di un apposito Comitato *ad hoc*. Viene inoltre stabilito che la CoP, con cadenza biennale, quantifichi i benefici economici derivanti dalla commercializzazione di prodotti derivanti dall'uso di risorse genetiche marine o delle relative DSI ed eventualmente ridefinisca quantità e modalità di versamento al Fondo speciale tenendo conto di tale elemento.

La Parte III contiene disposizioni relative agli strumenti di gestione spaziale, comprese le aree di protezione marina, prevenendo particolari obblighi di consultazione di tutti i soggetti interessati, in particolare in caso di cosiddette *high-sea pockets*¹³, prima dell'istituzione di una simile area da parte della CoP. L'istituzione, da approvarsi in linea generale per *consensus*, segue i criteri indicativi per la determinazione

¹² Si veda, ad esempio, la definizione di «risorse genetica marina» (*marine genetic resource*), la quale unisce le definizioni di «materiale genetico» (*genetic material*) e di «risorsa genetica» (*genetic resource*) contenute nella CBD, come pure l'identica definizione di «uso sostenibile» (*sustainable use*)

¹³ L'Accordo non definisce precisamente le *high-sea pockets*, limitandosi a riferirsi a «areas that are entirely surrounded by the exclusive economic zones of States» (art. 21, par. 4).

delle zone in cui istituire tali strumenti elaborati dall'Organismo tecnico e scientifico, cui spetta anche la verifica del rispetto dei requisiti formali di cui all'art. 19.

La Parte IV disciplina la valutazione d'impatto ambientale (VIA), stabilendo una serie di requisiti procedurali e impostando un procedimento su quattro fasi che mette al centro lo Stato entro la cui giurisdizione si svolge l'attività. Si stabilisce che la soglia in cui la VIA divenga obbligatoria è quella di qualsiasi attività che abbia un effetto sulla diversità biologica marina non minore o transitorio, o i cui effetti siano sconosciuti o poco compresi. L'obbligo di VIA è inoltre affiancato dall'obbligo di tenere sotto osservazione le attività autorizzate, oltre che dall'obbligo per le Parti di svolgere, individualmente o congiuntamente, una valutazione ambientale strategica relativa a programmi di attività in ABNJ.

La Parte V disciplina le misure di *capacity building* e di trasferimento di tecnologie marine, mirando a consentire e favorire una cooperazione inclusiva, equa ed efficace alle attività previste dall'Accordo BBNJ, sviluppare capacità scientifica e tecnologica marina e ampliare, diffondere le conoscenze in materia di conservazione e uso sostenibile della diversità biologica marina in aree al di fuori della giurisdizione nazionale. Tale Parte impone obblighi di cooperazione, in particolare a favore degli Stati in via di sviluppo, e di garanzia della appropriatezza e affidabilità delle tecnologie trasferite, tenendo conto degli interessi anche dei soggetti privati detentori delle tecnologie marine medesime. Viene inoltre disposto che un apposito Comitato sul *capacity building* e trasferimento delle tecnologie marine, istituito come organismo ausiliario della CoP, verifichi periodicamente l'attuazione di tale parte.

La Parte VI fornisce l'assetto istituzionale, incentrato sulla CoP, alla quale spetta il compito di valutare l'attuazione dell'Accordo BBNJ da parte degli Stati parte, in linea con la consolidata prassi in ambito di accordi multilaterali in materia ambientale. A tale dovere, viene aggiunta in maniera innovativa la facoltà di formulare richieste di parere consultivo al Tribunale internazionale del diritto del mare. La CoP adotta i propri atti primariamente per consensus o, laddove ciò non sia possibile, mediante maggioranza variabile a seconda dell'oggetto della decisione o raccomandazioni: se tali atti trattano questioni sostanziali, essi saranno adottati a maggioranza dei $\frac{2}{3}$ delle Parti presenti e votanti; se su questioni di procedura, saranno adottati a maggioranza semplice delle Parti presenti e votanti; se relativi al budget, viene richiesta la maggioranza dei $\frac{3}{4}$ delle Parti presenti e votanti. La Parte VI istituisce inoltre l'Organismo tecnico e scientifico, dotato di competenze in ambito relazione all'istituzioni di strumenti di gestione zonale e alla valutazione d'impatto ambientale, un Segretariato, la cui sede e le cui modalità di funzionamento saranno stabilite durante la prima riunione della CoP, e infine il *Clearing House Mechanism*, una piattaforma ad accesso libero deputata allo scambio di informazioni rilevanti ai fini dell'esecuzione dell'Accordo. Giova inoltre ricordare che l'assetto istituzionale è completato da organismi previsti da disposizioni contenute in altre parti dell'Accordo, ossia il Comitato per l'accesso e la condivisione (art. 15), il Comitato sul *capacity-building* e il trasferimento di tecnologia marina (art. 46), il

Comitato finanziario (art. 52) e il Comitato per l'attuazione e l'osservanza dell'Accordo (art. 55).

La Parte VII è composta da un'unica disposizione relativa al meccanismo finanziario e alle relative risorse, l'art. 52, che disciplina il complesso assetto finanziario dell'Accordo BBNJ, costituito dal budget stabilito dalla CoP e da un Meccanismo finanziario, i cui obiettivi strategici sono stabiliti dalla CoP, unitamente ai criteri di accesso alle linee di credito. Le risorse del Meccanismo finanziario derivano da tre canali di finanziamento, ossia un Fondo volontario, finalizzato a favorire la partecipazione dei Parsi in via di sviluppo e finanziato da contributi volontari degli Stati; un Fondo speciale, finalizzato al finanziamento di attività di *capacity building* e di assistenza nell'attuazione dell'Accordo BBNJ da parte dei Paesi in via di sviluppo, finanziato attraverso i contributi derivanti dalla condivisione dei benefici monetari dell'utilizzo delle risorse genetiche marine e DSI; e il Fondo del *Global Environmental Facility*, anch'esso finalizzato al finanziamento di attività di capacity-building e di assistenza nell'attuazione dell'Accordo BBNJ da parte dei Paesi in via di sviluppo.

La Parte VIII dispone obblighi di diligenza e reportistica relativamente all'osservanza e attuazione dell'Accordo, istituendo un comitato apposito le cui precise regole di composizione e attività dovranno essere adottate dalla CoP.

La Parte IX disciplina la soluzione delle controversie, rispecchiando fedelmente le disposizioni della UNCLOS a riguardo per non creare un meccanismo parallelo, dedicando particolare attenzione alla problematica degli Stati non parte della UNCLOS, ma parte dell'Accordo BBNJ.

Le Parti X e XI sono composte ciascuna da un'unica disposizione relative rispettivamente agli Stati non parte dell'Accordo BBNJ e alla buona fede.

Infine, la Parte XII contiene disposizioni finali, tra cui quella relativa all'entrata in vigore dell'Accordo 120 giorni dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica.

4. Il presente volume si compone di dieci contributi, oltre alla presente introduzione, che analizzano la genesi e le disposizioni dell'Accordo dal punto di vista della società civile, degli attori istituzionali e degli studiosi di diritto internazionale.

Il primo contributo, a firma di Daniela Addis, si concentra sul ruolo della società civile relativamente alla tutela della biodiversità marina e nell'attuazione dell'Accordo BBNJ in particolare.

Il secondo contributo, da parte di Valentina Veneroso, analizza la disciplina italiana in materia di tutela della biodiversità, prestando particolare attenzione alla riforma costituzionale del 2022 che ne ha incluso la protezione tra i principi fondamentali della Repubblica.

Il terzo contributo, elaborato di Valentina Mauriello, presenta il ruolo del Governo italiano, con particolare riguardo al ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nell'attuazione dell'Accordo, tenendo conto anche degli impegni nell'ambito del G7.

Il quarto contributo, a firma di Ilaria Tani, si concentra sulla Parte II dell'Accordo BBNJ dedicata alla gestione delle risorse genetiche marine e alla condivisione dei benefici, evidenziando l'interazione tra l'Accordo BBNJ e altri trattati multilaterali di tutela degli investimenti.

Il quinto contributo, da parte di Rosa Stella De Fazio, analizza la Parte III dell'Accordo sugli strumenti di gestione zonale, fornendo primi spunti critici sul ruolo che le organizzazioni regionali e gli organismi settoriali potranno svolgere in materia.

Il sesto contributo, elaborato da Elena Fasoli, approfondisce la Parte IV sulla valutazione d'impatto ambientale, fornendo una analisi particolare del concetto di «equal assessment» contenuto all'art. 29, par. 4, dell'Accordo per sviluppare un coordinamento tra la procedura prevista dall'Accordo e le procedure previste da altri trattati.

Il settimo contributo, ad opera di Roberto Virzo, analizza le disposizioni dell'Accordo BBNJ relative alla soluzione delle controversie e il loro rapporto con la Parte XV dell'UNCLOS.

L'ottavo contributo, di Simone Vezzani, tratta del rapporto tra la CBD, il Protocollo di Nagoya e l'Accordo BBNJ, evidenziando elementi di criticità, come la definizione di DSI, che richiederanno un attento coordinamento tra i due regimi.

Il nono contributo, presentato da Andrea Caligiuri, tratta direttamente il rapporto tra l'Accordo BBNJ e altri accordi globali, regionali o settoriali, individuando i meccanismi e le modalità di coordinamento soprattutto con riguardo agli strumenti di gestione zonale.

Il decimo e ultimo contributo, a firma di Tullio Scovazzi, tratta del rapporto tra il principio del Patrimonio comune dell'Umanità e quello della Libertà dei mari, entrambi indicati come principi guida dell'Accordo all'art. 7, fornendo argomenti a supporto dell'ipotesi secondo cui il ruolo attribuito alla COP e alla condivisione dei benefici faccia prevalere il primo sul secondo.

Nel ringraziare ancora una volta i contributori a questo Volume, si auspica che esso possa essere il punto di partenza per ulteriori analisi di un accordo che potrebbe completare la disciplina della tutela dell'ambiente marino e fornire elementi innovativi rispetto al bilanciamento tra le esigenze di sviluppo economico e quelle di tutela delle risorse naturali condivise.

GIAN MARIA FARNELLI

IL PUNTO DI VISTA DELLA SOCIETÀ CIVILE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'Accordo BBNJ ed il suo ruolo. – 3. Il principio del patrimonio comune dell'umanità nell'UNCLOS e nell'Accordo BBNJ. – 4. Il ruolo della società civile. – 5. *Segue*: il ruolo della società civile nel processo di negoziazione del BBNJ. – 6. *Segue*: benefici del coinvolgimento della società Civile nel BBNJ. – 7. Sfide e limiti nel coinvolgimento della società civile. – 8. La partecipazione ambientale come diritto umano. – 9. Prospettive future. – 10. Conclusioni.

1. Voglio innanzitutto ringraziare gli organizzatori per il più che gradito invito a partecipare a questo importante volume, per il quale mi è stato chiesto un intervento sul punto di vista della società civile, forse considerando il punto di visuale privilegiato in quanto fondatrice e direttrice da oltre vent'anni di uno studio legale che si occupa in particolare dei diritti e della tutela degli spazi marini e in quanto co-fondatrice e presidente di un'associazione professionale che si occupa di mare e di politiche di genere, «Generazione Mare».

L'Associazione è nata recentemente, nell'ottobre 2022 – non a caso nell'ambito del decennio delle scienze del mare per lo sviluppo sostenibile proclamato dalle Nazioni Unite per il 2021/2030 – a sottolineare come le politiche del mare siano diventate uno dei temi fondamentali di attenzione per la società civile complessivamente considerata; con temi che potrebbero solo apparentemente sembrare distanti dalla vita quotidiana del cittadino e che invece lo possono non solo interessare, ma addirittura appassionare. L'informazione e la comunicazione hanno certamente svolto nel tempo un ruolo fondamentale nel far comprendere come questo spazio così immenso, che occupa ben 3/4 del nostro pianeta – che dovrebbe solo per questo chiamarsi Pianeta Mare – ci fornisce circa il 50% dell'ossigeno che respiriamo (l'altro 50% ci viene fornito dalle foreste), assorbe una quantità di anidride carbonica 35 volte superiore rispetto alle foreste terrestri, oltre a fornirci una serie di servizi ecosistemici per noi indispensabili. Diventa quindi fondamentale riconoscere e garantire la sua preservazione e tutela, attraverso innanzitutto la sua conoscenza, partecipando, ove possibile, a quei processi di formazione ed affermazione di strumenti giuridici internazionali, giuridicamente vincolanti, come appunto l'Accordo BBNJ.

2. L'Accordo sulla biodiversità marina nelle aree oltre la giurisdizione nazionale, noto come BBNJ (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*), è un accordo internazionale

promosso dalle Nazioni Unite con l'obiettivo di proteggere e sostenere la biodiversità marina nelle aree dell'oceano che si trovano al di fuori delle giurisdizioni nazionali.

Queste aree, spesso chiamate "alto mare", complessivamente rappresentano circa il 40% della superficie del nostro pianeta, il 64% della superficie degli oceani e quasi il 95% del loro volume e contengono una vasta gamma di ecosistemi e specie. La sua ricca biodiversità marina è fondamentale per il benessere del pianeta e degli esseri umani: gli oceani, infatti, garantiscono preziosi servizi ecosistemici in quanto forniscono ossigeno, regolano il clima e sono una fonte essenziale di cibo e mezzi di sostentamento per milioni di persone. Tuttavia, queste aree sono sempre più minacciate da attività umane come la pesca eccessiva, l'inquinamento da varie fonti, e i connessi impatti dovuti ai cambiamenti climatici. L'Accordo BBNJ cerca di affrontare queste sfide attraverso misure di conservazione e gestione sostenibile.

Si ricorda che il processo che ha portato alla formulazione dell'Accordo BBNJ è iniziato negli anni '90, con un crescente riconoscimento della necessità di proteggere le risorse marine al di fuori delle giurisdizioni nazionali. Le discussioni formali sono iniziate nel 2004, con la creazione del Gruppo di lavoro ad hoc aperto della Assemblea Generale delle Nazioni Unite per lo studio delle questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina nelle aree oltre la giurisdizione nazionale. Dopo anni di negoziati, nel 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato una risoluzione per sviluppare un accordo vincolante su questo tema.

L'Accordo BBNJ ha quattro obiettivi principali:

- a. Conservazione e uso sostenibile della biodiversità marina: stabilire misure per proteggere gli ecosistemi marini e garantire un uso sostenibile delle risorse.
- b. Aree Marine Protette (AMP): creare un quadro per l'istituzione e la gestione di aree marine protette in alto mare.
- c. Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA): introdurre requisiti per valutare l'impatto ambientale delle attività umane nelle aree oltre la giurisdizione nazionale.
- d. Capacità e trasferimento di tecnologie marine: Promuovere lo sviluppo delle capacità e il trasferimento di tecnologie marine ai paesi in via di sviluppo.

Il trattato è suddiviso in diverse sezioni che affrontano vari aspetti della conservazione e gestione della biodiversità marina. Include disposizioni per la raccolta e la condivisione dei dati scientifici, la cooperazione internazionale, il finanziamento delle misure di conservazione, e l'attuazione delle decisioni a livello nazionale e regionale.

3. Nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, «UNCLOS»), l'inclusione del principio del patrimonio comune dell'umanità anche nell'Accordo BBNJ – art. 7, con rimando al

principio sancito dalla Convenzione all'art. 136 – concretizza i suoi due obiettivi centrali, ossia la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina, da un lato, e, dall'altro, l'istituzione di un regime di governance degli oceani che sia equo per tutti i Paesi del mondo.

BBNJ Agreement, article 7 – General principles and approaches
 «In order to achieve the objectives of this Agreement, Parties shall be guided by the following principles and approaches: (...) (b) The principle of the common heritage of humankind which is set out in the Convention».

UNCLOS, article 136 - Common heritage of mankind
 «The Area and its resources are the common heritage of mankind».

È importante evidenziare come il principio del patrimonio comune dell'umanità sia servito non solo a porre al centro l'interesse dell'umanità nel suo complesso, ma anche a includere gli interessi delle generazioni future e considerazioni di equità globale.

Oggi, alla luce delle attuali crisi climatiche, della biodiversità e dell'ecologia, il principio del patrimonio comune dell'umanità incarna una risposta della comunità internazionale che allarga l'ambito delle preoccupazioni morali e politiche, dagli Stati, all'umanità, alle generazioni future, alla natura. L'inclusione del principio nell'Accordo BBNJ rappresenta pertanto un passo decisivo nella direzione di affrontare le crisi ecologiche contemporanee.

Ricordiamo, inoltre, che il suo art. 7 (k) prevede espressamente il principio del rispetto, promozione e considerazione dei diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali, quando si intraprendono azioni per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale.

BBNJ Agreement, article 7 – General principles and approaches
 «In order to achieve the objectives of this Agreement, Parties shall be guided by the following principles and approaches: (...) (k) The respect, promotion and consideration of their respective obligations, as applicable, relating to the rights of Indigenous Peoples or of, as appropriate, local communities when taking action to address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction».

In questo contesto, si deve fare un riferimento anche alla Parte IV sulle valutazioni di impatto ambientale e, in particolare, all'art. 32¹ sulla notifica e consultazione

¹ «1. Parties shall ensure timely public notification of a planned activity, including by publication through the Clearing-House Mechanism and through the secretariat, and planned and effective

pubblica, in cui è previsto che le Parti assicurino una tempestiva notifica e consultazione pubblica dell'attività pianificata, al fine di una quanto più inclusiva e trasparente partecipazione, anche attraverso la presentazione di osservazioni, di tutti

time-bound opportunities, as far as practicable, for participation by all States, in particular adjacent coastal States and any other States adjacent to the activity when they are potentially most affected States, and stakeholders in the environmental impact assessment process.

Notification and opportunities for participation, including through the submission of comments, shall take place throughout the environmental impact assessment process, as appropriate, including when identifying the scope of an environmental impact assessment under article 31, paragraph 1 (b), and when a draft environmental impact assessment report has been prepared under article 33, before a decision is made as to whether to authorize the activity.

2. Potentially most affected States shall be determined by taking into account the nature and potential effects on the marine environment of the planned activity and shall include:

(a) Coastal States whose exercise of sovereign rights for the purpose of exploring, exploiting, conserving or managing natural resources may reasonably be believed to be affected by the activity;

(b) States that carry out, in the area of the planned activity, human activities, including economic activities, that may reasonably be believed to be affected.

3. Stakeholders in this process include Indigenous Peoples and local communities with relevant traditional knowledge, relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, civil society, the scientific community and the public.

4. Public notification and consultation shall, in accordance with article 48, paragraph 3, be inclusive and transparent, be conducted in a timely manner and be targeted and proactive when involving small island developing States.

5. Substantive comments received during the consultation process, including from adjacent coastal States and any other States adjacent to the planned activity when they are potentially most affected States, shall be considered and responded to or addressed by Parties. Parties shall give particular regard to comments concerning potential impacts in areas within national jurisdiction and provide written responses, as appropriate, specifically addressing such comments, including regarding any additional measures meant to address those potential impacts. Parties shall make public the comments received and the responses or descriptions of the manner in which they were addressed.

6. Where a planned activity affects areas of the high seas that are entirely surrounded by the exclusive economic zones of States, Parties shall:

(a) Undertake targeted and proactive consultations, including prior notification, with such surrounding States;

(b) Consider the views and comments of those surrounding States on the planned activity and provide written responses specifically addressing such views and comments and, as appropriate, revise the planned activity accordingly.

7. Parties shall ensure access to information related to the environmental impact assessment process under this Agreement. Notwithstanding this, Parties shall not be required to disclose confidential or proprietary information. The fact that confidential or proprietary information has been redacted shall be indicated in public documents».

gli Stati e delle parti interessate, inclusa la società civile (oltre che le popolazioni indigene e le comunità locali con conoscenze tradizionali rilevanti, gli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali competenti, la comunità scientifica e il pubblico), al processo di valutazione dell'impatto ambientale per gli effetti potenziali sull'ambiente marino dell'attività prevista.

Le Parti sono quindi tenute a garantire l'accesso alle informazioni relative al processo di valutazione dell'impatto ambientale e a rendere pubbliche le osservazioni ricevute e le risposte o le descrizioni del modo in cui sono state affrontate (ma non anche a divulgare informazioni riservate o proprietarie).

L'Accordo BBNJ si è quindi caratterizzato per l'affermazione, durante i negoziati, dell'importanza e necessità di disporre di consultazioni periodiche con i portatori d'interessi coinvolti, in particolare con le organizzazioni della società civile e altre organizzazioni rappresentate nel contesto delle Nazioni Unite, garantendone l'accesso alle informazioni.

4. Nella protezione della biodiversità marina assume un ruolo chiave quello della società civile, dove il termine 'società civile' designa tutte le forme di azione sociale, messe in atto da persone o gruppi, che non sono né collegati né gestiti da autorità statali.

La società civile – che comprende anche le organizzazioni non governative (ONG), le popolazioni indigene e le comunità locali, la comunità degli scienziati e i cittadini – gioca quindi un ruolo cruciale nel processo del BBNJ. La sua partecipazione, infatti, può influenzare positivamente la formulazione delle politiche, garantire che le voci di diverse comunità siano ascoltate e promuovere una maggiore trasparenza e responsabilità nelle decisioni internazionali.

È la società civile che, con l'obiettivo di proteggere l'oceano e le specie che ci vivono, attraverso la formazione di movimenti e l'organizzazione di dibattiti pubblici, formula posizioni da portare all'attenzione dei governi, con la richiesta che ne tengano il dovuto conto, influenzandone in tal modo le scelte da intraprendere. È sempre la società civile ad essere chiamata a supportare questi movimenti, ad esempio, informando che soltanto minime percentuali del mare e delle coste sono rigorosamente protetti; che molti degli animali che vi vivono sono in pericolo di estinzione; che – stando alle fonti del WWF – i 2/3, ossia quasi il 70% del mare aperto italiano è sotto assedio a causa del pesante traffico marittimo, della pesca insostenibile, del crescente inquinamento.

Il coinvolgimento della società civile è dunque essenziale per assicurare che il trattato risponda alle reali esigenze e preoccupazioni di tutte le parti interessate.

5. La società civile e, quindi, le ONG e le comunità locali hanno avuto un particolare ruolo attivo nel processo di negoziazione dell'Accordo BBNJ. Attraverso campagne

di sensibilizzazione, la partecipazione a conferenze internazionali e la presentazione di documenti di posizione, queste organizzazioni hanno contribuito a plasmare il contenuto del trattato. La partecipazione delle comunità locali è stata particolarmente importante per assicurare che le politiche riflettessero le esigenze e le esperienze delle realtà territoriali, delle culture locali, dei legami storico-culturali di coloro che vivono in stretta relazione con l'oceano.

Le consultazioni hanno riguardato, in particolare, la constatata esigenza di affrontare, in modo coerente e cooperativo, la perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi oceanici, dovuti in particolare agli effetti dei cambiamenti climatici sugli ecosistemi marini, quali il riscaldamento e la deossigenazione, l'acidificazione, l'inquinamento, compreso l'inquinamento da plastica, e l'uso non sostenibile degli oceani; nonché l'affermata esigenza di costituire un regime globale onnicomprensivo nel quadro dell'UNCLOS, per garantire una migliore conservazione e un miglior uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale.

Attraverso questo percorso, si è giunti a riconoscere il principio fondamentale di adottare un approccio che costruisca la resilienza degli ecosistemi, anche agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dell'acidificazione degli oceani, oltre a mantenere e ripristinare l'integrità degli ecosistemi, compresi i servizi di ciclo del carbonio che sono alla base del ruolo degli oceani nel clima.

Altro tema di grande impatto è certamente quello relativo all'avanzamento della conoscenza scientifica a sostegno delle politiche sulle estrazioni nel mare profondo, le sue implicazioni etiche e le conseguenze sociali; quindi, gli impatti ecologici dell'estrazione di noduli polimetallici e dell'estrazione massiccia di solfiti, che si dice essere necessario per il reperimento dei minerali indispensabili all'attuazione del *Green New Deal* e, in generale, alla proliferazione delle fonti rinnovabili elettriche e della mobilità elettrica. La prospettiva dell'estrazione mineraria in alto mare è stata accolta con severi avvertimenti da parte di scienziati e di importanti gruppi ambientalisti, che hanno evidenziato il rischio di danni irreversibili agli ecosistemi, parte dei quali non siamo ancora in grado di comprendere compiutamente. La certezza che, a qualsiasi scala, l'estrazione sul fondo marino esaurirà sistematicamente risorse, disturberà, danneggerà o rimuoverà elementi strutturali degli ecosistemi, causerà la perdita di biodiversità e dei servizi ecosistemici sta acquisendo un consenso crescente tra gli scienziati marini. Rimane difficile prevedere l'entità del danno potenziale e le conseguenze ecologiche per la biodiversità marina per la nostra ancora limitata comprensione del biota marino di acque profonde, ma ciò che è certo e che sarà di carattere intergenerazionale².

In questo contesto, l'influenza della società civile sulle politiche del trattato si è esercitata in particolare attraverso la pressione delle ONG, che ha portato a un maggiore riconoscimento dell'importanza delle aree marine protette e della necessità

² BRUSSATO, *Gli impatti ambientali delle miniere negli oceani*, *L'Astrolabio*, 13 ottobre 2020, reperibile nel sito <https://astrolabio.amicidellaterra.it>.

di valutazioni di impatto ambientale più rigorose. Si consideri, ad esempio, la posizione assunta e la pressione esercitata con la campagna «30x30», promossa da diverse ONG internazionali, che ha spinto per la protezione del 30% degli oceani entro il 2030. Questa campagna ha avuto un forte impatto sulle discussioni del BBNJ, contribuendo a inserire obiettivi ambiziosi di conservazione nel trattato.

Inoltre, le reti di scienziati e ricercatori hanno fornito rilevanti dati e sostanziali prove che hanno supportato decisioni informate e basate sulla scienza.

Si conferma in tal modo il ruolo nodale che la società civile riveste, nel rispetto del principio di trasparenza nell'Accordo BBNJ, ove è previsto, come detto, che la consultazione pubblica debba essere trasparente e inclusiva.

La partecipazione, cooperazione e collaborazione con la società civile è, inoltre, resa necessaria per garantire che le persone più colpite non siano escluse dal determinare il futuro del nostro oceano e il benessere umano che dipende da esso.

Come affermato da Arvid Pardo, il diplomatico maltese padre della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare:

«[L]’uso del patrimonio comune richiede un sistema di gestione che coinvolga tutti gli utenti. Anche se non tutti devono necessariamente condividere nella stessa misura, tutti partecipano alla gestione. Questa visione è una delle basi rivoluzionarie del concetto di patrimonio comune e deve essere applicata non solo ai fondali marini, ma anche allo spazio oceanico nel suo complesso»³.

6. Il coinvolgimento della società civile nel processo del BBNJ ha portato a una maggiore trasparenza e responsabilità. Le ONG hanno monitorato le negoziazioni e hanno informato il pubblico sui progressi e sulle sfide, garantendo che i governi siano tenuti a rendere conto delle loro azioni.

Le comunità locali e indigene hanno fornito un importante contributo di conoscenze locali e tradizionali che sono cruciali per la gestione sostenibile degli ecosistemi marini. Queste conoscenze complementano i dati scientifici e possono offrire soluzioni innovative e culturalmente appropriate per la conservazione.

Le ONG e le reti di società civile hanno ulteriormente organizzato programmi di formazione e *workshop* per rafforzare le capacità delle comunità locali e dei paesi in via di sviluppo. Tutto ciò ha contribuito a costruire competenze tecniche e a promuovere una gestione più efficace delle risorse marine.

³ Tratto dal celebre e lungimirante discorso che Arvid Pardo, il rappresentante permanente di Malta presso le Nazioni Unite, pronunciò davanti all'Assemblea Generale il 1° novembre 1967.

7. Nonostante i benefici, esistono diverse barriere alla partecipazione della società civile. Queste includono la mancanza di risorse finanziarie, l'accesso limitato alle informazioni e le difficoltà logistiche nel partecipare alle conferenze internazionali.

Si evidenzia, inoltre, l'esistenza di potenziali conflitti di interesse tra diverse organizzazioni della società civile e tra queste e i governi. Ad esempio, le ONG ambientaliste e le associazioni di pescatori possono avere visioni divergenti sulle politiche di conservazione, rendendo difficile raggiungere un consenso.

Un'altra sfida è costituita dalla opportunità di garantire che le politiche concordate siano effettivamente implementate e che portino ai risultati desiderati. Spesso, le misure di conservazione adottate a livello internazionale richiedono un lungo processo di adattamento e attuazione a livello nazionale e locale. Le ONG possono aiutare in questo processo, monitorando l'attuazione delle politiche e fornendo supporto tecnico e finanziario; ma spesso ci sono lacune significative tra le promesse fatte nelle negoziazioni internazionali e le azioni concrete intraprese sul campo.

8. Un'ultima riflessione attiene al riconoscimento del diritto alla partecipazione ambientale nell'alveo dei diritti umani, nella considerazione che la partecipazione pubblica rivela una stretta connessione con il tema dei diritti umani.

La protezione dell'ambiente da riconoscere, pertanto, come diritto umano con applicazioni specifiche, nella considerazione che la fornitura di servizi ecosistemici dipende dalla salute e dalla sostenibilità degli ecosistemi, che a loro volta dipendono dalla biodiversità.

Il pieno godimento dei diritti umani dipende quindi dalla biodiversità e – al contrario – il degrado e la perdita di biodiversità minano la capacità degli esseri umani di godere dei propri diritti umani, come affermato dal Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, sulla questione degli obblighi in materia di diritti umani relativi al godimento di un ambiente sicuro, pulito, sano e sostenibile⁴.

In tale prospettiva, non possiamo parlare di cambiare il rapporto dell'umanità con l'oceano senza parlare delle norme. Le leggi sono create dalle società in base ai loro valori: viceversa, le leggi possono rimodellare radicalmente i valori e i principi di base che guidano i decisori. Allo stesso modo, le leggi progettate per proteggere e conservare l'oceano si riveleranno inefficaci e non saranno applicate se il nostro rapporto – il rapporto della società civile – con l'oceano non cambierà. In questo modo, i valori, l'etica e le norme costituiscono importanti motori della politica e dell'attività economica e come tali devono essere affrontati, al fine di trasformare il rapporto dell'umanità con l'oceano da sfruttamento a rispetto e reciprocità.

⁴ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/34/49, 19 gennaio 2017.

9. Nel processo di implementazione dell'Accordo BBNJ sono previsti e auspicati ulteriori potenziali miglioramenti nella collaborazione con la società civile.

Per migliorare tale collaborazione tra BBNJ e la società civile, è fondamentale stabilire meccanismi più strutturati e inclusivi per la partecipazione delle organizzazioni non governative e delle comunità locali. Questi potrebbero includere la creazione di forum consultivi permanenti, l'istituzione di canali di comunicazione diretti con i negoziatori del trattato, e la promozione di partenariati tra governi e società civile per l'implementazione delle politiche di conservazione.

Un ruolo preminente è svolto sia dalle tecnologie sia dalle nuove forme di comunicazione. Le tecnologie emergenti, come i sistemi di monitoraggio satellitare e le piattaforme di big data, offrono nuove opportunità per migliorare la gestione delle risorse marine e il coinvolgimento della società civile. Le piattaforme digitali possono facilitare la condivisione di informazioni, la trasparenza e la partecipazione del pubblico nei processi decisionali. Inoltre, le tecnologie di comunicazione avanzate possono supportare le ONG e le comunità locali nel monitoraggio delle aree marine protette e nella denuncia di attività illegali, come la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (*Illegal, Unreported and Unregulated fishing*, «IUU»), fenomeno che ha significative ripercussioni non solo sulla sostenibilità delle risorse biologiche marine ma anche sull'economia del settore ittico.

Nel contesto di una crescente attenzione globale alle questioni ambientali, la governance della biodiversità marina diventa sempre più rilevante. La società civile continuerà a giocare un ruolo cruciale nel promuovere la sostenibilità e nel garantire che le politiche di conservazione siano efficaci e giuste. Le sfide globali, come i cambiamenti climatici e l'inquinamento marino, richiedono una collaborazione internazionale e un impegno costante da parte di tutti gli attori coinvolti, inclusa la società civile.

10. In conclusione, l'Accordo BBNJ rappresenta un passo significativo verso la protezione della biodiversità marina nelle aree oltre la giurisdizione nazionale, in cui la società civile ha giocato e continuerà a giocare un ruolo fondamentale nel processo di negoziazione e implementazione del trattato, apportando trasparenza, conoscenze locali, e competenze tecniche. Nonostante le numerose sfide, il coinvolgimento delle ONG e delle comunità locali ha già dimostrato di poter influenzare positivamente le politiche di conservazione.

Per affrontare le complesse sfide della governance marina globale, è essenziale mantenere e rafforzare la collaborazione tra tutte le parti interessate. La società civile deve essere vista non solo come un osservatore, ma come un partner chiave nella formulazione e attuazione delle politiche di conservazione.

Il successo dell'Accordo BBNJ e la protezione della biodiversità marina dipenderanno dalla capacità della comunità internazionale di lavorare insieme in modo inclusivo e trasparente. Investire nel coinvolgimento della società civile e nell'adozione

di approcci innovativi e basati sulla scienza sarà cruciale per garantire un futuro sostenibile per gli oceani e per le generazioni future.

DANIELA ADDIS

Abstract. — Within the framework of UNCLOS, the BBNJ Agreement included the fundamental principle of the common heritage of mankind, placing the interest of mankind as a whole at the centre, encompassing the interests of future generations in a consideration of global equity, thus representing a decisive step in addressing contemporary ecological crises.

The agreement was therefore characterised by the affirmation, during the negotiations, of the importance and necessity of having regular consultations with the stakeholders involved, in particular with civil society organisations and other organisations represented in the UN context, and ensuring their access to information.

The consultations focused in particular on the recognised need to address, in a coherent and cooperative manner, the loss of biodiversity and degradation of ocean ecosystems, due in particular to the effects of climate change on marine ecosystems; as well as the stated need to establish a comprehensive global regime under UNCLOS to ensure better conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction.

The role of civil society in the protection of marine biodiversity therefore assumes a key role, where the term civil society designates all forms of social action by persons or groups, which are neither linked to nor managed by state authorities. A key role of civil society in respecting the principle of transparency in the BBNJ agreement, where it is stipulated that public consultation must be transparent and inclusive. Participation, cooperation and collaboration with civil society is necessary to ensure that those most affected are not excluded from determining the future of our ocean and the human well-being that depends on it.

As stated by Arvid Pardo: "... the use of common heritage requires a management system that involves all users. Although not everyone has to share to the same extent, everyone participates in management. This vision is one of the revolutionary foundations of the concept of common heritage and must be applied not only to the seabed, but also to ocean space as a whole". Public participation reveals a close connection with the issue of human rights.

LA TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La tutela della biodiversità in Costituzione – 2. La tutela della biodiversità nell'ordinamento giuridico italiano: un mosaico complesso di norme – 3. Riferimenti alla biodiversità come concetto unitario nel Codice dell'ambiente e nel Codice penale – 4. La Strategia Nazionale per la Biodiversità – 5. Considerazioni conclusive.

1. Con il termine biodiversità si fa riferimento a un concetto relativamente recente¹, complesso e dai significati non sempre univoci, utilizzato in diversi contesti disciplinari².

In ambito giuridico, si fa universalmente riferimento alla definizione fornita dalla Convenzione sulla diversità biologica, trattato internazionale adottato da 150 paesi il 5 giugno 1992 aperto alla firma all'Earth Summit di Rio de Janeiro (CBD), che persegue tre obiettivi: la conservazione della diversità biologica, l'uso sostenibile delle sue componenti e giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

La CBD dà quindi la prima definizione giuridica della «diversità biologica» come «variabilità degli organismi viventi di ogni ordine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, e i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito di ogni specie, tra le specie e la diversità degli ecosistemi» (art. 2). Nella definizione fornita dalla CBD, quindi, la biodiversità è un concetto unitario che include diversi livelli di organizzazione biologica: la diversità genetica, intesa come ricchezza e variabilità dei geni all'interno di una determinata

¹ Il termine «biodiversità» deriva dalla contrazione dell'espressione «diversità biologica», formulata per la prima volta dal biologo statunitense T.E. Lovejoy nel descrivere la significativa diminuzione del numero di specie vegetali e animali presenti sul pianeta nel contributo *Changes in biological diversity*, in *The Global 2000 Report to the President, vol. II Technical Report*, Gerald O. Barney ed., New York, 1980, p. 327. Il primo utilizzo nella storia del termine contratto si attribuisce, in letteratura, al biologo e membro del segretariato della National Academy of Science (NAS) W.G. Rosen, che lo pronunciò in occasione dei lavori del NAS Symposium di Washington D.C., del 1986. I lavori del simposio furono poi pubblicati in una successiva opera a firma dell'ecologo E.O. Wilson dal titolo *Biodiversity*, Harvard Press University, Washington D.C., 1988.

² Sulla non univocità dei significati di «biodiversità» si veda l'introduzione di CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, nota 3 e MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, 2012, n. 3, p. 155 e ss.

specie, e la diversità di specie, ovvero la ricchezza di specie di organismi viventi in una determinata zona, territorio o in un habitat. Il concetto di biodiversità, inoltre, fa anche riferimento alla diversità degli ecosistemi.

La tutela della biodiversità nell'ordinamento giuridico italiano non è materia di una disciplina unitaria organica, ma è perseguita attraverso un sistema di norme piuttosto complesso, «multilivello» con riguardo al rango normativo (Costituzione, leggi statali, regionali, discipline regolamentari e norme di *soft law*) e – per lo più – di natura «derivata», cioè adottate per effetto della ratifica di trattati internazionali e/o di recepimento di direttive europee e di attuazione di regolamenti europei. Nel rappresentare questo intricato aggregato di discipline, non interessa in questa sede svolgere un'analisi puntuale delle relative norme, ma fornire uno sguardo d'insieme sull'oggetto del presente contributo, utilizzando come punto prospettico l'approccio adottato dal legislatore, ora volto alla tutela della «biodiversità» complessivamente intesa (approccio unitario), ora indirizzato verso obiettivi di tutela specifici o di specifiche componenti della diversità biologica (approccio settoriale).

2. Con riguardo alla tutela della diversità biologica unitariamente intesa nell'ordinamento italiano, il primo strumento normativo cui fare riferimento è la Carta costituzionale. La l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, inserendo un terzo comma all'art. 9 della Costituzione, infatti, ha incluso esplicitamente la tutela della biodiversità tra i principi fondamentali della Repubblica italiana («la Repubblica [...] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»). Al secondo periodo del nuovo terzo comma dell'art. 9, inoltre, ha precisato che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». La riforma ha anche modificato l'art. 41 in materia di esercizio dell'attività economica precisando che questa non possa svolgersi «in modo da recare danno alla salute e all'ambiente», antepoendo questi due limiti agli altri già presenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana, e riservando alla legge la possibilità di coordinare e di indirizzare l'attività economica pubblica e privata, per finalità sociali e anche – secondo il nuovo testo novellato – ambientali (comma 3)³.

³ Sulla riforma costituzionale si veda: CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *Istituzioni del Federalismo*, 2022, n. 4, p. 797 ss.; ID., *Virtù e Limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, n. 1, p. 127 ss. CHIARIELLO, op. cit., p. 146 ss. Sui lavori preparatori relativi alla proposta di legge di revisione costituzionale e il suo iter parlamentare durato tre anni si vedano anche i Dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato del 18 gennaio 2022 e del 7 febbraio 2022, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*; i contributi di CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 3, p. 285 ss.; COZZA, *La modifica degli artt. 9 e*

La riforma costituzionale è importante per la presente analisi sotto molteplici aspetti.

Innanzitutto, la scelta di riconoscere un'autonoma rilevanza alla «biodiversità» e agli «ecosistemi» esplicitamente inseriti nel testo dell'art. 9 accanto al termine «ambiente»⁴, rende la nostra Carta un'antesignana rispetto alla quasi totalità delle costituzioni europee che, con esclusione della Francia e della Finlandia, non comprendono esplicitamente la biodiversità e la sua tutela all'interno dei loro testi⁵ e testimonia il crescente rilievo della salvaguardia della diversità biologica nelle politiche ambientali dell'epoca contemporanea⁶.

Di indubbia rilevanza, inoltre, appare la collocazione topografica dell'intervento legislativo nell'ambito dei primi 12 articoli della Carta: per la prima volta, infatti, nella storia repubblicana è stato modificato il *corpus* dei «Principi fondamentali» (art. 9). Sotto questo profilo, è stato autorevolmente evidenziato come tale collocazione renda assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, insieme alla tutela ambientale, come valore

41 *Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, DPCE online, 2021, n. 4, p. 3391 ss.

⁴ Alcuni commentatori hanno rilevato come, da un punto di vista scientifico, nel linguaggio delle scienze biologiche, la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. possa destare «alcune perplessità, che potrebbero ripercuotersi anche in sede interpretativa». Il termine «ambiente», infatti, sarebbe già di per sé idoneo a includere la biodiversità (SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 2, p. 468) e la distinzione dei lemmi potrebbe portare a possibili conflitti interpretativi (RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, *federalismi.it*, 2021, p. 4). In deciso favore della scelta del legislatore costituzionale, invece, CECCHETTI, *La revisione degli articoli*, cit., p. 285 ss., che stigmatizza eventuali approcci al testo dell'art. 9 tesi a sottolineare l'inopportunità di distinguere la biodiversità e gli ecosistemi dall'ambiente, che sarebbe connotato da un eccessivo «rigorismo linguistico, che farebbe perdere di vista il senso e la funzione delle proposizioni di rango costituzionale». L'Autore sottolinea, invece, come la declinazione dei termini ambiente, biodiversità ed ecosistemi tenga conto di una ormai solida e consolidata pratica giudica, anche di livello internazionale e sovranazionale, che fa da anni un uso distinto di tali termini. La Corte costituzionale, con la recentissima sentenza 13 giugno 2024, n. 105 ha confermato che l'ambiente di cui al terzo comma dell'art. 9 Cost. è un bene unitario e che la biodiversità e gli ecosistemi ne sono componenti.

⁵ Sul punto si veda *La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli stati membri dell'Unione europea* in Dossier n. 396 di giugno 2021 del Servizio Studi del Senato, *Tutela dell'ambiente in Costituzione Note sull'A.S. n. 83 e abbinati-A*, nonché in Nota Breve n. 140 di ottobre 2019 del Servizio Studi del Senato. Sull'approccio francese alla tutela dell'ambiente e della biodiversità in Costituzione, con particolare attenzione ai contenuti della *Charte de l'Environment francese* del 2004, si veda COZZI, op. cit., p. 3403 ss.

⁶ La tutela della biodiversità ha infatti assunto una funzione centrale per le cruciali sfide che l'umanità si trova ad affrontare: dalla crisi climatica, a quella alimentare, fino anche alle crisi sanitarie globali, come dimostrato dalla recente pandemia da Covid-19 causata appunto da una zoonosi virale trasmessa da animale all'uomo.

costituzionale primario, ovvero come «principio fondamentale a carattere oggettivo» la cui concreta attuazione viene affidata – almeno in via prioritaria – alle cure delle istituzioni pubbliche e del legislatore⁷. Tale formulazione appare conforme non solo al contesto normativo dell’Unione europea e soprattutto all’approccio «per politiche» che da sempre caratterizza la disciplina in materia ambientale nell’ordinamento europeo, ma anche all’orientamento ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale in materia⁸.

Un aspetto altrettanto rilevante della riforma costituzionale è l’inserimento nel terzo comma dell’art. 9, dell’inciso «anche nell’interesse delle future generazioni» riferito alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Tale riferimento ha suscitato reazioni piuttosto contrastanti nella dottrina, tra chi ne ha valorizzato la portata innovativa⁹ e chi l’ha sminuita rilevando nell’inciso una valenza astratta e puramente simbolica¹⁰. Non sono mancati commenti radicalmente critici che hanno evidenziato l’assenza di un reale contenuto normativo per carenza di soggettività giuridica delle future generazioni, nonché una connotazione «marcatamente antropocentrica»¹¹ della formula.

Come hanno efficacemente evidenziato i sostenitori del richiamo in Costituzione (e anche ad avviso di chi scrive), questo principio di responsabilità intergenerazionale rappresenta un enunciato giuridico attuale, che apporta un innovativo parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali. Innanzitutto, lungi dall’essere una formula oscura e priva di riferimenti in ambito giuridico, costituisce un esplicito richiamo al principio di equità intergenerazionale ambientale sviluppatosi a livello

⁷ CECCHETTI, *La revisione degli articoli*, cit., p. 305; ID., *La disciplina sostanziale*, cit., p. 809 ss. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 2, p. 467. Gli Autori ritengono apprezzabile in tal senso anche la conformità alla disciplina europea.

⁸ A tale riguardo, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze della Corte Costituzionale, 28 giugno 2004 n. 196 e 14 novembre 2018 n. 198. È stato sottolineato come – sotto questo profilo – la riforma costituzionale assuma la dimensione della c.d. «revisione-bilancio» formalizzando in termini di diritto costituzionale positivo acquisizioni in tema di tutela ambientale e della biodiversità già presenti nell’ordinamento, poiché maturate nelle sentenze della Corte costituzionale già da una quindicina d’anni (CECCHETTI, *La revisione degli articoli*, cit., p. 298).

⁹ CECCHETTI, ult. op. cit., p. 309 ss.; COZZI, op. cit., p. 3391 ss., p. 3400; CHIARIELLO, op. cit., p. 131; GRASSO, *L’espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull’ambiente*, *Menabò di Etica ed Economia*, 2022, n. 169, che qualifica la modifica come «il plusvalore dell’inserimento della protezione dell’ambiente tra i Principi fondamentali della Costituzione».

¹⁰ MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, *federalismi.it*, 2022, n. 13, p. 201 ss. ritiene che l’inserimento della formula non rappresenti una innovazione significativa, essendoci già in Costituzione garanzie implicite di solidarietà intergenerazionale, in particolare negli artt. 2 e 3 secondo comma Cost., ovvero nella richiesta di adempiere ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

¹¹ Così RESCIGNO, op. cit., 2021.

internazionale, fondativo del concetto di «sviluppo sostenibile» («a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs»¹²) e conformativo della disciplina ambientale sin dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972¹³. In materia di biodiversità, in particolare, l'interesse alle «future generazioni» è esplicitamente richiamato nel testo della Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992, sia nel Preambolo («The Contracting Parties [...] determined to conserve and sustainably use biological diversity for the benefit of present and future generations»), che nella definizione di «uso sostenibile» delle componenti della biodiversità, secondo obiettivo del Trattato («Sustainable use» means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations» – Art. 2). Alla luce di queste precisazioni, la formula declinata in Costituzione appare significativa innanzitutto per avere scelto la locuzione «nell'interesse» delle generazioni future, che proietta una luce sulla responsabilità-dovere, *in primis* in capo al legislatore e alle istituzioni tutte (il soggetto dell'enunciato è «La Repubblica»), di elaborare e attuare politiche ambientali e di tutela della biodiversità «di lungo periodo». Altrettanto degna di nota è la scelta di anteporre alla formula la particella «anche», mantenendo così in primo piano i riferimenti oggettivi dell'azione e degli obiettivi di tutela – ossia l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi –¹⁴ e includendo un riferimento implicito

¹² La celebre definizione, ancora attuale, risale al Rapporto «Our Common Future» pubblicato dalla Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*, WCED) nel 1987 (c.d. «Rapporto Brundtland», dal nome della allora Presidente della Commissione Gro Harlem Brundtland). Per una sintesi sull'emersione e lo sviluppo di questo principio si veda ROSSI (G.) *Parte Generale*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*³, (a cura di Rossi), Torino, 2021, p. 30 ss.

¹³ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma 1972: «Principle 1: Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generation». Il riferimento alle «future generazioni» è esplicitamente inserito in diversi trattati internazionali in materia ambientale, oltre alla CBD. Era già presente nel Preambolo alla Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie della fauna selvatica, Bonn 23 giugno 1979. Ben più nota la formulazione adottata nella Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* -UNFCCC), con i richiami alle Risoluzioni delle Nazioni Unite sul tema citati nel Preambolo e la celebre enunciazione del Principio n. 1 «The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities». In questo contesto, ci si limita ad un sintetico rinvio alla cornice normativa richiamata, senza addentrarsi in un approfondimento sul complesso e vasto tema del principio di equità intergenerazionale, non oggetto del presente contributo.

¹⁴ CECCHETTI, *La revisione degli articoli*, cit., p. 310.

alle c.d. «generazioni presenti»¹⁵. La dottrina ha evidenziato, in conclusione, come la locuzione inserita nel testo dell'art. 9 dal legislatore costituzionale, da un lato conformi un vincolo alle scelte degli organi titolari di potestà normativa, imponendo ponderazioni e bilanciamenti orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte, dall'altro apra la strada ad un sindacato giudiziale di costituzionalità non più limitato alla sola «non manifesta irragionevolezza» o «arbitrarietà», ma integrato dalle più stringenti valutazioni di «idoneità, necessità, proporzionalità» in senso stretto delle misure scrutinate dal giudice delle leggi¹⁶.

Il richiamo alla sostenibilità delle politiche in materia di tutela della biodiversità, quale componente del bene «ambiente», infine, è ulteriormente sostenuto dalle modifiche all'art. 41 Cost. La modifica al comma 2, in materia di esercizio dell'attività economica pubblica e privata, oggi esplicita che questa non possa svolgersi «in modo da recare danno alla salute e all'ambiente», premettendo questi due vincoli agli altri già esistenti (sicurezza, la libertà e la dignità umana), e formalizzando nel diritto positivo limiti alla libertà di iniziativa economica e produttiva già affiorati in decenni di giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁷. Significativo anche l'intervento del legislatore costituzionale sul terzo comma dell'art. 41 che introduce le finalità ambientali (e quindi anche di tutela della biodiversità) come obiettivo costituzionalmente qualificato dei programmi e controlli che la legge determina per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata, agendo anche sul versante della discrezionalità politica e amministrativa¹⁸. La modifica, letta in combinato con la tutela della biodiversità «anche nell'interesse delle future

¹⁵ In questo, la formula – in base a quanto esplicitamente riferito nella Relazione al testo unificato presentato all'Assemblea del Senato – riecheggia quella dell'art. 20a della Costituzione tedesca («auch in Verantwortung für die künftigen Generationen»), che «da un lato vuole costituire un impegno a politiche ambientali di lungo periodo e dall'altro riprende, nella sostanza, il concetto di sviluppo sostenibile» (Relazione della 1° Commissione permanente al testo unificato (n. 83,212,938,1293,1532,1627,1632 e 2160-A), 25 Maggio 2021 – Relatrice senatrice Maiorino). La letteratura non ha mancato di sottolineare il riferimento alla Costituzione tedesca della legge di riforma dell'art. 9, sottolineandone anche gli effetti sul piano del sindacato di costituzionalità sulle leggi già affrontate dal *Bundesverfassungsgericht* tedesco, con la ormai celebre sentenza del 24 marzo 2021 sulla legge federale sul clima 2019, per gran parte fondata proprio sulla responsabilità verso le generazioni future (CECCHETTI, ult. op. cit., p. 311).

¹⁶ CECCHETTI, ult. op. cit., p. 310.

¹⁷ In numerose occasioni la Corte costituzionale si è espressa in materia di bilanciamento tra l'iniziativa economica e produttiva privata e la tutela ambientale. Ad es. Corte costituzionale, 7 marzo 1990 n. 127; 6 giugno 2001 n. 190. Sul punto si rinvia a CECCHETTI, *La disciplina sostanziale*, cit., p. 797 ss; COZZI, op. cit., p. 3402 ss. e all'approfondimento dedicato alla giurisprudenza costituzionale su iniziativa economica e ambiente nel *Dossier n. 396 di giugno 2021 del Servizio Studi del Senato*, cit.

¹⁸ Così COZZI, op. cit., p. 3401 ss.

generazioni» dell'art. 9, ha indotto parte della dottrina¹⁹ ad evidenziare un riferimento a quell'approccio imperniato sui «programmi generali d'azione ambientale» che caratterizza le politiche dell'Unione europea sin dagli anni '70, ai quali è espressamente affidata la fissazione di «obiettivi primari da raggiungere» (art. 192 comma 3 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) in un arco temporale di efficacia che supera significativamente la durata del mandato degli organi elettivi. In questo quadro i programmi d'azione ambientale sono arricchiti da una ampia varietà di documenti e atti aventi le caratteristiche di «programmazione strategica», piani di azione, libri veri, libri bianchi, comunicazioni e raccomandazioni. Questi programmi hanno un rilievo specifico anche per la diversità biologica. Nell'ottobre del 2020 il Consiglio europeo ha approvato la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030²⁰ proposta dalla Commissione UE, che si iscrive nel più ampio pacchetto di strategie adottate nell'ambito del *Green deal* europeo con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 in armonia con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

3. La riforma costituzionale del 2022 poc'anzi esaminata approda in un contesto che è possibile descrivere come un mosaico frammentario e non organico di norme – emanate fino alla fine degli anni '90 del secolo scorso e ancora oggi vigenti – che coesistono e concorrono a tutelare nel loro complesso la biodiversità e che si è soliti suddividere per settori, in relazione agli obiettivi specifici di tutela (es. foreste, fauna selvatica, risorse idriche, specie marine, aree naturali protette, zone umide, verde urbano ecc.)²¹.

¹⁹ CECCHETTI, *La revisione degli articoli*, cit., p. 295; più diffusamente, si richiamano le riflessioni dello stesso Autore in *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, *Diritto pubblico europeo online*, 2020, n. 1, p. 10 ss.

²⁰ La Strategia europea sulla biodiversità per il 2030 presenta un piano ambizioso e a lungo termine di iniziative, azioni e interventi per proteggere e ripristinare l'ambiente naturale e gli ecosistemi nell'Unione. Per un approfondimento si rinvia a CHIARIELLO, op. cit., p. 129 ss.

²¹ Nel passarle in rassegna, segue questo metodo CHIARIELLO, op. cit., p. 159 ss. Senza pretesa di esaustività, dato il numero imponente di norme da richiamare per poter compilare un catalogo completo, a mero titolo esemplificativo si richiamano alcune di queste: in materia forestale, il Regio Decreto n. 3267 del 30 dicembre 1923 («Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani», c.d. legge Serpieri), ad esempio, nato per limitare lo sfruttamento irrazionale di alcuni boschi e incentivare una appropriata attività selvicolturale e per frenare e regolamentare essenzialmente le attività agricole e pastorali, con l'espressa finalità di preservare le foreste, in virtù della loro prevalente funzione idrogeologica (il r.d. è stato poi aggiornato dal d. lgs. 18 maggio 2001 n. 221, successivamente a sua volta abrogato e sostituito dal recente d. lgs. 3 aprile 2018 n. 34 (testo unico in materia di foreste e filiere forestali). In materia di protezione della fauna selvatica e prelievo venatorio si rammenta la Legge n. 157 dell'11 febbraio 1992 e s.m.i. ed ancora a tutela della fauna si richiama la l. 7

La tutela della biodiversità come concetto «unitario» anche nell'ordinamento italiano, infatti, può senza dubbio essere fatta storicamente risalire alla ratifica della Convenzione sulla diversità Biologica di Rio de Janeiro nel 1992, avvenuta con l. 14 febbraio 1994. Prima dell'entrata in vigore del trattato, infatti, non esisteva una definizione giuridica della «diversità biologica» e quindi una idea di tutela complessiva della stessa.

Sul fronte della conservazione, un caposaldo nella materia è rappresentato dalla l. 6 dicembre 1991, n. 394 (c.d. «legge quadro sulle aree protette»), ambizioso provvedimento, approvato dopo un complesso iter normativo durato quasi 20 anni²², che detta i principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle «aree naturali protette». Le aree naturali protette sono qualificate dalla legge quadro come territori in cui siano presenti «formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale» «specie se vulnerabili» (art. 1), delimitati geograficamente da precisi confini e preservati e difesi – con diversi gradi di intensità – dall'intervento antropico. La norma (art. 1, comma 3) riserva a queste aree uno speciale «regime di tutela e di gestione», finalizzato a conseguire obiettivi di salvaguardia delle «specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici». Le aree naturali protette disciplinate dalla l. 394/1991 – classificate in riserve naturali statali o regionali, parchi nazionali o regionali e parchi e riserve marine (art. 2). Strumento centrale di *governance* è l'Ente parco, ente di amministrazione²³, i cui organi sono il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei Revisori del conti e la Comunità del Parco.

Alla base della disciplina delle aree naturali protette, alcune delle quali peraltro istituite in epoca pre-repubblicana²⁴, vi è una concezione di conservazione della natura

febbraio 1992 n. 150 che implementa la Convenzione di Washington del 1973 sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche minacciate di estinzione (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, nota anche come CITES) ecc. Ci si sofferma nel testo sulle principali normative in materia di «aree protette» e conservazione.

²² Interessante la ricostruzione del percorso storico che ha condotto all'adozione della legge n. 394/1991 illustrata da VALBONESI E BANDINI, *Il futuro dei Parchi. Dal locale al globale. Gli albori del Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, M.te Falterona e Campigna*, 2023, p. 41 ss. Sconfinata è la letteratura sulla legge quadro sulle aree naturali protette: tra i molti contributi della dottrina si richiama AA.VV., *Le aree naturali protette – diritto ed economia*, (a cura di Di Plinio e Fimiani), Milano, 2008; CHIARIELLO, op. cit., 2022, p. 160 ss.

²³ Sulla natura giuridica dell'Ente parco, nonché sulla sua composizione e funzionamento si rinvia a SALERNO, *La struttura organizzativa*, in AA.VV., *Le aree naturali protette*, cit., p. 58;

²⁴ Risale, ad esempio, al 1922 l'istituzione del Parco nazionale del Gran Paradiso, prima riserva di caccia di casa Savoia, «allo scopo di preservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio», che precede di pochi mesi l'istituzione del Parco nazionale d'Abruzzo. I primi Parchi sorgono con il dichiarato intento di proteggere alcune

non conformata all'origine ai riferimenti concettuali operativi e scientifici e all'approccio ecosistemico successivamente introdotti con la CBD²⁵.

Il sistema di conservazione della legge quadro sulle aree naturali protette, impostato sulla base di una delimitazione territoriale frammentata e «per isole», in quanto aree geograficamente delimitate e nettamente separate tra di loro, è stato successivamente affiancato dall'intervento rivoluzionario della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitat), che, coordinandosi con la precedente Direttiva 79/409/CEE²⁶ sulla conservazione degli uccelli selvatici (Direttiva Uccelli), istituisce la c.d. Rete europea Natura 2000, un *network* esteso di aree protette di dimensione europea.

Recepita tardivamente in Italia con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357²⁷, la Direttiva Habitat supera l'approccio alla conservazione di singole specie o aree geografiche, per

specifiche specie animali dal rischio di estinzione (ad esempio l'orso marsicano e il camoscio in Abruzzo e lo stambecco nel Gran Paradiso).

²⁵ Si veda sul punto la pubblicazione a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) AA.VV., *Parchi nazionali: dal capitale naturale alla contabilità ambientale*, 2013, p. 6. Gli autori sottolineano come il sistema di conservazione impostato dalla legge quadro sulle aree naturali protette e i suoi obiettivi di tutela «non hanno potuto tenere conto dei criteri ecologici che oggi regolano i sistemi naturali e che oggi sono alla base delle politiche di conservazione della biodiversità». Sull'approccio alla conservazione della natura della legge 394/1991 che tende considerare la comunità umana un «elemento disturbatore» dell'equilibrio naturale, anziché come parte integrante dell'ecosistema si richiamano anche le osservazioni di VALBONESI e BANDINI, op. cit., pp. 13 ss. e 72 ss.

²⁶ La Direttiva 79/409/CEE, recepita tardivamente in Italia con l. 11 febbraio 1992 n. 157, è stata abrogata e sostituita dalla Direttiva 2009/147/CE. Scopo della Direttiva Uccelli è «la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato» (art.1).

²⁷ In relazione al tardivo recepimento in Italia delle direttive «Natura» (così si identifica il corpus complessivo della direttiva Habitat e Uccelli) è interessante ricordare come fosse diffusa all'epoca la convinzione che entrambe le direttive potessero «trovare piena attuazione tramite una corretta applicazione della Legge 394/91» (così Comitato per le Aree Naturali Protette, *Approvazione del primo Programma triennale per le aree naturali protette*, delib. 21 dicembre 1993). Invece la legge quadro n. 349/1991, pur potendosi ritenere complementare a quella comunitaria, risultava appunto imperniata su principi e obiettivi di conservazione non del tutto coincidenti. Il legislatore nazionale provvede a darne attuazione solo in seguito alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea contro lo Stato italiano (causa C-142/97). Il d.P.R. n. 257/1997 è stato a sua volta modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003 n. 120 e completato dal d.P.R. 3 settembre 2002. Il primo assetto normativo di recepimento, infatti, si rivelava insufficiente, ad esempio limitandosi a prevedere genericamente che Regioni e Province autonome adottassero opportune misure di conservazione dei proposti SIC, nonché in parte del tutto scorretta, assimilando in modo arbitrario le procedure di «*valutazione di impatto ambientale*» di piani e progetti alla procedura di «*valutazione di incidenza*», strumento introdotto dalla direttiva Habitat per determinare e valutare gli effetti di un piano o di un intervento su un sito della rete Natura 2000. Sul tardivo e difficile recepimento in Italia delle Direttive natura si

adottarne uno unitario e onnicomprensivo di «salvaguardia della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo». Il legislatore europeo per raggiungere questo ambizioso obiettivo, nella consapevolezza che la ricchezza e la vitalità della diversità biologica dipende dagli spostamenti migratori delle specie, resa difficoltosa dalla frammentazione degli ambienti naturali, introduce il concetto «rete ecologica coerente» costituita da siti mirati alla conservazione di specifici habitat²⁸. Tali siti denominati «Zone Speciali di Conservazione» (ZSC) e «Zone di Protezione Speciale» (ZPS), sono identificati secondo un criterio scientifico sistematico, nell'ambito di 9 regioni biogeografiche (alpina, atlantica, boreale, continentale, macaronesica, mediterranea, pannonica, mar nero e steppa). L'insieme di tutti i siti definisce, così, un sistema connesso da un punto di vista funzionale: la rete, infatti, non è costituita solamente dai siti dai diversi paesi membri, ma anche da quei territori contigui ad essi e indispensabili per mettere in relazione ambiti naturali distanti spazialmente ma vicini per funzionalità ecologica. L'ulteriore elemento rivoluzionario è l'estensione della rete Natura 2000, che «non presenta limiti o frontiere» e che insiste su tutto il territorio europeo. Le direttive Natura, quindi, introducono una nuova concezione di *governance* sovranazionale della biodiversità, imponendo agli Stati membri di operare rivestendo una sorta di funzione di «trustees» di un patrimonio comune dell'Unione europea²⁹.

Accanto alle discipline di settore poc'anzi richiamate, il rilievo dato alla diversità biologica nell'ultimo decennio nelle politiche europee (e internazionali) ha portato gradualmente all'introduzione di riferimenti alla «biodiversità» unitariamente intesa in alcuni specifici contesti normativi. Per la finalità della presente trattazione, si intende fare qualche breve accenno, in particolare, alla tutela della biodiversità nella disciplina delle autorizzazioni e valutazioni ambientali di piani, programmi e progetti del d. lgs. n. 152/2006 s.m.i. (codice dell'ambiente) e nel codice penale.

Il codice dell'ambiente, principale strumento normativo della disciplina ambientale, pur non annoverando tra i suoi Titoli uno dedicato alla tutela della diversità

rinvia ai contributi di GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1999, n. 5, p. 11207 ss.; AMIRANTE e GUSMEROTTI, *Le aree protette e l'Europa. La rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, in Av. Vv., *Le aree naturali protette*, cit. p. 35 ss.; ADDIS, *Attuazione in Italia delle direttive 92/43/CEE «habitat» e 79/409/CEE «uccelli» in relazione alle aree protette marine*, *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 3/2002, p. 629 ss.;

²⁸ Definiti dalla Direttiva 92/43/CEE come «zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali, che i) rischiano di scomparire nella loro area di ripartizione naturale; ovvero ii) hanno un'area di ripartizione naturale ridotta a seguito della loro regressione o per il fatto che la loro area è intrinsecamente ristretta; ovvero iii) costituiscono esempi notevoli di caratteristiche tipiche di una o più delle nove regioni biogeografiche seguenti: alpina, atlantica, del Mar Nero, boreale, continentale, macaronesica, mediterranea, pannonica e steppica».

²⁹ Le citazioni richiamate sono di CASOLARI, *Il contributo dell'Unione europea alla tutela della biodiversità nell'interesse delle generazioni future: una visione d'insieme*, Aa. Vv. *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'unione europea* (a cura di Frulli), Napoli, 2023, p. 367 ss.

biologica³⁰, dedica qualche importante riferimento nella Parte Seconda, dedicata alla disciplina di VAS, VIA e AIA³¹. L'art. 4, in particolare, inserisce la «salvaguardia della biodiversità» e il rispetto della «capacità rigenerativa degli ecosistemi» tra le condizioni per la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti. La «biodiversità» è inoltre esplicitamente richiamata nella definizione stessa di «impatti ambientali»: l'art. 5, comma 1, lett. c) la indica tra i fattori descrittivi dei potenziali effetti significativi, diretti e indiretti, di un programma o di un progetto, che devono essere esaminati in fase di valutazione ambientale e successiva autorizzazione³².

Anche la disciplina penale si è recentemente arricchita, in seguito alla modifica operata dalla L. 22 maggio 2015, n. 68 al Codice penale, di alcuni importanti riferimenti alla «biodiversità». In particolare, l'art. 452 *bis* c.p., nel descrivere la fattispecie di inquinamento ambientale inserisce «la biodiversità» (e l'«ecosistema») tra i beni oggetto di «compromissione o deterioramento significativi e misurabili» causati dalla condotta dell'agente³³.

Ancor più significativo il delitto di «disastro ambientale» all'art. 452 *quater* c.p. che punisce con la reclusione da 5 a 14 anni, chiunque cagioni alternativamente «l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema» o «l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema» nella misura in cui l'eliminazione del danno risulti «particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali»³⁴.

4. Nella descrizione del quadro normativo interno a tutela della biodiversità, non può mancare un riferimento alla Strategia Nazionale per la Biodiversità (SNB), strumento adottato primariamente per rispondere agli impegni imposti dalla CBD, ratificata con l. n. 124/1994, che richiede alle parti contraenti di elaborare strategie, piani e

³⁰ Erroneamente ci si riferisce al decreto legislativo n. 152/2006 definendolo «Testo Unico». L'esclusione della materia della tutela della diversità biologica conferma che «testo unico» non è. L'ambito di applicazione è identificato all'art. 2 e si limita a: le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche; la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati; la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera; la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

³¹ Acronimi comunemente utilizzati per indicare le procedure di: valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA).

³² Modifica introdotta dal d.l. 24 giugno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014 n. 116.

³³ Il delitto è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000.

³⁴ Entrambe le fattispecie prevedono un'aggravante nel caso in cui l'inquinamento o il disastro siano prodotti in un'area naturale protetta, o in danno di specie animali o vegetali protette.

programmi per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica³⁵. La prima SNB adottata risale al 2010³⁶ ed è stata oggi sostituita dalla più recente Strategia Nazionale per la Biodiversità per il 2030, adottata con D.M. MASE 2 agosto 2023, n. 252³⁷.

Il documento integra i caratteri tipici degli atti di programmazione³⁸, in quanto, come emerge già dallo stesso titolo, è caratterizzato da una durata temporale di lungo periodo (dieci anni) e una chiara proiezione nel futuro, definisce obiettivi strategici, declinati in diversi ambiti di intervento, data la trasversalità della materia. La Strategia identifica anche specifici indicatori di riferimento per misurarne nel tempo i risultati con periodici monitoraggi e attività di *reporting* e identifica anche una lista di fonti di finanziamento attivabili. Allo stesso tempo la Strategia esplica una funzione di indirizzo, prevedendo, per ogni obiettivo strategico, concrete azioni e sotto-azioni di intervento destinate a una platea di pubbliche amministrazioni («soggetti attuatori/coinvolti») competenti nei vari settori interessati (aree protette; specie, habitat ed ecosistemi; cibo e sistemi agricoli, zootecnia; foreste; verde urbano; acque interne; mare; suolo). Rispetto a questo ultimo profilo emerge inequivocabilmente anche la funzione di coordinamento della SNB, che si occupa, appunto di «coordinare» questa molteplicità di azioni, soggetti e poteri che vanno ad incidere sui diversi settori³⁹. Sotto il profilo del coordinamento e della trasversalità della Strategia va evidenziato come il documento sia il risultato di un processo partecipato e condiviso nella sua stesura condotto dal MASE (DG-PNM), con il supporto tecnico dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), che prevede il coinvolgimento di diversi attori istituzionali (Amministrazioni centrali e locali), enti e portatori di interesse ed infine soggetto a un procedimento di consultazione pubblica,

³⁵ Art. 6 CBD: «*Each Contracting Party shall, in accordance with its particular conditions and capabilities: (a) Develop national strategies, plans or programs for the conservation and sustainable use of biological diversity or adapt for this purpose existing strategies, plans or programs which shall reflect, inter alia, the measures set out in this Convention relevant to the Contracting Party concerned; and (b) Integrate, as far as possible and as appropriate, the conservation and sustainable use of biological diversity into relevant sectoral or cross-sectoral plans, programs and policies*». Per un approfondimento sulla Strategia Nazionale per la Biodiversità si rimanda alla accurata analisi di CHIARIELLO, op. cit., p. 222 ss., che propone un'esegesi sulle sue molteplici funzioni, che qui si richiama in sintesi.

³⁶ Per alcuni riferimenti sulla genesi della prima Strategia Nazionale per la Biodiversità del 2010 e sul suo partecipato procedimento di approvazione, si veda, oltre al contributo di CHIARIELLO, op. cit., p. 222 ss., la Premessa alla stessa Strategia, reperibile nel sito <https://www.mase.gov.it/pagina/percorso-di-partecipazione-e-condizione-strategia-nazionale-biodiversita>

³⁷ <https://www.mase.gov.it/pagina/strategia-nazionale-la-biodiversita-al-2030>.

³⁸ CHIARIELLO, op.cit., p. 228, Si veda GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, in *Dizionario amministrativo*, (a cura di Guarino), Milano, 1983, p. 193.

³⁹ Si rimanda ancora a CHIARIELLO, op. cit., p. 228 ss., per una più approfondita analisi delle funzioni di indirizzo e coordinamento della SNB.

nella fase di valutazione e revisione. L'attuazione della Strategia, inoltre, è affidata a una governance multidisciplinare costituita da un Comitato di gestione (Amministrazioni centrali e territoriali) e da un Tavolo di Consultazione (associazioni, alleanze, confederazioni) nonché affiancata dal supporto tecnico-scientifico in capo ad ISPRA.

5. Con il presente contributo si è voluta dare una descrizione del complessivo quadro normativo nazionale nella materia della tutela della biodiversità da un punto prospettico che facesse emergere la complessità e la frammentarietà del sistema. Convivono diverse discipline di settore indirizzate a obiettivi di tutela specifici o di specifiche componenti della diversità biologica (approccio settoriale), accompagnate da alcuni riferimenti normativi più recenti alla tutela della biodiversità unitariamente intesa, mentre non esiste ad oggi una disciplina positiva unitaria e organica di *hard law* che delinea principi generali nella materia.

L'inerzia del legislatore nazionale in tal senso⁴⁰ si contrappone alle scelte di altri Paesi europei, quali ad esempio, la Francia, in cui vige dal 2016 una legge quadro adottata allo scopo di conservare, valorizzare e «restaurare» la diversità biologica (Loi n. 2016-1087 «Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages»)⁴¹. La legge quadro, oltre a delineare i principi generali nella materia e a nominare specifici organismi di *governance*, introduce un sistema di regole che disciplinano l'accesso alle risorse genetiche francesi e l'equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo («Titre V: Accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages»), in attuazione del terzo obiettivo della CBD e del Protocollo di Nagoya.

In assenza di una disciplina positiva vincolante organica e unitaria in materia di biodiversità nell'ordinamento italiano, la Strategia Nazionale per la Biodiversità

⁴⁰ La precedente Strategia Nazionale per la Biodiversità del 2010 evidenziava la necessità di emanare una specifica «*Legge Quadro nazionale per la conservazione e la valorizzazione della biodiversità*» per accompagnare l'attuazione degli obiettivi del documento (Strategia Nazionale per la Biodiversità, 2010, p. 7). La Strategia, inoltre, dedicava un ampio capitolo al tema delle «risorse genetiche» individuando l'obiettivo specifico di «*conseguire il terzo obiettivo della CBD per una giusta ed equa ripartizione dei benefici che derivano dal loro utilizzo*». Lungi dall'aver raggiunto l'obiettivo, l'Italia non ha nemmeno ancora ratificato il Protocollo di Nagoya alla CBD, entrato in vigore nel 2014 e che attua proprio il terzo obiettivo della Convenzione dell'accesso alle risorse genetiche e della giusta ed equa condivisione dei benefici che derivano dal loro utilizzo («*Access and Benefit Sharing*», ABS). Il Protocollo di Nagoya è stato approvato dall'Unione Europea con decisione del Consiglio n. 283/2014/UE e ratificato dalla maggior parte dei paesi europei, con la sola esclusione di Cipro, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia e Slovenia.

⁴¹ PEPE, *La tutela della biodiversità in Francia tra cambiamento climatico e politiche di transizione*, *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2022, n. 1. Qualche cenno al contenuto della legge quadro francese è evidenziato anche da CHIARIELLO, op. cit., p. 432 ss.

rappresenta uno strumento importante e destinato ad acquisire sempre maggiore centralità nella materia.

Sebbene non sia dotata di efficacia vincolante – annoverandosi tra gli atti di c.d. *soft law* al pari delle analoghe strategie europee –, la sua funzione è portata in auge, con maggiore enfasi rispetto al passato dalla riforma costituzionale del 2022. Il rilievo dato oggi nella Carta costituzionale ai programmi e alle politiche pubbliche ambientali di lungo periodo (art. 41), infatti, sembra consentire, e anzi promuovere, anche nella materia di tutela della biodiversità, un allineamento dell'ordinamento giuridico nazionale all'Unione europea e al suo metodo della programmazione ambientale.

VALENTINA VENEROSO

Abstract. — In the Italian legal system, the biodiversity is protected at various levels by an articulated and fragmented mosaic of rules, most of which were adopted to implement international treaties and European acts. Until the end of the last century, many laws in this subject aimed at the protection of specific components of the biodiversity (forests, wildlife, marine species...), mostly from a conservationist perspective. In the last two decades, a new approach to the protection of biodiversity has emerged, considering the biological diversity as a whole, without focusing on specific ecosystems or species. In 2022 the Italian Constitution has been amended to include the biodiversity protection «even in the interest of future generations» among the fundamental principles of the Italian Republic. This constitutional reform represents a historic step forward in the domestic regulation of biodiversity. However, unlike other European countries (e.g. France), Italy is still lacking a biodiversity framework law. In this persistent legislative inertia, the role of the National Biodiversity Strategy is set to become increasingly important.

IL RUOLO DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA NEL NEGOZIATO DELL'ACCORDO BBNJ

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'impegno dell'Italia per la protezione e conservazione dell'oceano e dei mari (iniziativa *30by30*). – 2. Il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) nel negoziato BBNJ. – 3. *Segue*: la posizione del MASE sulla Parte III dell'Accordo BBNJ (ABMT/AMP). – 4. Il futuro del BBNJ in Italia, la ZEE. – 5. La Dichiarazione G7 sul BBNJ: la *leadership* dell'Italia in ambito globale.

1. L'Italia è da sempre impegnata in tema di conservazione e protezione dell'oceano e dei mari, con un ruolo di rilievo nel contesto mediterraneo, in particolare attraverso la partecipazione attiva alla Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente – Piano di Azione per il Mediterraneo (UNEP/MAP). Ciò, avvalorato anche dalla sigla di due Accordi di cooperazione bilaterale con l'UNEP/MAP, il primo, nel 2016, per una durata di tre anni, ed il successivo, per il biennio 2022-2023, nell'ambito dei quali l'Italia ha contribuito a sostenere finanziariamente diverse attività del relativo programma di lavoro¹.

Sempre in ambito regionale, l'Italia è parte contraente dell'Accordo ACCOBAMS sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero, del mare Mediterraneo e dell'area atlantica contigua, partecipando attivamente alla sua attuazione, incluso attraverso l'erogazione di numerosi contributi volontari, al di là di quelli obbligatori, rispetto ai quali l'Italia è tra i maggiori contribuenti, finalizzati a supportare le attività dell'Accordo di particolare valenza nazionale².

L'Italia, insieme alla Francia ed al Principato di Monaco, è parte contraente dell'Accordo Pelagos sulla protezione dei mammiferi marini nell'area compresa tra i tre Paesi³, denominato Santuario Pelagos e inserito, da novembre 2001, nella lista delle Aree Specialmente Protette di importanza mediterranea (ASPIM) ai sensi del

¹ Reperibile nel sito <https://www.mase.gov.it/pagina/convenzione-di-barcellona-sulla-protezione-dellambiente-marino-e-della-regione-costiera-del>.

² Reperibile nel sito <https://www.mase.gov.it/pagina/accordo-la-conservazione-dei-cetacei-nel-mar-nero-mar-mediterraneo-e-zona-atlantica>.

³ Il Santuario si estende su una superficie di 87.500 kmq 2.022 km di costa e comprende le acque costiere e pelagiche di parte del Golfo del Leone, l'intero Mar Ligure, parte del Tirreno settentrionale e del Mar di Sardegna. Comprende due isole principali (Corsica e Sardegna del nord) e diverse isole minori francesi e italiane. Reperibile nel sito <https://pelagos-sanctuary.org/it/accordo-pelagos/>.

Protocollo relativo alle zone specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (SPA/BD) della su menzionata Convenzione di Barcellona.

Negli anni, attraverso i suoi strumenti di *governance*, l'Accordo Pelagos ha permesso di avviare e consolidare una proficua collaborazione tra i Paesi firmatari per la protezione dei mammiferi marini che popolano le acque del Santuario. Nel corso dell'ultimo incontro delle Parti, svoltosi a Nizza il 25 e 26 gennaio 2024, è stata adottata la Risoluzione 9.7, che ha aggiornato lo strumento della Carta di Partenariato, grazie alla quale i Comuni rivieraschi di Italia e Francia hanno manifestato la volontà di partecipare e contribuire alla implementazione operativa delle misure utili alla conservazione dei mammiferi marini del Santuario Pelagos.

Insieme alla Francia, alla Spagna ed al Principato di Monaco, l'Italia si è fatta promotrice, nell'ambito dell'Organizzazione Marittima Internazionale (*International Maritime Organization*, IMO) della designazione del Mediterraneo nord-occidentale quale Area marina Particolarmente Sensibile (*Particularly Sensitive Sea Area*, PSSA), in quanto area particolarmente vulnerabile agli impatti derivanti dal traffico navale e, pertanto, bisognosa di misure di protezione connesse al trasporto marittimo. La PSSA del Mediterraneo nord-occidentale, che ricomprende il Santuario Pelagos più il Corridoio dei Cetacei spagnolo, è particolarmente interessata da un'intensa navigazione marittima e dalla significativa presenza di mammiferi marini.

La PSSA, attraverso le sue misure di protezione associate, consentirà di diminuire il rischio di collisioni navi-cetacei e di contribuire al contempo alla riduzione delle emissioni in atmosfera connesse al traffico marittimo, favorendo, altresì, il raggiungimento degli obiettivi mondiali di decarbonizzazione.

In ambito globale, l'Italia è membro delle maggiori coalizioni ed alleanze nate negli ultimi anni con l'obiettivo comune di raggiungere un accordo mondiale sulla protezione di almeno il 30% delle aree terrestri e marine mondiali entro il 2030 (c.d. iniziativa *30by30*), tra cui, la *High Ambition Coalition for Nature and People* (HAC), copresieduta dalla Francia e dal Costa Rica⁴. Dal 2021, l'Italia è membro della *Global Ocean Alliance* (GOA)⁵, lanciata dal governo inglese nel 2019 al fine di veicolare azioni urgenti per la salvaguardia dell'oceano mondiale e proteggerne la fauna selvatica.

Obiettivo della GOA è la protezione del 30% dell'oceano mondiale entro il 2030, attraverso la creazione di un *network* di aree marine protette sia nelle Zone Economiche Esclusive (ZEE) degli Stati che nelle aree al di là della giurisdizione nazionale (alto mare). Il target *30by30*, inteso come «globale», nasce dalla considerazione che l'Aichi *target* 11⁶ della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) sulla conservazione di

⁴ Reperibile nel sito <https://www.hacfornatureandpeople.org/>.

⁵ Reperibile nel sito <https://www.gov.uk/government/topical-events/global-ocean-alliance-30by30-initiative/about>.

⁶ CBD, Aichi Target 11 : «By 2020, at least 17% of terrestrial and inland water areas and 10% of marine and coastal areas, including areas that are particularly important for biological diversity and ecosystem services, are conserved through ecologically representative and well-

almeno il 10% di aree marine e costiere, punto di riferimento nella comunità internazionale, non può garantire benefici ambientali tali da soddisfare gli obiettivi socio-economici definiti dall'Aichi *Target* 14⁷ della medesima Convenzione. Una copertura del 30% potrebbe, invece, favorire tale risultato.

L'iniziativa *30by30*, *core business* di HAC e GOA, è stata al centro dei negoziati relativi alla definizione del Quadro Globale sulla Biodiversità post 2020 (*Kunming Montreal Global Biodiversity Framework*, KMGBF)⁸, adottato con successo nel dicembre 2022, nel corso della quindicesima sessione della Conferenza delle parti della CBD (COP15).

Il target 3⁹ del KMGBF si pone, difatti, come obiettivo, l'efficace conservazione e gestione di almeno il 30% delle aree terrestri e marine entro il 2030, sostituendosi, così, al target di Aichi 11 che prevedeva, entro il 2020, la conservazione di almeno il 17% delle aree terrestri e acque interne e 10% delle aree marine e costiere e che allo scadere del 2020 non sembra essere raggiunto.

Diretta diramazione delle due alleanze HAC e GOA è la *Blue Leader*¹⁰, nata nel 2019 come alleanza di paesi ambiziosi e virtuosi, uniti dall'esigenza di richiamare la comunità internazionale verso azioni urgenti per la salvezza dell'oceano mondiale, alla luce delle evidenti crisi ambientali del clima, della pesca eccessiva e dell'inquinamento, tra le maggiori.

Nel novembre 2021, nel corso dell'*Ocean day*, organizzato ai margini della COP26 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC)¹¹, i *Blue Leader* si sono riuniti per la firma di una dichiarazione politica, la c.d. «Blue Leader Call for the Ocean», fissando i due macro obiettivi dell'alleanza:

connected networks of effectively and equitably managed protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated across the landscape and seascape».

⁷ CBD, Aichi Target 14: «By 2020, ecosystems that provide essential services, including services related to water, and contribute to health, livelihoods and well-being, are restored and safeguarded, taking into account the needs of women, indigenous and local communities, and the poor and vulnerable».

⁸ Reperibile nel sito <https://www.cbd.int/gbf>.

⁹ CBD, Target 3 del GBF: «Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial, inland water, and of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, recognizing indigenous and traditional territories where applicable, and integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean, while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes, recognizing and respecting the rights of indigenous peoples and local communities, including over their traditional territories».

¹⁰ Reperibile nel sito <https://www.theblueleaders.org/>.

¹¹ Reperibile nel sito <https://unfccc.int>.

- a. stabilire, nel contesto della CBD, un nuovo target globale sulla protezione di almeno il 30% dell'oceano mondiale entro il 2030, attraverso una rete di aree marine altamente e pienamente protette;
- b. concludere in maniera rapida un nuovo Trattato delle Nazioni Unite per la conservazione e protezione della biodiversità marina nelle aree al di là della giurisdizione nazionale al fine di assicurare un regime di *governance* dell'alto mare, attraverso la designazione ed implementazione di aree marine altamente e pienamente protette oltreché attraverso il rafforzamento della valutazione e gestione delle attività antropiche al di fuori di tali aree protette per prevenirne i significativi impatti avversi.

A differenza di GOA e HAC, nate per la definizione di un target di protezione generale della terra e mare, i *Blue Leader* si spingono oltre chiedendo non solo un target quantitativo ma soprattutto qualitativo. Quindi una protezione del 30% dell'oceano mondiale che sia però efficace e concreta onde evitare il c.d. *paper park scenario*¹².

L'Italia ha aderito alla Blue leader nel 2022, sposandone gli obiettivi, in particolare la necessità di un target di protezione del 30% di cui il 10% in regime di alta protezione dell'oceano che sia non solo quantitativo ma qualitativo. Ciò, in coerenza con l'impegno assunto in ambito Unione europea con la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030¹³, adottata dalla Commissione europea nel maggio 2020 ed approvata dagli Stati membri nell'ottobre successivo. La Strategia, nata come risposta dell'Unione europea alla necessità di proteggere e ripristinare l'ambiente naturale ed i relativi ecosistemi, inserisce, tra i suoi obiettivi, la protezione di almeno il 30% dei mari unionali, entro il 2030, di cui un terzo (circa il 10%) in maniera rigorosa, aumentando, così, il livello di ambizione con una copertura del 19% in più di aree marine protette rispetto ad oggi.

Nel pieno rispetto ed in sinergia con le azioni lanciate in tale quadro globale ed unionale, l'Italia ha lavorato affinché il target *30by30*, noto come target 3, fosse parte integrante del sopra menzionato KMGBF sostenendo, al contempo, la necessità della rapida finalizzazione del negoziato per la definizione di un Accordo mondiale sulla conservazione e uso sostenibile della biodiversità marina delle aree al di là della giurisdizione nazionale (Accordo BBNJ)¹⁴, quale risposta immediata al *30by30* a livello

¹² *Paper park* è una formula di uso sempre più comune nei maggiori contesti globali e regionali relativi alla conservazione e protezione delle aree protette. Con essa, si fa riferimento ad aree protette, siano esse terrestri o marine, esistenti solo sulla carta (cartine o mappe geografiche), in quanto prive di misure efficaci di conservazione e gestione.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Reperibile nel sito https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/doc_1&format=pdf.

¹⁴ (New York, 19 giugno 2023), United Nations, *Treaty Collection*, chapter XXI, sub chapter 10.

globale e contribuito al raggiungimento di target e obiettivi globali *ocean related*, come l'SDG14 dell'Agenda 2030.

Così facendo l'Italia ha confermato e rinforzato il suo forte impegno rispetto al *30by30* ed all'Accordo BBNJ ritenendoli elementi assolutamente interconnessi.

2. Con Risoluzione 72/249 del 24 dicembre 2017¹⁵, l'Assemblea generale dell'ONU ha deciso di istituire una Conferenza Intergovernativa (ICG) con il mandato di esplorare la fattibilità ed opportunità di un Accordo globale che definisca, nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS)¹⁶, precisi strumenti per la tutela della vita marina e degli habitat nelle aree marine al di fuori delle giurisdizioni nazionali (*UN High Seas Treaty*) e, nello specifico, uno strumento vincolante sulla conservazione ed uso sostenibile della biodiversità marina nelle aree al di là della giurisdizione nazionale. La Conferenza Intergovernativa si è riunita cinque volte, a partire dal 2018, lavorando a diverse versioni dell'Accordo e concludendo i lavori il 19 giugno 2023, con l'adozione del testo finale dell'Accordo BBNJ¹⁷.

L'Accordo BBNJ, strutturato in 12 parti e 2 Allegati tecnici, per un totale di 76 disposizioni, disciplina specifiche aree tematiche, come segue:

- a. Parte II sulle risorse genetiche marine, incluse le questioni relative alla condivisione dei benefici derivanti dal loro sfruttamento.
- b. Parte III sui c.d. «area based management tools» (ABMT), incluso le aree marine protette (AMP).
- c. Parte IV sulle valutazioni di impatto ambientale
- d. Parte V su *capacity building* e trasferimento di tecnologie marine

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha partecipato sin dall'inizio al negoziato sull'Accordo BBNJ, per la sua diretta competenza rispetto ad alcune parti del medesimo (cioè, parti II, III e IV), in stretto coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), quale capofila del *dossier* per l'Italia.

on-line: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf

¹⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/72/249, 24 dicembre 2017.

¹⁶ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/v1833.pdf>

¹⁷ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*
https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf.

Il MASE ha accolto il progetto di definizione di un Accordo mondiale che disciplinasse la *governance* dell'alto mare a condizione che venisse assicurato il rispetto, oltreché la sinergia e la complementarità, con i meccanismi e gli strumenti esistenti a livello globale e regionale. Tale posizione, presentata come *conditio sine qua non* del coinvolgimento del MASE nel processo negoziale, era fondata sulla necessità di assicurare che il nuovo Accordo non duplicasse, pregiudicasse o addirittura indebolisse quanto esistente, evitando, al contempo, un eccesso di *burden* ingiustificato in capo agli Stati.

Un occhio di riguardo è stato assicurato, prima di tutto, alla UNCLOS, quale primo ed obbligato punto di riferimento, essendo l'Accordo BBNJ concepito come sua diretta emanazione ed applicazione (cioè, *Implementing Agreement* di UNCLOS). Nello specifico, si è cercato di tutelare quanto disposto nella sezione dedicata all'alto mare, con riferimento alla libertà di ricerca e l'accesso libero e sostenibile alle risorse genetiche marine presenti nelle aree al di là della giurisdizione nazionale, oltreché i diritti in capo agli Stati nel processo di definizione delle ZEE (UNCLOS, Parte V) per i motivi di cui successivamente.

Altra Convenzione delle Nazioni Unite attenzionata è stata la CBD, recepita dall'Italia con legge n. 124 del 1994¹⁸, rispetto sia alla coerenza del concetto di area marina protetta, con quanto disposto nel capitolo dedicato alle ABMT, incluso le AMP, che riguardo alle disposizioni contenute nel Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro utilizzo, quale terzo pilastro della CBD entrato in vigore nel 2014, e nel Regolamento (UE) 2014/511 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹, del 16 aprile 2014, rispetto al quale l'Italia, quale Stato membro dell'Unione europea, è adempiente. Tuttavia, a differenza di quanto desiderato dal Gruppo dei 77²⁰, il legame tra il Protocollo di Nagoya²¹ e quanto disposto nell'Accordo BBNJ rispetto alle risorse genetiche marine è stato messo in discussione dall'Italia esclusivamente rispetto alla disciplina dei benefici. Se

¹⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/02/23/094G0139/sg>.

¹⁹ <https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2024-05/regolamento%20ABS.pdf>.

²⁰ Il Gruppo dei 77 (G-77), nasce il 15 giugno 1964 con la firma di una Dichiarazione congiunta da parte di 77 Paesi in via di sviluppo, avvenuta nel Corso della quinta sessione della Conferenza delle Nazioni Unite su Commercio e Sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD*) a Ginevra. Il G77, a cui oggi hanno aderito circa 134 Paesi, è la più grande organizzazione intergovernativa di paesi in via di sviluppo nel contesto delle Nazioni Unite, il cui obiettivo è garantire che gli interessi collettivi economici dei paesi appartenenti al Gruppo siano adeguatamente promossi ed articolati, oltre a rafforzare le rispettive capacità negoziali nelle questioni economiche globali all'interno del sistema UN. Il testo è disponibile on-line all'indirizzo <https://www.g77.org/doc/>.

²¹ *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Nagoya, 29 ottobre 2010), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3008, p. 3 ss.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203008/v3008.pdf>

per l'accesso era chiara la distinzione tra l'ambito di applicazione del Protocollo, ovvero accesso a risorse genetiche presenti nel territorio nazionale dei Paesi contraenti, e quello del BBNJ rivolto, invece, a risorse genetiche raccolte in aree che non appartengono alle giurisdizioni nazionali di nessuno Stato, altro discorso ha riguardato, invece, come regolamentarne l'utilizzo, in particolare la tipologia di benefici (monetari e non) e relativa destinazione.

Ciò, ha necessariamente richiamato il Protocollo di Nagoya in virtù del suo art. 10 che istituisce un meccanismo di condivisione globale multilaterale dei benefici derivanti proprio dall'utilizzo di risorse per le quali non è attribuibile la provenienza (ipoteticamente l'alto mare)²². Tuttavia, piuttosto che confondere i due strumenti con l'inserimento di un meccanismo tuttora poco attivo nell'ambito del Protocollo di Nagoya e rispetto al quale si nutrono perplessità, si è optato per l'istituzione di un fondo speciale finalizzato al finanziamento di attività di *capacity-building* e di assistenza nell'attuazione dell'Accordo BBNJ, rivolto ai Paesi in via di sviluppo, dove fare confluire, *inter alia*, i benefici monetari derivanti dall'utilizzo di risorse genetiche marine presenti in alto mare, non potendone assegnare la provenienza²³.

Infine, a conferma dell'impegno nazionale in ambito regionale, in particolare con la Convenzione di Barcellona sulla tutela dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo²⁴ del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente/Piano di Azione per il Mediterraneo (UNEP/MAP), e la Direttiva Quadro UE sulla Strategia Marina 2008/56/CE, attuata con il d.lgs. n. 190 del 13 ottobre 2010, l'Italia ha preteso che tali strumenti ed organismi ricevessero opportuna collocazione e riconoscimento

²² Protocollo di Nagoya, art. 10: «parties shall consider the need for and modalities of a global multilateral benefit sharing mechanism to address the fair and equitable sharing of benefits derived from the utilization of genetic resources and traditional knowledge associated with genetic resources that occur in transboundary situations or for which it is not possible to grant or obtain prior informed consent. The benefits shared by users of genetic resources and traditional knowledge associated with genetic resources through this mechanism shall be used to support the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components globally».

²³ Accordo BBNJ, art. 14, par. 7: «the Conference of the Parties shall decide on the modalities for the sharing of monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, taking into account the recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15. If all efforts to reach consensus have been exhausted, a decision shall be adopted by a three-fourths majority of the Parties present and voting. The payments shall be made through the special fund established under article 52».

²⁴ *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean* (10 giugno 1995), originariamente *Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution*, (Barcellona, 16 febbraio 1976), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1102, p. 27.
on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201102/volume-1102-I-16908-English.pdf>

in quanto attori primari nell'implementazione di politiche ed obiettivi globali in termini di governance oceanica.

L'art. 5, paragrafo 2, dell'Accordo BBNJ risponde a quanto a lungo sostenuto dal MASE in termini di cooperazione e sinergia tra il nuovo Accordo mondiale e gli strumenti giuridici, nonché gli organismi, globali, regionali e sub-regionali, in essere, assicurandone opportuna complementarità. Elemento che si ripresenterà, tra l'altro, in diverse altre sezioni dell'Accordo stesso²⁵.

3. Il capitolo dedicato agli ABMT, incluse le AMP, ha ricevuto particolare attenzione da parte del MASE per le naturali implicazioni delle relative disposizioni in ambito nazionale e regionale. Seppur condividendo, come punto di partenza, l'obiettivo di facilitare la creazione di nuove aree marine protette ecologicamente significative, mantenendo fede ai target globali tra cui l'obiettivo di sviluppo sostenibile 14 (SDG 14) dell'Agenda 2030, come sopra accennato, il MASE ha cercato di assicurare, per quanto possibile, la sinergia con quanto disposto nell'ambito della CBD.

Il dibattito è nato, in particolare, sulla definizione di AMP, in particolare se ampliarne l'applicazione al concetto di uso sostenibile, a differenza di quanto invece riconosciuto in ambito CBD dove le AMP sono considerate come aree ad esclusiva vocazione conservazionistica²⁶. Sul punto, l'Italia ha sempre sostenuto l'opportunità di rimanere coerenti con la terminologia riconosciuta in CBD, aprendosi, tuttavia, alla soluzione di compromesso proposta dall'Unione europea che definisce le AMP come aree a preminente vocazione di conservazione, senza però escludere la possibilità che in tali aree siano realizzate attività antropiche sostenibili.

L'attuale terminologia riconosciuta all'art. 19 dell'Accordo BBNJ è la seguente

Marine protected area means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific long-term biological diversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives.

²⁵ Accordo BBNJ, art. 5, par. 2: «this Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and bodies».

²⁶ CBD, art. 2: «protected area means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives».

Tale definizione è stata accettata anche in considerazione del fatto che per la normativa nazionale le AMP prevedono, al loro interno, in base alla relativa zonizzazione, lo svolgimento di attività antropiche, anche economiche²⁷.

Altro tema di forte interesse nazionale ha riguardato la tutela degli Stati costieri, con particolare riguardo ai processi decisionali legati alla definizione di ABMT o AMP adiacenti alle acque ricadenti nella giurisdizione nazionale dei medesimi. A tal riguardo, l'Italia, al pari di altri Stati membri costieri come la Grecia ed il Portogallo, ha sempre ritenuto prudente sostenere, nel corso del negoziato, le clausole c.d. di *due regard* volte a tutelare tali Stati rispetto alla possibile istituzione, nell'ambito dell'Accordo BBNJ, di aree marine protette adiacenti alle rispettive acque. Ciò, anche in considerazione di scenari, come il nostro, dove eventuali nuove aree protette, istituite ai sensi dell'Accordo BBNJ, potrebbero plausibilmente rientrare, o essere adiacenti, a Zone Economiche Esclusive (ZEE), istituite successivamente ai sensi di UNCLOS.

La clausola del *due regard* è, difatti, ricorrente nel testo dell'Accordo, a partire proprio dall'art. 5 che sancisce, in maniera esplicita, un obbligo di interpretazione ed applicazione del medesimo in conformità con le disposizioni della UNCLOS, quale Convenzione madre di riferimento, senza alcun pregiudizio per i diritti ed obblighi degli Stati derivanti dalla medesima Convenzione, in particolare nel rispetto delle ZEE e della piattaforma continentale all'interno e oltre le 200 miglia nautiche²⁸.

Agli Stati costieri, in generale, è assicurata una attenzione particolare lungo tutta la procedura di identificazione e definizione di una ABMT o AMP. Ciò, dalla fase di consultazione, dove possono presentare pareri rispetto alle proposte sul tavolo, condizionandone eventualmente l'esito, a quella decisoria dove, in presenza di misure con probabile impatto sulle acque adiacenti ricadenti nella loro giurisdizione nazionale, i diritti di tali Stati sono privilegiati²⁹. Uguale discorso nel caso di misure ad impatto su aree totalmente circondate da ZEE dove il parere dello Stato interessato dalla ZEE

²⁷ L. 6 dicembre 1991 n. 394 - legge quadro sulle aree protette.

²⁸ Accordo BBNJ, art. 5, par. 1: «this Agreement shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with the Convention. Nothing in this Agreement shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under the Convention, including in respect of the exclusive economic zone and the continental shelf within and beyond 200 nautical miles».

²⁹ Accordo BBNJ, art. 22, par. 5: «decisions and recommendations adopted by the Conference of the Parties in accordance with this Part shall not undermine the effectiveness of measures adopted in respect of areas within national jurisdiction and shall be made with due regard for the rights and duties of all States, in accordance with the Convention. In cases where measures proposed under this Part would affect or could reasonably be expected to affect the superjacent water above the seabed and subsoil of submarine areas over which a coastal State exercises sovereign rights in accordance with the Convention, such measures shall have due regard to the sovereign rights of such coastal States. Consultations shall be undertaken to that end, in accordance with the provisions of this Part».

medesima può addirittura condizionarne l'esistenza³⁰. Nel caso specifico di una ABMT o AMP istituita ai sensi dell'Accordo BBNJ e successivamente ricadente, interamente o in parte, nella giurisdizione nazionale di uno Stato costiero, come sopra anticipato, la disciplina BBNJ ne prevede la cessazione immediata lasciando in vigore esclusivamente l'eventuale parte ricadente in aree fuori dalla giurisdizione nazionale, fino a successiva decisione da parte della Conferenza delle Parti (COP)³¹.

Altro elemento fortemente spinto dall'Italia ha riguardato la salvaguardia delle competenze e mandati delle organizzazioni globali e regionali che già operano nell'area, soprattutto in presenza di misure che possano pregiudicarne le attività o decisioni. L'Italia ha sempre sostenuto la necessità di assegnare alla COP ampio mandato a decidere in merito alla creazione di nuove AMP o ABMT, anche al fine di attribuire il giusto valore all'Accordo BBNJ che, in caso contrario, non sarebbe garantito. Ciò, a condizione, però, che tale potere non arrechi alcun pregiudizio nei confronti del mandato e delle competenze degli organismi regionali e globali operanti nell'area e che qualsiasi decisione venga adottata in piena collaborazione con tali organismi³².

La tutela del lavoro degli organismi globali e regionali, elemento essenziale per l'Italia, è particolarmente garantita dall'art. 22 dell'Accordo BBNJ che disciplina lo scenario, molto plausibile, in cui le misure proposte, nell'ambito dell'Accordo medesimo, rientrano nelle competenze di tali organismi. In tal caso, tali misure

³⁰ Accordo BBNJ, art. 21, par. 4: «in cases where the proposed measure affects areas that are entirely surrounded by the exclusive economic zones of States, proponents shall: (a) Undertake targeted and proactive consultations, including prior notification, with such States; (b) Consider the views and comments of such States on the proposed measure and provide written responses specifically addressing such views and comments and, where appropriate, revise the proposed measure accordingly».

³¹ Accordo BBNJ, art. 22, par. 6: «in cases where an area-based management tool, including a marine protected area, established under this Part subsequently falls, either wholly or in part, within the national jurisdiction of a coastal State, the part within national jurisdiction shall immediately cease to be in force. The part remaining in areas beyond national jurisdiction shall remain in force until the Conference of the Parties, at its following meeting, reviews and decides whether to amend or revoke the area-based management tool, including a marine protected area, as necessary».

³² Accordo BBNJ, art. 22, par. 1: «the Conference of the Parties, on the basis of the final proposal and the draft management plan, taking into account the contributions and scientific input received during the consultation process established under this Part, and the scientific advice and recommendations of the Scientific and Technical Body: [...] (b): May take decisions on measures compatible with those adopted by relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, in cooperation and coordination with those instruments, frameworks and bodies».

dovranno essere gestite attraverso tali organismi, in conformità ai loro mandati, attribuendo loro, così, un ruolo prioritario in tale contesto³³.

Rispetto alla clausola c.d. *opt out*, di cui all'art. 23 dell'Accordo³⁴, ovvero la possibilità che uno Stato possa obiettare alla decisione della COP di istituire una ABMT o AMP, rendendosi, quindi, svincolato da ogni relativo obbligo, l'Italia ha sempre avuto un atteggiamento piuttosto rigido, onde evitarne un abuso. Rispetto ad altri Stati membri, come la Spagna, fortemente contrari a tale clausola, a meno che non fosse disciplinata in una maniera ancora più rigida, con un elenco dettagliato di motivazioni da addurre alla decisione di obiettare, o all'Unione Europea stessa, più flessibile, a condizione che si mantenessero le tre motivazioni indicate all'art. 23³⁵, si è scelta una strada diversa.

L'Italia aveva, dunque, proposto un meccanismo di sospensione dell'*opt out*, ovvero la sospensione della decisione oggetto di obiezione, in attesa di una analisi adeguata delle motivazioni presentate dal Paese obiettante e della relativa approvazione o rigetto. Pur condividendone la *ratio*, tale proposta, tuttavia, non ha trovato il consenso unionale sostanzialmente per paura che tale meccanismo potesse congelare l'intero processo di istituzione di una ABMT o AMP.

Ultimo tema che, tuttora, suscita non poche perplessità rispetto alla sua futura applicabilità riguarda l'art. 24 sulle misure emergenziali che disciplina l'istituzione di misure di protezione temporanee, della durata massima di due anni, per far fronte a

³³ Accordo BBNJ, art. 22, par. 1: «the Conference of the Parties, on the basis of the final proposal and the draft management plan, taking into account the contributions and scientific input received during the consultation process established under this Part, and the scientific advice and recommendations of the Scientific and Technical Body: (c) May, where proposed measures are within the competences of other global, regional, subregional or sectoral bodies, make recommendations to Parties to this Agreement and to global, regional, subregional and sectoral bodies to promote the adoption of relevant measures through such instruments, frameworks and bodies, in accordance with their respective mandates».

³⁴ Accordo BBNJ, art. 23, par. 4: «during the period of 120 days provided for in paragraph 3 above, any Party may, by notification in writing to the secretariat, make an objection with respect to a decision adopted under this Part, and that decision shall not be binding on that Party. An objection to a decision may be withdrawn at any time by written notification to the secretariat and, thereupon, the decision shall be binding for that Party 90 days following the date of the notification stating that the objection is withdrawn».

³⁵ Accordo BBNJ, art. 23, par. 5: «a Party making an objection under paragraph 4 above shall provide to the secretariat, in writing, at the time of making its objection, the explanation of the grounds for its objection, which shall be based on one or more of the following grounds: (a) The decision is inconsistent with this Agreement or the rights and duties of the objecting Party in accordance with the Convention; (b) The decision unjustifiably discriminates in form or in fact against the objecting Party; (c) The Party cannot practicably comply with the decision at the time of the objection after making all reasonable efforts to do so».

disastri naturali o di origine antropica in alto mare³⁶. Ciò, sempre che tali eventi non possano essere gestiti in maniera tempestiva o laddove non siano previste misure di emergenza regolamentate da altri organismi internazionali o regionali³⁷. Non comprendendone a pieno l'applicazione, l'Italia ne aveva proposto la cancellazione. Ciò, in ragione del fatto che la fattispecie degli eventi calamitosi di origine antropica sarebbe già coperta dalla disciplina delle valutazioni di impatto ambientale mentre, per i disastri naturali (forza maggiore), con impatti gravi sui fondali marini, oltre ad essere estremamente rari, sarebbero anch'essi già coperti da interventi e/o protocolli di altri organismi internazionali (IMO, UNDRR).

4. Come sopra anticipato, l'Accordo BBNJ, al suo art. 5, sancisce, in maniera esplicita, un obbligo di interpretazione ed applicazione del medesimo, in conformità con le disposizioni della UNCLOS, senza alcun pregiudizio per i diritti e gli obblighi degli Stati derivanti dalla medesima Convenzione, in particolare nel rispetto delle ZEE e della piattaforma continentale all'interno e oltre le 200 miglia nautiche³⁸. L'istituto delle ZEE, è, poi, richiamato in diverse altre sezioni dell'Accordo, nello specifico per la Parte III sull'istituzione di ABMT, incluso AMP, in aree al di là della giurisdizione nazionale, su richiesta degli Stati, in particolare di quelli costieri, arcipelagici e insulari, incluso l'Italia, che hanno presentato tale elemento come *conditio sine qua non* per la loro adesione all'Accordo stesso.

La tutela dei diritti di sovranità degli Stati costieri rispetto all'istituzione di una ZEE in aree entro le 200 miglia nautiche dalla linea di base del rispettivo mare territoriale, è dunque garantita dall'Accordo BBNJ, che la riconosce come prioritaria. Tale garanzia è stata ottenuta nonostante la posizione contraria di altri Stati (ad. es. la Turchia) che, non essendo parte contraente dell'UNCLOS, non ne riconoscono il ruolo nella definizione dei confini per la delimitazione delle ZEE.

³⁶ Accordo BBNJ, art 24, par. 1: «the Conference of the Parties shall take decisions to adopt measures in areas beyond national jurisdiction, to be applied on an emergency basis, if necessary, when a natural phenomenon or human-caused disaster has caused, or is likely to cause, serious or irreversible harm to marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, to ensure that the serious or irreversible harm is not exacerbated».

³⁷ Accordo BBNJ, art 24, par. 3: «measures adopted under this article shall be considered necessary only if, following consultation with relevant legal instruments or frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies, the serious or irreversible harm cannot be managed in a timely manner through the application of the other articles of this Agreement or by a relevant legal instrument or framework or a relevant global, regional, subregional or sectoral body».

³⁸ Accordo BBNJ, art. 5, par. 1: «this Agreement shall be interpreted and applied in the context of and in a manner consistent with the Convention. Nothing in this Agreement shall prejudice the rights, jurisdiction and duties of States under the Convention, including in respect of the exclusive economic zone and the continental shelf within and beyond 200 nautical miles».

L'UNCLOS, alla parte V, disciplina l'istituto delle ZEE, ovvero aree, dell'estensione massima di 200 miglia nautiche, a partire dalla linea di base da cui si misura l'ampiezza del mare territoriale³⁹, sottoposte a specifici regimi giuridici⁴⁰ disciplinati dalla Convenzione medesima, che armonizza i diritti e la giurisdizione degli Stati che hanno dichiarato la ZEE con le libertà di Stati terzi.

Lo Stato che ha dichiarato una ZEE, previo accordo con lo Stato o gli Stati limitrofi o adiacenti, soprattutto in presenza di Stati insulari, ottiene, per quell'area, l'estensione dei suoi diritti sovrani a partire dalla installazione e utilizzo di isole artificiali, impianti e strutture per lo sfruttamento delle risorse contenute sui fondali e nel sottosuolo marino, nonché nella colonna d'acqua sovrastante, dalla gestione e sfruttamento delle risorse marine viventi, pescate in tali acque, fino alla mera ricerca scientifica e conservazione dell'ambiente marino. Ciò, fermo restando la libertà di transito delle navi, se per passaggio inoffensivo, al fine di salvaguardare alcune libertà internazionali sancite dall'UNCLOS per l'alto mare.

È dunque evidente che la priorità assegnata alle ZEE dall'Accordo BBNJ, come anche chiaro da quanto disposto nella sua Parte III, di cui sopra, che annulla di fatto ed immediatamente ogni misura, sia essa una ABMT o AMP, decisa nell'ambito dell'Accordo medesimo e relativa ad un'area successivamente ricadente in una nuova ZEE, condiziona non di poco l'applicazione dell'Accordo BBNJ in Italia, se non addirittura nell'intera regione mediterranea.

In Italia, con l. 14 giugno 2021 n. 91⁴¹, in vigore dall'8 luglio 2021, è autorizzata l'istituzione di una ZEE, a partire dal limite esterno del mare territoriale italiano e fino a limiti determinati sulla base di accordi con gli Stati il cui territorio è adiacente a quello nazionale o lo fronteggia. Con tale legge, la ZEE italiana andrebbe di fatto a sostituirsi alla Zona di Protezione Ecologica, proclamata con legge 61/2006 al fine unico di tutela ambientale, e quindi non economica, e come prima rivendicazione dei diritti sovrani rispetto alle molteplici simili iniziative degli Stati mediterranei. Il negoziato con i Paesi c.d. frontisti è ancora in corso, rispetto alla finalizzazione della delimitazione delle linee di frontiera della ZEE, ma è evidente che, la ZEE italiana condiziona la posizione nazionale rispetto all'Accordo BBNJ, non potendosi, quest'ultimo, applicare nei tratti di mare che rientrerebbero, come conseguenza di tale istituzione, nella giurisdizione italiana.

Stesso discorso per il Mediterraneo che, sia per la sua natura morfologica di mare semi chiuso, che per le numerose iniziative di istituzione di ZEE da parte dei suoi Stati

³⁹ UNCLOS, Parte V, art. 57: «the exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured».

⁴⁰ UNCLOS, Parte V, art. 55: «the exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this Part, under which the rights and jurisdiction of the coastal State and the rights and freedoms of other States are governed by the relevant provisions of this Convention».

⁴¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/06/23/21G00103/sg>.

(Croazia, ottobre 2003, Francia, ottobre 2012, Spagna, aprile 2013, Tunisia, giugno 2005, e Libia, maggio 2005, seguiti da Cipro, Egitto, Israele, Libano, Marocco, Monaco, Siria e Turchia) risulta di fatto già privo di aree riconosciute come «alto mare», il ché lo escluderebbe, quindi, dall'ambito di applicazione dell'Accordo BBNJ.

5. L'Accordo BBNJ, adottato a New York il 19 giugno 2023, e successivamente aperto alla firma, il 20 settembre 2023⁴², conta, al momento in cui si scrive, 91 firme e 8 strumenti di ratifica, approvazione, accettazione o accesso⁴³. Affinché l'Accordo entri in vigore e produca i suoi effetti, sono necessari 60 strumenti di ratifica⁴⁴. L'Italia ha avviato l'*iter* di ratifica nazionale, attualmente ancora in fase di consultazione, con l'auspicio di potere finalizzare tale percorso il prima possibile.

In parallelo, in considerazione della necessità di velocizzare il processo di ratifica mondiale dell'Accordo, attraverso la mobilitazione della comunità internazionale, e del valore attribuito a tale strumento ai fini di una riconosciuta *governance* oceanica, l'Italia ha lavorato affinché il tema fosse incluso tra i principali esiti attesi della sua Presidenza G7 di turno, per il filone ambiente. In tale contesto, l'Italia si è fatta promotrice di una iniziativa che ha guidato i G7 all'adozione, nel corso del vertice dei Ministri G7 di Clima, Energia ed Ambiente, tenutosi nelle giornate del 29 e 30 aprile 2024, a Venaria Reale, di una Dichiarazione congiunta sul BBNJ⁴⁵.

La Dichiarazione impegna i G7 a perseguire la ratifica dell'Accordo BBNJ nel più breve tempo possibile, con l'ambizione di farlo entro la terza edizione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'oceano (UNOC-3), in programma per giugno 2025 a Nizza (Francia), al fine di mantenere alta l'attenzione politica sul processo. Nell'accogliere la Decisione 14/2023 del Consiglio del *Global Environment Facility* di sostenere finanziariamente il supporto alla ratifica dell'Accordo BBNJ, per un totale di 34 milioni di US dollari, i G7, con la Dichiarazione medesima, si sono, altresì, impegnati a continuare a fornire sostegno ai paesi in via di sviluppo, incluso i paesi meno sviluppati e i piccoli Stati insulari in via di sviluppo, nei rispettivi processi di ratifica, in particolare attraverso *capacity building* e assistenza tecnica, in uno spirito di rafforzato multilateralismo e cooperazione internazionale.

⁴² *Depositary notification* del Segretario generale delle Nazioni Unite <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2023/CN.203.2023-Eng.pdf>.

⁴³ Reperibile nel sito https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en.

⁴⁴ Accordo BBNJ, art. 68, par. 1: «this Agreement shall enter into force 120 days after the date of deposit of the sixtieth instrument of ratification, approval, acceptance or accession».

⁴⁵ Reperibile nel sito https://www.g7italy.it/wp-content/uploads/G7-Climate-Energy-Environment-Ministerial-Communique_Final.pdf.

I G7 hanno, infine, riconosciuto l'avvio del processo preparatorio sancito dalla Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA) A/RES/78/272, del 24 aprile 2024, che ha istituito una Commissione Preparatoria con il mandato di preparare l'entrata in vigore dell'Accordo, incluso la prima riunione delle sue parti contraenti, impegnandosi a promuoverne i lavori.

Con la Dichiarazione G7, l'Italia si è conquistata un ruolo di leadership nella promozione della rapida entrata in vigore ed implementazione dell'Accordo che ha valorizzato nell'ambito dei maggiori fora multilaterali in tema di oceano, in particolare all'evento di alto livello *ocean action*, organizzato dal Costa Rica, a San Josè, nel giugno 2024, quale tappa preparatoria della su menzionata UNOC-3, che ci si auspica essere il punto di arrivo di tale percorso e punto di partenza per far sì che il BBNJ diventi realtà.

VALENTINA MAURIELLO

Abstract. — Italy has always been strongly committed to the conservation, protection and sustainable development of our ocean and seas. Along with this approach, Italy joined the major global ocean-oriented coalitions and initiatives, while sharing the related goals as the effective conservation and management of at least 30% of global ocean by 2030 (30by30 initiative). Under this scenario, the role of the Ministry of the Environment and Energy Security in the negotiation process leading to the adoption, in June 2023, of the global Agreement on the Conservation and Sustainable Development of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement), will be presented, with a specific focus on its Part III on Area based Management Tools, including Marine Protected Areas, as for the possible implications at national level. The position brought by the Ministry in this process, along with the doubts and compromises achieved, will be highlighted also in consideration of the possible future scenario where BBNJ might not be applicable in the Mediterranean Sea, due to the number of Exclusive Economic Zones being declared in the basin, including by Italy. The Italian commitment to BBNJ is further reflected in the G7 BBNJ Declaration, which was successfully adopted last 30 April 2024, at the G7 meeting of the Ministers of Climate, Energy and Environment, thus conferring Italy a leadership towards the prompt entry into force and implementation of the Agreement, as key steps to make BBNJ a reality.

LE RISORSE GENETICHE MARINE OLTRE LE GIURISDIZIONI NAZIONALI:
RIFLESSIONI A MARGINE DI ALCUNE PREVISIONI
DELLA PARTE II DELL'ACCORDO BBNJ*

SOMMARIO: 1. Le risorse genetiche attraverso le lenti della scienza. – 2. Le risorse genetiche attraverso le lenti del commercio. – 3. Le risorse genetiche attraverso le lenti del diritto: le origini nel diritto internazionale dell'ambiente. – 4. *Segue*: l'evoluzione nel diritto del mare. – 5. L'utilizzo delle risorse genetiche e l'importanza del riferimento alle sequenze genetiche digitalizzate. – 6. La provenienza del materiale genetico marino associato ai brevetti. – 7. I dati marini geospaziali rilevanti per l'Accordo BBNJ. – 8. Conclusioni.

1. Ricorrevano 200 anni dalla nascita di Charles Darwin e 150 dalla pubblicazione de *L'origine delle specie*¹ quando il Gruppo di lavoro *ad hoc* informale aperto per lo studio di questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina oltre le giurisdizioni nazionali (Gruppo di lavoro *ad hoc*)² cominciava a

* L'autrice desidera ringraziare l'Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche, per l'invito a partecipare al convegno *Biodiversità e mare: il traguardo dell'Accordo BBNJ (Bologna, 21 marzo 2024)*. Inoltre, l'autrice ringrazia il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il supporto alla rappresentanza tecnico-giuridica italiana, sia in ambito BBNJ presso le Nazioni Unite sia nell'ambito della gestione dei dati geospaziali marini presso le Nazioni Unite e l'Organizzazione Idrografica Internazionale. Infine, l'autrice ringrazia i Colleghi del Dipartimento di Scienze dell'Ambiente e della Terra dell'Università di Milano-Bicocca per gli scambi continui e preziosi relativi all'interfaccia scienza-diritto.

¹ DARWIN, *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*, London, 1859.

² Istituito con la risoluzione 59/24 dell'Assemblea generale del 17 novembre 2004, il Gruppo di lavoro *ad hoc* si riunì nel corso di nove sessioni tra il 2006 e il 2015. In attuazione della risoluzione 68/70 del 9 dicembre 2013, lo stesso Gruppo rivolse raccomandazioni all'Assemblea generale (UN Doc. A/69/780) circa l'ambito, i parametri e la fattibilità di uno strumento internazionale nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 1982; UNCLOS, dal nome inglese), raccomandando lo sviluppo di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante. Con la risoluzione 69/292 del 19 giugno 2015, l'Assemblea generale istituì un comitato preparatorio allo scopo di ricevere da questo raccomandazioni sugli elementi fondanti del testo in bozza dell'accordo. Le raccomandazioni furono trasmesse all'Assemblea generale al termine di quattro sessioni, nel 2017 (UN Doc. A/AC.287/2017/PC.4/2). Con la risoluzione 72/249 del 24 dicembre 2017, l'Assemblea generale decise di avviare una conferenza intergovernativa, che si riunì nel corso di cinque sessioni, tra il 2018 e il 2023, concludendo i lavori il 20 giugno 2023 a seguito dell'adozione del testo del nuovo strumento il 19 giugno 2023. Il nome dello strumento è quello di Accordo nel

delineare, in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, i contenuti fondamentali di uno strumento multilaterale a tutela degli ecosistemi marini con un ambito geografico di applicazione tra i più estesi della storia dei trattati³. Nel celebrare l'anniversario delle teorie darwiniane, l'editoriale di una rivista di settore poneva in quegli anni la legittima questione: che cosa sarebbe successo se Darwin fosse stato un subacqueo⁴?

Ne *L'origine delle specie*, che descrive le scoperte effettuate dal biologo e naturalista britannico durante il suo viaggio intorno al mondo a bordo della nave *Beagle*, non si narra di immersioni. Pare che il nonno dello scienziato, Erasmus Darwin, avesse lavorato con ingegneri, fisici e medici impiegati nella nascente industria della subacquea verso la fine del 1700⁵, ma l'opportunità scientifica di utilizzare le nuove tecnologie evidentemente sfuggì al nipote, perché nessuna attrezzatura subacquea fu imbarcata a bordo della *Beagle*. Vista la profonda fascinazione di Darwin per la biologia e la biodiversità questo fu un vero peccato e una probabile fonte di frustrazione per lo scienziato, soprattutto se si considera che il principale contributo di quest'ultimo, prima della pubblicazione che lo rese tanto celebre, fu un'opera dedicata alla distribuzione e alla struttura dei coralli⁶. L'intuizione di Darwin era che le barriere coralline si fossero formate attraverso gli scheletri calcarei di animali depositati su punte di basalto sottomarine spinte verso l'alto dall'attività vulcanica e poi sprofondate nella crosta terrestre, dando origine alla caratteristica forma circolare degli atolli. Ci

quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina oltre le giurisdizioni nazionali (New York, 2023; Accordo BBNJ, dall'espressione inglese «biological diversity beyond areas of national jurisdiction»).

³ Circa il 64% degli oceani si trova oltre le giurisdizioni nazionali: un'area corrispondente a circa la metà della superficie terrestre e al 95% del volume globale di acqua marina. Lo strumento trova quindi effettiva applicazione in un ambito spaziale vastissimo. Altri trattati, come quelli sui diritti umani, sebbene potenzialmente si applichino *ovunque*, non trovano *di fatto* applicazione anche in spazi così remoti come quelli coperti dall'Accordo BBNJ.

⁴ SAYER, *Invited editorial. What if Darwin Had Been a Diver?*, in *Diving and Hyperbaric Medicine*, vol. 39, 2009, n. 4, p. 189. Nello stesso numero, NEWMAN, CRAGG, BATTERSHILL, *Therapeutic Agents from the Sea: Biodiversity, Chemo-Evolutionary Insight and Advances to the End of Darwin's 200th Year*, pp. 216-225.

⁵ SAYER, cit., p. 189.

⁶ DARWIN, *The Structure and Distribution of Coral Reefs; Being the First Part of the Geology of the Voyage of the Beagle under the Command of Capt. Fitzroy, R.N. during the Years 1832 to 1836*, London, 1842. Dall'opera si evince che Darwin non mappò né campionò mai direttamente le formazioni coralline, ma contò sulle ricerche, tra gli altri, del capitano Moresby, che condusse rilevamenti nel Mar Rosso e negli atolli dell'Oceano Indiano, in alcuni casi spingendosi a profondità che dimostrarono a Darwin che «at a depth at which the waves do not break, the coral grows more vigorously» (*ibid.*, p. 89).

volle più di un secolo per confermare la fondatezza di queste teorie⁷, ma quella che oggi chiamiamo tettonica a placche è una dinamica che contamina diversi capitoli de *L'origine delle specie*, dimostrando la consapevolezza di Darwin che il nostro pianeta non è statico, ma in costante cambiamento, sia nelle sue formazioni geologiche e morfologiche sia nella varietà delle specie viventi ivi ospitate. Le risultanze della selezione naturale descritte da Darwin per gli ambienti terrestri – anche nel contesto di allevamenti selettivi o nello studio dell'evoluzione genetica nel processo di addomesticamento di specie (come il cane derivato dal lupo selvaggio) – sarebbero state ancora più sorprendenti se lo scienziato avesse potuto spingersi al di sotto della superficie marina. Senza dubbio, Darwin sarebbe stato un subacqueo molto appagato.

Ecosistemi sottomarini estremamente ricchi di biodiversità come quelli delle barriere coralline si trovano anche a grandi profondità, oltre le aree soggette a sovranità o giurisdizione nazionali, sul piano abissale che si estende oltre il piede della scarpata continentale. Tra gli ecosistemi abissali che maggiormente interessano la biologia e, in particolare, la genetica, che studia i geni, l'ereditarietà e la variabilità genetica negli organismi viventi, vi sono innanzitutto le sorgenti idrotermali (*hydrothermal vents*), che si trovano lungo le dorsali oceaniche, dove emerge il magma proveniente dalle profondità della Terra. Una sorgente idrotermale si forma tipicamente quando l'acqua marina penetra nella crosta terrestre, viene a contatto con il magma e ritorna nell'oceano come acqua geotermicamente riscaldata. Le caratteristiche «fumarole nere» (*black smokers*) sono formate da acqua che può raggiungere i 400 gradi centigradi, ma che non bolle a causa delle elevate pressioni atmosferiche di profondità. Tali fuoriuscite portano con sé sostanze minerali, principalmente solfuri. Cristallizzandosi intorno alla sorgente, questi ultimi creano strutture simili a camini.

Sorgenti idrotermali lontane di chilometri dalle dorsali oceaniche, che per questa ragione vengono chiamate «fuori asse» (*off-axis*), sono caratterizzate da emissioni assai più fredde (tra i 40 e i 90 gradi centigradi) e condizioni molto più alcaline rispetto a quelle delle fumarole. Circa 30 camini di carbonato di calcio, alcuni dei quali alti fino a 60 metri, si ergono sulla montagna sottomarina *Atlantis Massif*, a formare quella che nel 2000, quando fu scoperta, divenne per l'umanità la Città Perduta (*Lost City Found*)⁸.

⁷ JONES, *Coral: A Pessimist in Paradise*, New York, 2007. La narrazione parte da una spilla di corallo portata in dono alla moglie dal nonno dell'autore, capitano di mare, dall'Oceano Indiano. Seguendo le orme di Darwin e del capitano Cook, JONES affronta questioni come il progetto del genoma umano, la clonazione, la possibilità della cura per il cancro e le malattie genetiche, le fluttuazioni meteorologiche nelle Americhe e in Estremo Oriente, il cambiamento climatico e il futuro del pianeta.

⁸ VON DAMM, *Lost City Found*, in *Nature*, vol. 412, 2001, pp. 127-128; KELLEY, KARSON, BLACKMAN, FRÜH-GREEN, BUTTERFIELD, LILLEY, OLSON, SCHRENK, ROE, LEBON, RIVIZZIGNO & AT3-60 SHIPBOARD PARTY, *An Off-Axis Hydrothermal Vent Field Near the Mid Atlantic Ridge at 30° N*, in *Nature*, vol. 412, 2001, pp. 145-149.

Ambienti altrettanto estremi caratterizzano le sorgenti fredde (*cold seeps*) di altri fondali, dove sostanze chimiche come l'idrogeno solforato, il metano e altri fluidi o gas ricchi di idrocarburi fuoriescono da fessure della crosta terrestre, a temperature uguali o di poco superiori all'acqua circostante.

Ancora, rilievi sottomarini isolati (*seamounts*), a forma leggermente conica, si elevano dai fondali abissali rivelando la presenza di vulcani sommersi, che possono anche trovarsi in gruppi, formando vere e proprie catene sottomarine. Permettendo il fenomeno dell'*upwelling*, cioè della risalita di acque profonde, queste formazioni favoriscono la produttività biologica determinata dall'ascesa di nutrienti minerali. Nel caso di vulcani attivi, si determinano anche fenomeni analoghi a quelli descritti per le fonti idrotermali.

Sebbene anche la colonna d'acqua e lo spazio aereo oltre le giurisdizioni nazionali – l'alto mare, in termini giuridici – ospitano varie specie animali, soprattutto migratorie, è proprio negli ambienti estremi dei fondali che si concentra la maggior parte degli organismi più interessanti dal punto di vista genetico. Alcuni di questi organismi, che sono stanziali, concentrandosi attorno alle formazioni sopra descritte, sono definiti estremofili, perché si sono adattati, attraverso la selezione naturale di intuizione darwiniana, non solo a pressioni atmosferiche estreme e al contatto con sostanze chimiche che risultano tossiche per altri esseri viventi, ma anche all'assenza completa di luce solare. La presenza di alcuni organismi stanziali in prossimità delle fumarole rimonta alla nascita della vita sulla Terra. Gli archèi (o archeobatteri, dal greco antico ἀρχαῖα, cioè cose antiche) trasformano il calore, il metano e i composti solforati in energia attraverso la chemiosintesi. Un batterio di profondità, invece, ritrovato al largo della costa messicana, a una profondità di 2500 metri, dove non giunge la luce solare, utilizza per la fotosintesi la fioca luminescenza della fumarola: si tratta del primo organismo mai scoperto a utilizzare per la fotosintesi una fonte di luce diversa dal sole⁹. Darwin avrebbe senza dubbio amato poter studiare gli organismi di queste aree profonde, così diversi nelle forme e nei comportamenti rispetto a quelli che condividono con gli uomini la vita terrestre.

2. Che sui fondali più remoti si concentri una biodiversità preziosa – e per la maggior parte sconosciuta – è stato compreso dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite fin dai primi anni della divulgazione di studi scientifici su archèi ed estremofili marini e

⁹ BEATTY, OVERMANN, LINCE, MANSKE, LANG, BLANKENSHIP, VAN DOVER, MARTINSON, PLUMLEY, *An Obligately Photosynthetic Bacterial Anaerobe from a Deep-sea Hydrothermal Vent*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 102, 2005, n. 26, pp. 9306-9310. Il contributo descrive (*abstract*) «a previously unknown green sulfur bacterial species from a deep-sea hydrothermal vent, where the only source of light is geothermal radiation that includes wavelengths absorbed by photosynthetic pigments of this organism», p. 9306.

sulle loro potenziali applicazioni commerciali¹⁰. Che la biodiversità dell'Area, più di quella che abita l'alto mare, fosse nei primi anni del nuovo millennio al centro dell'interesse delle delegazioni nazionali è dimostrato dalla scelta originaria dell'ambito delle discussioni programmate per la quinta riunione del processo consultivo informale aperto delle Nazioni Unite su oceani e diritto del mare (*Informal Consultative Process, ICP*), che si concentrarono su «New sustainable uses of the oceans, including the conservation and management of the biological diversity of the seabed in areas beyond national jurisdiction»¹¹. L'esplicito riferimento ai fondali cadde nel corso degli sviluppi successivi, tra cui la scelta del nome del Gruppo di lavoro *ad hoc* che tra il 2006 e i 2015 elaborò i contenuti dell'Accordo BBNJ. Eppure, rimane la biodiversità dei fondali ad attrarre maggiormente le società commerciali.

Poco prima dell'avvio della conferenza intergovernativa per l'adozione dell'Accordo BBNJ, il mercato globale della biotecnologia marina era proiettato verso il raggiungimento dei 6,4 miliardi di dollari entro il 2025¹², abbracciando una vasta gamma di scopi commerciali per le industrie farmaceutiche, chimiche, enzimatiche, dei crioprotettori, dei cosmetici, dei prodotti agrochimici, nutraceutici e del biorisanamento¹³.

In particolare, i farmaci marini possono essere utilizzati come antiossidanti, antifungini, anti-HIV, antibiotici, anticancro, antitubercolosi e antimalarici. Tra i

¹⁰ L'esplorazione dei fondali abissali, in realtà, iniziò alla fine del Novecento, con la spedizione del *Challenger* (1872-1876). La nave oceanografica britannica viaggiò per quasi 70.000 miglia nautiche, svolgendo 497 esplorazioni in acque profonde e catalogando oltre 4.000 specie precedentemente sconosciute, con tutte le incognite determinate dall'uso di strumentazioni ancora primitive: «with respect to the depths assigned to the Zoological specimens, it may be well to state that the Naturalists of the Expedition have simply recorded the greatest depth to which the dredge or trawl was believed to have descended at each Station», *Report on the Scientific Results of the Voyage of the H.M.S. Challenger during the Years 1873—76 under the Command of Captain George S. Nares R.N., F.R.S. and the Late Captain Frank Tourle Thomson, R.N.*, Narrative: vol. 1, London, 1885, p. xi. Tuttavia, le sorgenti idrotermali furono scoperte solo nel 1977, durante una spedizione del batiscafo statunitense *Alvin*, nel fondale della frattura delle Galápagos (Ecuador), a una profondità di più di 1000 metri. Da quel momento, numerose spedizioni sono state intraprese per studiare l'ecologia, la biologia e la fisiologia degli ecosistemi dei fondali abissali, permettendo anche lo sfruttamento commerciale del relativo materiale genetico.

¹¹ Corsivo aggiunto. Risoluzione 58/240 del 23 dicembre 2003 dell'Assemblea generale, par. 68. La quinta riunione di ICP si tenne tra il 7 e l'11 giugno 2004.

¹² BLASIAK, JOUFFRAY, WABNITZ, SUNDSTRÖM, ÖSTERBLÖM, *Corporate Control and Global Governance of Marine Genetic Resources*, in *Sciences Advances*, vol. 4, 2018, n. 6, p. 1.

¹³ GORINA-YSERN, *Legal Issues Raised by Profitable Biotechnology Development Through Marine Scientific Research*, in *American Society of international Law Insights*, vol. 7, 2003, n. 22. L'autrice sottolinea gli utilizzi delle risorse genetiche marine in tre settori principali: agricolo, farmaceutico e per la produzione di agenti anti-incrostazione (*anti-fouling*) e adesivi per l'industria navale e le marine militari.

numerosi esempi, applicazioni sono allo studio per il trattamento di malattie come il morbo di Alzheimer e la fibrosi cistica. Da decenni, uno dei trattamenti più efficaci per la cura della leucemia è basato sui derivati di una spugna¹⁴. Grazie alla sua straordinaria diversità e proprietà, il materiale genetico degli organismi dei fondali marini è da tempo utilizzato da tutte le principali aziende farmaceutiche, come Merck, Lilly, Pfizer, Hoffman-La Roche e Bristol-Myers Squibb, tutte dotate di dipartimenti di biologia marina¹⁵. Alla fine dello scorso millennio si stimava che le vendite mondiali di prodotti legati alla biotecnologia marina avrebbero raggiunto i 100 miliardi di dollari nel 2000¹⁶, e già alla quinta riunione di ICP, nel 2004, le stime del valore degli agenti anticancro provenienti da organismi marini raggiungevano il miliardo di dollari all'anno¹⁷.

Il modo per assicurarsi l'accesso esclusivo ai considerevoli benefici economici derivanti dagli organismi marini consiste nella registrazione di brevetti associati al relativo materiale genetico. Dalla scoperta delle profittevoli applicazioni commerciali di queste risorse, un gruppo ristretto di società multinazionali e loro controllate ha esercitato un'influenza considerevole sulle prassi di sfruttamento e sui relativi ricavi¹⁸. Nel settore della pesca, un'analogha concentrazione di interessi in un numero relativamente basso di società ha storicamente influenzato i processi e il funzionamento delle autorità di regolamentazione, organizzate nella forma di organizzazioni regionali, le cui determinazioni, per lo più nella forma di raccomandazioni, sono formalmente adottate dai relativi organi di rappresentanza tuttavia dominati dagli interessi delle società commerciali degli Stati membri. Il rischio era che anche il settore della biotecnologia marina e la sua esponenziale espansione favorissero l'emergere di un modello simile di dominio da parte di un ristretto numero di multinazionali – le sole in grado di sostenere i costi della bioprospezione negli ambienti remoti dei fondali marini¹⁹.

¹⁴ ORTIGOSA-PALOMO, QUIÑONERO, ORTIZ, SARABIA, PRADOS, MELGUISO, *Natural Products Derived from Marine Sponges with Antitumor Potential against Cancer. A Systematic Review*, in *Marine Drugs*, vol. 22, 2024, n. 3, pp. 1-22.

¹⁵ UNU-YAS Report. *Bioprospecting of Genetic Resources in the Deep Seabed: Scientific, Legal and Policy Aspects*, 2005, p. 27.

¹⁶ CICIN-SAIN, KNECHT, DENNO BOUMAN, FISK, *Emerging Policy Issues in the Development of Marine Biotechnology*, in *Ocean Yearbook*, vol. 12, 1996, p. 179.

¹⁷ GREER, HARVEY, *Blue Genes: Sharing and Conserving the World's Aquatic Biodiversity*, London, 2004.

¹⁸ ÖSTERBLOM, JOUFFRAY, FOLKE, CRONA, TROELL, MERRIE, ROCKSTRÖM, *Transnational Corporations as «Keystone Actors» in Marine Ecosystems*, in *PLoS ONE*, vol. 10, 2015, n. 5.

¹⁹ Per esempio, durante gli anni delle sessioni del Gruppo di Lavoro *Ad Hoc*, i costi di una spedizione di campionamento di coralli d'acqua fredda attraverso l'utilizzo di un *remotely operated vehicle* ammontavano a circa 455.000 dollari alla settimana – e ciò con tempistiche incerte e altrettante incertezze sui rendimenti degli investimenti. VAN DOVER, ARONSTON, PENDLETON, SMITH, ARNAUD-HAOND, MORENO-MATEOS, BARBIER, BILLET, BOWERS,

All'avvio della conferenza intergovernativa per l'adozione dell'Accordo BBNJ (2018), infatti, la maggior parte dei brevetti presi in considerazione da uno studio scientifico di settore e collegati a risorse genetiche marine, entro e oltre le giurisdizioni nazionali²⁰, risultava essere stata registrata solo nei precedenti quindici anni, sia in termini di numero di specie marine utilizzate come fonte per i brevetti sia in termini di numero effettivo di sequenze genetiche incluse nelle rivendicazioni di brevetto. In particolare, una singola multinazionale – la BASF, il più grande produttore chimico del mondo, con sede in Germania – risultava aver registrato il 47% di tutte le sequenze brevettate²¹. Enti commerciali o di ricerca con sede in soli tre Stati risultavano aver registrato più del 74% dei brevetti associati alle risorse genetiche marine²² e, in totale, domande di brevetto associate a organismi marini risultavano essere state presentate in soli 30 Stati e nell'Unione europea, lasciando il resto del mondo completamente al di fuori del mercato in questione. Inoltre, lo studio citato registrava un sorprendente andamento temporale: dopo un lungo periodo di crescita trascurabile dal 1988 al 1998, le richieste di brevetto risultavano aumentate nei primi anni del nuovo millennio, stabilizzandosi su circa 500 brevetti all'anno fino al 2006, per poi raggiungere improvvisamente un picco di alcune migliaia di domande nel 2009 e diminuire altrettanto bruscamente nel 2012.

Il picco di attività, secondo lo studio citato, sembrava coincidere con le fasi cruciali dei negoziati su uno strumento specifico: il Protocollo di Nagoya sull'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dal loro utilizzo²³, attuativo di un obiettivo fondante della Convenzione sulla diversità biologica (CBD)²⁴. È quantomeno legittimo pensare che la prospettiva dell'entrata in vigore di

DANOVARO, EDWARDS, KELLERT, MORATO, POLLARD, ROGERS, WARNER, *Ecological Restoration in the Deep-Sea. Desiderata*, in *Marine Policy*, vol. 44, 2014, pp. 98-106, p. 103.

²⁰ «A considerable portion of all patent sequences ... are derived from species associated with deep-sea and hydrothermal vent ecosystems ..., many of which are found in ABNJ [areas beyond national jurisdiction]», BLASIAK, JOUFFRAY, WABNITZ, SUNDSTRÖM, ÖSTERBLOM, cit., p. 2.

²¹ In un paragone con l'industria agrochimica e sementiera, dominata all'epoca da sei multinazionali (BASF, Bayer, Dow, DuPont, Monsanto, Syngenta), lo studio citato rilevava che «the corporate landscape with regard to MGRs [marine genetic resources] is already far more consolidated than the seeds industry, although this development has not drawn public attention or scrutiny. BASF is a keystone actor, with 5071 MGR patent sequences, while the participation of the remaining Big Six companies is remarkably modest: DuPont (180), Bayer (34), Monsanto (17), Syngenta (4), and Dow (1)», *ibid.*, p. 3.

²² Germania (49%), Stati Uniti (13%) e Giappone (12%).

²³ *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Nagoya, 29 ottobre 2010), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3008, p. 3 ss.

²⁴ *Convention on Biological Diversity* (Rio, 5 giugno 1992), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, p. 79 ss.

questo strumento potrebbe aver stimolato una corsa alla brevettazione della biodiversità marina²⁵. Il regime di condivisione dei benefici previsto dallo strumento, infatti, non si applica retroattivamente, sui brevetti registrati prima della sua entrata in vigore, nonostante tentativi in tal senso furono compiuti dal gruppo degli Stati africani durante il negoziato.

3. L'espressione «risorse genetiche» ha iniziato a ricevere attenzione nel diritto internazionale come concetto chiave della CBD. Tuttavia, il suo impiego può essere fatto risalire almeno agli anni '70, nel contesto della coltura delle piante agricole. Un articolo apparso sulla rivista *Science*, intitolato *Our Vanishing Genetic Resources*, evidenziava in quegli anni il rischio che le nuove tendenze dell'agricoltura – in particolare, l'impiego delle monocolture – potessero condurre a una drastica riduzione delle varietà coltivate, impoverendo così la diversità genetica delle piante²⁶. Fu proprio sulla base di queste preoccupazioni che già nel 1974 venne fondato il Comitato internazionale per le risorse fitogenetiche (*International Board for Plant Genetic Resources*, IBPGR)²⁷. Nel 1981, la Conferenza della FAO approvò una risoluzione con la quale incaricò il Direttore generale di preparare una bozza di accordo internazionale atto a fornire il quadro giuridico di riferimento per il controllo del flusso delle risorse genetiche vegetali a livello globale²⁸. Due anni dopo, la FAO istituiva la Commissione

²⁵ «Negotiations started in February 2005. Patent registration had peaked by 2009 when a draft text emerged, and fell within 3 years by an order of magnitude. This trend is primarily driven by the activities of BASF and may or may not have been associated with the timing of the Nagoya Protocol. In an interview, a BASF contact suggested that this trend could be ... unrelated to the Nagoya Protocol negotiations», BLASIAK, JOUFFRAY, WABNITZ, SUNDSTRÖM, ÖSTERBLÖM, cit., p. 3.

²⁶ HARLAN, *Our Vanishing Genetic Resources. Modern Varieties Replace Ancient Populations that Have Provided Genetic Variability for Plant Breeding Programs*, in *Science*, vol. 188, 1975, n. 4188, pp. 618-621.

²⁷ Sul mandato dell'IBPGR, CGIAR Technical Advisory Committee (TAC), *The Collection, Evaluation and Conservation of Plant Genetic Resources. Report of TAC Ad Hoc Working Group*, Beltsville, 1972; IBPGR, *IBPGR Programme Structure*, Rome, 1986; SONNINO, *International Instruments for Conservation and Sustainable Use of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. An Historical Appraisal*, in *Diversity*, vol. 9, 2017, n. 50, pp. 1-19; ENGELS, EBERT, *How Can We Strengthen the Global Genetic Resources' Conservation and Use System?*, in *Plants*, vol. 13, 2024, n. 5, 2024, pp. 1-12. L'attuale quadro normativo in materia di risorse genetiche vegetali prende le mosse da negoziati che già nel 1965 condussero all'istituzione del *Panel of Experts on Plant Exploration and Introduction* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO). Lo strumento attuale di riferimento è il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (Roma, 2001; ITPGRFA, dal nome inglese).

²⁸ Risoluzione 6/81 della Conferenza della FAO del 25 novembre 1981, *Plant Genetic Resources*.

sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, ampliandone il mandato nel 1995 per includervi tutte le componenti della diversità biologica rilevanti per l'alimentazione e l'agricoltura, non solo quelle vegetali²⁹.

Il riferimento a queste pionieristiche iniziative a livello internazionale è strumentale a evidenziare un aspetto interessante, cioè che in quegli anni le risorse genetiche (delle piante) venivano descritte dalla FAO, senza mezzi termini, come «patrimonio comune dell'umanità»³⁰. Tuttavia, la bozza predisposta dal Direttore generale allo scopo di giungere a uno strumento giuridicamente vincolante sul piano internazionale non ebbe gli esiti sperati dal gruppo degli Stati africani, riducendosi, al momento di negoziarne l'adozione, a un mero strumento esortativo³¹. Con l'Intesa internazionale sulle risorse fitogenetiche – questo il nome dello strumento non vincolante adottato dalla Conferenza della FAO nel 1983 (Intesa del 1983) – il Sud globale tentò l'impresa di affermare un regime di «patrimonio comune dell'umanità» sulle piante che, in particolare, includesse le varietà vegetali più preziose ottenute nei laboratori del Nord globale da materiale germinale originariamente raccolto in Africa e Sudamerica dai centri internazionali per la ricerca³². Estendendosi ai laboratori agricoli dei centri

²⁹ Risoluzione 3/95 della Conferenza della FAO del 31 ottobre 1995, *The Broadening of the mandate of the FAO Commission on Plant Genetic Resources to cover genetic resources relevant to food and agriculture*.

³⁰ «A fundamental principle ... would be that the material should be made freely available ... Ideally, such material should be held, by the State or institution concerned, at the disposal of the international community. This would give full application to the principle that plant genetic resources are the common heritage of mankind», *Plant Genetic Resources. Report of the Director General*, FAO Document C 83/25, 1983, par. 63. L'inquadramento delle risorse fitogenetiche come patrimonio comune dell'umanità fu condiviso dalla Conferenza della FAO: «The Conference commended the Director-General for the comprehensive report contained in document C 83/25, which he had prepared as requested in Resolution 6/81 adopted by the Twenty-first Session of the Conference. It fully supported the basic principles contained therein, according to which plant genetic resources should be considered as a common heritage of mankind and be available without restrictions for plant breeding, scientific and development purposes to all countries and institutions concerned», Rapporto della Conferenza della FAO, 22ma sessione (5-23 novembre 1983), *E. Plant Genetic Resources (Follow-Up of Conference Resolution 6/81)*, par. 275.

³¹ «...in a classic display of diplomatic manoeuvring by both sides, the document was reduced to a hortatory and ineffectual treatise, a non-binding instrument full of platitudes and ill-defined, turgid exhortations on CHM [common heritage of mankind] and plant germplasm. In hindsight, it seems that the South and the North overreached each other in the struggle for juridical and political control over plant life forms», MGBEOJI, *Global Biopiracy. Patents, Plants, and Indigenous Knowledge*, Vancouver, 2006, p. 111.

³² Il problema è che tali varietà richiedono enormi contributi agricoli e sono antitetiche all'agricoltura sostenibile.

tecnologicamente avanzati, un regime giuridicamente vincolante di «patrimonio comune dell'umanità» si dimostrò tuttavia inaccettabile per gli Stati sviluppati³³.

È opportuno notare che, per comportare un'effettiva utilità per tutti, il regime di «patrimonio comune dell'umanità» deve accompagnarsi al concetto di «condivisione dei benefici» (*benefit sharing*). Infatti, il riconoscimento del diritto a un mero accesso alle risorse in capo a tutta l'umanità comporta, di fatto, che il patrimonio comune venga sfruttato commercialmente solo da quegli Stati che sono in grado di farlo. Lo sbilanciamento nelle opportunità già nella fase di accesso alle risorse tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo aumenta esponenzialmente nella fase successiva, con l'eventuale rivendicazione da parte dei primi di diritti di proprietà intellettuale su invenzioni basate sul materiale genetico³⁴.

Nell'Intesa del 1983, già di per sé non vincolante, seppur con un espresso riferimento al concetto di «patrimonio comune dell'umanità»³⁵ non vi era tuttavia alcuna menzione del concetto cruciale di condivisione dei benefici. Questo problema venne evidenziato da alcuni, come Pat Ray Mooney, che nel suo editoriale di *The Law of the Seed* sostenne che era in atto un vero e proprio «drenaggio genetico» (*gene drain*) del Sud globale da parte degli Stati sviluppati:

«The South has been donating this material in the belief that its botanical treasures form part of the “Common Heritage” of all humanity. Meanwhile, the North has been patenting the offshoots of

³³ TILFORD, *Saving the Blue Prints. The International Legal Regime for Plant Resources*, in *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 30, 1998, n. 2. Il 2 giugno 1990, l'*American Seed Trade Association* (ASTA) adottò l'*ASTA Position Statement on Intellectual Property Rights for the Seed Industry*, che promuoveva l'espansione del settore dei diritti di proprietà intellettuale sul materiale genetico (v. *ASTA Takes Step to Protect Intellectual Property Rights*, in *Diversity*, vol. 6, 1990, nn. 3-4, p. 53).

³⁴ A mano a mano che componenti naturali modificate geneticamente hanno iniziato ad assumere la natura di invenzioni umane, piuttosto che di natura stessa, si è assistito a una crescente spinta da parte dell'industria biotecnologica per proteggere le innovazioni sotto l'egida dei regimi di diritti di proprietà intellettuale.

³⁵ «Article 1 – Objective. 1. ... This Undertaking is based on the universally accepted principle that plant genetic resources are a heritage of mankind and consequently should be available without restriction». MGBEOJI cit., p. 256, nota 124, rileva che «[t]he debate on the 1983 undertaking was acrimonious. The fact that a numerical vote was forced on the question was by itself no mean feat. At the end of the day, the numerical advantage of the states of the South and their common outrage at the appropriation of plant germplasm withstood the formidable attempts of the North to thwart a change of the status quo».

this common heritage and is now marketing its new varieties, at great profit, around the world»³⁶.

L'ingresso dei diritti di proprietà intellettuale nel settore delle risorse genetiche ha quindi profondamente inciso su tutti gli sviluppi successivi.

La conseguenza fu, negli anni a seguire, un radicale cambio di paradigma. Nel 1991, la Conferenza della FAO riconosceva che «a. the concept of mankind's heritage, as applied in the International Undertaking on Plant Genetic Resources, is subject to the sovereignty of the states over their plant genetic resources» e che «d. conditions of access to plant genetic resources need further clarification»³⁷. Il seguente punto veniva definito: «that breeders' lines and farmers' breeding material should only be available at the discretion of their developers during the period of development»³⁸.

Nella CBD, nel 1992, il riferimento al «patrimonio comune dell'umanità» cade, per lasciare il posto al concetto – diverso – di «preoccupazione comune» (*common concern of humankind; préoccupation commune à l'humanité*)³⁹. Si tratta di un'espressione che, a prima vista, sembrerebbe svincolare le risorse genetiche dalla loro importante valenza economica. Tuttavia, la CBD riesce finalmente a fare proprio – e a rendere vincolante – l'obiettivo della giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzo della biodiversità⁴⁰. Anche nel più recente Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, ITPGRFA*)⁴¹ il riferimento è alla «preoccupazione comune» di tutti gli Stati (*common concern of all countries; préoccupation commune de tous les pays*)⁴², ma viene accolto il principio della condivisione dei benefici monetari e non monetari a favore degli Stati in via di sviluppo⁴³. In entrambi gli strumenti vengono riconosciuti i diritti sovrani degli Stati sulla biodiversità che si trova entro le relative giurisdizioni nazionali⁴⁴.

Questa digressione, che ha allontanato l'analisi dall'ambito del diritto del mare, proprio dell'Accordo BBNJ, per spostarla su altri settori, serve a cogliere un aspetto interessante. Nel contesto delle risorse fitogenetiche, seppure tra difficili contrasti in fase di negoziato, si affermò in origine il concetto di «patrimonio comune dell'umanità»

³⁶ MOONEY, *The Law of the Seed. Another Development and Plant Genetic Resources*, in *Development Dialogue*, 1983, nn. 1-2, p. 3.

³⁷ Risoluzione 3/91 della Conferenza della FAO 3/91 del 25 novembre 1991, *Annex 3 to the International Undertaking on Plant Genetic Resources*.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Terzo paragrafo preambolare.

⁴⁰ CBD, art. 1.

⁴¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2400, p. 303.

⁴² Terzo paragrafo preambolare.

⁴³ Parte IV del Trattato.

⁴⁴ Quarto paragrafo preambolare e artt. 3 e 15 della CBD; quattordicesimo paragrafo preambolare e art. 10 dell'ITPGRFA.

(Intesa del 1983). Eppure, in mancanza dell'essenziale elemento della condivisione dei benefici, il ricorso al mero concetto di patrimonio comune dell'umanità non garantisce possibilità di accesso e ricavo equiparabili tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo. Fu il fondamentale riconoscimento di meccanismi per la condivisione dei benefici, determinato a seguito dell'evidenza dei ricavi economici derivanti dai brevetti, ad affermare nel diritto internazionale un nuovo assetto nei rapporti tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo rispetto allo sfruttamento della biodiversità. Gli strumenti successivi all'Intesa del 1983 fanno proprio l'elemento essenziale del *benefit-sharing*, pur formalmente abbandonando il riferimento al «patrimonio comune dell'umanità», per preferirvi quello di «preoccupazione comune». È interessante notare come l'Accordo BBNJ, invece, ritorni al principio del «patrimonio comune dell'umanità», tuttavia senza specificare a *cosa* si riferisca (alle risorse genetiche?)⁴⁵ ed elencandolo (solo) nell'art. 7, peraltro insieme alla sua nemesi: la libertà dell'alto mare. Eppure, nella stessa disposizione – ma soprattutto nella sua Parte II, che a ciò è interamente deputata – l'Accordo accoglie integralmente il principio della giusta ed equa condivisione dei benefici, riferendolo a un oggetto specifico: i proventi delle risorse genetiche.

A prescindere, quindi, dal principio generale sottostante – patrimonio o preoccupazione comune dell'umanità –, l'elemento essenziale a garanzia degli Stati in via di sviluppo resterà sempre l'esplicito e vincolante riconoscimento della condivisione dei benefici economici derivanti dallo sfruttamento commerciale delle risorse in questione. Inserire queste ultime sotto l'egida di un principio che le consideri alla stregua di *res communes* non è un'automatica garanzia di pari opportunità tra Stati. Peraltro, è da tenere in conto che l'Accordo BBNJ prevede che le risorse genetiche e le informazioni genetiche che esse contengono siano depositate in «publicly accessible repositories and databases» (art. 14, par. 3), consentendo tuttavia ai depositari di imporre «reasonable conditions» all'accesso (art. 4, par. 4) e non limitando in alcun modo i diritti di proprietà intellettuale. È infatti previsto che la riservatezza delle informazioni e i relativi diritti vengano rispettati e che nessuna previsione dell'Accordo BBNJ «shall be interpreted as requiring the sharing of information that is protected from disclosure under the domestic law of a Party or other applicable law» (art. 51, par. 6).

4. Per chi si occupa di diritto del mare, collegare il regime di «patrimonio comune dell'umanità» a risorse che, come quelle fitogenetiche, ricadono nell'ambito delle giurisdizioni nazionali, può suonare stonato. Ciò si spiega con il fatto che i giuristi del

⁴⁵ Ai sensi dell'UNCLOS, «[t]he Area and its resources are the common heritage of mankind» (art. 136), quindi il principio del patrimonio comune dell'umanità si riferisce a qualcosa di specifico, cioè a uno spazio geografico e alle risorse di quello spazio, che, sempre ai sensi dell'UNCLOS, sono quelle non viventi («all solid, liquid or gaseous mineral resources *in situ* in the Area at or beneath the seabed, including polymetallic nodules», art. 133).

mare sono soliti ricollegare tale regime a risorse naturali (ma minerali) che si trovano oltre le giurisdizioni nazionali, nella c.d. Area⁴⁶. In effetti, durante i negoziati dell'Accordo BBNJ, furono molti gli Stati che avanzarono argomentazioni fondate sulla *ratione loci* rispetto al regime da attribuire alle risorse genetiche oltre le giurisdizioni nazionali, sostenendo che vi si dovesse estendere quello già in essere per le risorse minerali. Tuttavia, in tema di risorse genetiche, serve partire da altrove, ossia non fare riferimento solo all'UNCLOS, ma anche – e soprattutto – alla CBD. Nel linguaggio e nella previsione di meccanismi istituzionali, infatti, l'Accordo BBNJ è stato profondamente influenzato da questo secondo strumento. Benché adottato nella veste di terzo accordo attuativo dell'UNCLOS⁴⁷ e agganciato a basi giuridiche sostanziali e previsioni strutturali proprie di questa convenzione⁴⁸, l'Accordo BBNJ è assimilabile, per molti altri aspetti, a un trattato multilaterale elaborato nel contesto del diritto internazionale dell'ambiente. Per esempio, come alcuni strumenti negoziati in tale contesto, l'Accordo BBNJ fonda e regola il funzionamento di una serie di istituzioni per perseguire i propri obiettivi e attuare le proprie disposizioni, includendo la

⁴⁶ Ai sensi dell'UNCLOS, «'Area' means the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction» (art. 1).

⁴⁷ A differenza del Protocollo di Nagoya, che attua un obiettivo esplicito della CBD, l'Accordo BBNJ non attua nulla di quanto risulta effettivamente assente nella sua convenzione di riferimento, almeno per quanto concerne il suo oggetto principale, cioè il regime giuridico delle risorse genetiche oltre le giurisdizioni nazionali. Il termine «diversità biologica» neppure compare nel testo dell'UNCLOS, che fu negoziata ormai mezzo secolo addietro da Stati «prompted by the desire to settle ... all issues relating to the law of the sea ...» (preambolo), semplicemente perché le risorse genetiche delle profondità abissali furono scoperte dopo. L'Accordo BBNJ non può quindi definirsi pienamente «attuativo» della convenzione di riferimento, anche se espressioni come «implementing» o «for the implementation» – che invece compaiono nei titoli degli altri due accordi integrativi della stessa convenzione – furono evitate anche a fronte di un'esplicita richiesta in tal senso degli Stati Uniti, avanzata durante le riunioni conclusive del Gruppo di Lavoro *ad hoc*.

⁴⁸ La Parte III dell'Accordo BBNJ, relativa agli strumenti di gestione su base spaziale, incluse le aree marine protette, trova un diretto fondamento nell'art. 194, par. 5, dell'UNCLOS. La Parte IV dell'Accordo BBNJ, relativa alle valutazioni di impatto ambientale, trova un diretto fondamento nell'art. 206 dell'UNCLOS (su questo tema v. FASOLI, *La valutazione di impatto ambientale nell'Accordo sulla biodiversità marina oltre le giurisdizioni nazionali tra valutazioni equivalenti, soglie e standard*, in questo *Volume*). La Parte V dell'Accordo BBNJ, relativa al rafforzamento delle capacità e al trasferimento della tecnologia marina, dettaglia, con riferimento all'oggetto coperto dall'Accordo, i principi contenuti nella Parte XIV dell'UNCLOS. Inoltre, l'Accordo BBNJ replica il sistema di risoluzione delle controversie previsto nella Parte XV dell'UNCLOS (su questo tema v. VIRZO, *Il sistema di soluzione delle controversie dell'Accordo BBNJ*, in questo *Volume*), seppure con alcuni aggiustamenti resi necessari dal fatto che la partecipazione all'Accordo BBNJ è aperta anche a Stati che non hanno ancora ratificato l'UNCLOS.

previsione di una conferenza delle parti (COP) (art. 47)⁴⁹, di un comitato scientifico e tecnico (art. 49), di un centro di scambio (art. 51), di un comitato per le risorse finanziarie (art. 52) e di un comitato per l'attuazione e l'ottemperanza (art. 55). Il lungo tempo occorso per l'elaborazione di questo Accordo riflette le difficoltà tipiche dei dibattiti tra Nord e Sud globali, caratteristici dei trattati sull'ambiente, riguardo a temi come l'equità o le previsioni di natura finanziaria. La Parte II, relativa al regime giuridico per le risorse genetiche, è stata la più difficile sulla quale riuscire a convogliare il consenso degli Stati, proprio perché si misurava con una radicale polarizzazione dei due gruppi di Stati sviluppati e in via di sviluppo, come spesso accade nei negoziati in materia ambientale⁵⁰. La Parte V dell'Accordo BBNJ, relativa al rafforzamento delle capacità e al trasferimento di tecnologia marina, che riflette l'esistenza di diversi livelli di accesso a opportunità tecnologiche e di formazione professionale, tipici dello stesso contrasto tra Nord e Sud globali, non ha invece sollevato particolari problemi durante il negoziato, ma per una semplice ragione: essa trova nell'UNCLOS un diretto e univoco riferimento, ossia la Parte XIV, che peraltro risulta essere da quarant'anni la parte meno attuata della convenzione⁵¹.

⁴⁹ Peraltro, ai sensi dell'Accordo BBNJ, e a differenza di quanto previsto nel sistema istituzionale dell'UNCLOS, molte determinazioni sono lasciate alla COP, che, come appunto accade in molti trattati multilaterali in materia ambientale, dovrà prendere decisioni su aspetti sostanziali che non risultano già definiti una volta per tutte dallo strumento (come avviene, per esempio, alle riunioni delle conferenze delle parti di accordi multilaterali come quelli sul clima). La COP, che si riunirà sempre nello stesso luogo (art. 47, par. 3), a differenza di altre COP di trattati sull'ambiente, eserciterà dunque poteri decisivi per l'attuazione dell'Accordo, potendo anche, fallito ogni sforzo per raggiungere il *consensus*, adottare decisioni su questioni sostanziali con il voto della maggioranza qualificata (art. 47, par. 5). Tra le decisioni sostanziali più importanti vi sono quelle relative alle modalità di condivisione dei benefici monetari e non monetari.

⁵⁰ Rileva anche BODANSKI, *Four Treaties in One: The Biodiversity beyond National Jurisdiction Agreement*, in *American Journal of Int. Law*, vol. 118, 2024, n. 2, p. 309: «[t]he section on governance of MGRs [marine genetic resources] was perhaps the most difficult in the BBNJ negotiations and the one with the strongest North-South dimension».

⁵¹ Si segnala che, allo scopo di individuare i bisogni di rafforzamento delle capacità e di assistenza tecnica anche con riguardo alle prime fasi di attuazione dell'Accordo, inclusa la ratifica e l'adattamento del diritto nazionale a quanto previsto dallo strumento, il Segretariato delle Nazioni Unite e il *Global Environment Facility* (GEF) hanno diffuso un questionario tra il 17 gennaio e il 26 febbraio 2024 (<https://www.un.org/Depts/los/BBNJUNGEFjointlettertoMemberStates.pdf>). Le risposte al questionario sono state fornite da 80 Stati, la larghissima maggioranza dei quali è in via di sviluppo (solo due Stati sviluppati hanno risposto al questionario). Alla domanda «On which specific areas of the BBNJ Agreement would your State most urgently require capacity-building?», la maggioranza degli Stati in questione ha risposto «marine genetic resources, including the fair and equitable sharing of benefits» e «capacity-building and the transfer of marine technology» (60 risposte) (UN-DOALOS, GEF, *Agreement under the United Nations*

L'Accordo BBNJ è quindi profondamente permeato delle caratteristiche tipiche dei trattati sull'ambiente e, per il tema più spinoso che affronta, ossia il regime per le risorse genetiche, fa proprio il linguaggio della CBD, come integrato dal Protocollo di Nagoya, innanzitutto partendo dalla medesima definizione dell'oggetto principale della sua regolamentazione, ossia che cosa si intende per risorse genetiche.

La CBD ha definito per la prima volta le «risorse genetiche» come «materiale genetico di valore effettivo o potenziale», che a sua volta consiste in «qualsiasi *materiale* di origine vegetale, animale, microbica o altro contenente unità funzionali di ereditarietà» (art. 2; corsivo aggiunto). Tale definizione è del tutto assente nell'UNCLOS (che fa riferimento alle risorse viventi o biologiche, ma per affrontare questioni legate alla pesca). Fornendo per la prima volta la definizione delle risorse in questione, e grazie alla sua partecipazione quasi universale, la CBD è divenuta il documento più influente nei decenni successivi per la comprensione del concetto. Inoltre, pur formalmente abbandonando il riferimento al «patrimonio comune dell'umanità», come sopra illustrato, la CBD ha fatto propria la previsione di un meccanismo di accesso alle risorse e di condivisione dei relativi benefici.

Nel 2010, la COP della CBD ha adottato il Protocollo di Nagoya allo scopo di meglio specificare uno degli obiettivi fondanti della convenzione⁵². Lo strumento rappresenta un importante sviluppo sul piano internazionale per definire gli obblighi relativi alla condivisione dei benefici monetari e non monetari associati alle risorse genetiche raccolte entro le giurisdizioni nazionali, incluse ovviamente quelle marine degli spazi soggetti a sovranità o giurisdizione nazionali⁵³.

In quanto strumento attuativo, il Protocollo di Nagoya ha fatto ovviamente propria la stessa definizione di «risorse genetiche» contenuta nella CBD, specificando tuttavia un'altra definizione, assente nella convenzione madre. Si tratta della definizione di «utilizzo delle risorse genetiche», che, ai sensi dello strumento, significa «portare avanti ricerca e sviluppo sulla composizione genetica e/o biochimica delle risorse genetiche, compresa l'applicazione della biotecnologia come definita nell'articolo 2 della Convenzione» (art. 2 del Protocollo di Nagoya). L'Accordo BBNJ ripete le due definizioni di «risorse genetiche» e di «utilizzo delle risorse genetiche» (art. 1), ricalcando esattamente il linguaggio del Protocollo di Nagoya.

Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction. Initial Survey of Capacity-Building and Technical Assistance Needs. Compilation of Results, disponibile nel sito del Segretariato delle Nazioni Unite).

⁵² Fin dal secondo paragrafo, il preambolo del Protocollo di Nagoya «recall[s] that the fair and equitable sharing of benefits arising from the utilization of genetic resources is one of the three core objectives of the Convention, and recogniz[es] that this Protocol pursue the implementation of this objective within the Convention».

⁵³ Il Protocollo di Nagoya copre l'ambito geografico definito dall'art. 4 della CBD, che limita l'applicabilità delle sue disposizioni «in relation to each Contracting Party: (a) in the case of components of biological diversity, in areas within the limits of its national jurisdiction ... ».

5. Come sopra illustrato, l'espressione «risorse genetiche», assente nell'UNCLOS, è quindi stata utilizzata per diversi decenni in contesti anche molto diversi. Partendo dalle piante agricole, passando per la biodiversità regolata dalla CBD e dal Protocollo di Nagoya, essa è approdata oltre le giurisdizioni nazionali con l'Accordo BBNJ. Eppure, il suo significato non è così semplice come potrebbe suggerire questo suo uso ripetuto e standardizzato.

Tutti e tre gli strumenti rilevanti in materia, come sopra evidenziato, si fondano sulla medesima definizione di «risorse genetiche» come «materiale genetico di valore effettivo o potenziale», che a sua volta consiste in «qualsiasi *materiale* di origine vegetale, animale, microbica o altro contenente unità funzionali di ereditarietà». Ma se si pensa a cosa venga effettivamente utilizzato e valorizzato, dando contenuto all'espressione «utilizzo delle risorse genetiche» inserita nel Protocollo di Nagoya, si nota che, sia nella selezione di varietà genetiche nel contesto dei raccolti per l'alimentazione e l'agricoltura⁵⁴, sia nel caso della bioprospezione⁵⁵, sia nel caso della ricerca di base con campioni biologici⁵⁶ – ossia in tre esempi tipici di utilizzo delle risorse genetiche – non è la sostanza, ossia il materiale in sé, a rilevare, ma le informazioni che esso contiene.

⁵⁴ In tale contesto, la diversità biologica delle varietà con diverse proprietà è preziosa: i selezionatori possono attingere a queste risorse genetiche per adattare le piante coltivate a nuove sfide, come il cambiamento climatico, che ha aumentato la necessità di varietà resistenti alla siccità.

⁵⁵ La CBD ha ampliato l'attenzione sul concetto di risorse genetiche dalle sole piante agricole a tutta una serie di altri organismi. La richiesta di condividere i benefici, che viene accolta proprio a partire dalla CBD, è stata in larga misura motivata dalle aspettative dei benefici finanziari derivanti dalla bioprospezione. Non è un caso che si trovi una definizione di «bioprospecting» sulla pagina intitolata *Sustainable Finance Hub* del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP): «Biodiversity prospecting or bioprospecting is the systematic search for biochemical and genetic information in nature in order to develop commercially-valuable products for pharmaceutical, agricultural, cosmetic and other applications» (<https://sdgfinance.undp.org/sdg-tools/bioprospecting>). Si stima che fino alla metà dei farmaci in commercio possa essere basata su prodotti naturali: «[a]lthough estimates vary depending on the definition of what is considered a natural product-derived drug, it is safe to say that between 25% and 50% of currently marketed drugs owe their origins to natural products», KINGSTON, *Modern Natural Products Drug Discovery and its Relevance to Biodiversity Conservation*, in *Journal of Natural Products*, vol. 74, 2011, p. 496. Di conseguenza, la biodiversità suscita grandi aspettative nei paesi ricchi di biodiversità, ma anche in quelli che sono in grado di sfruttare la biodiversità nelle zone remote oltre le giurisdizioni nazionali.

⁵⁶ Mentre la CBD e il Protocollo di Nagoya sono stati elaborati avendo in mente principalmente la ricerca commerciale (come la bioprospezione, nota *supra*), la maggior parte dell'utilizzo delle risorse genetiche sembra comunque avere luogo nella ricerca di base, in discipline come la biologia della conservazione, la botanica, la zoologia, l'ecologia, la microbiologia, la biochimica, le scienze mediche (per esempio, nelle ricerche sui patogeni) e le scienze della terra. Ciò che hanno in comune tutti i progetti di ricerca di base è l'uso delle risorse genetiche per raccogliere nuove informazioni e generare conoscenza. Vi è poi da considerare che anche quando lo scopo

Tuttavia, la CBD ha dato avvio ormai trent'anni fa a un approccio terminologico e sistemico che considera le risorse genetiche come un tipo di risorsa naturale, quindi qualcosa di *tangibile*: infatti, le colloca nell'ambito del principio della sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali (art. 15)⁵⁷. Anche l'Accordo BBNJ, facendo proprie le stesse definizioni riferite al *materiale* genetico, parte da questo inquadramento teorico delle risorse genetiche come risorse naturali, pur non potendo collegarle alla sovranità di alcuno Stato, non essendovi Stati costieri per definizione oltre le giurisdizioni nazionali. Eppure, al di là della questione (facile) relativa all'esistenza o meno di uno Stato che possa esercitare diritti sovrani sulle risorse in questione, la domanda è se possano queste ultime davvero essere regolate alla stregua delle tradizionali risorse naturali.

Certamente, in quanto derivato della natura, le risorse genetiche sono un tipo di risorsa naturale. Ma il loro valore intrinseco è diverso rispetto a quello di tutte le altre risorse naturali sfruttate commercialmente – come, per esempio, i minerali, il petrolio, il legname, il pesce catturato per scopi alimentari. Mentre, infatti, in questi ultimi casi è il *materiale* a essere utilizzato come risorsa, nel caso delle risorse genetiche sono le *informazioni* che esse contengono a venire di fatto utilizzate e valutate. L'utilizzo delle risorse tradizionali come quelle appena richiamate dipende dall'elaborazione materiale di queste risorse, sia come materia prima nei procedimenti di produzione sia come fonte di energia nei processi di combustione. Di conseguenza, è richiesto un costante approvvigionamento di queste risorse per ottenere ulteriori benefici e profitti. Al contrario, l'utilizzo delle risorse genetiche non dipende dall'approvvigionamento materiale. Quindi, se nel primo caso i benefici e i profitti dipendono dalla *quantità* delle risorse raccolte, nel secondo caso l'utilizzo redditizio dipende dalla *qualità* di anche un solo campione della risorsa originale, che produca l'effetto desiderato. In altre parole, una volta isolato il campione utile, non si dipende più da un'ulteriore fornitura materiale della risorsa originaria. Non a caso, l'art. 10, par. 2, dell'Accordo BBNJ esclude dall'ambito di applicazione della sua Parte II le risorse viventi oggetto di attività di pesca per scopi alimentari⁵⁸.

di questi progetti è teorico, alcune informazioni possono risultare di interesse pratico per future applicazioni commerciali e, quindi, generare progetti con intenti applicati o addirittura commerciali. Non è quindi possibile tracciare una linea chiara tra ricerca commerciale e non commerciale in generale: questa circostanza ha molto complicato i negoziati sull'accesso e la condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

⁵⁷ «Recognizing the sovereign rights of States over their natural resources, the authority to determine access to genetic resources rests with the national governments and is subject to national legislation»; corsivo aggiunto.

⁵⁸ «The provisions of this Part shall not apply to: (a) Fishing regulated under relevant international law and fishing-related activities; (b) Fish or other living marine resources known to have been taken in fishing and fishing-related activities from areas beyond national jurisdiction, except where such fish or other living marine resources are regulated as utilization under this Part».

Questa premessa serve a evidenziare che l'inquadramento teorico delle risorse genetiche come risorse naturali, quindi tangibili, contraddice la loro vera utilità. Le definizioni contenute nei tre strumenti giuridici qui analizzati, costruite intorno al concetto materiale, non riflettono il vero valore delle risorse genetiche, né la loro funzione biologica, né come vengono effettivamente utilizzate. Per armonizzare la definizione di risorse genetiche con il loro effettivo valore e utilizzo sarebbe stato necessario intervenire sul testo della CBD. La questione venne infatti sollevata nelle riunioni della COP per molti anni, senza tuttavia mai portare a un emendamento del trattato. Ciò può essere spiegato pragmaticamente, poiché la priorità della COP risiede nell'attuazione degli obiettivi chiave della convenzione, alla luce delle sfide imminenti, come il cambiamento climatico, piuttosto che nella rinegoziazione di definizioni di base. Tuttavia, non si può ignorare il fatto che non sia il *materiale*, bensì il *valore informativo* delle risorse, l'elemento a cui si applica il regime di accesso e di condivisione dei benefici.

Con questa consapevolezza, si può finalmente apprezzare il modo in cui si è mosso l'Accordo BBNJ. Questo strumento non si è voluto (né potuto) discostare dalla definizione di risorse genetiche da decenni radicata nel diritto internazionale dell'ambiente e fissata nel testo della CBD, ma ha incluso un altro riferimento assai importante, ossia quello dell'elemento immateriale, informativo, includendo nel regime di accesso e condivisione dei benefici la c.d. «digital sequence information» (informazione digitale sulla sequenza o sequenza genetica digitalizzata, DSI). Tuttavia, l'Accordo BBNJ non definisce che cosa questa sia, né è dato di rinvenire una definizione coerente di DSI in letteratura scientifica, perché si tratta di un termine usato in ambito diplomatico e negoziale, non scientifico.

Durante i negoziati dell'Accordo BBNJ emersero significative discussioni, ma gli Stati non riuscirono a raggiungere il consenso in merito alla definizione di DSI. Il termine viene utilizzato frequentemente nel testo dell'Accordo perché gli Stati in via di sviluppo consideravano l'accesso alle DSI fondamentale per la condivisione dei benefici, non possedendo la tecnologia costosa che consente il prelievo di campioni materiali nelle aree remote delle profondità abissali. Per contro, gli Stati sviluppati erano preoccupati che la mancanza di consenso sulla definizione di DSI potesse generare confusione riguardo all'ambito delle informazioni soggette agli obblighi previsti dall'Accordo. Inoltre, secondo questi Stati, sarebbe stato alto il rischio di inottemperanza, anche involontaria, degli Stati in via di sviluppo, a causa della loro mancanza di capacità in ambito informatico per trattare le informazioni digitali.

Sulle DSI, in effetti, si contano anni di trattative a livello internazionale, in particolare in seno alla COP della CBD. Nel quadro di questa convenzione e del Protocollo di Nagoya la questione venne affrontata per la prima volta nel 2016 – proprio all'avvio dei lavori del comitato preparatorio alla conferenza intergovernativa per il negoziato dell'Accordo BBNJ (2016-2017). A dicembre 2022, la COP della CBD decise di istituire un meccanismo multilaterale per la ripartizione dei benefici derivanti dall'uso delle DSI e venne istituito un Gruppo di lavoro *ad hoc* informale aperto (CBD-

WGDSI) per proseguire lo sviluppo di tale meccanismo e rivolgere raccomandazioni alla COP⁵⁹. La prima riunione del CBD-WGDSI si è svolta dal 14 al 18 novembre 2023⁶⁰ per sviluppare i possibili elementi del suddetto meccanismo multilaterale, includendo l'istituzione di un fondo globale. Sono state esplicitamente individuate potenziali convergenze e necessità di coordinamento, tra gli altri, con l'Accordo BBNJ⁶¹. La seconda riunione del CBD-WGDSI si svolgerà dal 12 al 16 agosto 2024.

Le DSI sono state anche incluse nel *Goal C*⁶² e nel *Target 13*⁶³ del *Global Biodiversity Framework Kunming-Montreal*⁶⁴. Da ultimo, è interessante notare che le componenti intangibili delle risorse genetiche sono state valorizzate in alcuni contesti nazionali⁶⁵ e subregionali, con la loro esplicita inclusione nel regime di accesso. La Commissione della Comunità andina, per esempio, ha adottato la seguente definizione:

«Access: the obtaining and use of genetic resources conserved in situ and ex situ, of their by-products and, if applicable, of their *intangible components*, for purposes of research, biological prospecting,

⁵⁹ Doc. CBD/COP/DEC/15/9, 19 dicembre 2022, paragrafi 16 e 18.

⁶⁰ Doc. CBD/WGDSI/1/3, *Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Benefit-sharing from the Use of Digital Sequence Information on Genetic Resources on its first meeting*.

⁶¹ *Ibid.*, par. 61.

⁶² *The Biodiversity Plan for Life on Earth, 2050 Goals, Goal C: Share Benefits Fairly*: «The monetary and non-monetary benefits from the utilization of genetic resources and *digital sequence information on genetic resources*, and of traditional knowledge associated with genetic resources, as applicable, are shared fairly and equitably, including, as appropriate with indigenous peoples and local communities, and substantially increased by 2050, while ensuring traditional knowledge associated with genetic resources is appropriately protected, thereby contributing to the conservation and sustainable use of biodiversity, in accordance with internationally agreed access and benefit-sharing instruments»; corsivo aggiunto.

⁶³ *The Biodiversity Plan for Life on Earth, Target 13: Increase the Sharing of Benefits from Genetic Resources, Digital Sequence Information and Traditional Knowledge*: «Take effective legal, policy, administrative and capacity-building measures at all levels, as appropriate, to ensure the fair and equitable sharing of benefits that arise from the utilization of genetic resources and *from digital sequence information on genetic resources*, as well as traditional knowledge associated with genetic resources, and facilitating appropriate access to genetic resources, and by 2030 facilitating a significant increase of the benefits shared, in accordance with applicable international access and benefit-sharing instruments»; corsivo aggiunto.

⁶⁴ <https://www.cbd.int/gbf>.

⁶⁵ RAI, BAGLEY, *The Nagoya Protocol and Synthetic Biology Research. A Look at the Potential Impacts*, 2013, p. 20, menziona l'esempio della legislazione brasiliana del 2001, che fa esplicito riferimento a «information of genetic origin».

conservation, industrial application and commercial use, among other things»⁶⁶.

6. Un aspetto giuridicamente spinoso è altresì quello relativo alla pubblicità (*disclosure*) circa la provenienza del materiale genetico associato al brevetto. Si tratta di un'informazione cruciale, alla quale oggi si collegano due regimi distinti e dettagliati sulla condivisione dei benefici, ossia quello dettato dal Protocollo di Nagoya per il materiale genetico raccolto entro le giurisdizioni nazionali e, dal momento in cui entrerà in vigore, quello dettato dall'Accordo BBNJ per il materiale genetico raccolto oltre le giurisdizioni nazionali⁶⁷.

Prima dell'entrata in vigore del Protocollo di Nagoya, e dunque ancora nell'assenza, sul piano internazionale, di un dettagliato regime di accesso alle risorse genetiche marine e di condivisione dei relativi benefici, lo Stato dell'ente di raccolta non solo non era tenuto a fornire precise informazioni geospaziali sulle risorse⁶⁸, ma non era neppure soggetto all'obbligo di condividere con altri Stati i benefici ricavati, qualora l'ente nazionale di raccolta avesse condotto attività di prelievo entro la giurisdizione di Stati terzi. Intervenendo a normare l'ultima questione, il Protocollo di Nagoya non ha comunque previsto l'obbligo di fornire informazioni sulla provenienza del materiale genetico utilizzato⁶⁹; tuttavia, qualora l'ente di raccolta dichiarasse di voler effettuare un prelievo in uno spazio marino rientrante nella giurisdizione o sovranità di Stati terzi, non solo si assoggetta al regime di autorizzazione (*prior informed consent*)

⁶⁶ Decision No. 391 of the Commission of the Cartagena Agreement Establishing Common Regime on Access to Genetic Resources (Caracas, 2 July 1996), art. 1; corsivo aggiunto.

⁶⁷ Si consideri che «[w]ith respect to digital genetic information, determining origin is likely to be more difficult», RAI, BAGLEY, cit., p. 8.

⁶⁸ Le coordinate geografiche, espresse in punti di latitudine e longitudine, nonché profondità, del luogo del prelievo, anche allo scopo di determinare se quest'ultimo è avvenuto entro o oltre le giurisdizioni nazionali.

⁶⁹ Paradossalmente, l'art. 5 del Protocollo di Nagoya, al par. 3, prevede una serie di obblighi a carico dello Stato di origine della risorsa genetica (tra cui l'obbligo di garantire trasparenza e chiarezza nella propria legislazione nazionale, di assicurare procedure giuste e non arbitrarie per l'accesso alle risorse da parte di Stati terzi, di fornire risposte alle relative richieste di accesso in maniera economicamente conveniente e in un tempo ragionevole), senza prevedere, per contro, alcun obbligo di *disclosure* in capo allo Stato dell'ente di raccolta. In ogni caso, lo sfruttamento di risorse naturali di uno Stato costiero senza il suo consenso ovvero fornendo dichiarazioni non veritiere riguardo al luogo di prelievo da parte di enti di ricerca o commerciali di altri Stati espone questi ultimi alla relativa responsabilità.

del relativo Stato costiero⁷⁰, ma anche al regime di condivisione con quest'ultimo dei benefici ricavati⁷¹.

Per un decennio (l'entrata in vigore del Protocollo di Nagoya è avvenuta nel 2014), la mancanza dell'obbligo di *disclosure* ha garantito una «valvola di salvezza» per gli Stati: di fatto, sarebbe bastato non dichiarare la provenienza del materiale genetico raccolto, ovvero sostenere di averlo raccolto oltre le giurisdizioni nazionali⁷², per sottrarsi al regime di condivisione dei benefici previsto dal Protocollo a favore dello Stato di origine della relativa risorsa genetica. L'entrata in vigore dell'Accordo BBNJ potrebbe chiudere una volta per tutte tale valvola di salvezza, perché a partire da quel momento il prelievo delle risorse genetiche marine non potrà che ricadere alternativamente nell'ambito applicativo del Protocollo di Nagoya o dell'Accordo BBNJ, a seconda del luogo di provenienza della risorsa, eliminando definitivamente la possibilità di sottrarsi a qualsivoglia regime di condivisione dei benefici con lo Stato di origine ovvero con tutti gli altri, a seconda dello strumento di riferimento.

Conoscere la provenienza del materiale genetico è quindi importante per individuare il regime giuridico applicabile in tema di accesso alla risorsa e, conseguentemente, per determinare gli Stati titolari del diritto di condividere i benefici monetari e non monetari associati alle applicazioni commerciali. Peraltro, i dati geospaziali collegati al materiale genetico risultano importanti anche sotto il profilo della ricerca scientifica pura, che include gli studi tassonomici, quelli relativi al tracciamento dell'evoluzione dei patogeni (determinando la diversità genetica all'interno e tra le popolazioni di organismi marini di un determinato luogo) e quelli relativi alle vie di introduzione delle specie aliene invasive⁷³.

⁷⁰ L'art. 6 del Protocollo di Nagoya prevede che «[i]n the exercise of sovereign rights over natural resources, and subject to domestic access and benefit-sharing legislation or regulatory requirements, access to genetic resources for their utilization shall be subject to the prior informed consent of the Party providing such resources that is the country of origin of such resources ... ».

⁷¹ L'art. 5 del Protocollo di Nagoya prevede che « ... benefits arising from the utilization of genetic resources as well as subsequent applications and commercialization shall be shared in a fair and equitable way with the Party providing such resources that is the country of origin of such resources ... ».

⁷² Una ricerca condotta nel 2019 (quindi già nella vigenza del Protocollo di Nagoya) circa la prassi dei pochi enti di ricerca e commerciali che rendevano nota la provenienza del materiale genetico associato a brevetti, rilevava che «when applicants listed in the patent documents were contacted and asked why they chose to disclose sample origin, some suggested this disclosure was a self-evident norm, others were motivated by a sense of collegiality, while in some cases disclosure was unintentional. No one indicated that they had been encouraged or impelled by their respective institutions to include this information in the patent applications», BLASIAK, JOUFFRAY, WABNITZ, ÖSTERBLUM, *Scientists Should Disclose Origin in Marine Gene Patents*, in *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 34, 2019, n. 5, p. 392.

⁷³ *Ibid.*, p. 394.

Una svolta molto significativa in tema di *disclosure* sulla provenienza delle risorse associate a brevetti è avvenuta recentemente, dopo 25 anni di negoziati, con il Trattato su proprietà intellettuale, risorse genetiche e conoscenza tradizionale associata alle risorse genetiche⁷⁴, adottato in seno all'Organizzazione mondiale sulla proprietà intellettuale (*World Intellectual Property Organization*, WIPO). Il nuovo strumento, che entrerà in vigore con il deposito di 15 strumenti di consenso a vincolarsi⁷⁵, prevede un esplicito obbligo di pubblicità (*disclosure requirement*) in capo alle parti. Non è peregrino immaginare che, dopo un quarto di secolo di difficili negoziati, sia stato possibile giungere all'adozione di questo trattato proprio grazie alla chiusura definitiva della valvola di salvezza sopra descritta riguardo al regime di condivisione dei benefici, dal momento che l'Accordo BBNJ ha prescritto che anche i proventi delle applicazioni commerciali associate a risorse genetiche raccolte in mare oltre le giurisdizioni nazionali debbano essere condivisi, contrariamente al principio del *primo arrivato, meglio servito*⁷⁶. Stando così le cose, infatti, lo Stato dell'ente di raccolta risulta in ogni caso soggetto a un regime di condivisione dei benefici, ovunque la risorsa risulti prelevata: ciò significa che viene meno l'incentivo a non dichiararne la provenienza.

Il nuovo strumento adottato in sede WIPO prevede che laddove l'invenzione rivendicata in una domanda di brevetto risulti basata su risorse genetiche, ogni parte si obbliga a esigere dai richiedenti di divulgare il Paese di origine di tali risorse (art. 3, par. 1(a))⁷⁷, oppure, nei casi in cui l'informazione suddetta non sia conosciuta dal richiedente, «or where Article 3.1(a) does not apply», di divulgare la fonte (*source*) delle risorse genetiche (art. 3, par. 1(b)). Ancora, laddove l'invenzione rivendicata in una domanda di brevetto risulti basata su conoscenze tradizionali (*traditional knowledge*) associate a risorse genetiche, ogni parte si obbliga a esigere dai richiedenti di divulgare i Popoli Indigeni o le comunità locali (*Indigenous People or local communities*) che hanno

⁷⁴ *The WIPO Treaty on Intellectual Property, Genetic Resources and Associated Traditional Knowledge*, 24 maggio 2024.

⁷⁵ Il nuovo strumento è aperto a tutti gli Stati membri di WIPO (a oggi, 193) e all'Unione europea. L'Assemblea degli Stati parte al trattato può valutare di ammettere altre organizzazioni intergovernative competenti in materia (art. 12).

⁷⁶ SCOVAZZI, *Un nuovo impulso per il principio del patrimonio comune dell'umanità?*, in questo *Volume*. È utile notare che l'Accordo BBNJ si applica solo al materiale genetico raccolto *in mare* oltre le giurisdizioni nazionali. Non bisogna infatti dimenticare che esiste anche una terra emersa al di fuori delle giurisdizioni nazionali, ossia l'Antartide (che comprende anche un ampio settore non rivendicato da alcuno Stato). In Antartide vige il regime del Trattato Antartico (Washington, 1959) e, riguardo alle risorse genetiche, sarebbe interessante approfondire se e come le parti consultive di questo strumento abbiano affrontato la questione (già se ne parlava in GUYOMAR, *Bioprospecting in Antarctica: A New Challenge for the Antarctic Treaty System*, in FRANCONI et al., *Biotechnology and International Law*, Oxford, 2006, p. 147).

⁷⁷ Il trattato specifica il seguente «Agreed Statement: In cases where there is more than one country of origin, the applicant shall disclose the country of origin from which the genetic resources were actually obtained», nota 2 all'art. 3.1, lett. a.

fornito le conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche (art. 3, par. 2(a)), oppure, nei casi in cui l'informazione suddetta non sia conosciuta dal richiedente, ovvero l'art. 3, par. 2(a) non sia applicabile, la fonte delle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche (art. 3, par. 2(b)). Degna di nota è la previsione secondo la quale, nei casi in cui nessuna delle informazioni suddette sia conosciuta dal richiedente, ogni parte si impegna a esigere il rilascio di una dichiarazione in tal senso, che affermi che il contenuto della dichiarazione è da considerarsi «true and correct to the best knowledge of the applicant» (art. 3, par. 3). Ogni parte si obbliga, inoltre, a rendere pubbliche le informazioni ottenute, in conformità alle procedure sulla registrazione dei brevetti, senza pregiudizio della protezione di informazioni confidenziali (art. 3, par. 6). L'obbligo di *disclosure* non opera retroattivamente (art. 4)⁷⁸, ma, per i brevetti registrati dopo l'entrata in vigore dello strumento, le parti si impegnano ad adottare misure appropriate, effettive e proporzionate «to address a failure to provide the information required in Article 3 of this Treaty» (art. 5).

Benché il nuovo strumento non definisca il proprio ambito spaziale di applicazione, si può ritenere che l'obbligo di *disclosure* si applichi alla provenienza di risorse genetiche raccolte sia negli spazi nazionali, coperti dal Protocollo di Nagoya, sia negli spazi marini internazionali, coperti dall'Accordo BBNJ, sia in Antartide. Infatti, prevedendo e normando anche il caso in cui il requisito dell'indicazione del Paese di origine della risorsa non sia applicabile, l'art. 3.1 sembrerebbe far ricadere nell'obbligo di *disclosure* la provenienza di tutte le risorse genetiche. Tuttavia, se si guarda al contenuto dell'informazione da fornire in questo caso ai sensi del nuovo strumento, ci si riferisce non già allo *spazio* da cui la risorsa risulta raccolta, nel senso di luogo geografico, ma piuttosto alla *fonte* dalla quale proviene il materiale genetico usato per l'invenzione. Il nuovo trattato, all'art. 2, definisce quest'ultima come

«any source from which the applicant has obtained the genetic resources, such as a research center, gene bank, Indigenous Peoples and local communities, the Multilateral System of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA), or any other *ex situ* collection or depository of genetic resources».

Laddove, quindi, non sia applicabile l'indicazione del Paese di origine, come tipicamente accadrà per le risorse prelevate oltre le giurisdizioni nazionali, il trattato adottato in sede WIPO richiede che vengano indicati la banca genetica o qualsiasi altra collezione *ex situ* o deposito di risorse genetiche da cui il richiedente il brevetto abbia

⁷⁸ «A Contracting Party shall not impose the obligations of this Treaty in relation to patent applications which have been filed prior to the entry into force of this Treaty with regard to that Contracting Party, without prejudice to existing national laws on disclosure that apply to such patent applications».

ottenuto i geni associati alla sua invenzione, ma non prende in considerazione lo spazio geografico da cui la risorsa originariamente proviene. L'espressione «source of genetic resources» ai sensi del trattato adottato in sede WIPO potrà quindi senza dubbio riferirsi anche a ciò che l'Accordo BBNJ, con riferimento all'obbligo di notifica, descrive nei termini di «where all marine genetic resources collected *in situ* are or will be deposited or held» (art. 12, par. 5(b)) ovvero «where the original sample that is the subject of utilization is held» (art. 12, par. 8(c)), mentre l'obbligo di indicare la provenienza *geografica* della risorsa è prevista solo dall'Accordo BBNJ, agli artt. 12, par. 2(c) (rispetto alle informazioni da fornire prima della raccolta) e 12, par. 5(c) (rispetto alle informazioni da fornire dopo la raccolta). Sotto questo aspetto, l'Accordo BBNJ è senz'altro da apprezzare.

La questione dei rapporti tra il recente trattato adottato in sede WIPO, il Protocollo di Nagoya e l'Accordo BBNJ è affrontata nell'art. 7 del primo strumento, che prevede che «[t]his treaty shall be implemented in a mutually supportive manner with other international agreements relevant to this Treaty». Una nota a piè di pagina, collegata all'art. 7, chiarisce, più perentoriamente, che «[n]othing in this Treaty shall derogate from or modify any other international agreement»⁷⁹.

Un aspetto che interessa qui rilevare è che il nuovo strumento WIPO prende in considerazione solo il materiale genetico, senza mai riferirsi alle DSI, che invece, come si è sopra evidenziato, assumono un ruolo di rilievo nell'ambito dell'Accordo BBNJ. La mancanza del riferimento alla DSI nel recente strumento della WIPO può plausibilmente trovare una spiegazione nella circostanza che il trattato adottato nel 2024 ha fatto propria esclusivamente la terminologia della CBD, che non tratta di DSI. Una migliore considerazione dell'elemento immateriale ai fini della *disclosure*, soprattutto in sede WIPO, sarebbe stata apprezzabile. La medesima mancanza è da rilevare nell'Accordo BBNJ, che non stabilisce come tracciare la provenienza di una DSI. La conseguenza è che risulta impossibile determinare se una DSI appartiene a materiale genetico prelevato entro o oltre le giurisdizioni nazionali⁸⁰.

7. Un'ultima riflessione, che si collega strettamente alla questione della *disclosure* circa la provenienza delle risorse genetiche, riguarda i dati marini geospaziali rilevanti per l'Accordo BBNJ e la loro gestione.

È stato da tempo istituito presso le Nazioni Unite un Comitato di esperti sulla gestione globale delle informazioni geospaziali (*United Nations Committee of Experts on*

⁷⁹ Anche il preambolo dello strumento riconosce che «this Treaty and other international instruments related to genetic resources and traditional knowledge associated with genetic resources should be mutually supportive».

⁸⁰ Chi usa DSI per condurre ricerca scientifica non è normalmente in grado di affermare con certezza se il materiale genetico da cui la DSI è generata proviene da spazi entro o oltre le giurisdizioni nazionali.

Global Geospatial Information Management, UN-GGIM)⁸¹. Si tratta di un meccanismo intergovernativo deputato a prendere decisioni e stabilire direzioni riguardo alla produzione, alla disponibilità e all'utilizzo delle informazioni di natura geospaziale all'interno dei quadri politici nazionali, regionali e globali⁸². Composto dalle rappresentanze degli Stati membri delle Nazioni Unite, UN-GGIM ha a sua volta istituito diversi gruppi di lavoro, deputati alla gestione di specifiche informazioni geospaziali ovvero all'approfondimento di specifici aspetti relativi alla loro gestione. Tra questi, ai fini di questo contributo, rilevano le attività del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sui dati geospaziali marini, istituito nel 2017⁸³. Dal 4 all'8 marzo 2024, a Bali, Indonesia, si è svolta la sesta riunione annuale congiunta di questo Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite, del Gruppo di lavoro sulle infrastrutture per i dati spaziali marini dell'Organizzazione Idrografica Internazionale (*International Hydrographic Organization – Marine Spatial Data Infrastructures Working Group, IHO-MSDIWG*)⁸⁴ e del Gruppo di lavoro sul dominio marino dell'*Open Geospatial Consortium (Open Geospatial Consortium - Meteorology and Oceanography Domain Working Group, OGC-MDWG)*⁸⁵. In tale occasione, Rena Lee, presidente della conferenza intergovernativa per l'Accordo BBNJ, aprendo un confronto tra i partecipanti alla riunione sul tema «Effective and Integrated Marine Geospatial Information Management», ha evidenziato l'importanza della gestione integrata delle informazioni geospaziali marine ai fini dell'operatività dell'Accordo. Quest'ultimo, infatti, enumera precisi requisiti di natura geospaziale nella disposizione relativa all'obbligo di notifica sulle attività relative alle risorse genetiche (art. 12), prescrivendo che, prima della raccolta del materiale genetico, vengano trasmesse al centro di scambio previsto dall'Accordo informazioni relative a «the geographical areas in which the collection is to be undertaken»⁸⁶, e, non oltre un anno dopo la raccolta, «a report detailing the geographical area from which marine genetic resources were collected, including information on the latitude, longitude and depth of collection, ... »⁸⁷. Il rapporto che il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sui dati

⁸¹ ECOSOC Resolution 2011/24 del 27 luglio 2011, *Committee of Experts on Global Geospatial Information Management*.

⁸² Il mandato di UN-GGIM è stato ampliato e rafforzato tramite ECOSOC Resolution 2016/27 del 27 luglio 2016, *Strengthening institutional arrangements on geospatial information management*, Doc. E/RES/2016/27.

⁸³ UN-GGIM, 7th session, New York, 2-4 agosto 2017.

⁸⁴ Per il mandato e l'attuale piano di lavoro del Gruppo di lavoro IHO-MSDI si veda <https://iho.int/en/basic-msdiwg-documents>.

⁸⁵ OGC-MDWG riunisce Stati, industria, organizzazioni non governative, università ed enti di ricerca nel settore della raccolta, gestione e diffusione dei dati geospaziali marini: v. <https://www.ogc.org/about-ogc/committees/dwg/marine-domain-working-group-4/>.

⁸⁶ Art. 12, par. 1, lett. c, dell'Accordo BBNJ.

⁸⁷ Art. 12, par. 5, lett. c, dell'Accordo BBNJ. Si aggiunga che il par. 6 del medesimo articolo prevede che «Parties shall ensure that samples of marine genetic resources and digital sequence

geospaziali marini trasmetterà in agosto 2024 a UN-GGIM⁸⁸ rileva innanzitutto che «[d]eep seabed habitats, which played a key role in the development of life on Earth, host an extraordinary diversity of marine organisms with properties having actual or potential applications in drug development» (par. 1) e relazione UN-GGIM riguardo all'intervento di Rena Lee alla riunione congiunta dei tre Gruppi di lavoro sopra citati, nel quale la presidente «... encouraged the Working Group and its partners to consider its relevance and contribution to integrated marine geospatial information management in relation to the BBNJ Agreement's implementation and to focus on enabling an environment where practical guidance and methodologies are available to support Member States ...» (par. 13). Tra le sue «priority areas», il Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sui dati geospaziali marini individua «c. understanding the impact of the BBNJ Agreement vis-à-vis integrated marine geospatial information management», in particolare notando che

«[t]he Working Group recognizes the profound implications of the BBNJ Agreement and that it may be opportune for the Working Group to clarify the consequential impact of the BBNJ Agreement with a focus on informing integrated marine geospatial information management strategies»⁸⁹.

Per attuare in modo efficace l'Accordo BBNJ servirà assicurare un utilizzo standardizzato dei dati geospaziali che si riferiscono alle risorse genetiche, sia nella fase della loro produzione sia nella fase della loro trasmissione al centro di scambio, al fine di poter individuare univocamente la posizione in cui è avvenuto il prelievo. I Gruppi di lavoro menzionati, che includono quello dell'IHO, saranno quindi utili nel perseguire uno degli scopi più importanti dell'Accordo BBNJ.

8. Il presente contributo non ha inteso illustrare e commentare tutte le previsioni della Parte II dell'Accordo BBNJ, che regolano anche questioni riguardanti la cooperazione tra Stati e gli obblighi di *due regard* (art. 11)⁹⁰; gli obblighi di notifica prima e dopo il

information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction that are in repositories or databases under their jurisdiction can be identified as originating from areas beyond national jurisdiction, in accordance with current international practice and to the extent practicable».

⁸⁸ Doc. E/C.20/2024/15/Add.1.

⁸⁹ Par. 22. Tra le proprie aree di interesse, lo stesso Gruppo di lavoro evidenzia nel citato rapporto anche «the designation of area-based management tools, including marine protected areas, under the BBNJ Agreement» (par. 20).

⁹⁰ L'impiego di termini come «adjacent State» e «coastal State» in uno strumento che si applica ad aree oltre le giurisdizioni nazionali solleva alcuni problemi che possono essere affrontati

prelievo, inclusa l'assegnazione di un identificatore di lotto standardizzato (*standardized batch identifier*) del campione di risorsa genetica (art. 12); i possibili benefici non monetari e monetari e la previsione dei relativi meccanismi finanziari (art. 14), anche attraverso istituti specializzati previsti dall'Accordo (art. 15); le previsioni finalizzate ad assicurare il monitoraggio delle attività e la loro trasparenza (art. 16); e il previo e libero consenso informato dei Popoli Indigeni e delle comunità locali, laddove venga utilizzata conoscenza tradizionale associata alle risorse genetiche oggetto dell'Accordo (art. 13)⁹¹.

Piuttosto, l'analisi qui elaborata ha scelto di focalizzarsi sull'evoluzione del concetto di «risorsa genetica» nel diritto internazionale dell'ambiente e sul suo ingresso, più recente, nel diritto del mare – un ambito, quest'ultimo, rispetto al quale il concetto in questione è rimasto estraneo per diverso tempo e che è stato conquistato definitivamente con l'Accordo BBNJ, adottato nel quadro dell'UNCLOS, che dedica alle risorse genetiche il primo dei quattro pilastri sui quali si struttura.

Un primo aspetto interessante è individuabile nell'evoluzione quasi circolare dell'inquadramento giuridico della risorsa genetica, che venne in origine collegato al principio di «patrimonio comune dell'umanità» in ambito agricolo e alimentare, per trasformarsi successivamente in una «preoccupazione comune a tutti gli Stati» nel settore relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità entro le giurisdizioni nazionali e, infine, tentare di riapprodare al «principio del patrimonio comune dell'umanità» nel settore della conservazione e dell'uso sostenibile della biodiversità marina oltre le giurisdizioni nazionali, ma su basi teoriche diverse da quelle originarie, ossia fondandosi, almeno formalmente, sulla *ratione loci* in misura maggiore rispetto ad altre – seppur valide – argomentazioni ancorate al grande valore (anche scientifico) rappresentato dalle risorse in questione per l'intera umanità.

Un secondo aspetto interessante, strettamente collegato al primo, è il rilievo cruciale assunto dall'elemento del *benefit sharing* di per sé, ossia anche a prescindere dal principio generale al quale tale elemento possa venire formalmente collegato (sia esso il «patrimonio comune dell'umanità», come avviene per le risorse minerali dell'Area nel diritto del mare; sia esso il principio della «preoccupazione comune di tutti i paesi», come avviene per le attività di utilizzo della biodiversità regolate dal diritto internazionale dell'ambiente). Questo rilievo porta a ridimensionare l'importanza di inquadrare le risorse genetiche necessariamente sotto l'etichetta del «patrimonio

attraverso l'obbligo del *due regard*, come rilevato da MOSSOP, SCHOFIELD, *Adjacency and Due Regard. The Role of Coastal States in the BBNJ Treaty*, in *Marine Policy*, vol. 122, 2020, pp. 1-7.

⁹¹ Su questo tema si veda VEZZANI, *L'interazione tra Convenzione sulla biodiversità, Protocollo di Nagoya e Accordo BBNJ*, in questo *Volume*. Lo stesso autore ha affrontato la questione anche in ambito fitogenetico e agricolo: VEZZANI, *Protection of Traditional Knowledge of Agricultural Interest in International Law*, in (a cura di) DI BLASE, VADI, *The Inherent Rights of Indigenous Peoples in International Law*, Collana *Diritto int., Diritto int. privato e dell'Unione Europea*, vol. 3, 2020, pp. 279-327.

comune dell'umanità» per credere di potervi collegare effettive opportunità economiche e tecnologiche per gli Stati meno avvantaggiati. Il vero beneficio, per questi ultimi, può derivare esclusivamente dall'inserimento, in uno strumento giuridico vincolante, di effettivi meccanismi deputati alla condivisione dei benefici derivanti dalle attività condotte dagli Stati sviluppati con il materiale genetico in questione. Non è infatti un caso che l'insormontabile contrapposizione tra «patrimonio comune dell'umanità» e «libertà dell'alto mare», mai risolta – e, infatti, ancora chiaramente evidente nell'art. 7 dell'Accordo BBNJ (che menziona entrambi i principi) –, fu superata solo quando l'Unione europea, mediando tra due gruppi antitetici di Stati, pronunciò la faticosa espressione: *benefit sharing*. In altre parole, ancorarsi alle questioni di principio non avrebbe condotto al risultato raggiunto dall'Accordo BBNJ⁹².

Un terzo aspetto interessante risiede nella natura ibrida dell'Accordo BBNJ, che, seppur negoziato e adottato nel quadro dell'UNCLOS, riflette sotto diverse prospettive l'influenza del diritto internazionale dell'ambiente: non solo nel ricorso alle stesse definizioni sancite dalla CBD e dal Protocollo di Nagoya, ma anche nella previsione di organi tecnici e meccanismi di scambio e nel riconoscimento in capo alla COP di poteri decisionali importanti per il perseguimento degli obiettivi dell'Accordo.

Un quarto aspetto interessante risiede nel rilievo per cui l'inquadramento teorico delle risorse genetiche come risorse naturali, quindi tangibili, elaborato originariamente nel diritto internazionale dell'ambiente, contraddice la loro vera utilità. L'Accordo BBNJ, invece, valorizzando l'elemento immateriale, ossia informativo, delle risorse in questione, e includendo le DSI in maniera vincolante nel regime di accesso e di condivisione dei benefici, ha compiuto un importante passo avanti, superando anni di tentativi infruttuosi in seno alla COP della CBD.

Un quinto aspetto interessante è da cogliere nel fatto che, rispetto a solo due anni fa, oggi ben due strumenti giuridici adottati a livello internazionale regolano la questione della *disclosure* circa la provenienza del materiale genetico. L'Accordo BBNJ, adottato nel 2023, impone la notifica – sia preventiva sia successiva – di informazioni relative al luogo geografico in cui la risorsa viene prelevata, in termini di punti di coordinate geografiche e di profondità. Il Trattato su proprietà intellettuale, risorse genetiche e conoscenza tradizionale associata alle risorse genetiche, adottato nel 2024 in sede WIPO, impone di indicare la fonte (*ex situ*) dalla quale proviene il materiale genetico usato per un'invenzione – una fonte (come una banca genetica, un centro di

⁹² Analogamente rileva BODANSKI, cit., p. 309: «[w]hen something is a matter of principle, compromise is difficult if not impossible. Often, the solution is to sidestep the dispute over principles and instead focus on what specific rules to adopt. That was the approach taken in the BBNJ Agreement. It references both principles – common heritage of humankind and freedom of marine scientific research – allowing each side to point to the principle they like, and then sets forth rules on collection and benefit-sharing of MGRs that strike a balance between the objectives of fair and equitable benefit-sharing, on the one hand, and generation of knowledge, scientific understanding, and technological innovations, on the other ... ».

ricerca, un Popolo Indigeno) che pure è fisicamente collocata in qualche luogo del mondo. Nessuno dei due strumenti, tuttavia, consente di determinare se una DSI appartiene a materiale genetico prelevato entro o oltre le giurisdizioni nazionali.

Un sesto aspetto interessante si collega al ruolo del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sui dati geospaziali marini e del Gruppo di lavoro dell'IHO sulle infrastrutture per i dati spaziali marini nel perseguimento di uno degli obiettivi cruciali dell'Accordo BBNJ, ossia l'individuazione univoca della collocazione geografica delle risorse genetiche e la produzione e la trasmissione dei relativi dati geospaziali tra gli Stati parte e il centro di scambio, allo scopo di poter agganciare ai campioni genetici raccolti il regime giuridico previsto dall'Accordo. Il ruolo di questi gruppi di lavoro nell'attuazione degli obiettivi dell'Accordo BBNJ è stato recentemente valorizzato dalla presidente della conferenza intergovernativa che ha condotto all'adozione dello strumento.

Come ultima considerazione, si vuole evidenziare che un pilastro importante previsto nel «pacchetto» dell'Accordo BBNJ è la sua Parte V, relativa al rafforzamento delle capacità e al trasferimento di tecnologia, che non riceve mai la stessa attenzione rivolta agli altri pilastri, neppure in letteratura o in convegni scientifici. Tale pilastro riflette principi già sanciti dall'UNCLOS, in una parte – la XIV – che risulta ancora oggi la meno attuata di tutta la convenzione. Si auspica che un ruolo importante in questo ambito venga svolto dall'Unione europea, che ha saputo mediare tra posizioni contrapposte in sede di negoziato e a breve approverà l'Accordo⁹³.

ILARIA TANI

Abstract. — This contribution does not aim at illustrating and commenting on all the provisions of Part II of the BBNJ Agreement but focuses only on selected aspects. In particular, the analysis addresses the evolution of the concept of 'genetic resource' in international environmental law and its much more recent inclusion in the law of the sea. In this evolution, some interesting aspects are highlighted, including the legal framing of genetic resources between 'common heritage of mankind' and 'common concern of all

⁹³ In attuazione della Decisione (EU) 2023/1974 del 18 settembre 2023 del Consiglio dell'Unione europea (G.U.U.E. 25 settembre 2023 L. 235, p. 1), l'Accordo BBNJ è stato firmato dalla presidente della Commissione europea il 20 settembre 2023 presso il Segretariato delle Nazioni Unite, depositario dello strumento. Nelle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 20 luglio 2023 si prospetta l'approvazione dell'Accordo prima della *United Nations Ocean Conference*, che avrà luogo a Nizza tra il 9 e il 13 giugno 2025 (Council of the European Union, Interinstitutional File: 2023/0353(NLE), Brussels, 19 March 2024, preambular paras. 3-4). L'Unione europea si avvarrà dell'eccezione prevista dall'art. 10, par. 1, dell'Accordo BBNJ, limitando quindi l'applicazione di quest'ultimo esclusivamente alle risorse genetiche raccolte e alle DSI generate dopo la sua entrata in vigore (*ibid.*, art. 3).

countries'; the crucial importance of the benefit-sharing element; the hybrid nature of the BBNJ Agreement as a tool comparable to a multilateral environmental agreement but framed within the context of UNCLOS; the enhancement of the intangible element of genetic resources; and the relevance of disclosure regarding the geographic origin of genetic material. Finally, the role of certain Working Groups, within the United Nations and the IHO, is emphasized, as they can contribute to achieving some of the most important objectives of the BBNJ Agreement.

GLI STRUMENTI SPAZIALI DI GESTIONE DELLE RISORSE MARINE NELL'ACCORDO BBNJ

SOMMARIO: 1. Aspetti generali del BBNJ. — 2. Gli obiettivi delle Parti in relazione agli strumenti di gestione per area, comprese le AMP. — 3. La creazione delle AMP: il processo decisionale, il loro stabilimento e l'implementazione delle attività in alto mare. — 4. Conclusioni.

1. Il 19 giugno 2023 è stato concluso il nuovo Accordo sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale (Accordo BBNJ)¹ che è il terzo *Implementing Agreement* della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982². Il suo ambito di applicazione riguarda le zone al di fuori della giurisdizione nazionale³, corrispondenti a «l'alto mare e l'Area»⁴.

¹ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction* (New York, 19 giugno 2023), United Nations, *Treaty Collection*, chapter XXI, sub chapter 10. Sulla questione della tutela della biosostenibilità e le possibili vie di finanziamento delle attività previste dal BBNJ vedasi *inter alia* DE FAZIO, *Alcune considerazioni sul Trattato a tutela della biodiversità marina*, in *La Comunità Internazionale*, 2024, n. 3, pp. 499-524.

² *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.. In materia vedasi *inter alia* DEL VECCHIO, voce *Mare (diritto internazionale del)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1998, pp. 509-524; TREVES, *Il nuovo diritto del mare e le convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente marino*, in *Il diritto marittimo*, 1999, pp. 219-231; SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*³, Milano, 2002; GEMMA, CALIGIURI, CATALDI (a cura di), *Droit de la mer et emergences environnementales*, Napoli, 2012; DEL VECCHIO, MARRELLA (a cura di), *International Law and Maritime Governance: Current Issues and Challenges for Regional Economic Integration Organizations*, Napoli, 2016. In relazione ai molteplici campi di applicazione della UNCLOS vedasi *inter alia* VIRZO, *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et la pollution provenant d'activités militaires dans le zone économique exclusive*, in ANDREONE, CALIGIURI, CATALDI (a cura di), cit., pp. 245-257; DEL VECCHIO, VIRZO (a cura di), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by international courts and tribunals*, Berlino, 2019; PAPANICOLOPULU, *Due Diligence in the Law of the Sea*, in KRIEGER, PETERS, KREUZER (a cura di), *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, 2020, pp. 147-162; CALIGIURI, PAPANICOLOPULU, SCHIANO DI PEPE, VIRZO (a cura di), *Italia e diritto del mare*, Napoli, 2023.

³ Accordo BBNJ, cit., art. 3.

⁴ Ivi, art. 1.2. Si rammenta che ai sensi della UNCLOS l'alto mare è definito negativamente come «[...] le zone non comprese nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale o nelle

L'importanza di questo Accordo deriva dal fatto che l'alto mare diverrà, in prospettiva, un'area protetta dagli Stati contraenti⁵, che allo stesso tempo riconosceranno il valore delle acque internazionali come risorsa preziosa per il pianeta⁶. L'Accordo ha fornito un insieme completo di principi di *governance* utili a delineare un nuovo quadro istituzionale in materia di aree marine protette (AMP)⁷,

acque interne di uno Stato membro, né nelle acque arcipelagiche di uno Stato arcipelagico» (art. 86). Esse sono rette dal principio della libertà (art. 87) e non possono essere soggette alla sovranità di nessuno Stato (art. 89). La nozione di alto mare si riferisce dunque alla zona di mare posta al di là del limite esterno delle acque territoriali degli Stati costieri e, qualora istituite dallo Stato costiero, oltre il limite esterno della zona economica esclusiva (ZEE), a un massimo di 200 miglia nautiche (370 km) dalle coste (sulla delimitazione degli spazi marittimi vedasi *inter alia* CATALDI, *Quelques problèmes actuels de délimitation des espaces maritimes dans les mers fermées et semi-fermées*, in CHANTAL RIBEIRO, MENEZES (a cura di), *Direito do Mar Regulamentação normativa dos espaços marítimos*, Belo Horizonte, 2020, pp. 129-152). In questa zona tutti gli Stati possono esercitare piena libertà di navigazione, sorvolo e posa di cavi, ma tenendo conto degli interessi degli altri Stati in relazione all'esercizio dei medesimi diritti e altresì i diritti connessi con le attività che si svolgono nella cosiddetta Area, definita patrimonio comune dell'umanità dall'art. 136 della UNCLOS e avente per oggetto il suolo e sottosuolo marino oltre il limite esterno della piattaforma continentale (v. il rapporto della Marina Militare, *Civiltà del mare. Geopolitica, strategia, interessi nel mondo subacqueo. Il ruolo dell'Italia*, 2024, p. 96). L'alto mare non soltanto ospita vasti e preziosi ecosistemi, ma rappresenta più del 60% degli oceani del pianeta e quasi la metà della superficie terrestre; ciononostante è stata una zona a lungo ignorata, a favore di quelle costiere e di poche specie emblematiche (sul regime di libertà dell'alto mare v. SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*⁶, Torino, 2021, pp. 477-479. Vedasi altresì la voce «alto mare» in CAFFIO, *Glossario di diritto del mare. Diritto e Geopolitica del Mediterraneo allargato. Supplemento alla Rivista Marittima*, 2020, p. 20).

⁵ Per comprendere perché l'Accordo BBNJ costituisca un punto di svolta per l'oceano e il pianeta bisogna considerare che quasi due terzi della superficie del pianeta sono oceani e i mari costituiscono il 95% dell'*habitat* totale della Terra in volume. Tuttavia, finora solo l'1% dell'alto mare è stato sottoposto ad un protocollo di protezione e solo il 39% degli oceani rientra nella giurisdizione di singoli Paesi.

⁶ Segretario generale delle Nazioni Unite, *Discorso per la Giornata mondiale degli Oceani dell'8 giugno 2023*.

⁷ Vedasi il Rapporto tecnico di TANI, GRBEC, SCOVAZZI, *The Legal Basis for the Establishment and Further Development of Marine Protected Areas in the 'European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region' (EUSAIR) with Particular Emphasis on Transboundary Marine Protected Areas*, 2021, disponibile su: www.adriatic-ionian.eu, insieme a GRBEC, SCOVAZZI, TANI (a cura di), *Legal Aspects of Marine Protected Areas in the Mediterranean Sea: An Adriatic and Ionian Perspective*, Londra, 2023, per un'analisi dello *status* giuridico del Mare Adriatico e del Mar Ionio come parti del Mediterraneo, seguita da una valutazione dell'interrelazione tra le disposizioni del diritto internazionale e i quadri giuridici regionali e sub-regionali pertinenti con l'esplorazione e la conservazione delle aree marine protette transfrontaliere. Queste disposizioni si inseriscono nel quadro della Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, pietra angolare della protezione della natura nell'Unione europea ed elemento chiave del *Green Deal* europeo. Vedasi altresì

adottando una definizione condivisa di «strumenti di gestione per area»⁸ e di «AMP»⁹, e rimettendo, all'Allegato I, i «Criteri indicativi per la determinazione delle aree»¹⁰.

Tra le dodici parti principali¹¹ che lo compongono, l'analisi sarà pertanto concentrata sulla terza parte, che fa riferimento alle «Misure quali gli strumenti di gestione per area, tra cui le aree marine protette»¹², con un *focus* particolare sull'*iter* di formazione e la gestione degli strumenti di gestione per area, ovvero le AMP¹³. Vale la pena di ricordare che già la UNCLOS, nel porre l'accento sulla necessità di preservare e proteggere l'ambiente marino¹⁴, enunciava l'obbligo di prendere tutte le

VALLAROLA, *Le Aree Marine Protette*, Pisa, 2011 e TELLARINI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree marine protette*, in TELLARINI (a cura di), *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette*, Bologna, 2012.

⁸ Nell'art. 1, par. 1, dell'Accordo BBNJ (v. nota 1) si trova la seguente definizione più ampia dello strumento di gestione spaziale delle risorse marine, che include l'area marina protetta: «“Area-based management tool” means a tool, including a marine protected area, for a geographically defined area through which one or several sectors or activities are managed with the aim of achieving particular conservation and sustainable use objectives in accordance with this Agreement».

⁹ Nella definizione data all'art. 1, par. 9, dell'Accordo BBNJ: «“Marine protected area” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific long-term biological diversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives».

¹⁰ Disponibile su: www.treaties.un.org.

¹¹ Le dodici parti corrispondono a: I. Disposizioni generali (articoli 1-8); II. Risorse genetiche marine, compresa una equa ed equa ripartizione degli utili (articoli 9-16); III. Misure quali i meccanismi di gestione basati sulle aree, comprese le AMP (articoli 17-26); IV. Valutazioni dell'impatto ambientale (articoli 27-39); V. Sviluppo di capacità e trasferimento di tecnologie marine (articoli 40-46); VI. Disposizioni istituzionali (articoli 47-51); VII. Risorse finanziarie e meccanismo finanziario (art. 52); VIII. Attuazione e conformità (articoli 53-55); IX. Risoluzione delle controversie (articoli 56-61); X. Terzi al presente Accordo (art. 62); XI. Buona fede e abuso di diritto (art. 63); e XII. Disposizioni finali (articoli 64-76).

¹² Accordo BBNJ, cit., Parte III «Misure quali i meccanismi di gestione basati sulle aree, comprese le AMP», pp. 16-25.

¹³ Nella Convenzione sulla diversità biologica (CBD) – conclusa a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, entrata in vigore il 29 dicembre 1993, conta 196 Parti contraenti – queste erano indicate come «aree marine ecologicamente o biologicamente significative». In dottrina v. SCOVAZZI, *Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, p. 1 ss.; MOLENAAR, *Managing Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction*, ivi, 2007, p. 89 ss.; SCOVAZZI, *Marine Protected Areas in Waters beyond National Jurisdiction*, in RIBEIRO (a cura di), *30 Years after the Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Protection of the Environment and the Future of the Law of the Sea*, Coimbra, 2014, p. 209 ss.

¹⁴ In RIBEIRO, BASTOS, HENRIKSEN, *Global Challenges and the Law of the Sea*, Springer, 2020, si analizza la UNCLOS in quanto primo trattato globale a includere obblighi globali sulla protezione e la conservazione dell'ambiente marino, compresa la conservazione delle risorse

misure¹⁵, individualmente o congiuntamente, compatibili con essa, necessarie per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino, comprese le misure necessarie «[...] to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life»¹⁶.

2. Il punto di partenza dell'analisi è l'art. 17 dell'Accordo BBNJ, che enuclea una serie di obiettivi delle sue Parti contraenti in relazione agli strumenti di gestione per area, ovvero: la conservazione e l'utilizzo in modo sostenibile delle aree che necessitano di protezione, anche attraverso la creazione di un sistema completo di strumenti di

marine viventi, evidenziando che si tratta spesso di sfide comuni o transfrontaliere, che possono essere affrontate solo attraverso la cooperazione internazionale. A tal fine si rammenta che la UNCLOS, descritta come la «Costituzione per gli oceani», stabilisce i diritti fondamentali, gli obblighi e le giurisdizioni degli Stati in materia di accesso agli oceani e ai mari e alle loro risorse, nonché di usi e gestione delle stesse, mettendo in equilibrio gli interessi diversi e talvolta contrastanti degli Stati, quali i conflitti di utilizzo dello spazio, con gli interessi della navigazione e la protezione dell'ambiente marino.

¹⁵ La UNCLOS non specifica il tipo di misure che gli Stati devono adottare, individualmente o congiuntamente, ma solo gli obiettivi che la loro adozione deve perseguire. Tra le misure evocate vi sono quelle relative alla gestione per area, ivi comprese le AMP, che negli ultimi decenni sono state identificate come il mezzo più utile per affrontare la necessità di un uso sostenibile delle risorse biologiche e per una efficace conservazione dell'ambiente marino su base spaziale, in conformità con il diritto internazionale dell'ambiente, compresi gli approcci precauzionali ed ecosistemici. Vedasi *inter alia* KIM, *The incongruity between the ecosystem approach to high seas marine protected areas and the existing high seas conservation regime*, in *Aegean Review of the Law of the Sea and Maritime Law*, 2013.

¹⁶ UNCLOS, cit., art. 194, par. 5. Vedasi CALIGIURI, *Interazione tra Accordo BBNJ e strumenti e quadri giuridici e organismi regionali e subregionali che si applicano alle aree marine al di là delle giurisdizioni nazionali*, in questo *Volume*. per un approfondimento sulla portata dell'art. 194, par. 5, e per un commento sul parere consultivo del Tribunale internazionale del diritto del mare del 21 maggio 2024 sul cambiamento climatico e il diritto internazionale. Secondo l'Autore, il Tribunale ha interpretato il termine «ecosistema» alla luce della definizione contenuta nella CBD (paragrafi 169 e 403); ha interpretato il termine «habitat» alla luce della definizione contenuta nella CBD (par. 404), un punto che non era stato trattato nella decisione arbitrale sul Mare cinese meridionale; e ha fatto riferimento alle appendici della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) per orientarsi su cosa possa essere considerato «specie impoverita, minacciata o in pericolo» (par. 404). Sull'art. 194, il cui campo di applicazione copre l'intero spazio oceanico, ivi compreso l'alto mare e i fondali marini, v. altresì CZYBULKA, *Article 194: Measures to Prevent, Reduce and Control Pollution of the Marine Environment*, in PROELSS (a cura di), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, Munich, 2017, p. 1295 ss., p. 1309 ss.

gestione per area, con reti di aree marine protette¹⁷ ecologicamente rappresentative e ben collegate¹⁸; il rafforzamento della cooperazione e il coordinamento nell'uso di strumenti di gestione per area, comprese le aree marine protette, tra gli Stati, i pertinenti strumenti e quadri giuridici e gli organi globali, regionali, subregionali e settoriali¹⁹; la protezione, il ripristino e il mantenimento della diversità biologica²⁰ e gli ecosistemi, anche al fine di migliorarne la produttività e la salute, e il rafforzamento della resilienza agli agenti stressanti, compresi quelli legati ai cambiamenti climatici, all'acidificazione degli oceani e all'inquinamento marino²¹; il sostegno alla sicurezza alimentare e altri obiettivi socioeconomici, compresa la tutela dei valori culturali²²; il sostegno agli Stati contraenti in via di sviluppo, in particolare i Paesi meno sviluppati, i Paesi in via di sviluppo senza sbocco sul mare, gli Stati geograficamente svantaggiati, le piccole isole di Stati in via di sviluppo, gli Stati africani costieri, gli Stati arcipelagici e i Paesi in via di sviluppo a reddito medio, tenendo conto della situazione particolare dei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, attraverso il rafforzamento delle capacità e lo sviluppo e il trasferimento di tecnologie marine nello sviluppo, l'attuazione, il monitoraggio, la gestione e l'applicazione di strumenti di gestione per area, comprese le zone marine protette²³.

Importante la precisazione di cui all'art. 18 relativa all'esclusione delle zone di giurisdizione nazionale dalla definizione delle AMP e altresì l'esclusione delle stesse

¹⁷ Prima dell'Accordo BBNJ vi era un quadro normativo frammentato e inadeguato per la protezione e la conservazione della biodiversità marina, senza criteri comuni agli Stati né per l'identificazione e la designazione dei diversi strumenti di gestione e delle AMP né in merito alle modalità della loro *governance* (così CALIGIURI, *Interazione tra Accordo BBNJ*, cit.). Tuttavia l'Accordo è nato alla luce del principio del «not undermine», utile ad assicurare la compatibilità tra i diversi strumenti e quadri giuridici e organismi competenti per le aree marine al di là delle giurisdizioni nazionali ed il Trattato stesso (sul punto vedasi SCANLON, *The art of "not undermining": possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction*, in *ICES Journal of Marine Science*, 2018, p. 405 ss., pp. 407-408, e LANGLET, VADROT, *Not 'undermining' who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex*, in *Marine Policy*, 2023, disponibile su: www.sciencedirect.com). Per una ricostruzione del percorso che ha condotto all'adozione del Trattato, v. anche DELLA SETA, *I negoziati in corso nell'ambito della UNCLOS – Il BBNJ*, in MARRELLA, VATTANI (a cura di), *Mare liberum, mare clausum. Quarant'anni dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare*, Milano, 2024, pp. 25-32, nonché KHNG, *Introductory note to the agreement under the UN Convention on the Law of the Sea on the conservation & sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, Cambridge, 2024, pp. 1-2.

¹⁸ Accordo BBNJ, cit., art. 17, lett. a.

¹⁹ Ivi, cit., lett. b.

²⁰ Si rammenta al proposito l'adozione, nel 2022, da parte della Conferenza delle parti (COP15) della CBD, del «Quadro mondiale Kunming-Montreal della diversità biologica».

²¹ Accordo BBNJ, cit., art. 17, lett. c.

²² Ivi, art. 17, lett. d.

²³ Accordo BBNJ, cit., art. 17, lett. e.

zona dall'affermazione o negazione di qualsiasi rivendicazione di sovranità, diritti sovrani o giurisdizione, comprese le controversie in materia²⁴.

Questa previsione anticipa i contenuti dell'art. 19 dell'Accordo, in base al quale le Parti collaboreranno e si consulteranno, se opportuno, «with relevant stakeholders, including States and global, regional, subregional and sectoral bodies, as well as civil society, the scientific community, the private sector, Indigenous Peoples and local communities»²⁵ per l'elaborazione di proposte, come stabilito nella parte terza del BBNJ, con ciò avvalorando l'ipotesi di un potenziale aggravio del processo istitutivo delle AMP e il rischio di rendere marginale la tutela di interessi di cui potrebbero già essere portatori gli organismi globali, regionali, subregionali²⁶.

Alla pubblicità e all'esame preliminare delle proposte per la creazione di AMP è dedicato l'art. 20 dell'Accordo, che rimette al Segretariato – dopo aver ricevuto una proposta scritta – la sua pubblicazione e la trasmissione all'Organo scientifico e tecnico per un esame preliminare, un *double check* sul contenuto della proposta e il suo allineamento con le informazioni richieste ai sensi dell'art. 19 dell'Accordo BBNJ, compresi i criteri indicativi di cui all'Allegato I dell'Accordo. Questo *iter* prosegue con la pubblicazione dei risultati di tale esame e il passaggio della proposta tra il Paese proponente e il Segretariato, tenendo conto dell'esame preliminare effettuato dall'organismo scientifico e tecnico, e la notifica alle Parti per facilitare le consultazioni a norma del successivo art. 21²⁷. Questo precisa che le consultazioni sulle proposte presentate *ex art.* 19 debbano essere inclusive, trasparenti e aperte a tutti i soggetti

²⁴ Ivi, art. 18.

²⁵ Ivi, art. 19, par. 2. Al par. 3 viene precisato: «Le proposte relative ai settori individuati devono includere i seguenti elementi chiave: (a) Una descrizione geografica o spaziale della zona oggetto dell'indagine proposta con riferimento ai criteri indicativi di cui all'Allegato I; (b) informazioni su uno dei criteri specificati nell'allegato I, nonché su eventuali criteri che possono essere ulteriormente sviluppate e rivedute conformemente al paragrafo 5, applicate per l'individuazione della zona; (c) attività umane nella zona, compresi gli usi da parte dei popoli indigeni e locali comunità e il loro eventuale impatto; (d) Una descrizione dello stato dell'ambiente marino e della diversità biologica nella zona identificata; (e) Una descrizione della conservazione e, se del caso, dell'uso sostenibile degli obiettivi da applicare al settore; (f) Un progetto di piano di gestione che comprenda le misure proposte e descriva attività di monitoraggio, ricerca e revisione proposte per raggiungere gli obiettivi specificati; (g) la durata della zona proposta e le eventuali misure; (i) Informazioni sugli strumenti di gestione basati sulle aree, comprese le aree marine protette, attuate nell'ambito dei pertinenti strumenti e quadri giuridici e degli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali; (j) Un contributo scientifico pertinente e, ove disponibile, conoscenza tradizionale delle popolazioni indigene e delle comunità locali».

²⁶ Così CALIGIURI, *Interazione tra Accordo BBNJ*, cit.).

²⁷ Accordo BBNJ, cit., art. 20.

interessati, compresi gli Stati e gli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali, nonché la società civile, la comunità scientifica, i Popoli indigeni e le comunità locali²⁸.

3. La parte più operativa, concernente la creazione di AMP, è contenuta nell'art. 22 dell'Accordo BBNJ²⁹, in base al quale la Conferenza delle parti (COP), sulla base della proposta finale e del progetto di piano di gestione: (a) decide in merito alla creazione di strumenti di gestione basati sulle aree, incluse le aree marine protette e le misure connesse³⁰; (b) può decidere di adottare misure compatibili con quelle adottate dai pertinenti strumenti e quadri giuridici e dagli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali, in cooperazione e coordinamento con tali strumenti, quadri e organi; (c) può, qualora le misure proposte rientrino nelle competenze di altri organismi globali, regionali, subregionali o settoriali, formulare raccomandazioni alle parti del presente accordo e questi organismi per promuovere l'adozione di misure pertinenti attraverso tali strumenti, quadri e organismi, conformemente ai rispettivi mandati³¹.

Quanto al processo decisionale, l'art. 23 dell'Accordo prevede che, di norma, le decisioni e le raccomandazioni a norma della presente parte siano adottate per consenso³². In caso di mancato raggiungimento del consenso, esse sono adottate a maggioranza dei $\frac{3}{4}$ delle Parti presenti e votanti, prima che la COP decida che tutti gli sforzi per raggiungere un consenso siano stati esauriti³³. La procedura di voto sembra riservare così un peso significativo agli Stati appartenenti agli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti quanto più crescente sarà la loro partecipazione come Parti contraenti dell'Accordo BBNJ, mentre il loro peso sarà tanto più incisivo quanto gli

²⁸ Ivi, art. 21.

²⁹ Ivi, art. 22.

³⁰ L'art. 22 prevede che in questo processo la COP tenga conto dei contributi e delle informazioni scientifiche ricevute nel corso del processo di consultazione istituito ai sensi del citato art. 21, nonché dei pareri scientifici e delle raccomandazioni dell'organo scientifico e tecnico.

³¹ Secondo fonti autorevoli, quest'ultima ipotesi plausibilmente sarà quella più probabilmente applicata, salvo non si concludano appositi accordi di cooperazione tra COP e organismi esistenti, ai sensi dell'art. 22, par. 3. In base a quest'ultimo, difatti, la COP «prende disposizioni per consultazioni periodiche al fine di rafforzare la cooperazione e il coordinamento con e tra gli strumenti e i quadri giuridici pertinenti e gli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali in materia di strumenti di gestione basati sulle aree, comprese le zone marine protette, nonché il coordinamento delle misure correlate adottate nel quadro di tali strumenti e quadri e da tali organismi». Mentre l'istituzione e la gestione diretta di un'AMP da parte della COP sembra doversi ritenere, almeno nel breve termine, una soluzione residuale (CALIGIURI, *Interazione tra Accordo BBNJ*, cit.).

³² Accordo BBNJ, cit., art. 23, par. 1.

³³ Accordo BBNJ, cit., art. 23, par. 2. In questo secondo caso la maggioranza richiesta è dei $\frac{2}{3}$ delle Parti presenti e votanti.

interessi degli organismi esistenti a cui questi Stati appartengono saranno o meno valorizzati nell'ambito del processo consultivo di cui all'art. 19³⁴.

Quanto alle misure di emergenza, l'Accordo rimette ancora in capo alla COP la decisione per l'adozione di misure in zone al di là della giurisdizione nazionale, da applicare se necessario in via d'urgenza, quando un fenomeno naturale o un disastro abbia provocato o rischi di provocare danni gravi o irreversibili alla diversità biologica marina delle zone al di fuori della giurisdizione nazionale, onde evitare un aggravio degli stessi danni³⁵. La messa in opera di quanto previsto nell'Accordo è invece rimessa alle Parti, chiamate a garantire che le attività sotto la loro giurisdizione o controllo che hanno luogo nelle zone al di fuori della giurisdizione nazionale siano effettuate in conformità alle decisioni adottate³⁶. Resta tuttavia aperta la possibilità che una Parte adotti disposizioni più rigorose nei confronti dei propri cittadini e delle proprie navi o in relazione alle attività soggette alla sua giurisdizione o al suo controllo – oltre a quelle adottate ai sensi della Parte III dell'Accordo BBNJ –, conformemente al diritto internazionale e a sostegno degli obiettivi dello stesso Trattato³⁷.

Infine, la Parte III rimette alle Parti, individualmente o collettivamente, il compito di riferire alla COP in merito all'attuazione degli strumenti di gestione per area, comprese le aree marine protette, istituite ai sensi della presente parte e delle misure correlate, e al Segretariato quello di rendere pubbliche tali relazioni³⁸. A quest'ultimo organo è inoltre rimessa la pubblicazione delle informazioni sull'attuazione delle misure adottate dalle Parti per conseguire gli obiettivi degli strumenti di gestione per area, comprese le zone marine protette, che gli organismi subregionali e settoriali sono invitati a fornire alla COP³⁹.

Al monitoraggio e al riesame periodico degli strumenti di gestione per area è invece preposto l'organismo scientifico e tecnico, tenendo conto di tali relazioni e delle informazioni⁴⁰, a completamento di un meccanismo di monitoraggio e revisione che vede conferite le relative competenze ad ognuno degli attori – Parti, COP, Segretariato, organismo scientifico e tecnico – in esso coinvolti.

4. Dai rilievi svolti si evince l'importanza della creazione di aree marine protette nel contesto della tutela dell'alto mare nell'Accordo BBNJ, ma allo stesso tempo la possibilità di spunti di riflessione, ad esempio, sul ruolo della COP nella definizione delle AMP stesse. A questo proposito si noti che l'Accordo BBNJ non ha individuato

³⁴ CALIGIURI, *Interazione tra Accordo BBNJ*, cit.).

³⁵ Accordo BBNJ, cit., art. 24, par. 1.

³⁶ Ivi, art. 25, par. 1.

³⁷ Ivi, art. 25, par. 2.

³⁸ Ivi, art. 26, par. 1.

³⁹ Ivi, art. 26, par. 2.

⁴⁰ Ivi, art. 26, par. 3.

nella COP una nuova istituzione globale competente alla definizione di strumenti di gestione per area (incluse le AMP)⁴¹. Nella Parte III dell'Accordo si delinea invece una soluzione in cui la COP può adottare strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, oppure limitarsi a completare quanto già predisposto nell'ambito degli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti, nel contesto di una cooperazione reciproca.

Nonostante il permanere di tali ambiguità, l'adozione dell'Accordo BBNJ è un significativo passo in avanti verso un nuovo regime per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina in zone al di fuori della giurisdizione nazionale⁴², nonché una base normativa più che necessaria per regolamentare gran parte del maggior serbatoio di biodiversità del pianeta⁴³.

ROSA STELLA DE FAZIO

Abstract. — After almost 20 years of negotiations, on 19 June 2023 the new UN Agreement on Conservation and Sustainable Use of marine biological diversity in areas outside national jurisdiction, commonly known as the “Treaty on the High Seas”, has been approved. In the article it is mainly analysed the Part III “Measures such as area-based management tools, including marine protected areas”, with a focus on the role of existing legal instruments, frameworks and bodies in decision-making regarding the establishment and operation of the space instruments of protection of the marine resources, namely the marine protected areas (MPAs). Above all, the analysis converges on how States and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies could strengthen cooperation and coordination in the use of area-based management tools, including MPAs.

⁴¹ CALIGIURI, *Interazione tra Accordo BBNJ*, cit.).

⁴² V. *inter alia* ABEGÓN NOVELLA, *El futuro del Acuerdo BBNJ como una oportunidad para construir una gobernanza colaborativa para la protección del medio marino más allá de la jurisdicción nacional*, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2022, pp. 1-21; nonché VÁZQUEZ GÓMEZ, *La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar*, ivi, 2019, pp. 1-29; CARRO PITARCH, *El “Acuerdo BBNJ”: Hacia un nuevo régimen para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en zonas fuera de la jurisdicción nacional*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 2023, p. 232.

⁴³ Si consideri al proposito che uno degli obiettivi della Conferenza delle Nazioni Unite sul clima, anche nota come COP 29, che si tiene dall'11 al 22 novembre a Baku, in Azerbaigian, è rendere pratico il profilo della protezione della biosostenibilità anche attraverso l'attuazione della struttura e della portata del Fondo “*Loss and damage*” già stanziato a seguito della COP 28 (per un approfondimento, v. *inter alia* DE FAZIO, *Alcune considerazioni sul Trattato a tutela della biodiversità marina*, cit., p. 520).

LA VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE NELL'ACCORDO BBNJ TRA VALUTAZIONI EQUIVALENTI, SOGLIE E STANDARD

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Non c'è sostanza *senza* procedura e non c'è procedura *se non per* sostanza: il punto sulla natura giuridica dell'obbligo di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) nel diritto internazionale. – 3. L'obbligo di VIA nelle aree al di fuori della giurisdizione nazionale secondo gli strumenti internazionali. – 4. La procedura di VIA nell'Accordo sulla biodiversità marina oltre le giurisdizioni nazionali (Accordo sull'Alto Mare/BBNJ). – 5. *Segue*: La «valutazione equivalente» conforme ai requisiti di «altri regimi rilevanti». – 6. *Segue*: Confronto tra la procedura di VIA del BBNJ e quella del Trattato Antartico per attività di ricerca scientifica e turismo. – 7. *Segue*: Confronto tra la procedura di VIA del BBNJ e quella della pesca Antartica. – 8. Violazione degli obblighi di VIA e responsabilità internazionale. – 9. Considerazioni conclusive.

1. La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) è un processo finalizzato ad orientare le decisioni riguardanti attività che potrebbero arrecare danni all'ambiente. Le prassi di VIA nascono in ambito statunitense negli anni settanta e si diffondono nelle giurisdizioni di altri Stati, oltreché a livello internazionale.

Anche se la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite (ONU) sull'ambiente umano del 1972 non menziona esplicitamente la VIA, dato il timore di alcuni Paesi che rallentasse il loro sviluppo economico, un primo accenno all'opportunità di condurre delle valutazioni tecniche è apparso in una Risoluzione dell'Assemblea generale (GA) dell'ONU dello stesso anno, come forma di adempimento del divieto di causare danni all'ambiente di «aree adiacenti»¹. In effetti, la VIA si consolida prima a livello transfrontaliero e regionale, come evidenziato dalla

¹ «The General Assembly [...] 2. Recognizes that co-operation between States in the field of the environment, including co-operation towards the implementation of principles 21 and 22 of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, will be effectively achieved if official and public knowledge is provided of the technical data relating to the work to be carried out by States within their national jurisdiction, with a view to avoiding significant harm that may occur in the environment of the adjacent area (Risoluzione 2995/1972 dell'Assemblea generale)». Per il processo che ha portato all'affermazione delle prassi di VIA sia a livello nazionale che internazionale, si veda in particolare, SANDS, PEEL, *Principles of International Environmental Law*⁴, Cambridge, 2018, p. 601 ss.; CRAIK, *The Assessment of Environmental Impact*, in *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (a cura di Lees, Viñuales), Oxford, 2019, p. 876 ss. Il presente contributo non si occupa della valutazione ambientale strategica sulla quale si veda, ad esempio, MORGERA *et al.*, *Addressing the Ocean-Climate Nexus in the BBNJ Agreement: Strategic Environmental Assessments, Human Rights and Equity in Ocean Science*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2023, p. 447 ss.

Convenzione di Espoo del 1991², adottata nell'ambito della Commissione economica per l'Europa dell'ONU (ONU-ECE), e successivamente diventa un principio globale contenuto nella Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992³.

La prassi di VIA è ulteriormente menzionata nel 2001 nel progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale (CDI) sulla prevenzione del danno transfrontaliero⁴. Tuttavia, è soltanto nel 2010 che la Corte internazionale di giustizia (CIG) nel famoso caso *Pulp Mills* consacra ufficialmente tali prassi nei rapporti transfrontalieri al rango di «requisito ai sensi del diritto internazionale generale»⁵. Un anno più tardi, la Camera per le controversie sui fondi marini del Tribunale internazionale per il diritto del mare conferma la natura consuetudinaria delle prassi di VIA anche in riferimento alle aree marine al di fuori delle giurisdizioni nazionali⁶. Nel

² *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* (Espoo, 25 febbraio 1991), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1989, p. 309 ss.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201989/v1989.pdf>

³ Si tratta del principio 17 ai sensi del quale: «La valutazione d'impatto ambientale, come strumento nazionale, sarà effettuata nel caso di attività proposte che siano suscettibili di avere effetti negativi rilevanti sull'ambiente e dipendano dalla decisione di un'autorità nazionale competente».

⁴ L'art. 7 del progetto del 2001 prevede che: «Any decision in respect of the authorization of an activity within the scope of the present articles shall, in particular, be based on an assessment of the possible transboundary harm caused by that activity, including any environmental impact assessment» (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2001, part two).

⁵ *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay, Judgment, I.C.J. Reports*, 2010, p. 14, par. 204.

⁶ Ricollegandosi alla pronuncia della CIG nel caso *Pulp Mills*, la Camera per le controversie sui fondi marini ha affermato che: «the language used seems broad enough to cover activities in the Area even beyond the scope of the Regulations. The Court's reasoning in a transboundary context may also apply to activities with an impact on the environment in an area beyond the limits of national jurisdiction; and the Court's references to "shared resources" may also apply to resources that are the common heritage of mankind» (*Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area, Advisory Opinion of 1 February 2011*, par. 148). In dottrina, si veda PINESCHI, *The Duty of Environmental Impact Assessment in the First ITLOS Chamber's Advisory Opinion: Towards the Supremacy of the General Rule to Protect and Preserve the Marine Environment as a Common Value?*, in *International Courts and the Development of International Law* (a cura di Boschiero *et al.*), The Hague, 2013, p. 425 ss. La natura consuetudinaria dell'obbligo di VIA per le aree marine è ora confermata anche dal Tribunale del diritto del mare nella recente pronuncia *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, Advisory Opinion, 21 May 2024*, par. 355.

2021, la CDI, dopo aver enfatizzato lo stretto legame esistente tra atmosfera ed oceani⁷, estende il ragionamento agli spazi atmosferici globali⁸.

Nonostante il riconoscimento della natura consuetudinaria delle prassi di VIA, rimane vago il contenuto degli obblighi, con molteplici strumenti convenzionali che offrono disposizioni limitate sulla VIA al di fuori delle giurisdizioni nazionali, come l'art. 206 della Convenzione sul diritto del mare del 1982⁹.

Il BBNJ interviene in questo quadro normativo frammentato introducendo norme dettagliate in tema di VIA con soglie applicabili e standard da definire¹⁰. Tali soglie e standard sono però «cedevoli» rispetto a quelli previsti da «altri strumenti o sistemi rilevanti o da altri organi globali, regionali, subregionali o settoriali» (d'ora innanzi, «altri regimi rilevanti»)¹¹, purché considerati equivalenti¹².

Dopo aver esaminato la natura giuridica degli obblighi di VIA nel diritto internazionale e descritto gli elementi principali degli obblighi di VIA del BBNJ, il contributo analizzerà le interazioni tra il regime di VIA del BBNJ e quello del particolare sistema Antartico, evidenziando in quali aspetti il BBNJ può integrare il sistema concorrente. Infine, saranno proposte alcune riflessioni sulla responsabilità internazionale per la violazione degli obblighi di VIA del BBNJ.

⁷ *Draft Guidelines on the Protection of the Atmosphere*, 2021, A/76/10, quinto paragrafo del preambolo.

⁸ Secondo la CDI: «[w]hile the relevant precedents for the requirement of an environmental impact assessment primarily address transboundary contexts, it is considered that there is a similar requirement for projects that are likely to have significant adverse effects on the global atmosphere, such as those activities involving intentional large-scale modification of the atmosphere. In the context of atmospheric degradation, such activities may carry a more extensive risk of severe damage than even those causing transboundary harm, and therefore the same considerations should apply a fortiori to those activities potentially causing global atmospheric degradation» (*Draft Guidelines on the Protection of the Atmosphere*, 2021, A/76/10, Guideline 4, par. 6). In questo contesto la CDI fa riferimento, ad esempio, alle tecniche di «carbon capture and sequestration» o alla gestione della radiazione solare per mitigare gli impatti negativi del cambiamento climatico (*Draft Guidelines on the Protection of the Atmosphere*, 2021, A/76/10, Guideline 7, par. 3).

⁹ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss. Sul contenuto dell'art. 206 si veda *infra* par. 3.

¹⁰ Per un commento al testo del BBNJ si veda BODANSKI, *Four Treaties in One: The Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreement*, 2024, disponibile su SSRN. Ad oggi (20 maggio 2024) soltanto 5 Stati hanno ratificato l'Accordo.

¹¹ Questa espressione è usata nel testo del BBNJ.

¹² In generale, sul coordinamento tra ordinamenti giuridici, benché nell'ottica della protezione (e non valutazione) equivalente, si vedano particolarmente le riflessioni di CANNIZZARO, BONAFÉ, *Gli archetipi del pensiero giuridico moderno alla prova delle forme di interazione tra ordinamenti giuridici*, *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 2014, p. 87 ss, p. 103 ss; MARCHEGIANI, *Il principio della protezione equivalente come meccanismo di coordinamento tra sistemi giuridici nell'ordinamento internazionale*, Napoli, 2018.

2. Si discute in dottrina se la prassi di condurre una VIA sia da considerarsi un obbligo procedurale autonomo oppure accessorio all'obbligo di prevenzione del danno¹³. La sentenza *Pulp Mills* introduce il concetto di un «collegamento funzionale» tra obblighi procedurali e sostanziali, confermando la possibilità che si possa verificare una violazione autonoma dei primi, seppur funzionali ai secondi, a seconda delle circostanze¹⁴. Tale ricostruzione è significativa perché riconosce il «ruolo ausiliario» dell'obbligo procedurale di VIA rispetto all'obbligo di prevenzione del danno. Il rispetto del primo è uno dei fattori da considerare per valutare se uno Stato abbia agito con adeguata diligenza¹⁵. In questo senso, non c'è una netta separazione tra le due tipologie di obblighi, ma piuttosto una relazione di continuità e di reciproca contaminazione: l'adempimento dell'obbligo (sostanziale) di prevenzione del danno passa anche attraverso l'adempimento dell'obbligo (procedurale) di VIA.

D'altra parte, l'obbligo procedurale di condurre una VIA non trova la sua fonte nell'obbligo di prevenzione, ma costituisce un obbligo autonomo che deve essere rispettato indipendentemente dal verificarsi o meno del danno ambientale. Come evidenziato dal Giudice Dugard nell'opinione separata al caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* del 2015, uno Stato non può giustificare la mancata effettuazione della valutazione del potenziale impatto negativo di un'attività pianificata solo perché da tale attività non sia poi derivato un danno transfrontaliero¹⁶. L'obbligo

¹³ Si veda, ad esempio, RUOZZI, *The Obligation to Undertake an Environmental Impact Assessment in the Jurisprudence of the ICJ: A Principle in Search of Autonomy*, *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 158 ss. In generale, sul tema degli obblighi sostanziali e procedurali si veda BRUNNÉE, *Procedure and Substance in International Environmental Law*, in *Recueil des Cours*, 2020, p. 75 ss.

¹⁴ «The Court considers, as a result of the above, that there is indeed a functional link, in regard to prevention, between the two categories of obligations laid down by the 1975 Statute, but that link does not prevent the States parties from being required to answer for those obligations separately, according to their specific content, and to assume, if necessary, the responsibility resulting from the breach of them, according to the circumstances» (*Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, cit., *supra* nota 5, par. 79).

¹⁵ OKOWA, *Procedural Obligations in International Environmental Agreements*, *British Yearbook of International Law*, 1996, p. 275 ss., p. 333.

¹⁶ Inoltre, sottolinea DUGARD: «it is clear that the threshold for making such a decision is not the high standard for determining whether significant transboundary harm has been caused but the lower standard of risk assessment - even if it is proved later that no significant transboundary harm has been caused» (*Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area, Costa Rica v. Nicaragua, and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River, Nicaragua v. Costa Rica, Judgment, I.C.J. Reports*, 2015, p. 665 ss., *Separate Opinion of Judge ad Hoc Dugard*, p. 842 ss., par. 10). In dottrina, sulle difficoltà tecniche del contenzioso in tema di VIA, ad esempio, in riferimento all'onere della prova e all'evidenza scientifica, si veda LOEWENSTEIN, *Adjudication of Environmental Impact Assessment Claims before International Courts and Tribunals*, in *International Judicial Practice on the Environment* (a cura di Voigt), Cambridge, 2019, p. 288 ss.

procedurale di VIA è comunque violato e potrebbe fondare una richiesta di riparazione sotto forma di soddisfazione, come ha in effetti affermato la CIG nel caso *Pulp Mills*¹⁷.

3. Disposizioni in materia di VIA per aree al di fuori della giurisdizione nazionale sono presenti in una pluralità di strumenti internazionali, sia vincolanti che di *soft law*, a livello globale e regionale, e in riferimento a specifiche attività¹⁸.

Alcuni trattati prevedono obblighi di VIA per attività svolte in contesti geografici particolari, come il Protocollo del 1991 sulla protezione ambientale del Trattato Antartico del 1959 (Protocollo di Madrid)¹⁹, di cui si parlerà nei paragrafi successivi, o come la Convenzione di Barcellona del 1995 per la protezione dell'ambiente marino e la zona costiera del Mediterraneo²⁰. Quest'ultima fa esplicito riferimento agli obblighi di notifica e consultazione tra le parti contraenti nel caso in cui le attività pianificate sotto la propria giurisdizione o controllo possano avere un «significant adverse effect» nelle aree marine al di fuori della giurisdizione nazionale²¹. Tuttavia, la disposizione rimane piuttosto generica.

Altri strumenti regolamentano la VIA di specifiche attività, come il codice minerario per l'esplorazione dei fondali marini profondi dell'Area, gestita dall'Autorità internazionale dei fondi marini, che emana raccomandazioni ai titolari dei contratti per

¹⁷ «The Court considers that its finding of wrongful conduct by Uruguay in respect of its procedural obligations *per se* constitutes a measure of satisfaction for Argentina» (*Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, cit., *supra* nota 5, par. 269).

¹⁸ Per un'analisi degli strumenti internazionali che contengono obblighi di VIA anche in aree oltre alla giurisdizione nazionale si veda WARNER, *Mitigating Human Impacts on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, in *Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction* (a cura di Nordquist, Long), Leiden, 2021, p. 168 ss.; PALOMBINO, GRECO, *La valutazione d'impatto ambientale e sanitario nel prisma della frammentazione del diritto internazionale*, in *Beni e valori comuni nelle dimensioni internazionale e sovranazionale* (a cura di Cafaro), Napoli, 2022, p. 25 ss.

¹⁹ *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty* (Madrid, 4 ottobre 1991), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2941, p. 3 ss.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202941/v2941.pdf>

²⁰ *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean* (Barcellona 16 febbraio 1976. Emendata il 10 giugno 1995), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2942.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202942/volume-2942-A-16908.pdf>

²¹ «[T]he Contracting Parties shall promote cooperation between and among States in environmental impact assessment procedures related to activities under their jurisdiction or control which are likely to have a significant adverse effect on the marine environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction on the basis of notification, exchange of information and consultation» (art. 4, par. 3, lett. d) della Convenzione di Barcellona).

la valutazione dei possibili impatti ambientali²². Nel 2009, la FAO ha adottato linee guida per la gestione della pesca d'altura in alto mare, che contengono anche disposizioni in tema di VIA²³. Invece, per alcune attività da svolgersi nella colonna d'acqua dell'alto mare, come la bioprospezione o la posa di cavi sottomarini, attualmente mancano regole internazionali specifiche sulla VIA.

Anche la Convenzione sul diritto del mare contiene una disposizione dedicata: l'obbligo di VIA è codificato all'art. 206²⁴. Poiché tale articolo non specifica a quale ambiente marino si riferisca, si ritiene che la previsione sia applicabile anche alle aree marine al di fuori della giurisdizione nazionale, che comprendono la colonna d'acqua dell'alto mare e i fondali marini profondi. L'art. 206 stabilisce che gli Stati, qualora abbiano ragionevoli motivi per ritenere che un'attività sotto la propria giurisdizione o controllo possa causare un inquinamento sostanziale o cambiamenti significativi e dannosi all'ambiente marino, debbano, nella misura del possibile (*as far as practicable*),

²² Le risorse presenti nell'Area sono gestite dall'Autorità tramite l'approvazione di regolamenti volti a garantire una ripartizione equa dei benefici economici derivanti dalle attività di estrazione da fondali profondi (come indicato dall'art. 160, par. 2, lett. f) e i) della Convenzione sul diritto del mare). Queste attività sono soggette a obblighi di valutazione ambientale. Il titolare di un contratto di esplorazione (*contractor*) deve presentare all'Autorità una valutazione dei potenziali impatti delle attività proposte, unitamente alla richiesta di approvazione di un piano di lavoro e alla descrizione delle misure proposte per la prevenzione, riduzione e controllo dei possibili impatti. Lo Stato sponsor ha l'obbligo di due diligence nei confronti dell'operatore privato. Si veda *Recommendations for the Guidance of Contractors for the Assessment of the Possible Environmental Impacts Arising from Exploration for Marine Minerals in the Area*, 8 July 2022, ISBA/25/LTC/6/Rev.2. Il sistema di gestione dell'Area da parte dell'Autorità ha nel tempo evidenziato criticità, soprattutto in relazione alla trasparenza delle procedure di approvazione dei contratti. Sul punto si veda ARDRON, RUHL, JONES, *Incorporating Transparency into the Governance of Deep-Seabed Mining in Areas Beyond National Jurisdiction*, *Marine Policy*, 2018, p. 58 ss.; DESIERTO, *Development, Marine Biodiversity, and the Common Heritage of Mankind: The ISA's Deep Seabed Mining Quandary and Complying with the High Seas BBNJ Convention*, *EJILTalk!*, 2023.

²³ FAO, *International Guidelines for the Management of Deep-Sea Fisheries in the High Seas*, 2009. Anche nel contesto della Convenzione sulla biodiversità biologica sono state adottate linee guida per la VIA di attività da svolgersi oltre le giurisdizioni nazionali: *Revised Voluntary Guidelines for the Consideration of Biodiversity in Environmental Impact Assessments and Strategic Environmental Assessments in Marine and Coastal Areas*, 21 August 2012, UNEP/CBD/COP/11/2023. Nel quadro della *soft law* si colloca anche l'art. 29 della Risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1997, ai sensi del quale: «[d]omestic and regional environmental impact assessment should also be required for activities likely to have transboundary effects or affect areas beyond the limits of national jurisdiction».

²⁴ L'art. 206 va letto congiuntamente agli artt. 204 e 205 della Convenzione sul diritto del mare, contenuti nella sezione 4 della Parte XII in tema di protezione e preservazione dell'ambiente marino. Inoltre, l'art. 202, lett. e), indica un dovere di solidarietà ai sensi del quale le parti della Convenzione devono fornire assistenza, in particolare ai paesi in via di sviluppo, nella preparazione delle VIA.

valutare gli impatti di tali attività in modo da orientare il processo decisionale. La medesima disposizione richiede agli Stati di comunicare i risultati delle valutazioni ambientali (*reports*) alle competenti organizzazioni internazionali, garantendo così che siano disponibili per tutti gli Stati parte della Convenzione. Il limite dell'art. 206 è la sua genericità, essendo essa carente di dettagli ulteriori per la conduzione delle valutazioni. In effetti, nel 2010, l'Assemblea generale aveva chiesto al Segretario Generale dell'ONU di includere nel rapporto annuale sullo stato degli oceani e il diritto del mare anche informazioni relative alle VIA condotte su attività svolte in aree al di là delle giurisdizioni nazionali²⁵. Era emerso che le disposizioni riguardanti la VIA erano tra le meno attuate della Convenzione e che il monitoraggio degli effetti dell'inquinamento marino su tali aree risultava piuttosto limitato²⁶.

4. Il BBNJ interviene nel frammentato panorama normativo appena delineato e introduce, nella Parte IV, disposizioni in tema di VIA che si applicano a tutte le attività da svolgersi in alto mare²⁷, indipendentemente dalla tipologia e dal contesto regionale²⁸. In prima analisi, le disposizioni appaiono estremamente dettagliate e, insieme alle altre norme dell'Accordo, riflettono un equilibrio delicato tra le prerogative di sovranità degli Stati, da un lato, e la necessità di promuovere una gestione davvero condivisa della biodiversità marina nelle zone più remote degli oceani, dall'altro.

Il principio generale è contenuto negli artt. 27 e 28 e prevede che le parti del BBNJ debbano valutare gli eventuali impatti negativi sull'ambiente marino delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale derivanti da attività svolte sia al di fuori che all'interno di essa, purché sotto la loro giurisdizione o controllo²⁹. Il primo scenario si verifica per attività come, ad esempio, gli impianti eolici offshore oppure la sopra menzionata estrazione di risorse minerarie dai fondali marini dell'Area, che rientrano nell'ambito di applicazione del BBNJ, e quindi degli obblighi di VIA della Parte IV,

²⁵ A/RES/65/37, *Oceans and the Law of the Sea*, par. 167.

²⁶ In dottrina si veda LOTHIAN, *The BBNJ Preamble: More than Just Window Dressing*, *Marine Policy*, 2023, p. 4; WRIGHT *et al.*, *The Long and Winding Road: Negotiating a Treaty for the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, *IDDRI Study*, 2018, p. 36.

²⁷ Si tratta degli artt. 27-39 del testo.

²⁸ Con delle eccezioni: il BBNJ si applica principalmente alle attività commerciali e scientifiche che coinvolgono le risorse marine al di fuori delle giurisdizioni nazionali, ma esclude le operazioni militari e alcune operazioni governative non commerciali, pur richiedendo che queste ultime rispettino gli obiettivi e i principi generali dell'Accordo nella misura del possibile (art. 4 del BBNJ).

²⁹ Sul rapporto tra la VIA e l'istituzione e gestione di aree marine protette si veda DUAN, SHEN, *The Role of Environmental Impact Assessments in the Establishment and Management of Marine Protected Areas under UNCLOS and the BBNJ Agreement*, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2024, p. 303 ss.

nella misura in cui esse siano in grado di alterare gli habitat e influenzare la biodiversità marina. Il secondo scenario si riferisce ad attività come, ad esempio, la costruzione di una piattaforma petrolifera nella zona economica esclusiva (quindi all'interno della giurisdizione nazionale), ma il cui funzionamento comporta il rischio di inquinamento marino al di fuori della stessa. In tale secondo caso, il BBNJ obbliga le parti ad ottemperare alle procedure di VIA da esso previste, oppure a valutare i potenziali impatti attraverso le procedure di VIA nazionali, purché però queste ultime siano «internazionalizzate»³⁰. È infatti richiesto che sia data pubblicità al documento finale di VIA (c.d. *report*) attraverso il meccanismo di scambio di informazioni del BBNJ (c.d. *Clearing-House Mechanism*)³¹.

Prima di procedere con l'approfondimento di come le disposizioni sulla VIA del BBNJ «cedano» di fronte a quelle previste da «altri regimi rilevanti»³², è bene descriverne gli elementi principali.

Al fine di agevolare una gestione coordinata delle complesse fasi della VIA, il BBNJ prevede una valutazione a più livelli attraverso l'attivazione di soglie. Qualora l'impatto dell'attività pianificata sia minore o transitorio oppure sia «sconosciuto o poco compreso», non occorre procedere ad alcuna valutazione. In tal caso, però, qualora uno Stato non sia d'accordo con tale determinazione, esso ha la facoltà di «registrare la propria preoccupazione», alla quale potrebbero seguire delle raccomandazioni da parte dell'organo tecnico-scientifico³³ (art. 31, par. 1, lett. a)).

Qualora, nella fase di *screening*, il potenziale impatto sulla biodiversità marina superi il livello di «più che minore o transitorio» e l'attività sia in grado di causare un «inquinamento sostanziale o cambiamenti significativi» sull'ambiente marino, le parti sarebbero tenute ad attivare la fase di *scoping*, che richiede la preparazione di un *report* di VIA più dettagliato. Le soglie di attivazione della procedura appena menzionate riflettono in sostanza quelle contenute in altri strumenti convenzionali. Ad esempio, la Convenzione ONU-ECE di Espoo menziona la «probabilità di un impatto transfrontaliero significativo», mentre la Convenzione sul diritto del mare fa riferimento a «inquinamento sostanziale o cambiamenti significativi e dannosi»³⁴. Non

³⁰ L'internazionalizzazione della VIA avviene in riferimento alle fasi di consultazione, pubblicità dei documenti e processi di revisione e di *decision-making*. Sul tema si veda particolarmente HASSANALI, *Internationalization of EIA in a New Marine Biodiversity Agreement under the Law of the Sea Convention: A Proposal for a Tiered Approach to Review and Decision-making*, *Environmental Impact Assessment Review*, 2021, p. 106554 ss.

³¹ Art. 28, par. 2, lett. d) del BBNJ.

³² L'analisi dell'art. 29 del BBNJ verrà effettuata nel successivo paragrafo.

³³ L'art. 49 del BBNJ istituisce un organo scientifico e tecnico per fornire consulenza alla Conferenza delle Parti (COP) e composto da esperti.

³⁴ La CDI ha spesso fatto riferimento al concetto di «livello significativo». Ad esempio, nelle linee guida sulla protezione dell'atmosfera, la CDI menziona: «likely[hood] to cause significant adverse impact» (*Draft Guidelines on the Protection of the Atmosphere*, 2021, A/76/10, Guideline 4). Lo stesso criterio è stato utilizzato nel progetto sulla prevenzione del danno transfrontaliero

sorprende che le soglie del BBNJ e della Convenzione del diritto del mare siano simili, considerando che il BBNJ è attuativo della stessa.

Nel valutare un'attività pianificata nella fase di *screening*, uno Stato deve considerare il tipo di tecnologia coinvolta, la durata, l'ubicazione e le caratteristiche dell'ecosistema coinvolto, oltre agli impatti potenziali e se gli effetti dell'attività sono sconosciuti o poco conosciuti (art. 30, par. 2). Al contrario, nella fase di *scoping*, uno Stato deve condurre una valutazione più approfondita dello stato dell'ambiente marino (*baseline assessment*), analizzare le potenziali misure di prevenzione, mitigazione e gestione, oltre a prendere in considerazione le ragionevoli alternative all'attività pianificata e descrivere le azioni successive, compreso un piano di gestione ambientale (art. 33, par. 2). È innovativo che, oltre agli impatti ambientali, la procedura di *scoping* del BBNJ richieda anche di considerare gli effetti economici, sociali, culturali, e sulla salute umana, compresi gli effetti cumulativi, utilizzando la migliore scienza disponibile e le conoscenze tradizionali dei popoli indigeni e delle comunità locali (art. 31, par. 1, lett. b)).

La disposizione relativa alla «notifica pubblica e consultazione» merita particolare attenzione (art. 32). Contrariamente a quanto il titolo potrebbe far pensare (*public notification and consultation*), essa non si limita al coinvolgimento dei portatori di interesse nel processo di VIA, ma coinvolge anche gli Stati, specialmente quelli costieri adiacenti all'attività pianificata, inclusi i piccoli Stati insulari, considerati «potentially most affected States». Quest'ultima espressione richiama il concetto di «specially affected States» utilizzato dalla CDI per descrivere la posizione di uno Stato o di un gruppo di Stati particolarmente colpiti dalla violazione dell'obbligo contenuto nell'art. 194 della Convenzione che tutela l'interesse generale degli Stati parti alla preservazione dell'ambiente marino³⁵, incluso quello dell'alto mare³⁶. L'art. 32 del BBNJ stabilisce che ai commenti espressi da tali Stati durante il processo di consultazione debba essere

del 2001. Tuttavia, la Commissione ha sempre evitato di fornire una definizione del termine, suggerendo invece che sia necessario valutare ogni situazione caso per caso, considerando elementi di natura fattuale invece che giuridica: «[i]t is to be understood that “significant” is something more than “detectable” but need not be at the level of “serious” or “substantial”. The harm must lead to a real detrimental effect on matters such as, for example, human health, industry, property, environment or agriculture in other States. Such detrimental effects must be susceptible of being measured by factual and objective standards» (*Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2001, part two, p. 152, par. 4).

³⁵ *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2001, part two, p. 119, par. 12.

³⁶ Su questo punto si veda ORAL, *Implementing the Duty to Cooperate under the 1982 UNCLOS for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction under a New BBNJ Agreement*, *Korean Journal of International and Comparative Law*, 2021, p. 174 ss., p. 184.

riservato un «riguardo particolare»³⁷. Da questo punto di vista, il BBNJ specifica un obbligo che nella Convenzione era rimasto generico per le attività da condursi nell'Area e che la Camera per le controversie sui fondi marini aveva successivamente elaborato³⁸. In dottrina si è parlato anche in questo contesto di «creeping coastal State jurisdiction», indicando il particolare interesse di Stati adiacenti ad essere consultati riguardo attività pianificate in aree al di là della loro giurisdizione, ma che potrebbero avere effetti all'interno della loro area di competenza³⁹.

Per quanto riguarda l'ampiezza della consultazione dal punto di vista delle tipologie di portatori di interesse, il BBNJ include le popolazioni indigene e le comunità locali, la società civile, la comunità scientifica e il pubblico. Esso specifica inoltre che la notifica e la consultazione del pubblico devono essere inclusive e trasparenti, oltreché effettuate in maniera tempestiva (*timely manner*) (art. 32, par. 4). È da apprezzare che il BBNJ introduca la partecipazione pubblica già durante la fase di *scoping*, rappresentando una buona prassi in materia⁴⁰.

Va rilevato che l'art. 32 contiene anche clausole come «as far as practicable» e il limite alla divulgazione delle informazioni ambientali relative alla VIA (*confidential or proprietary information*), indicate rispettivamente nei parr. 1 e 7. Sarà interessante vedere come il Comitato di Implementazione e Compliance istituito dal BBNJ interpreterà tali clausole⁴¹. Esso potrebbe sviluppare pratiche interpretative per chiarire, ad esempio, il significato di «consultazione tempestiva» del pubblico.

³⁷ Sul tema del *due regard* si veda, in particolare, TREVES, “*Due regard*” *Obligations under the 1982 UN Convention on the Law of the Sea: The Laying of Cables and Activities in the Area*, *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2019, p. 167 ss.

³⁸ Si tratta dell'art. 142 della Convenzione. Nel parere consultivo del 2011, la Camera ha infatti chiarito che la VIA deve essere integrata nel sistema di consultazione (e previa notifica) stabilito proprio da tale articolo che mira a proteggere gli interessi degli Stati costieri riguardo alle risorse situate tra la zona economica esclusiva e l'Area (*Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area*, *Advisory Opinion of 1 February 2011*, par. 148). Sul punto di veda anche PINESCHI, cit., *supra* nota 6, p. 434.

³⁹ MOLENAAR, *Multilateral Creeping Coastal State Jurisdiction and the BBNJ Negotiations*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2021, p. 5 ss., p. 52.

⁴⁰ In ambito regionale, tale buona prassi è stata individuata dal Comitato di Compliance della Convenzione ONU-ECE di Aarhus: «the Committee welcomes the approach of the Lithuanian law which envisages public participation at the stage of scoping. This appears to provide for early public participation in EIA decision-making» (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 April 2008, par. 73).

⁴¹ Dall'articolo di riferimento nel testo del BBNJ sembra emergere che il Comitato del BBNJ potrà occuparsi di «ricorsi» intentati nei confronti di parti specifiche potendo rivolgere loro delle raccomandazioni (art. 55, par. 3). Sull'importanza dell'attività interpretativa dei meccanismi di *compliance* si veda, per esempio, FASOLI, *I meccanismi di compliance come strumento di governance ambientale: alcune tendenze recenti*, in *La governance nel diritto internazionale dell'ambiente* (a cura di La Manna) (in corso di pubblicazione).

Un punto delicato riguarda la responsabilità della decisione finale sull'autorizzazione dell'attività e il monitoraggio di quest'ultima. Durante il negoziato del BBNJ le opinioni erano divergenti sulla questione se dovessero essere gli Stati oppure la COP ad assumersi tale responsabilità⁴². Naturalmente, la seconda soluzione avrebbe risposto maggiormente ad una logica di internazionalizzazione della procedura. Tuttavia, all'esito del negoziato è stato stabilito che la decisione finale spetta allo Stato proponente l'attività, il quale deve tenere conto dei risultati della VIA dopo aver fatto tutti gli sforzi ragionevoli per garantire che l'opera non causi impatti dannosi sull'ambiente marino. La COP potrebbe fornire assistenza solo su richiesta dello Stato proponente (art. 34). Parimenti, a quest'ultimo spetta il monitoraggio nel tempo degli impatti dell'attività autorizzata, peraltro, non solo di tipo ambientale⁴³, ma anche di tipo economico, sociale, culturale e sulla salute umana (art. 35). Hanno quindi prevalso le prerogative statali sul controllo dell'autorizzazione dell'attività. Allo stesso tempo, è importante che il BBNJ introduca delle garanzie procedurali di trasparenza e pubblicità che in un certo senso compensano il ruolo limitato della COP. È previsto infatti che ai documenti relativi alle decisioni di autorizzazione sia data pubblicità, anche attraverso il *Clearing-House Mechanism* (art. 34, par. 3).

È inoltre interessante la procedura di revisione delle autorizzazioni. Anche in questo contesto una parte potrebbe «registrare la propria preoccupazione» in relazione al fatto che, alla luce della migliore scienza disponibile e le conoscenze indigene tradizionali, alcuni impatti non siano stati adeguatamente valutati nella procedura di VIA prima dell'autorizzazione all'attività. Inoltre, una parte potrebbe registrare la propria preoccupazione per il fatto che gli impatti dell'attività autorizzata derivano da una violazione delle condizioni di autorizzazione (art. 37, par. 4). In altri termini, uno Stato potrebbe rilevare la violazione degli obblighi procedurali di VIA in relazione ad una attività già autorizzata. Si attiverebbe a quel punto una procedura che vede la partecipazione dell'organo tecnico scientifico, il quale, dopo aver dato l'opportunità allo Stato di rispondere ai rilievi evidenziati, può rivolgere raccomandazioni allo Stato che abbia autorizzato l'attività. A tali raccomandazioni dovrebbe peraltro essere data pubblicità e lo Stato è tenuto a tenerle in considerazione (*shall give consideration*) (art. 37, par. 4, lett. e)). Tale procedura, seppur al di fuori della tipica *non compliance*, sembra avere caratteri simili, incluso il fatto di essere condotta da un organo che solitamente ha una composizione tecnica (e non governativa).

⁴² Si vedano le diverse posizioni durante i negoziati in IISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the Fourth Session of the Intergovernmental Conference on an Internationally Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 7-8 March 2022*, vol. 25, p. 10.

⁴³ Sull'obbligo di valutazione continuativa dei rischi ambientali si era già pronunciata, per esempio, la CIG nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros (Gabčíkovo-Nagymaros Project, Hungary/Slovakia, Judgment, I. C. J. Reports, 1997, par. 112)*: «environmental risks have to be assessed on a continuous basis».

Infine, è importante sottolineare il ruolo svolto dall'organo tecnico-scientifico nella progressiva elaborazione di standard e linee guida in tema di VIA, da sottoporre all'approvazione della COP. Tali standard possono assistere le parti, ad esempio, nel valutare se le soglie per l'attivazione della fase di *screening* sono state raggiunte, nel valutare la presenza di impatti cumulativi, e nel definire la procedura per la notifica e la consultazione pubblica, incluso il concetto di informazione sensibile o di proprietà esclusiva (art. 38, par. 1). È importante notare che, una volta approvati dalla COP, questi standard diventano allegati vincolanti al BBNJ⁴⁴.

5. La procedura di VIA descritta nel precedente paragrafo si applica indipendentemente dal contesto regionale o settoriale. Inoltre, il suo ambito di applicazione non fa distinzione tra la colonna d'acqua dell'alto mare e i fondali marini profondi. Da ciò può derivare la sovrapposizione tra le regole di VIA del BBNJ e quelle di altri regimi rilevanti.

L'art. 29, par. 4, lett. b) i), corrispondente in sostanza a una clausola di prevalenza di un trattato ai sensi dell'Art. 30, par. 2 della Convenzione di Vienna⁴⁵, stabilisce che non è richiesta la conduzione di uno *screening* o di una VIA conformemente alle disposizioni del BBNJ se il potenziale impatto di un'attività pianificata al di là delle giurisdizioni nazionali è stato valutato in modo equivalente secondo i requisiti di altri regimi rilevanti e se i risultati di questa valutazione sono stati considerati⁴⁶. Questo approccio si allinea con l'obiettivo più ampio del BBNJ di evitare conflitti con i regimi esistenti⁴⁷. Tuttavia, chi ha l'autorità di determinare questa equivalenza? Il BBNJ

⁴⁴ L'art. 74, par. 1, prevede che: «[t]he annexes form an integral part of this Agreement and, unless expressly provided otherwise, a reference to this Agreement or to one of its parts includes a reference to the annexes relating thereto».

⁴⁵ «When a treaty specifies that it is subject to, or that it is not to be considered as incompatible with, an earlier or later treaty, the provisions of that other treaty prevail». Un autore ricorre invece al rapporto di specialità per descrivere la relazione tra il BBNJ e gli altri regimi rilevanti: SANDER, *International Legal Obligations for Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment in the Arctic Ocean*, in *Conserving Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction* (a cura di Freestone), Leiden/Boston, 2019, p. 211 ss., p. 240.

⁴⁶ L'art. 29, par. 4, prevede che: «It is not necessary to conduct a screening or an environmental impact assessment of a planned activity in areas beyond national jurisdiction, provided that the Party with jurisdiction or control over the planned activity determines: (a) That the potential impacts of the planned activity or category of activity have been assessed in accordance with the requirements of other relevant legal instruments or frameworks or by relevant global, regional, subregional or sectoral bodies; (b) That: (i) the assessment already undertaken for the planned activity is equivalent to the one required under this Part, and the results of the assessment are taken into account».

⁴⁷ L'art. 5 prevede infatti che: «2. This Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with

chiarisce che spetta allo Stato sotto la cui giurisdizione o controllo si svolge l'attività, purché sia parte anche dell'altro regime rilevante. All'esito dei negoziati non è stata adottata la soluzione (più internazionalizzata) di coinvolgere l'organo tecnico-scientifico del BBNJ per fornire input e raccomandazioni al proponente l'attività⁴⁸.

Restano però da chiarire alcuni aspetti cruciali. Ad esempio, con quali criteri si dovrebbe determinare l'equivalenza? Circa questo aspetto, i documenti preparatori del BBNJ menzionano una «equivalenza sostanziale e funzionale» tra la VIA del BBNJ e quella del regime concorrente⁴⁹, insieme a una valutazione «comparabilmente completa» che consideri anche gli impatti cumulativi. Tuttavia, queste specifiche non sono state incluse nella versione finale del testo. Inoltre, le linee guida che, come accennato in precedenza, dovranno essere in futuro elaborate dall'organo tecnico-scientifico non forniscono maggiori dettagli. Questo suggerisce che lo Stato responsabile di tale valutazione potrà godere di un ampio margine di discrezionalità, evidenziando un disequilibrio verso la sovranità statale a scapito di una gestione condivisa della biodiversità marina.

Va però precisato che, in base all'art. 29, parr. 5 e 6, anche quando una VIA è stata completata in un altro regime, le parti coinvolte devono comunque pubblicare il rapporto di VIA attraverso il *Clearing-House Mechanism* del BBNJ. Inoltre, se il regime concorrente non prevedesse il monitoraggio degli impatti dell'attività nel tempo, le parti sono tenute a condurlo autonomamente. Questi ultimi aspetti sembrano invece

those instruments, frameworks and bodies. 3. The legal status of non-parties to the Convention or any other related agreements with regard to those instruments is not affected by this Agreement». In dottrina si veda, *ex multis*, TANG, *Form Follows Function: An Initial Evaluation of the BBNJ Agreement's Achievements regarding the "not Undermining" Proviso*, *Marine Policy*, 2023, p. 105952 ss.; LANGLET, VADROT, *Not Undermining "Who"? Unpacking the Emerging BBNJ Regime Complex*, *Marine Policy*, 2023, p. 105372 ss.

⁴⁸ Nel *Further Refreshed Draft Text* adottato a dicembre 2022, l'opzione 2 dell'art. 23 prevedeva che: «Where a [planned] [proposed] activity falling under the jurisdiction of a Party has the potential to have impacts/effects in areas beyond national jurisdiction and meets or exceeds the threshold criteria for the conduct of environmental impact assessments set out in this Part, it shall be subject to an environmental impact assessment that is substantively equivalent to the one required under this Part. The Party shall: (a) *Submit the impact assessment to the Scientific and Technical Body for its input and recommendations*; (b) Ensure that approved activities are subject to monitoring, reporting and review in the same manner as provided in this Part; (c) Ensure that all reports are made public in the manner provided in this Part»; corsivo aggiunto.

⁴⁹ «No EIA is required if an EIA has been conducted under a competent IFB, with some urging comparison of EIAs under relevant IFBs, whereas a few supported requiring no such comparison. Many delegates spoke to the importance of substantive and functional equivalency of EIAs conducted by IFBs. Many supported that the COP develop procedures for the STB» (IISD, *Earth Negotiations Bulletin, Summary of the Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 15-26 August 2022*, p. 12).

indicare un'inclinazione verso una maggiore internazionalizzazione della procedura, ciò suggerendo un rafforzamento degli standard grazie al BBNJ.

Rimanendo in tema di rapporti tra i vari regimi, il BBNJ impone alle parti l'obbligo di promuovere gli standard di VIA elaborati dall'organo tecnico-scientifico anche presso gli altri regimi di cui fanno parte (art. 29, parr. 1 e 2). A sua volta, l'organo tecnico-scientifico del BBNJ dovrà collaborare («as appropriate») con gli altri regimi rilevanti mentre elaborerà tali standard (art. 29, par. 3). Questo significa che, anche se gli Stati dovessero considerare le procedure di altri regimi «sostanzialmente equivalenti» a quelle del BBNJ (anche qualora non lo fossero effettivamente), nel tempo quest'ultimo dovrebbe comunque integrare i diversi regimi rilevanti. In questo senso, la «valutazione equivalente» nel BBNJ si configura come un processo dinamico, caratterizzato da un progressivo trasferimento degli standard tecnici più elevati da un regime all'altro⁵⁰. Tuttavia, questo «sollevare i parametri esistenti» a un livello superiore non è stato accolto positivamente da alcuni Stati. La Federazione Russa, ad esempio, ha sottolineato che il sistema di VIA del BBNJ prevede un riesame della valutazione già effettuata da uno Stato o da un'autorità competente, considerandolo inaccettabile e incline alla politicizzazione⁵¹.

La dottrina ha già iniziato ad analizzare i possibili punti di contatto tra le regole di VIA del BBNJ e gli altri regimi rilevanti⁵². Ad esempio, data la difficoltà nel distinguere tra l'impatto delle attività che si svolgono al di sotto e al di sopra dei fondali marini

⁵⁰ Benché nel diverso contesto dei diritti umani fondamentali, alcuni Autori hanno rilevato che anche la dottrina della protezione equivalente può avere natura «promozionale» ed essere usata per ingenerare un'evoluzione di altri ordinamenti giuridici (CANNIZZARO, BONAFÉ, cit., *supra* nota 12, pp. 106-107).

⁵¹ «The agreement distorts the very nature of the environmental impact assessment (EIA). Presents it as some kind of “process” and, what is more, elevates it to the supranational level. As a result, the evaluation carried out by a State or a competent international organization, will in fact be subject to re-assessment by the specialized bodies created under the new agreement. Such an approach is unacceptable. It is also prone to politicization. With regard to the concept of strategic environmental impact assessment, definitively it cannot be applied to large areas of world ocean. Moreover, it is unclear to which activities environmental assessment procedures will be applied. There are no concrete provisions in the agreement in this respect» (*Compilation of statements made by delegations under item 5, “General exchange of views”, at the further resumed fifth session of the Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, as submitted by 30 June 2023, A/CONF.232/2023/INF.5, p. 87*).

⁵² Si veda, ad esempio, SANDER, cit., *supra* nota 45. Con particolare riferimento all'ambiente Artico si vedano invece le riflessioni di BALTON, *What will the BBNJ Agreement Mean for the Arctic Fisheries Agreement?*, *Marine Policy*, 2019, p. 103745 ss.

profondi⁵³, è possibile ipotizzare una sovrapposizione tra il regime dell'Area e quello del BBNJ. Le attività di sfruttamento minerario nei fondali marini profondi possono infatti alterare gli habitat sovrastanti e influenzare la biodiversità marina⁵⁴.

Ancora non esplorata è invece la comparazione tra le procedure di VIA del BBNJ e quelle previste dagli strumenti che regolano l'ambiente Antartico⁵⁵. Anche in tal caso, la sovrapposizione dei regimi è possibile, poiché gran parte delle acque circostanti l'Antartide rientra nell'alto mare. Il regime Antartico riveste un particolare interesse perché, a differenza di quello dell'Area⁵⁶, non realizza pienamente l'idea di patrimonio comune dell'umanità (CH). Il concetto non è inserito nel testo del Trattato Antartico, che tuttavia menziona l'«interest of all mankind» e prevede un sistema di gestione affidato a garanti, rappresentati dalle parti consultive del Trattato Antartico, costituite dai dodici Paesi firmatari originari. Tuttavia, il Trattato Antartico conserva (benché esse siano sospese) le rivendicazioni territoriali avanzate da alcuni Stati⁵⁷, le quali sono incompatibili con l'idea stessa di patrimonio comune⁵⁸. In questo senso, il regime Antartico presenta somiglianze con quello del BBNJ. Quest'ultimo inserisce infatti il concetto di CH tra i principi generali, ma allo stesso tempo, facendo riferimento direttamente alla Convenzione⁵⁹, non lo applica alle risorserie genetiche marine, bensì soltanto alle attività ad esse collegate⁶⁰.

⁵³ Ciò è rilevato da SCOVAZZI, *The Rights to Genetic Resources Beyond National Jurisdiction: Challenges for the Ongoing Negotiations at the United Nations*, in *The Law of the Seabed: Access, Uses and Protection of Seabed Resources* (a cura di Banet), Leiden/Boston, 2020, p. 213 ss., p. 223.

⁵⁴ Dall'analisi condotta in dottrina è emerso che il BBNJ introduce in effetti uno standard più elevato rispetto alla VIA del sistema gestito dall'Autorità internazionale per i fondali marini. In futuro, proprio grazie al BBNJ, lo standard di VIA dell'ISA dovrebbe a sua volta elevarsi, per esempio, andando ad includere nella valutazione anche gli impatti economici, sociali e culturali dell'attività condotta nell'Area, al momento assenti nella disciplina dell'Area. Si vedano in proposito le riflessioni di ROBB, JAECKEL, BLANCHARD, *How Could the BBNJ Agreement Affect the International Seabed Authority's Mining Code?*, *EJILTalk!*, 2023.

⁵⁵ WARNER, *Principles of Environmental Protection at the Poles*, *Research Handbook of Polar Law*, 2020, p. 326 ss.

⁵⁶ L'art. 136 della Convenzione sul diritto del mare afferma esplicitamente che: «[t]he Area and its resources are the common heritage of mankind».

⁵⁷ Art. 4 del Trattato Antartico. Gli Stati che hanno presentato rivendicazioni territoriali (*claims to territorial sovereignty*) sono: Argentina, Australia, Cile, Francia, Nuova Zelanda, Norvegia e Gran Bretagna.

⁵⁸ Sulla natura degli obblighi del Trattato Antartico si veda anche *infra* nota 92.

⁵⁹ L'art. 7, lett. b) del BBNJ fa rinvio al: «principle of the common heritage of humankind which is set out in the Convention».

⁶⁰ Sulla natura degli obblighi del BBNJ in relazione al CH si veda anche *infra* il par. 8. In dottrina, *ex multis*, SAMATA, *The Common Heritage of Humankind Principle and Marine Genetic Resources: A critical Assessment of the BBNJ Process*, *The Australian Yearbook of International Law*, 2023, p. 101 ss. Sul CH al di fuori del BBNJ, si veda WOLFRUM, *Common Heritage of Mankind*, *Max Planck Encyclopedias of Public International Law*, 2009, p. 694 ss.

A fronte delle considerazioni precedenti, nel paragrafo seguente esamineremo l'interazione potenziale tra le procedure di VIA del BBNJ e quelle del regime Antartico, concentrandoci in particolare sull'attività di ricerca scientifica e turismo, da un lato, e sulla pesca Antartica, dall'altro.

6. L'analisi comparativa si concentrerà sul confronto tra le disposizioni di VIA del BBNJ e quelle del Protocollo di Madrid e dell'Allegato I. Quest'ultimo regime prevede che le attività di ricerca scientifica⁶¹, turismo e spedizioni scientifiche⁶² siano soggette a una valutazione dell'impatto sull'ambiente Antartico e sui relativi ecosistemi⁶³.

Sia la VIA del Protocollo di Madrid che quella del BBNJ richiedono una valutazione preventiva all'inizio dell'attività e seguono una procedura a più livelli. Il regime Antartico prevede tre fasi: una preliminare, un'analisi ambientale iniziale (IEE) e una valutazione ambientale completa (CEE), che corrispondono sostanzialmente alla procedura di *screening* e allo *scoping* del BBNJ.

Inoltre, entrambi i regimi richiedono che l'effetto dell'attività debba essere «più che minore o transitorio» per passare alla fase successiva della valutazione, indicando che l'impatto debba essere «significativo». Tuttavia, i regimi applicano approcci diversi per dare contenuto a tali parametri⁶⁴. Le linee guida elaborate nel 2016 dal Comitato per la protezione dell'ambiente Antartico, organo consultivo del Protocollo composto da rappresentanti governativi, specificano che «[s]ignificance [...] is a value judgment about the severity and importance of a change in a given environment or environmental value or resource»⁶⁵. In sostanza, tali linee guida lasciano spazio a una valutazione caso per caso.

Al contrario, il BBNJ sviluppa ulteriormente gli standard. L'organo tecnico-scientifico incaricato di fornire indicazioni alla COP per elaborare standard di VIA dovrà anche definire il raggiungimento (o superamento) delle soglie dell'art. 30 e, di conseguenza, si pronuncerà anche sul «livello significativo». Considerando che tali indicazioni diventeranno parte di allegati vincolanti, il BBNJ sembra quindi stabilire uno standard più elevato rispetto alla VIA Antartica. Ciò si verifica anche riguardo allo *scoping*. Oltre agli effetti ambientali⁶⁶, il BBNJ richiede la valutazione degli impatti

⁶¹ L'*Environmental Code of Conduct for the Exploration and Research of Subglacial Aquatic Environments*, adottato nel 2017 dal Comitato Scientifico sulla ricerca Antartica (SCAR) rinvia alle procedure di VIA del Protocollo di Madrid. Si veda il documento reperibile nel sito <https://scar.org/policy/sc-ats/field-codes-of-conduct>

⁶² Art. VII, par. 5 del Trattato Antartico.

⁶³ Art. 8, paragrafi 1 e 2 del Protocollo di Madrid.

⁶⁴ Vedi anche *supra* nota 34.

⁶⁵ *Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica*, Resolution 1, 2016, Annex, p. 17.

⁶⁶ Nel sistema Antartico, nella fase di IEE occorre valutare lo scopo, l'ubicazione, la durata, l'intensità, la considerazione di misure alternative e l'impatto complessivo dell'attività, mentre nella fase di CEE occorre includere anche i probabili effetti ambientali diretti, indiretti, di

economici, sociali, culturali e sulla salute umana, nonché l'analisi basata non solo sulle migliori conoscenze scientifiche, ma anche sulla conoscenza tradizionale delle popolazioni indigene e delle comunità locali.

Per quanto riguarda la trasparenza e la partecipazione del pubblico, nel regime Antartico, la bozza di CEE deve essere resa pubblica e condivisa con le altre parti del Protocollo di Madrid, che a loro volta devono renderla pubblica per ricevere eventuali commenti⁶⁷, oltre a essere trasmessa al Comitato per la Protezione dell'Ambiente⁶⁸. Tuttavia, il BBNJ estende tale possibilità di partecipazione anche alle popolazioni indigene, alle comunità locali, alla società civile, alla comunità scientifica e al pubblico in generale⁶⁹. Di conseguenza, anche in questo aspetto il BBNJ stabilisce uno standard più elevato.

Un punto cruciale di divergenza tra i due regimi riguarda la procedura decisionale sull'autorizzazione delle attività dopo la VIA⁷⁰. Il Protocollo di Madrid stabilisce che l'attività proposta non può procedere prima che la bozza di CEE sia stata esaminata (*opportunity for consideration*) dalla riunione delle parti consultive del Trattato Antartico, su suggerimento del Comitato per la protezione dell'ambiente, entro un massimo di 15 mesi dalla data di notifica⁷¹. Ciò implica che la decisione finale sull'attività debba passare attraverso una «considerazione» delle parti consultive, sebbene esse non abbiano poteri di monitoraggio sull'attività⁷².

Nel caso del BBNJ, l'art. 34 stabilisce che la decisione finale sull'autorizzazione, nonché il monitoraggio dell'attività, siano di competenza dello Stato proponente, il quale deve tenere conto dei risultati della VIA dopo avere fatto tutti gli «sforzi ragionevoli» per assicurare che l'attività non causi impatti dannosi. La COP potrebbe fornire assistenza solo su richiesta dello Stato proponente⁷³. Questo aspetto specifico

second'ordine e cumulativi, le misure di mitigazione, gli effetti inevitabili e il grado di certezza delle conoscenze scientifiche connesse all'impatto.

⁶⁷ Più nel dettaglio, devono essere garantiti un termine di almeno 90 giorni per i commenti e un termine dilatorio di 120 giorni dalla data della successiva Riunione consultiva del Trattato Antartico (art. 3, paragrafi 3 e 4 dell'Allegato I).

⁶⁸ Art. 3, par. 3 dell'Allegato I al Protocollo di Madrid.

⁶⁹ Art. 32, par. 3 del BBNJ.

⁷⁰ Secondo BODANSKY: «At one end of the spectrum, an EIA could be a purely national process, in which the state with jurisdiction or control over an activity determines on its own whether the trigger for conducting an EIA has been satisfied, ensures that an EIA is conducted, and decides whether to authorize the activity. At the other end of the spectrum, EIAs could be internationalized, with an international body responsible for conducting EIAs and deciding whether, based on the EIA, a proposed activity should be allowed to proceed» (cit., *supra* nota 10, p. 21).

⁷¹ Art. 3, par. 5 dell'Allegato I al Protocollo di Madrid.

⁷² Art. 5 dell'Allegato I al Protocollo di Madrid.

⁷³ Art. 34, par. 4 del BBNJ.

sembra indicare uno standard inferiore del BBNJ rispetto al regime Antartico e, nuovamente, un' enfasi sulle prerogative statali.

In sintesi, il confronto tra le procedure di VIA del Protocollo di Madrid e quelle del BBNJ suggerisce che il primo adotti standard più elevati in alcuni aspetti, mentre il BBNJ prevalga in altri. Tuttavia, nel complesso, i due regimi appaiono «sostanzialmente equivalenti». Di conseguenza, uno Stato parte del BBNJ che pianifichi, ad esempio, un'attività scientifica nell'area Antartica e che abbia già completato le procedure di VIA nelle diverse fasi ai sensi del Protocollo di Madrid⁷⁴, sarebbe tenuto solo a pubblicare il rapporto di VIA tramite il *Clearing-House Mechanism* ai sensi dell'art. 29, par. 5 del BBNJ. Il paragrafo 6 dello stesso articolo del BBNJ non sarebbe invece applicabile, poiché il Protocollo di Madrid prevede già l'obbligo di monitoraggio e la revisione successiva dell'attività da parte dello Stato proponente⁷⁵. Tuttavia, il BBNJ, nel tempo, potrebbe sviluppare standard aggiuntivi che le parti dovrebbero promuovere, ad esempio, andando ad ampliare ulteriormente il coinvolgimento dei portatori di interesse nel procedimento di VIA del sistema Antartico.

Nel paragrafo successivo, esamineremo la procedura di VIA del BBNJ e i regimi di VIA per le attività di pesca nell'Antartide.

7. È innanzitutto importante chiarire l'ambito di applicazione del BBNJ in relazione alla pesca. L'art. 10, par. 2, lett. *b*) del BBNJ esclude la pesca e le attività connesse dal regime sulle risorse genetiche marine (Parte II del BBNJ) e quindi dall'obbligo di condivisione dei benefici, a meno che il pesce sia utilizzato esclusivamente come risorsa genetica e non come cibo. Al contrario, tutte le altre parti del BBNJ, compresa la Parte IV sulla VIA, si applicano alle attività di pesca. Di conseguenza, per uno Stato che faccia parte sia di un accordo regionale sulla pesca che del BBNJ potrebbe verificarsi una sovrapposizione tra i sistemi e i relativi obblighi di VIA.

Il principale regime normativo relativo alla pesca nell'area Antartica al di fuori delle giurisdizioni nazionali è la Convenzione sulla conservazione delle risorse marine viventi nell'Antartico del 1980 (Convenzione del 1980)⁷⁶, che istituisce la Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR), composta da rappresentanti governativi. Questo regime, parte integrante

⁷⁴ In realtà, dal 1991 ad oggi sono pochissimi (circa 25) i progetti che abbiano raggiunto la fase di CEE. Ciò è stato interpretato da parte della dottrina come un difetto del sistema, che non riesce a valutare adeguatamente le attività che si svolgono nel continente Antartico (WARNER, *Principles of Environmental Protection* cit., *supra* nota 55, p. 344).

⁷⁵ Art. 5 dell'Allegato I del Protocollo di Madrid.

⁷⁶ *Convention on the conservation of Antarctic marine living resources* (Canberra, 20 maggio 1980), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1329, p. 47 ss.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201329/v1329.pdf>

del sistema del Trattato Antartico, affida alle parti consultive la principale responsabilità per la salvaguardia e la conservazione delle risorse viventi in Antartide⁷⁷. Inoltre, sono rilevanti l'Accordo sulle specie ittiche del 1995⁷⁸ e le linee guida della FAO per la gestione della pesca profonda in alto mare del 2009⁷⁹.

Un elemento comune delle disposizioni sulla VIA presenti negli strumenti convenzionali menzionati è che si concentrano sulla pesca «esplorativa». Questo significa che una valutazione è richiesta quando si intende aprire un'area a una nuova modalità di pesca, come ad esempio, la pesca a strascico⁸⁰. L'art. 6, par. 6 dell'Accordo sulle specie ittiche prevede che gli Stati devono adottare misure di conservazione e gestione della pesca, compresi i limiti di cattura. Similmente, il testo della Convenzione del 1980, all'art. XV, par. 2, lett. d), incarica il Comitato Scientifico di «valutare gli effetti degli eventuali cambiamenti nei metodi o nei livelli di raccolta e le misure di conservazione proposte».

Le misure di conservazione adottate dalla CCAMLR sono più dettagliate, oltreché vincolanti per gli Stati membri. Esse richiedono agli Stati i cui pescherecci intendano adottare nuove modalità di pesca di partecipare ad una valutazione preliminare dell'attività prima di concedere l'autorizzazione⁸¹. Lo Stato deve presentare alla CCAMLR e al Comitato Scientifico un piano operativo di pesca che includa informazioni come la natura della nuova attività di pesca, le specie bersaglio, i metodi utilizzati, la regione proposta e i livelli massimi di cattura⁸². Il Comitato Scientifico assiste l'attività autorizzativa dello Stato elaborando un piano di raccolta dati che fornisca indicazioni su come acquisire i dati relativi alla probabilità di effetti negativi sulle risorse ittiche (*likelihood of adverse impacts*)⁸³. Tuttavia, il limite di tali misure è che lo Stato può contrastarle e, alla fine di una procedura che coinvolge la Commissione, può arrivare a non esserne vincolato per l'autorizzazione dell'attività di pesca⁸⁴. Da questo punto di vista, la procedura di VIA della pesca Antartica, come quella del BBNJ,

⁷⁷ Art. V, par. 1 della Convenzione del 1980.

⁷⁸ *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* (New York, 4 agosto 1995), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2167, p. 3 ss. on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202167/v2167.pdf>

Tale Accordo, insieme all' *Agreement on the Implementation of the Seabed Provisions of the Convention of the Law of the Seas* del 1994 e lo stesso BBNJ, è attuativo della Convenzione sul diritto del mare.

⁷⁹ FAO, cit., *supra* nota 23.

⁸⁰ In dottrina, si veda BARNES, *The Proposed LOSC Implementation Agreement on Areas beyond National Jurisdiction and its Impact on International Fisheries Law*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2016, p. 130 ss., pp. 583-619.

⁸¹ *Conservation Measure 21-01 (2019) 1,2 Notification that Members are considering initiating a new fishery*, reperibile nel sito <https://cm.ccamlr.org/en/measure-21-01-2019>

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Art. IX, par. 6 della Convenzione del 1980.

sembra far prevalere le prerogative sovrane degli Stati. È importante invece notare che, a differenza del BBNJ, la VIA della pesca Antartica non include disposizioni relative al monitoraggio dell'attività, né sulla partecipazione del pubblico.

È presumibile che gli Stati parti del regime pattizio per la pesca Antartica considerino la VIA già effettuata come equivalente a quella del BBNJ⁸⁵. In effetti, esiste già la percezione che il BBNJ sia uno strumento intrusivo nei sistemi regionali di pesca esistenti⁸⁶. Anche in tal caso, gli Stati parte del regime regionale dovrebbero comunque adempiere sia agli obblighi di pubblicità previsti all'art. 29, par. 5 del BBNJ, nonché a quelli di monitoraggio e controllo successivo dell'attività. Come nel caso delle attività di ricerca scientifica e turismo regolate dal Protocollo Antartico, il BBNJ potrebbe nel tempo integrare il regime convenzionale sulla pesca Antartica, per esempio, in relazione agli standard più elevati in tema di partecipazione ampia dei diversi portatori di interesse.

Infine, è da notare che la pesca nell'Antartide rientra anche nel campo di applicazione delle linee guida della FAO del 2009⁸⁷. Da tale punto di vista, si può dire che le disposizioni vincolanti del BBNJ ora abbiano superato quelle *soft*.

8. In questo paragrafo saranno esaminate alcune possibili conseguenze della violazione degli obblighi di VIA, per esempio, nel caso in cui un'attività venga autorizzata dallo Stato dopo la conduzione di una VIA, ma sia successivamente condotta dall'operatore privato senza rispettare le indicazioni per ridurre e mitigare gli impatti, causando danni all'ambiente marino, o anche senza che ci sia effettivamente un danno.

Il BBNJ fornisce indicazioni limitate sulla questione della responsabilità internazionale. Il Preambolo contiene un riferimento generico alle disposizioni, altrettanto poco dettagliate, della Convenzione sul diritto del mare in tema di responsabilità⁸⁸. Come osservato dalla dottrina, nonostante l'importanza del tema,

⁸⁵ La dottrina riferisce di una certa «disconnessione» tra la CCAMLR e i negoziati del BBNJ. Secondo HAWARD: «Due to CCAMLR's embeddedness in the ATS and the latter's lack of engagement with the UN processes, it has remained relatively disconnected from the [BBNJ] process under UNGA Resolution 69/292» (*Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ): the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) and the United Nations BBNJ Agreement*, *The Polar Journal*, 2021, p. 303 ss.).

⁸⁶ Si veda NOCITO, BROOKS, *The Influence of Antarctic Governance on Marine Protected Areas in the Biodiversity Beyond National Jurisdiction Agreements Negotiations*, *npj Ocean Sustainability*, 2023, reperibile nel sito <https://www.nature.com/articles/s44183-023-00019-5#citeas>

⁸⁷ Vedi *supra* nota 23.

⁸⁸ Il testo prevede che: «[a]s set out in the Convention, States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment and may be liable in accordance with international law». Il rinvio implicito è all'art. 235, par. 2 della Convenzione sul diritto del mare, il quale richiede l'istituzione di ricorsi da

durante i negoziati la questione della responsabilità «became lost in the myriad of emerging hot-button topics»⁸⁹. Naturalmente, le regole consuetudinarie sulla responsabilità internazionale rimangono applicabili.

A seconda dell'interpretazione della natura degli obblighi relativi alla VIA del BBNJ, la titolarità dell'invocazione della responsabilità nelle sue possibili declinazioni, incluse *responsibility* e *liability*⁹⁰, potrebbe essere assegnata o allo Stato che eventualmente abbia subito direttamente un danno dall'attività autorizzata in alto mare (come ad esempio uno Stato costiero «specialmente colpito»)⁹¹, oppure, indipendentemente da un danno specifico, a qualsiasi parte dell'Accordo secondo la logica degli obblighi *erga omnes partes*⁹². In questo secondo caso, gli obblighi autonomi di VIA sarebbero considerati non di natura reciproca, ma solidali, posto l'interesse di tutti gli Stati del BBNJ alla conduzione della VIA, che è funzionale alla prevenzione del danno causato alla biodiversità da attività condotte in aree marine al di fuori della giurisdizione nazionale.

La seconda interpretazione sarebbe più facilmente sostenibile se le risorse genetiche marine fossero considerate dal BBNJ come «patrimonio comune dell'umanità» con un trattamento simile a quello riservato alle risorse minerarie dell'Area dalla Convenzione del diritto del mare⁹³. In effetti, nel 2011, la Camera delle controversie sui fondali marini ha confermato la natura *erga omnes* degli obblighi relativi alla preservazione dell'ambiente dell'Area e anche dell'alto mare⁹⁴. Inoltre, nel caso *South China Sea* del 2016 la natura *erga omnes* di tali obblighi sembrerebbe implicitamente confermata dal fatto che il Tribunale non abbia contestato lo *standing* delle Filippine nel rilevare il danno ambientale causato dalle attività cinesi in alto mare⁹⁵. Tuttavia,

parte degli Stati per ottenere risarcimenti «spediti e adeguati» in caso di danni all'ambiente marino causati da attività di operatori sotto la propria giurisdizione.

⁸⁹ MENDENHALL, HASSANALI, *The BBNJ Agreement and Liability, Marine Policy*, 2022, p. 1 ss.

⁹⁰ Per un recente studio sulle diverse forme di responsabilità per danni ambientali in aree al di fuori delle giurisdizioni nazionali, si veda CRAIK, DAVENPORT, MACKENZIE, *Liability for Environmental Harm to the Global Commons*, Cambridge, 2023.

⁹¹ Sul punto si vedano anche le considerazioni *supra*, nel testo corrispondente a nota 35.

⁹² Al contrario, nonostante le somiglianze evidenziate *supra* nel testo corrispondente a nota 59, non sembra che la logica degli obblighi interdipendenti o integrali, che si applica, ad esempio, al Trattato Antartico, sia pertinente per il BBNJ. Nel caso del Trattato Antartico, infatti, gli obblighi sono dovuti alle altre parti «on an all or nothing basis», il che implica che tutte siano potenzialmente lese dalla violazione e legittimate a ricevere riparazione (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 2001, part two, p. 117, par. 5).

⁹³ Vedi *supra* nota 56.

⁹⁴ *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area, Advisory Opinion of 1 February 2011*, par. 180.

⁹⁵ *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v The People's Republic of China) (Award) (PCA)*, reperibile nel sito <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>. La dottrina rileva che, in realtà, il

dopo un negoziato teso tra i Paesi in via di sviluppo, che cercavano la condivisione dei benefici monetari e non monetari derivanti dalle risorse genetiche marine, e i paesi industrializzati, che erano contrari, il risultato è stato, come spesso accade, una formulazione di compromesso. Nel BBNJ, il principio di patrimonio comune dell'umanità è elencato tra i principi generali, ma senza una dichiarazione esplicita che le risorse generiche marine siano effettivamente CH⁹⁶. Di conseguenza, poiché è incerto se gli obblighi (sostanziali) di protezione delle risorse genetiche marine al di fuori delle giurisdizioni nazionali previsti dal BBNJ siano di natura solidale, diventa difficile sostenere che gli obblighi (procedurali) di VIA lo siano altrettanto⁹⁷. Data l'ambiguità su questo punto importante, sarebbe utile un'opinione consultiva da parte del Tribunale del diritto del mare o della Camera per le controversie sui fondali marini⁹⁸.

Il BBNJ contiene però un'indicazione interessante in tema di revisione delle autorizzazioni. Ai sensi dell'art. 37, par. 4, precedentemente menzionato⁹⁹, la facoltà di segnalare all'organo tecnico-scientifico un «concern» derivante da un possibile impatto negativo sull'ambiente marino dell'alto mare in seguito alla violazione delle condizioni per l'autorizzazione da parte dell'operatore privato spetta a *qualsiasi* parte del BBNJ. Questo potrebbe essere considerato un elemento a sostegno dell'interpretazione solidale degli obblighi di VIA del BBNJ e quindi della presenza di una *common concern/interest*.

Si potrebbe quindi argomentare che il controllo diligente da parte dello Stato affinché l'operatore privato (sotto il suo controllo o giurisdizione) rispetti le condizioni di autorizzazione per un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente marino dell'alto mare rappresenti un interesse collettivo e, di conseguenza, tutte le parti del BBNJ avrebbero diritto ad invocare la violazione degli obblighi corrispondenti.

Nel contesto appena delineato, se un obbligo di tipo procedurale venisse violato e, ipotizzando che l'attività del privato non abbia alla fine causato danni alla

contenzioso riguardante la potenziale natura *erga omnes* degli obblighi degli Stati in aree al di fuori della giurisdizione nazionale è molto limitato. MOSSOP afferma che: «[i]f a State violates its obligations and there is no directly affected State, the chances are high that the dispute settlement procedures may not be used, despite the affirmation in the Seabed Advisory Opinion that any State could enforce *erga omnes* norms» (*Dispute Settlement in Areas beyond National Jurisdiction*, in *International Law and Marine Areas beyond National Jurisdiction* (a cura di De Lucia et al.), Leiden/Boston, 2022, p. 407).

⁹⁶ Vedi *supra* note 59 e 60 e il testo corrispondente.

⁹⁷ Per un'ampia e aggiornata ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali e della giurisprudenza sulla natura reciproca o solidale degli obblighi contenuti nella Convenzione del diritto del mare e nel BBNJ, si veda MOSSOP, cit., *supra* nota 95, p. 392 ss., p. 399 ss.

⁹⁸ Sulla possibilità per la COP del BBNJ di attivare la giurisdizione consultiva del Tribunale del diritto del mare ai sensi dell'art. 47, par. 7, si veda VIRZO, *Il sistema di soluzione delle controversie nell'Accordo BBNJ*, in questo *Volume*.

⁹⁹ Sulla revisione delle autorizzazioni si veda anche *supra* il par. 4.

biodiversità marina dell'alto mare, tutti gli Stati del BBNJ potrebbero richiedere allo Stato che si è dimostrato negligente nel vigilare sull'attività privata¹⁰⁰ una riparazione sotto forma di soddisfazione in virtù della violazione degli obblighi procedurali di VIA¹⁰¹. Al contrario, nel caso di danni ambientali accertati, gli Stati non direttamente colpiti dalla violazione (oltreché naturalmente quelli direttamente lesi) potrebbero richiedere la riparazione del danno ambientale «puro», concetto che, secondo la dottrina, rappresenterebbe «a compensable head of damage [which] will more effectively capture the harm in ABNJ, which in many cases will not have a substantial economic component or be subject to restoration. As a matter of principle, these losses are real, and [...] are increasingly understood as compensable»¹⁰².

Spostandoci su un piano di *liability*, soprattutto considerando che gli Stati sono generalmente riluttanti ad ammettere responsabilità per le azioni dei privati, il BBNJ sembra aprire alla possibilità di istituire un fondo dedicato al «ripristino e alla riabilitazione ecologica» della diversità biologica in alto mare, finanziabile tramite contributi sia pubblici che privati¹⁰³. L'art. 52, par. 5 del testo conferisce infatti alla COP il potere di istituire un fondo di risarcimento aggiuntivo rispetto al meccanismo di finanziamento già previsto. Di conseguenza, anche in tal caso, potenzialmente tutti gli Stati parti del BBNJ potrebbero pretendere il risarcimento dei danni causati dagli operatori privati in violazione delle condizioni di autorizzazione delle VIA attraverso il finanziamento proveniente da tale fondo.

Infine, nei precedenti paragrafi si è menzionata l'istituzione del meccanismo di compliance nel BBNJ¹⁰⁴. È possibile che al nuovo Comitato di Implementazione e Compliance, le cui regole di funzionamento devono ancora essere definite, venga affidato il compito di un controllo *soft* dell'attuazione degli impegni di VIA, nell'ottica di evitare la responsabilità internazionale.

9. Il panorama normativo delle procedure di VIA previsto da strumenti internazionali è frammentato. La procedura di VIA del BBNJ si distingue per un alto livello di dettaglio, con soglie applicabili e standard da definire. Tuttavia, tali soglie e standard sono «cedevoli» rispetto alle procedure di VIA equivalenti in «altri regimi rilevanti».

¹⁰⁰ Per un'interessante analisi su quale Stato specifico (tra i vari possibili, ad esempio, lo Stato di nazionalità dell'impresa privata) dovrebbe assumersi gli obblighi di controllo nella procedura di VIA per la costruzione di parchi eolici offshore in alto mare, si veda SETA, *Environmental Impact Assessment of Offshore Windfarms in Areas Beyond National Jurisdiction: Who Should Have Obligations?*, *The Australian Yearbook of International Law*, 2023, p. 74 ss.

¹⁰¹ Vedi *supra* par. 2.

¹⁰² CRAIK, DAVENPORT, MACKENZIE, cit., *supra* nota 90, p. 255.

¹⁰³ Come sottolineato da ID: «[t]he particular advantage of loss and damage approaches is that they allow for environmental harm to be treated as legally significant notwithstanding the inability to attribute that harm to a specific defendant» (p. 262).

¹⁰⁴ Si veda *supra* nota 41 e il testo corrispondente.

Nella comparazione con le procedure di VIA previste per l'ambiente Antartico, emerge che, sotto alcuni aspetti, come la decisione sull'autorizzazione delle attività di ricerca scientifica, lo standard del BBNJ è inferiore a quello del Protocollo di Madrid. D'altra parte, per esempio in relazione all'ampiezza dell'analisi del potenziale impatto durante la fase di *scoping*, il BBNJ introduce uno standard superiore, richiedendo all'operatore privato, sotto il controllo dello Stato, di considerare non solo i potenziali effetti ambientali, ma anche quelli economici, sociali, culturali e sulla salute umana. Complessivamente, è probabile che il regime di VIA del sistema Antartico venga considerato equivalente a quello del BBNJ e quindi prevalente su quest'ultimo. Tuttavia, l'innovazione del BBNJ risiede nel fatto che esso ha il potenziale per integrare il sistema concorrente dove lo standard risulti inferiore. È infatti previsto che nel tempo l'organo tecnico-scientifico del BBNJ sviluppi standard aggiuntivi che le parti dovrebbero promuovere nel regime concorrente come, ad esempio, buone pratiche di partecipazione del pubblico nel processo di VIA. In questo modo, la «valutazione equivalente» nel BBNJ si presenta come un processo dinamico, con un progressivo trasferimento degli standard tecnici più elevati da un regime all'altro, innalzando così i parametri di VIA dei regimi concorrenti.

Il tema delle possibili conseguenze di un'attività autorizzata dallo Stato ma poi condotta da un operatore privato senza il rispetto delle indicazioni per mitigare gli impatti sull'ambiente marino dell'alto mare è strettamente collegato alla natura degli obblighi del BBNJ, inclusi quelli di VIA. Sebbene il testo fornisca poche indicazioni sulla responsabilità, le regole consuetudinarie rimangono applicabili. L'interpretazione degli obblighi di VIA del BBNJ potrebbe attribuire la titolarità ad invocare la responsabilità internazionale in caso di violazione degli obblighi di VIA agli Stati «specialmente colpiti» o a tutte le parti dell'Accordo. Inoltre, il BBNJ indica la possibilità di istituire un fondo per la «riabilitazione e il ripristino ecologico», che potrebbe essere eventualmente impiegato in caso di danni derivanti dalla violazione delle procedure di VIA in alto mare. Infine, non è escluso che il nuovo Comitato di Implementazione e Compliance istituito dal BBNJ possa essere incaricato di un ruolo di controllo *soft* di tali impegni.

ELENA FASOLI

Abstract. — The Environmental Impact Assessment (EIA) procedure introduced by the Treaty on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction (High Seas Treaty/BBNJ) aims to assess the possible adverse impacts on the marine environment of areas beyond national jurisdiction, resulting from activities planned both within and beyond national jurisdiction, provided that these activities are under the jurisdiction or control of States Parties. To facilitate the coordinated management of the complex phases of environmental impact assessment, the BBNJ EIA procedure is characterised by a high level of detail, including the development of applicable thresholds and standards. This contribution focuses on the

«equivalent assessment» in Art. 29(4), which concerns the relationship between the BBNJ EIA and the EIA already undertaken under «other relevant regimes». Furthermore, it deals with the issue of accountability for breaches of EIA obligations. Both aspects reflect the challenges faced by the BBNJ in balancing the principle of freedom of the high seas and state sovereignty, while also promoting the collaborative management of the marine biodiversity of the high seas.

IL SISTEMA DI SOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE NELL'ACCORDO BBNJ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rinvio integrale o parziale alla Parte XV UNCLOS previsto da accordi internazionali relativi al diritto del mare. – 3. L'art. 60 dell'Accordo BBNJ e il collegamento con la Parte XV UNCLOS. – 4. L'art. 47, par. 7 dell'Accordo BBNJ e la richiesta di pareri consultivi al Tribunale internazionale del diritto del mare. – 5. Brevissima considerazione conclusiva.

1. Ai sensi dell'art. 60, par. 1 dell'Accordo sulla conservazione e gestione sostenibile della biodiversità nelle aree marine oltre la giurisdizione nazionale (BBNJ¹), «[d]isputes concerning the interpretation or application of this Agreement shall be settled in accordance with the provision for the settlement of disputes provided for in Part XV of the [United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS²)]».

La disposizione in questione si aggiunge a un ormai ragguardevole numero di norme di trattati internazionali relativi al diritto del mare che, per la soluzione delle controversie, prevedono il ricorso, integrale o parziale, ai procedimenti contemplati dalla Parte XV UNCLOS.

Volendo menzionare alcuni fattori che contribuiscono a spiegarne il *favor*, va anzitutto osservato che la Parte XV UNCLOS pone in essere un ben congegnato meccanismo di regolamento delle controversie³, articolato su una pluralità di procedimenti e contraddistinto dalla sussistenza di un nesso tra ciascun procedimento e le categorie di controversie per le quali esso è esperibile. Il *depeçage* che ne consegue consente alle parti contraenti dell'UNCLOS di avvalersi, a seconda della tipologia di controversia sorta dall'interpretazione o dall'applicazione della Convenzione, dei procedimenti ritenuti, all'uopo, più funzionali⁴. Non si tratta, cioè, di un sistema incentrato su un unico procedimento, astrattamente avulso dalla molteplicità di istituti che la Convenzione regola talora in maniera dettagliata, talaltra mediante la

¹ L'ormai noto acronimo è ricavato da Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction. L'Accordo è stato aperto alla firma il 20 settembre 2023.

² Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

³ Su tale sistema di risoluzione delle controversie, si vedano, tra gli altri TREVES, *Le controversie internazionali. Nuove tendenze, nuovi tribunali*, Milano, 1999, pp. 102-170; KLEIN, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge, 2005; VIRZO, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare. Rapporti tra procedimenti*, Padova, 2008, pp. 61-108; KARAMAN, *Dispute Resolution in the Law of the Sea*, Leiden, 2012.

⁴ VIRZO, *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare*, cit., p. 8.

delineazione di una disciplina quadro suscettibile di essere integrata da altre pertinenti norme di diritto internazionale⁵.

Un secondo fattore è costituito dal «DNA of LOSC Dispute Settlement»⁶, ossia il ricorso obbligatorio a procedimenti arbitrali o giurisdizionali, il quale è finalizzato sia a ridurre i rischi di dubbie interpretazioni unilaterali sia e soprattutto a scoraggiare violazioni della Convenzione. L'obbligo in parola discende dalla clausola compromissoria contenuta nell'art. 286. Il successivo art. 287 precisa che la clausola opera in favore dei seguenti organi giurisdizionali o arbitrali: il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia, i tribunali arbitrali da istituire conformemente all'allegato VII UNCLOS e i tribunali arbitrali speciali da istituire conformemente all'allegato VIII UNCLOS⁷. Il medesimo art. 287 stabilisce i criteri per individuare il tribunale o la corte cui, stante siffatto concorso, è possibile sottoporre in via unilaterale una data controversia⁸.

Un terzo possibile fattore consiste nella complessiva politica giudiziaria degli organi arbitrali e giurisdizionali elencati nell'art. 287 UNCLOS, i quali tendono a considerare l'insieme delle sentenze, delle ordinanze e dei pareri consultivi da essi resi

⁵ Come ha sottolineato il Tribunale internazionale del diritto del mare, *Richiesta di un parere consultivo sottoposta dalla Commissione dei piccoli Stati insulari su cambiamento climatico e diritto internazionale*, parere consultivo del 21 maggio 2024, par. 130, sovente si enfatizza «the open character of the Convention and its constitutional and framework nature».

⁶ In tal senso, ELFERINK, GEORGOULA, NGUYEN, TREVISANUT, *Compulsory Jurisdiction as the DNA of the LOSC Dispute Settlement: An Evolutionary Path*, in *Int. Journal of Marine and Coastal Law*, 2023, p. 185 ss.

⁷ Secondo TANZI, *In tema di funzione arbitrale e fori giurisdizionali internazionali permanenti*, in *L'arbitrato internazionale nell'interazione tra sistemi normativi* (a cura di Iovane *et al.*), Napoli, 2024, p. 29, nell'ambito dell'UNCLOS si configura, in virtù dell'art. 287, una equiparazione tra arbitrato e giurisdizione internazionale.

⁸ Ai sensi dell'art. 287, ciascuna parte dell'UNCLOS può, all'atto della firma, della ratifica o dell'adesione o in qualunque altro momento successivo, dichiarare per iscritto che per la soluzione delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione stessa accetta la competenza di uno o più tra i quattro organi arbitrali o giurisdizionali ivi elencati. Se una parte contraente non effettua una tale dichiarazione, si deve presumere che essa abbia scelto l'arbitrato conformemente all'allegato VII (par. 3). Se le parti della controversia hanno optato per il medesimo procedimento, la controversia andrà deferita a questo procedimento (par. 4); se le parti hanno accettato procedimenti diversi, la controversia potrà essere deferita in via unilaterale solo ad arbitrato conformemente all'allegato VII (par. 5). I paragrafi 4 e 5 fanno comunque salva la volontà delle parti di accordarsi sul deferimento della controversia a un differente organo arbitrale o giurisdizionale. Cosicché, se la presunzione di cui al par. 3 consente che si possa comunque esperire, in ordine a una data controversia, un procedimento ad esito vincolante e se i paragrafi 4 e 5 consentono di individuare l'unico tribunale o l'unica corte cui deferire questa controversia, la subordinazione all'accordo tra le parti dell'operatività degli stessi paragrafi 4 e 5 garantisce ulteriore flessibilità all'intero meccanismo.

come un unico «*body of case law*»⁹, improntato al valore della certezza del diritto. Tale politica giudiziaria, spesso caratterizzata da un «*glissement de jurisprudence*», in cui le pronunce successive consolidano, precisano e arricchiscono la linea giurisprudenziale formatasi grazie a quelle precedenti¹⁰, ha determinato il progressivo sviluppo di un «*acquis judiciaire*»¹¹ nell'ambito del «*legal order for the seas and for the oceans*», istituito dalla stessa UNCLOS¹². Orbene, è da ritenere che anche l'*acquis judiciaire* e la solidità della linea giurisprudenziale¹³ abbiano una incidenza sulla preferenza che i negoziatori di accordi internazionali relativi al diritto del mare tendono ad accordare agli organi arbitrali e giurisdizionali UNCLOS¹⁴.

Infine, la previsione del ricorso integrale o parziale alla Parte XV UNCLOS è tesa a salvaguardare sia la centralità di siffatto articolato meccanismo di risoluzione delle controversie nell'ambito della Convenzione sia la centralità di quest'ultima¹⁵ nel «*legal*

⁹ Tribunale internazionale del diritto del mare, *Delimitazione del confine marittimo nel Golfo del Bengala (Bangladesh/Myanmar)*, sentenza del 14 marzo 2012, *ITLOS Reports 2012*, p. 64, par. 226. Già il giudice Treves nella dichiarazione allegata alla medesima sentenza, p. 141, aveva auspicato che «all courts and tribunals called to decide on the interpretation and the application of the Convention, including its provisions on delimitation, should [...] consider themselves as parts of a collective interpretative endeavour, in which, while keeping in mind the need to ensure consistency and coherence, each contributes its grain of wisdom and its particular outlook».

¹⁰ VIRZO, *Les typologies de revirement dans la jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer*, in *Le revirement de jurisprudence en droit international* (a cura di Le Floch, Lemey), Paris, 2021, pp. 116-117.

¹¹ Sull'*acquis judiciaire* nel diritto internazionale del mare, v. Tribunale internazionale del diritto del mare, *Delimitazione del confine marittimo nel Golfo del Bengala (Bangladesh/Myanmar)*, cit., dichiarazione del giudice Wolfrum, p. 137; MIRON, *The Acquis Judiciaire, a Tool for Harmonization in a Decentralized System of Litigation? A Case Study in the Law of the Sea*, in *Beyond Fragmentation: Cross-Fertilization, Cooperation and Competition among International Courts and Tribunals* (a cura di Giorgetti, Pollack), Cambridge, 2022, p. 128 ss; HOLST, *Reflections on the Governance Function of Compulsory Dispute Settlement on the Legal Order for the Ocean*, in *Int. Journal of Marine and Coastal Law*, 2023, pp. 288-289.

¹² UNCLOS, Preambolo, quarto *considerando*. Cfr., inoltre, Tribunale internazionale del diritto del mare *Domanda di parere consultivo sottoposta dalla Commissione sub-regionale di pesca*, parere consultivo del 2 aprile 2015, *ITLOS Reports 2015*, p. 32, par. 102.

¹³ Con specifico riferimento al Tribunale internazionale del diritto del mare, v. CARACCILO, *Il contributo dell'ITLOS alla prevedibilità e alla stabilità del diritto del mare*, in *Mare liberum, mare clausum. Quarant'anni dalla Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare* (a cura di Marrella, Vattani), Milano, 2024, p. 241 ss.

¹⁴ Si aggiunga che in alcune disposizioni sul regolamento delle controversie di trattati concernenti il diritto del mare è anzi stabilito il ricorso ai soli procedimenti enunciati dall'art. 287 UNCLOS. Cfr., *infra*, § 2.

¹⁵ Non a caso, sin dalla sua adozione, l'UNCLOS è stata definita la «*Constitution for the oceans*». Si v. KOH, *A Constitution for the Oceans*, in UN, *The Law of the Sea: Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, New York, 1983, p. xxxiii.

order for the seas and for the oceans», cui, in definitiva, gli accordi internazionali relativi al diritto del mare che si avvalgono di detti procedimenti non possono che appartenere.

2. Come si è accennato, si rinvengono ormai parecchie norme sul regolamento delle controversie di trattati relativi al diritto del mare tanto bilaterali¹⁶ quanto multilaterali¹⁷ che prevedono il ricorso ai procedimenti contemplati nella Parte XV della UNCLOS o almeno a quelli enunciati nell'art. 287 UNCLOS.

Fra questi trattati, si può considerare anzitutto l'Accordo di New York del 1995 sulla conservazione e gestione di banchi di specie ittiche transzonali e di specie ittiche

¹⁶ Cfr. Art. 5 dell'Accordo tra la Norvegia e il Belgio relativo al tracciato del gasdotto "Norfra" sulla piattaforma continentale belga (Bruxelles, 20 dicembre 1996); art. 10 del Trattato di cooperazione tra le Barbados e la Guyana relativo alle zone economiche esclusive (Londra, 2 dicembre 2003); art. 3 dell'Accordo tra Croazia e Italia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive (Roma, 24 maggio 2022).

¹⁷ Cfr. Art. 9 dell'Accordo volto a promuovere il rispetto in alto mare da parte delle navi di pesca delle misure internazionali di conservazione e gestione (Roma, 24 novembre 1993); articoli 30-32 dell'Accordo sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relative alla conservazione e alla gestione di banchi di specie ittiche transzonali e di specie ittiche altamente migratorie (New York, 4 dicembre 1995); art. 16 del Protocollo alla Convenzione di Londra del 29 dicembre 1972 per la prevenzione dell'inquinamento dell'ambiente marino da scarico di rifiuti o di altre sostanze (Londra, 7 novembre 1996); art. 14 dell'Accordo quadro sulla conservazione delle risorse marine viventi dell'alto mare nell'Oceano Pacifico del Sud-Est (Santiago del Cile, 14 agosto 2000); art. 31 della Convenzione relativa alla conservazione e alla gestione dei banchi di specie ittiche altamente migratorie nell'Oceano Pacifico Occidentale e centrale (Honolulu, 5 settembre 2000); art. 24 della Convenzione sulla conservazione e gestione delle risorse alieutiche dell'Atlantico del Sud-Est (Windhoek, 20 aprile 2001); art. 25 della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo (Parigi, 2 novembre 2001); art. 18 bis della Convenzione sulla futura cooperazione multilaterale nel settore della pesca nell'Atlantico del Nord-Est (Londra, 18 novembre 1980, come emendata nel 2004); art. 20 dell'Accordo relativo alla pesca nell'Oceano Indiano meridionale (Roma, 7 luglio 2006); art. 15 della Convenzione internazionale sulla rimozione dei relitti (Nairobi, 18 maggio 2007); art. 34 della Convenzione sulla conservazione e sulla gestione delle risorse alieutiche dell'Alto mare nell'Oceano Pacifico meridionale (Auckland, 14 novembre 2009); art. XV della Convenzione sulla cooperazione nel settore della pesca nell'Atlantico del Nord-Ovest (Ottawa, 24 ottobre 1978, come emendato il 18 maggio 2017); art. 19 della Convenzione sulla conservazione e sulla gestione delle risorse alieutiche dell'Alto mare nell'Oceano Pacifico settentrionale (Tokio, 24 febbraio 2012); art. 7 dell'Accordo volto a prevenire la pesca non regolamentata in alto mare nell'Oceano Artico centrale (Ilulissat, 3 ottobre 2018); art. 60 BBNJ, cit.

altamente migratorie, la cui Parte VIII, riguardante appunto la risoluzione delle controversie, presenta diversi profili di interesse¹⁸.

L'aspetto più rilevante si trova nei paragrafi 1 e 2 dell'art. 30 che stabiliscono l'applicazione *mutatis mutandis* della parte XV UNCLOS. In particolare, essa è prevista per la risoluzione di controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo di New York sorte tra le parti contraenti di quest'ultimo «whether or not they are also parties to the [UNCLOS]» e di controversie sempre tra le parti contraenti dell'Accordo del 1995 e non necessariamente dell'UNCLOS, scaturenti dall'interpretazione o dall'applicazione di altri accordi relativi alla conservazione e gestione di banchi di specie ittiche transzonali e di specie ittiche altamente migratorie conclusi a livello regionale, sub-regionale o universale¹⁹.

La previsione dell'applicazione *mutatis mutandis* della Parte XV UNCLOS è completata dalla regolamentazione delle dichiarazioni di opzione dei procedimenti arbitrali o giurisdizionali indicati nell'art. 287 UNCLOS²⁰. Tale disciplina è dettata nei paragrafi 4 e 5 dell'art. 30 dell'Accordo di New York, i quali si occupano, rispettivamente, degli Stati parti tanto di quest'ultimo quanto dell'UNCLOS e degli Stati che invece sono parti del solo Accordo del 1995.

Per i primi è posta una presunzione. Si stabilisce infatti che il procedimento accettato in base all'art. 287 UNCLOS deve considerarsi applicabile anche alla risoluzione delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo del 1995, a meno che lo Stato parte dell'UNCLOS e dell'Accordo del 1995 non dichiari di aver «accepted another procedure pursuant to article 287».

Per i secondi è invece prevista la possibilità di effettuare una dichiarazione di scelta dei predetti procedimenti secondo le modalità indicate nell'art. 287 UNCLOS. Viene inoltre precisato che l'art. 287 si applicherà «to any dispute to which [a] State is a party which is not covered by a declaration in force». Ciò vuol dire che, in assenza di una

¹⁸ Un profilo di particolare interesse attiene al diritto applicabile da parte degli organi arbitrali o giurisdizionali aditi sulla base dell'Accordo del 1995. Ai sensi dell'art. 30, par. 5, ciascuno di tali organi arbitrali o giurisdizionali potrà applicare oltre all'UNCLOS e allo stesso Accordo applicativo del 1995 «any other relevant subregional, regional or global fisheries agreement, as well as generally accepted standards for the conservation and management of living marine resources and other rules of international law not incompatible with the [UNCLOS] with a view to ensuring the conservation of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks concerned».

¹⁹ Sul punto TREVES, *The Settlement of Disputes According to the Straddling Fish Stocks Agreement of 1995*, in *International Law and Sustainable Development* (a cura di Boyle, Freestone), Oxford, 1999, secondo il quale, «Part VIII of the Agreement [...], can be seen as a bridge between the Agreement, on the one side, and the 1982 Law of the Sea Convention and subregional, regional and global fisheries agreements on the other. Through the provisions on the settlement of disputes of the Agreement, which are independent from each other and from the Agreement, become parts of a system».

²⁰ Su tali dichiarazioni, si veda, *supra*, nota 8.

dichiarazione, si deve presumere che lo Stato terzo abbia tacitamente optato per l'arbitrato secondo l'Allegato VII UNCLOS.

Sempre con riferimento all'Accordo del 1995, merita un cenno l'art. 31, concernente le misure cautelari. Gli organi arbitrali o giurisdizionali aditi in virtù dell'art. 30 sono competenti a prescrivere, in aggiunta alle misure cautelari dirette a perseguire le finalità enunciate nell'apposita norma dell'UNCLOS – ossia l'art. 290, par. 1, che annovera misure finalizzate a impedire gravi danni all'ambiente marino oppure a preservare i diritti rispettivi delle parti in controversia –, misure volte alla conservazione *pendente lite* di banchi di specie ittiche transzonali o altamente migratorie. Il par. 3 dell'art. 31, infine, consente alle parti contraenti del solo Accordo del 1995 di dichiarare di non accettare la competenza del Tribunale internazionale del diritto del mare a prescrivere misure cautelari nelle more della costituzione di un tribunale arbitrale conformemente all'Allegato VII UNCLOS²¹.

Prevedono l'applicazione *mutatis mutandis* della Parte XV UNCLOS e predispongono un sistema di dichiarazioni di scelta degli organi arbitrali o giurisdizionali del tutto simile a quello contenuto nell'art. 30, paragrafi 4 e 5 dell'Accordo di New York, anche l'art. 25 della Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e l'art. 15 della Convenzione di Nairobi sulla rimozione dei relitti.

Quanto alla Convenzione di Honolulu relativa alla conservazione e alla gestione dei banchi di specie ittiche altamente migratorie nell'Oceano Pacifico Occidentale e centrale, va osservato che, in essa, l'estensione dell'applicazione della Parte XV UNCLOS è per così dire mediata, avvenendo, ai sensi dell'art. 31, per il tramite dell'applicazione *mutatis mutandis* della Parte VIII dell'Accordo di New York del 1995, di cui, d'altro canto, la Convenzione in questione costituisce un accordo di attuazione a livello regionale²². Simili a quest'ultima disposizione sono l'art. 34 della Convenzione di Auckland sulla conservazione e sulla gestione delle risorse alieutiche dell'Alto mare nell'Oceano Pacifico meridionale; l'art. 19 della Convenzione di Tokyo sulla conservazione e sulla gestione delle risorse alieutiche dell'Alto mare nell'Oceano

²¹ In tal caso, non si applica quindi l'art. 290, par. 5 UNCLOS: «Pending the constitution of an arbitral tribunal to which a dispute is being submitted under this section, any court or tribunal agreed upon by the parties or, failing such agreement within two weeks from the date of the request for provisional measures, the International Tribunal for the law of the sea [...] may prescribe, modify or revoke provisional measures in accordance with this article if it considers that *prima facie* the tribunal which is to be constituted would have jurisdiction and that the urgency of the situation so requires».

²² Piuttosto va osservato che l'art. 20 della Convenzione di Honolulu prevede ai paragrafi 6-9 una particolare procedura di impugnazione degli atti adottati dalla Commissione istituita nell'ambito della Convenzione. Infatti, una parte contraente della Convenzione che ha votato contro una decisione può chiedere che venga istituito un *panel* che si pronunci sulla conformità della decisione con l'UNCLOS, con l'Accordo di New York del 1995 e con la Convenzione di Honolulu stessa ovvero valuti se la decisione discrimini ingiustificatamente la parte istante.

Pacifico settentrionale e l'art. 7 dell'Accordo di Ilullisat, concernente la prevenzione della pesca non regolamentata in alto mare nell'Oceano Artico centrale.

Si caratterizzano per maggiore originalità, la Convenzione di Windhoek del 20 dicembre 2001 e l'Accordo di Roma del 7 luglio 2006, i quali, disciplinando lo sfruttamento, rispettivamente, nell'Oceano Atlantico del Sud- Est e nell'Oceano Indiano meridionale sia di banchi di specie ittiche transzonali sia, in generale, di risorse alieutiche, stabiliscono, a seconda delle categorie di controversie da essi scaturenti, l'applicazione *mutatis mutandis* della parte XV UNCLOS oppure l'applicazione *mutatis mutandis* della parte VIII dell'Accordo di New York del 1995.

Una opzione tra il ricorso alla parte XV UNCLOS e una specifica procedura di arbitrato deriva infine dall'art. 16 del Protocollo alla Convenzione di Londra del 29 dicembre 1972 per la prevenzione dell'inquinamento dell'ambiente marino da scarico di rifiuti o di altre sostanze. Ciò che conferma ancora una volta il nesso che sussiste tra le categorie di controversie vertenti sul diritto internazionale del mare e i procedimenti (o i meccanismi) esperibili per la loro composizione.

Tra le norme sul regolamento delle controversie contenute in trattati bilaterali relativi al diritto del mare, merita un breve cenno l'art. 3 dell'Accordo sulla delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive tra Italia e Croazia²³. Ai sensi di questa disposizione, le controversie che le parti non sono riuscite a risolvere ricorrendo al negoziato, possono essere sottoposte in via unilaterale al Tribunale internazionale del diritto del mare, alla Corte internazionale di giustizia o a un Tribunale arbitrale da istituire conformemente all'Allegato VII UNCLOS. L'art. 3 esclude invece la possibilità di adire un arbitrato speciale conformemente all'Allegato VIII UNCLOS. La peculiarità più interessante della disposizione è contenuta nel par. 3, ai sensi del quale «[p]er l'individuazione della corte o del tribunale cui potrà essere sottoposta la controversia (...), si applicano *mutatis mutandis* l'art. 287 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e le dichiarazioni rese ai sensi del medesimo articolo dalle Parti». Sicché, per un verso, stante l'esclusione dei tribunali arbitrali speciali previsti dall'allegato VIII UNCLOS, l'art. 3 prevede una applicazione *mutatis mutandis* dell'art. 287 solo con riferimento ai criteri di individuazione del tribunale o della corte di volta in volta esperibile in via unilaterale. Per altro verso, e sempre per tale finalità, l'applicazione *mutatis mutandis* è più estesa rispetto a quella derivante da altre norme precedentemente descritte, le quali, a riguardo, si limitano a stabilire una presunzione di applicazione delle eventuali dichiarazioni di opzione effettuate ai sensi dell'art. 287 UNCLOS. Per contro, l'art. 3, par. 3 dell'Accordo bilaterale del 2022 rende applicabili *mutatis mutandis* anche le dichiarazioni di opzione rese ai sensi dell'art. 287 UNCLOS da Italia e Croazia nonché le modifiche che i due Stati potranno apportare alle medesime dichiarazioni in futuro.

²³ Su tale disposizione, si v. CANNONE, *Il sistema di soluzione delle controversie relative all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione sul diritto del mare e l'Italia*, in *L'Italia e il diritto del mare* (a cura di Caligiuri, Papanicolopulu, Schiano di Pepe, Virzo), Napoli, 2023, pp. 116-117.

3. Rispetto alle norme riportate nella breve analisi tassonomica effettuata nel paragrafo precedente, l'art. 60 BBNJ presenta sia assonanze che elementi di novità.

Partendo dalle assonanze, esse sono sostanziali e riguardano la possibilità di avvalersi dei procedimenti della Parte XV UNCLOS.

Le relative disposizioni dell'art. 60 sono alquanto farraginose. I paragrafi 1-7 dell'art. 60 riflettono invero le preoccupazioni di alcuni Stati non contraenti dell'UNCLOS di non prevedere deroghe alla regola dell'inefficacia dei trattati nei confronti dei terzi e di cui i negoziatori del BBNJ hanno finito per tener conto, in via generale, oltre che in un *considerando* del Preambolo²⁴, nell'art. 5, par. 3²⁵.

Proprio al fine di evitare di estendere l'efficacia delle disposizioni sulla soluzione delle controversie della Convenzione di Montego Bay a Stati non parti di quest'ultima, il par. 2 dell'art. 60 contiene una clausola in forza della quale la Parte XV UNCLOS e gli annessi relativi alla procedura di conciliazione, allo Statuto del Tribunale internazionale del diritto del mare nonché alle due differenti procedure arbitrali «shall be deemed to be replicated for the purpose of the settlement of disputes involving a Party to this Agreement that is not a Party to the [UNCLOS]».

La clausola non si configura come «di rinvio». Essa ricorre invece a un espediente redazionale, consistente nel dichiarare riprodotti (*«réputées reproduites»* nella versione francese) la Parte XV e gli annessi da V a VIII dell'UNCLOS. Sicché, gli Stati parti del BBNJ e non anche dell'UNCLOS non applicheranno *mutatis mutandis* disposizioni contenute nella seconda, bensì direttamente un articolo del primo, il cui contenuto coincide, per effetto della clausola in esame, con la Parte XV e gli annessi da V a VIII dell'UNCLOS.

La scelta di risolvere le controversie secondo le procedure previste dall'UNCLOS senza che queste ultime siano applicate *mutatis mutandis*²⁶ finisce per ingarbugliare i paragrafi dell'art. 60 che riguardano gli Stati parti del BBNJ ma terzi rispetto all'UNCLOS. Inoltre, uno di tali paragrafi appare del tutto superfluo, mentre una sezione di un altro paragrafo aggiunge al suo carattere ugualmente pleonastico l'effetto di determinare l'applicabilità di alcune disposizioni dell'art. 287 UNCLOS.

Quello soltanto superfluo è il quinto, che, in particolare, conferisce agli Stati parti unicamente del BBNJ la facoltà di effettuare una dichiarazione di scelta tra il Tribunale

²⁴ Nel *considerando* 14 si ricorda che «the legal status of non-parties to the [UNCLOS] or any other related agreements is governed by the rules of the law of treaties».

²⁵ «The legal status of non-parties to the [UNCLOS] or any other related agreements with regard to those instruments is not affected by this Agreement».

²⁶ La formula dell'applicazione *mutatis mutandis* dell'applicazione della parte XV era stata comunque presa in considerazione durante il negoziato. Cfr. L'opzione 1 dell'art. 55 del progetto di accordo, versione del 2022, A/CONF.232/2022/5. Si veda inoltre, JIMÉNEZ PINEDA, *The Dispute Settlement System of the Future Third UNCLOS Implementation Agreement on Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ): A Preliminary Analysis*, in *EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, 2021, p. 1 ss.

internazionale del diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia e i due differenti tipi di tribunali arbitrali previsti dagli annessi VII e VIII della Convenzione del 1982. Si tratta di un paragrafo che riproduce alla lettera l'art. 287, par. 1 UNCLOS. In quanto tale, il suo contenuto è da ritenersi già compreso – giusta la clausola dichiarativa di riproduzione della Parte XV UNCLOS – nel precedente par. 2 dell'art. 60 BBNJ.

La sezione più ridondante è tuttavia quella enunciata nell'ultima frase del par. 6, concernente il deposito e l'ambito di applicazione *ratione temporis* delle dichiarazioni formulate dagli Stati parti del solo BBNJ. Essa reca: «Article 287, paragraphs 6 to 8, of the Convention shall apply to declarations made under paragraph 5 above». Orbene, oltre a dover essere considerata superflua proprio perché si aggancia al par. 5 dell'art. 60, questa disposizione produce l'effetto che i negoziatori del BBNJ hanno caparbiamente cercato di evitare altrove, vale a dire estendere l'applicabilità integrale o parziale dell'UNCLOS a Stati parti del solo BBNJ.

Venendo agli elementi di novità, essi concernono il coordinamento con altri procedimenti di risoluzione delle controversie e i limiti alle competenze degli organi arbitrali e giurisdizionali.

Il coordinamento è regolamentato da una clausola di compatibilità contenuta nel par. 8 dell'art. 60, ai sensi della quale «[t]he provisions of this article shall be without prejudice to the procedures on the settlement of disputes to which Parties have agreed as participants in a relevant legal instrument or framework, or as a members of a relevant global, regional, sub-regional or sectorial body concerning the interpretation or application of such instruments and frameworks».

L'accennato elemento di novità emerge dal raffronto della disposizione in questione con gli articoli 281 e 282 UNCLOS²⁷ ove, invero, si rinvengono clausole di subordinazione a favore di procedimenti di regolamento delle controversie previsti da altri accordi; clausole peraltro suscettibili di scattare in relazione a una differente tipologia di controversie.

A riguardo, giova ricordare che l'art. 281, par. 1 UNCLOS stabilisce: «If the States parties which are parties to a dispute concerning the interpretation or application of this Convention have agreed to seek settlement of the dispute by a peaceful means of their own choice, the procedures provided for in this Part shall apply only where no settlement has been reached by recourse to such means and the agreement between the parties does not exclude any further procedure». Quanto all'art. 282 UNCLOS, esso dispone: «If the States parties which are parties to a dispute concerning the interpretation or application of this Convention have agreed, through a general, regional, or bilateral agreement or otherwise that such dispute shall, at the request of any party to the dispute, be submitted to a procedure that entails a binding decision,

²⁷ Su questi due articoli UNCLOS si vedano, anche per ulteriori richiami bibliografici, i commenti di SERDY, in *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary* (a cura di Proelss), München-London-Baden-Baden, 2017, pp. 1820-1829.

that procedure shall apply in lieu of the procedures provided for in this Part, unless the parties to the dispute otherwise agree».

Come risulta chiaro dai loro testi, la portata *ratione materie* degli articoli 281 e 282 UNCLOS è limitata alle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Le clausole di subordinazione a favore di altri accordi o atti unilaterali, come le dichiarazioni di accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia, sono cioè destinate a operare qualora, in questi ultimi, le parti contraenti abbiano voluto prevedere la possibilità di risolvere le controversie relative alla Convenzione di Montego Bay mediante procedimenti autonomi (anche se non necessariamente differenti) rispetto a quelli contemplati nella Parte XV UNCLOS. Di conseguenza, gli articoli 281 e 282 sono inoperanti in relazione ai procedimenti stabiliti dalle parti per la soluzione di controversie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione di altri accordi internazionali.

Per converso, l'art. 60, par. 8 BBNJ non determina l'automatica preminenza dei procedimenti di risoluzione di controversie di altri accordi o organizzazioni internazionali. La formula «without prejudice» mira piuttosto a coordinare il meccanismo di risoluzione delle controversie del BBNJ con quelli previsti nell'ambito di un altro «legal instrument or framework»²⁸. Più esattamente, potranno esperirsi sia uno dei procedimenti BBNJ sia uno di quelli operanti nell'ambito dello strumento esterno²⁹. Tuttavia, almeno in relazione a quello attivato in base al BBNJ, sarà precluso tanto alle parti controvertenti quanto all'eventuale organo adito di risolvere anche le eventuali controversie parallele vertenti sull'interpretazione o sull'applicazione del «legal instrument or framework» esterno. Inoltre, qualora in quest'ultimo sia disposto che i procedimenti da esso contemplati possano essere esperiti pure per controversie relative al BBNJ, l'art. 60, par. 8, a differenza degli articoli 281 e 282 UNCLOS, non solo non osterà alla sottoposizione unilaterale di una siffatta controversia a uno dei procedimenti dell'Accordo sulla conservazione e gestione sostenibile della biodiversità

²⁸ Si potrebbe ad esempio trattare di un arbitrato previsto dall'ambito di un accordo bilaterale in materia di investimenti applicabile alle «zone marine e sottomarine, sulle quali le Parti Contraenti hanno sovranità, diritti sovrani ovvero esercitano giurisdizione» per riprendere i termini dell'art. 1, par. 4 dell'Accordo fra la Repubblica argentina e la Repubblica italiana sulla promozione e protezione degli investimenti (Buenos Aires, 22 maggio 1990). In argomento, FARNELLI, *Questioni aperte in tema di applicazione della protezione degli investimenti stranieri nelle zone marittime: la prassi italiana*, in *L'Italia e il diritto del mare*, op. cit., p. 379 ss.

²⁹ Si potrebbero di conseguenza porre alcuni dei problemi di coordinamento tra procedimenti attivati per il regolamento di una pluralità di controversie tra loro connesse o altrimenti collegate, di cui ci siamo a suo tempo occupati in *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare*, cit., pp. 237-282.

nelle aree marine oltre la giurisdizione nazionale, ma nemmeno determinerà l'incompetenza dell'eventuale organo arbitrale o giurisdizionale adito³⁰.

L'altro elemento di novità è costituito dai limiti alle competenze degli organi arbitrali e giurisdizionali UNCLOS/BBNJ. Questi possono discendere, anzitutto, dalle dichiarazioni formulate dagli Stati parti del BBNJ in ordine alle categorie di controversie indicate nell'art. 298, par. 1 UNCLOS. È appena il caso di sottolineare che la previsione nel par. 7 dell'art. 60 di una disposizione che consente agli Stati parti del solo BBNJ di formulare dichiarazioni eccezionali valevoli per «one of more of the categories of disputes set out in article 298 of [UNCLOS]» – precisando inoltre che lo stesso art. 298 «shall apply to such a declaration» – è del tutto superflua. Infatti, la più volte menzionate clausola dichiarativa di riproduzione della Parte XV UNCLOS non può che coprire anche l'art. 298 della Convenzione di Montego Bay.

Un limite di carattere generale è invece stabilito nel par. 9 dell'art. 60 BBNJ, ai sensi del quale, «[n]othing in the present Article shall be interpreted as conferring jurisdiction upon a court or a tribunal over any dispute that concerns or necessarily involves the concurrent consideration of a legal status of an area as within national jurisdiction, nor over any dispute concerning sovereignty or other rights over continental or insular land territory or a claim thereto to a Party to this Agreement, provided that nothing in this article shall be interpreted as limiting the jurisdiction of a court or tribunal under Part XV, section 2, of the Convention».

Si tratta dell'applicazione alla soluzione obbligatoria delle controversie di uno dei punti fermi del BBNJ. Infatti, l'impossibilità di invocare questioni attinenti alla sovranità, ai diritti sovrani o alle altre tipologie di diritti e competenze esercitabili nelle diverse aree marine, dinanzi a qualsivoglia organo istituzionale, inclusi gli organi preposti al regolamento delle controversie³¹, è sancita, oltre che in via generale dall'art. 6³², in diversi altri articoli del nuovo Accordo³³.

4. Rientra tra queste ultime disposizioni, l'art. 47, par. 7, avente a oggetto la competenza consultiva del Tribunale internazionale del diritto del mare.

³⁰ Beninteso, in forza della preclusione posta dal par. 8 dell'art. 60, l'organo adito ai sensi del BBNJ non potrà comunque pronunciarsi su questioni di interpretazione o applicazione dell'accordo esterno.

³¹ Cfr. Art. 60, par. 10 dell'Accordo BBNJ.

³² «This Agreement, including any decision or recommendation of the Conference of the Parties or any of its subsidiary body, and any acts, measures or activities undertaken on the basis thereof shall not be relied upon as a basis for asserting or denying any claims to, sovereignty, sovereign rights or jurisdiction, including in respect of any disputes relating thereto».

³³ Cfr. Art. 11, par. 4; art. 18; art. 47, par. 7.

Nell'attribuire alla Conferenza delle Parti del BBNJ la facoltà di richiedere un parere consultivo su questioni giuridiche che possono essere sollevate in ordine a una data proposta formulata in seno alla stessa Conferenza e inerente a materie di sue competenza, la disposizione pone due limiti.

Uno di questi riguarda appunto lo *status* giuridico degli spazi marini rientranti nella giurisdizione di uno Stato oppure su cui insistono controversie internazionali. Più esattamente – con termini molto simili a quelli adoperati nel summenzionato art. 60, par. 9 – tale parte dell'art. 47, par. 7 stabilisce: «A request for an advisory opinion shall not be sought on a matter (...) that necessarily involves the concurrent consideration of any dispute concerning sovereignty or other rights over continental or insular land territory or a claim thereto, or the legal status of an area as within national jurisdiction».

Si può ipotizzare che sulla formulazione di questa parte della disposizione abbia inciso anche il fenomeno definito di «*glissement contentieux*»³⁴ della competenza consultiva di corti e tribunali internazionali.

Si tratta di un fenomeno che assume diverse connotazioni e che riguarda, ad esempio, la Corte internazionale di giustizia³⁵, alla quale, in alcune occasioni, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha richiesto pareri consultivi su questioni giuridiche «che necessariamente implicano l'esame simultaneo di una controversia relativa alla sovranità». Questa tipologia di «*glissement contentieux*» consiste dunque nell'avvalersi della procedura consultiva per sottoporre a tribunali internazionali questioni sorte nell'ambito di controversie internazionali, per la cui risoluzione, tuttavia, mancando il consenso di una o più parti controvertenti, non si riesce a ricorrere al regolamento giudiziario dinanzi ai medesimi tribunali. Pur non configurandosi un vero e proprio sviamento di procedura, si ha una forzatura della giurisdizione consultiva che, tende a «scivolare» verso quella contenziosa.

Una richiesta del genere da parte dell'Assemblea generale è stata quella del 2017, concernente l'arcipelago delle Chagos; arcipelago che il Regno Unito, nella sua qualità di potenza coloniale, nel 1965 ha separato da Mauritius, continuandovi a esercitare il dominio nonostante le rivendicazioni di sovranità dello Stato insulare africano.

La richiesta e il parere reso hanno avuto riflessi significativi oltre che sulla controversia tra Mauritius e Regno Unito relativa alla sovranità sulle Chagos, sulla controversia avente a oggetto la delimitazione del confine marittimo tra Mauritius e le Maldive sottoposta a una Camera speciale del Tribunale internazionale del diritto del mare. L'ubicazione geografica dell'arcipelago delle Chagos è infatti impattante sulla delimitazione marittima tra Mauritius e le Maldive.

³⁴ RUNAVOT, *La compétence consultative des juridictions internationales. Reflet des vicissitudes de la fonction judiciaire internationale*, Paris, 2010, p. 117 ss.

³⁵ Vedi, di recente, DIMETTO, *La nozione di controversia nel processo dinanzi alla Corte internazionale di giustizia*, Napoli, 2022, pp. 320-380; LANDO, *Advisory Opinions of the International Court of Justice in Respect of Disputes*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2023, p. 66 ss.

Nel parere consultivo del 20 febbraio 2019 sulle *conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos da Mauritius nel 1965* la Corte internazionale di giustizia ha espresso l'opinione che, stante la summenzionata separazione dell'arcipelago delle Chagos, il processo di decolonizzazione di Mauritius non è stato ancora completato e che di conseguenza, il Regno Unito è tenuto a porre termine nel più breve possibile all'amministrazione delle Chagos³⁶. Basandosi su tale parere consultivo, l'Assemblea generale, con risoluzione 73/295 del 22 maggio 2019, ha quindi deliberato di esigere la cessazione incondizionata dell'amministrazione coloniale delle Chagos e il ritiro del Regno Unito dall'arcipelago, onde consentire la definitiva decolonizzazione di Mauritius³⁷. Infine, alla luce del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 2019 e della risoluzione dell'Assemblea generale 72/295, la Camera speciale del Tribunale di Amburgo ha statuito che Mauritius, «even before the process of decolonization (...) is completed»³⁸, costituisce «the State with an opposite or adjacent coast to the Maldives in respect of the Chagos Archipelago within the meaning of article 74, paragraph 1, and article 83, paragraph 1, of the Convention»³⁹.

L'altro limite fissato dall'art. 47, par. 7 BBNJ riguarda invece il divieto per la Conferenza delle parti di richiedere pareri su questioni giuridiche rientranti nella competenza di «other global, regional, subregional or sectorial bodies». L'esigenza sottesa sembra essere analoga a quella di coordinamento che si intende perseguire

³⁶ Corte internazionale di giustizia, *Conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos da Mauritius nel 1965*, parere consultivo del 25 febbraio 2019, *ICJ Reports 2019*, p. 140, par. 183. Su tale parere, si veda, tra gli altri, CRESPI REGHIZZI, *Giurisdizione consultiva e principio consensuale: il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto int.*, 2019, p. 807 ss.

³⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/73/295, 22 maggio 2019, par. 3.

³⁸ Tribunale internazionale del diritto del mare, *Controversia relativa alla delimitazione marittima tra Mauritius e Maldive nell'Oceano Indiano (Mauritius/Maldive)*, sentenza sulle eccezioni preliminari del 28 gennaio 2021, *ITLOS Reports 2021*, p. 89, par. 250. La Camera del Tribunale internazionale del diritto del mare ha inoltre puntualizzato che, avendo la CIG «determined that the Chagos Archipelago is a part of the territory of Mauritius [...], the continued claim of the United Kingdom to sovereignty over the Chagos Archipelago cannot be considered anything more than “a mere assertion”» (par. 243).

³⁹ Ivi, par. 249. Su tale sentenza della Camera speciale del Tribunale internazionale del diritto del mare, si vedano, tra gli altri, EICHBERGER, *The Legal Effect of ICJ Advisory Opinion Redefined? The Mauritius/Maldives Delimitation Case. Judgment on Preliminary Objections*, in *Melbourne Journal of Int. Law*, 2021, p. 383 ss.; LEMEY, *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre Maurice et les Maldives dans l'océan Indien (Maurice/Maldives), exceptions préliminaires*, in *Annuaire français de droit int.*, 2021, p. 229 ss.; LANZONI, *The Authority of ICJ Advisory Opinions as Precedents: the Mauritius/Maldives Case*, in *Italian Review of Int. and Comparative Law*, 2022, p. 296 ss. PAPA, *Un nuovo capitolo della saga riguardante le Isole Chagos: la sentenza sulle eccezioni preliminari del Tribunale internazionale del diritto del mare nel caso della frontiera marittima tra Mauritius e Maldives*, in *Rivista di diritto int.*, 2022, p. 497 ss.

mediante l'art. 60, par. 8 e che nella disposizione ora in esame si soddisfa in modo ben più rigido, ossia ponendo nei confronti della Conferenza delle parti la rigida preclusione testé descritta.

Ovviamente, l'aspetto di maggiore interesse dell'art. 47, par. 7 risiede comunque nell'attribuzione alla Conferenza delle parti di una competenza a richiedere pareri al Tribunale internazionale del diritto del mare.

Ciò non solo nell'ottica del consolidamento della competenza consultiva del Tribunale di Amburgo⁴⁰, che può ricavarsi dall'art. 21 dello Statuto di quest'ultimo⁴¹, quanto, e soprattutto, in quella della integrazione del BBNJ nel «*legal order for the seas and for the oceans*», istituito dalla UNCLOS. Infatti, come confermato da quelli resi nel 2015⁴² e nel 2024⁴³, anche i pareri consultivi pronunciati su richiesta di enti esterni all'UNCLOS – quale sarà la Conferenza delle parti del BBNJ – arricchiscono l'unitario «*body of case law*»⁴⁴ che il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia e i tribunali arbitrali istituiti sulla base dell'allegato VII della Convenzione del 1982 cercano di garantire, contribuendo, al contempo, al progressivo

⁴⁰ Tanto che lo stesso Tribunale internazionale del diritto del mare, *Richiesta di un parere consultivo sottoposta dalla Commissione dei piccoli Stati insulari su cambiamento climatico e diritto internazionale*, parere consultivo, cit., par. 92, ha ritenuto opportuno fare osservare che il BBNJ «specifically provides that the Conference of the Parties may request the Tribunal to give an advisory opinion».

⁴¹ L'art. 21 dello Statuto dichiara: «The jurisdiction of the Tribunal comprises all disputes and all applications submitted to it in accordance with this Convention and all matters specifically provided for in any other agreement with confers jurisdiction on the Tribunal». Secondo il Tribunale internazionale del diritto del mare, *Richiesta di un parere consultivo sottoposta dalla Commissione dei piccoli Stati insulari su cambiamento climatico e diritto internazionale*, parere consultivo, cit., par. 87, «when the “other agreement” confers advisory jurisdiction on the Tribunal, the Tribunal is then rendered competent to exercise such jurisdiction with regard to “all matters” specifically provided for in the “other agreement”. Article 21 and the “other agreement” conferring jurisdiction on the Tribunal are interconnected and constitute the substantive legal basis of the advisory jurisdiction of the Tribunal». All'art. 21 dello Statuto deve aggiungersi l'art. 138 del Regolamento di procedura che stabilisce le condizioni procedurali dell'esercizio della giurisdizione consultiva da parte del Tribunale internazionale del diritto del mare. Ai sensi di tale articolo, «1. [t]he Tribunal may give an advisory opinion on a legal question if an international agreement related to the purposes of the Convention specifically provides for the submission to the Tribunal of request for such an opinion. 2. A request for an advisory opinion shall be transmitted to the Tribunal by whatever body in accordance with the agreement to make the request to the Tribunal».

⁴² Tribunale internazionale del diritto del mare, *Domanda di parere consultivo sottoposta dalla Commissione sub-regionale di pesca*, parere consultivo del 2 aprile 2015, *ITLOS Reports 2015*, p. 1 ss.

⁴³ Tribunale internazionale del diritto del mare, *Richiesta di un parere consultivo sottoposta dalla Commissione dei piccoli Stati insulari su cambiamento climatico e diritto internazionale*, parere consultivo, cit.

⁴⁴ Cfr., *supra*, nota 9.

sviluppo del ricordato «*acquis judiciaires*»⁴⁵ dell'ordinamento giuridico del mare e degli oceani.

5. Alla luce della breve analisi effettuata, si può ritenere che, sia pure con le peculiarità che le caratterizzano, le norme del BBNJ in materia di risoluzione delle controversie e di richiesta di pareri consultivi al Tribunale internazionale del diritto del mare, lungi dal volere costituire un sistema autonomo e indipendente dall'UNCLOS, concorrono a completare e integrare quest'ultima.

Ciò che, del resto, è in linea con il quarto *considerando* del Preambolo del BBNJ, dove si enfatizza «the need for the comprehensive global regime» in particolare al fine di «better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction».

ROBERTO VIRZO

Abstract. — The Chapter addresses the dispute settlement system of the BBNJ Agreement. It analyses its assonances and dystonias with the disputes settlement systems of other international agreements subsequent to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). The latter usually provide for a *mutatis mutandis* application of Part XV of UNCLOS. Article 60 BBNJ states instead that «[d]isputes concerning the interpretation or application of this Agreement shall be settled in accordance with the provision for the settlement of disputes provided for in Part XV of [UNCLOS]». Quite apart from the manner in which it refers to PART XV UNCLOS, the BBNJ is to be ascribed to the category of agreements that place reliance on the UNCLOS dispute settlement system. The Chapter therefore also addresses the possible reasons for such *favor*.

⁴⁵ Cfr., *supra*, nota 11.

L'INTERAZIONE TRA LA CONVENZIONE SULLA BIODIVERSITÀ, IL PROTOCOLLO DI NAGOYA E L'ACCORDO BBNJ

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Applicazione del Protocollo di Nagoya alle risorse genetiche marine. – 3. *Segue*: Sistema multilaterale previsto dall'art. 10 del Protocollo. – 4. Presa in considerazione nell'Accordo BBNJ degli interessi degli Stati costieri nel caso di risorse genetiche «transzionali». – 5. *Segue*: Prospettive *de iure condendo*. – 6. Contributo del Protocollo di Nagoya alla verifica dell'origine delle risorse genetiche marine e alla tutela delle conoscenze tradizionali ad esse associate. – 7. Accesso alle sequenze genetiche digitalizzate e condivisione dei benefici. – 8. *Segue*: Necessità di un raccordo fra l'Accordo BBNJ e il sistema multilaterale in discussione nel quadro della CBD. – 9. Conclusioni.

1. L'adozione dell'Accordo sulla biodiversità marina al di fuori della giurisdizione nazionale (Accordo BBNJ) rappresenta uno dei (non numerosi) successi della diplomazia mondiale degli ultimi anni, forse il più cospicuo, in un periodo flagellato da conflitti armati internazionali e contraddistinto dalla crisi del multilateralismo¹.

Nonostante le profonde divisioni emerse nel corso dell'estenuante negoziato², la seconda parte dell'Accordo è riuscita finalmente a colmare una lacuna normativa, segnando un passo storico verso la condivisione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche marine presenti in alto mare e nell'Area³.

¹ È significativo come la stessa esigenza di salvaguardare la biodiversità marina – sempre più minacciata da inquinamento, pesca eccessiva e riscaldamento globale – abbia portato alcuni mesi prima ad un altro successo diplomatico, in un contesto che risente particolarmente della crisi del multilateralismo, ovvero l'adozione dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni in materia di pesca (OMC, decisione ministeriale del 17 giugno 2022, WT/MIN(22)/33 - WT/L/1144).

² Per un'analisi delle posizioni che si sono confrontate durante il negoziato, v. fra i molti MOVILLA PATEIRO, *Desafíos de los Países en desarrollo en el acceso y el reparto de beneficios derivados de la utilización de recursos genéticos marinos*, in *El derecho del mar y las personas y grupos vulnerables* (a cura di Oanta), Barcelona, 2018, p. 157 ss.; SCOVAZZI, *The Rights to Genetic Resources beyond National Jurisdiction: Challenges for the Ongoing Negotiations at the United Nations*, in *The Law of the Seabed. Access, Uses, and Protection of Seabed Resources* (a cura di Banet), Leiden/Boston, 2020, p. 213 ss.; VILLANUEVA, *Áreas Marinas por Fuera de la Jurisdicción Nacional. Uso Sustentable y Conservación de los Recursos Vivos. Desafíos y Dificultades*, Mar del Plata, 2020, p. 127 ss.

³ Si veda il contributo di TANI, *Le risorse genetiche marine oltre le giurisdizioni nazionali: riflessioni a margine di alcune previsioni della Parte II dell'Accordo BBNJ*, in questo *Volume*.

Restano tuttavia irrisolte molte questioni: fra queste, il presente contributo esamina l'interazione fra l'Accordo BBNJ, da un lato, e, dall'altro lato, la Convenzione sulla diversità biologica (Convenzione di Rio, CBD)⁴ e il Protocollo di Nagoya⁵.

I negoziatori dell'Accordo BBNJ si sono trovati di fronte a due sistemi normativi internazionali – il diritto del mare e il diritto della biodiversità – scarsamente integrati fra di loro nella *subiecta materia*. Infatti, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)⁶ non si occupa del regime giuridico delle risorse genetiche marine: come osservato icasticamente da Scovazzi, «the UNCLOS cannot work the miracle of regulating those activities that were not foreseeable in the period when it was being negotiated»⁷. Quanto al sistema di Rio-Nagoya, esso si è sviluppato con un'impronta essenzialmente «terrestre», senza riservare particolare attenzione all'interazione con le norme e i principi propri del diritto del mare⁸. Nonostante il notevole sforzo compiuto, la necessità di chiudere il negoziato ha fatto sì che l'Accordo BBNJ abbia rinviato la soluzione di molte questioni a future decisioni che saranno prese nel quadro della Conferenza delle parti (COP).

La nuova disciplina in materia di accesso e condivisione dei benefici (*access and benefit-sharing*, ABS) sarà destinata, inoltre, a intrecciarsi con i paralleli sviluppi nel quadro degli altri regimi multilaterali, sollecitati dalla digitalizzazione delle sequenze genetiche e dagli sviluppi più recenti della bioinformatica e della biologia sintetica⁹.

⁴ *Convention on Biological Diversity* (Rio, 5 giugno 1992), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, p. 79 ss.

⁵ *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Nagoya, 29 ottobre 2010), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3008, p. 3 ss.

⁶ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

⁷ SCOVAZZI, *The Rights to Genetic Resources*, cit., p. 222; ID., *Is the UN Convention on the Law of the Sea the Legal Framework for All Activities in the Sea? The Case for Bioprospecting*, in *Law, Technology and Science for Oceans in Globalization* (a cura di Vidas), Leiden, 2010, p. 309 ss.

⁸ Assai significativo è che la UNCLOS non sia neppure menzionata nelle Linee guida di Bonn, adottate nel 2002 dalla COP della Convenzione di Rio (*Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization*, <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-gdls-en.pdf>). Il primo studio sistematico sui rapporti fra CBD e UNCLOS, commissionato dal Segretariato della CBD, risale al 2003 (*Study on the Relationship between the Convention on Biological Diversity and the United Nations Convention on the Law of the Sea with Regard to the Conservation and Sustainable Use of Genetic Resources on the Deep Seabed*, UN Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1, 12 febbraio 2003, <https://www.cbd.int/doc/meetings/sbstta/sbstta-08/information/sbstta-08-inf-03-rev1-en.pdf>).

⁹ V. *infra*, par. 7.

2. È necessario esaminare preliminarmente in che modo il sistema normativo di Rio-Nagoya disciplini lo *status* giuridico delle risorse genetiche marine, per soffermarsi poi sui problemi posti dal coordinamento fra siffatto sistema e l'Accordo BBNJ.

Il Protocollo di Nagoya (art. 3), nel delimitare il proprio ambito di applicazione, rinvia alla nozione di risorse genetiche di cui all'art. 15 della Convenzione di Rio. Quest'ultimo sancisce il diritto sovrano degli Stati di regolare l'accesso alle risorse originarie del proprio territorio, o che siano state acquisite conformemente alla Convenzione stessa. Si tratta di una disposizione che deve essere interpretata alla luce dell'art. 4 della Convenzione, secondo cui essa si applica, da un lato, alle componenti della biodiversità che si trovano in aree soggette alla giurisdizione degli Stati parti e, dall'altro lato, senza alcuna limitazione geografica alle attività poste in essere sotto la giurisdizione e il controllo degli Stati. Se, dunque, la Convenzione di Rio limita la libertà degli Stati anche in relazione allo svolgimento di certe attività in alto mare, al fine di assicurare la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità¹⁰, né la Convenzione né il suo Protocollo disciplinano il regime giuridico delle risorse genetiche del mare libero¹¹. Anzi, i lavori preparatori del Protocollo di Nagoya rivelano come la principale preoccupazione dei negoziatori del summenzionato art. 3 sia stata proprio la volontà di escludere le risorse dell'alto mare¹².

Ricadono certamente nell'ambito di applicazione della Convenzione sulla biodiversità e del suo Protocollo le risorse genetiche marine che si trovano nelle aree sottoposte alla giurisdizione di uno Stato costiero. Infatti, a ben vedere, l'art. 15 della Convenzione di Rio ha avuto come effetto quello di estendere i diritti sovrani sulle risorse biologiche, che gli Stati già vantavano in base al diritto internazionale generale, alle risorse genetiche in esse contenute¹³. Ai fini di definire la portata della

¹⁰ In particolare, l'art. 5 della Convenzione vincola gli Stati a cooperare per la preservazione della biodiversità nelle aree al di là della giurisdizione degli Stati.

¹¹ *Contra*, in modo alquanto apodittico, Rothwell e Stephens ritengono applicabile la Convenzione di Rio anche alle risorse genetiche dei fondi marini, salvo poi specificare che l'UNCLOS prevale a titolo di *lex specialis* (ROTHWELL, STEPHENS, *The International Law of the Sea*², Oxford/Portland (Oregon), 2016, p. 143).

¹² MORGERA, TSIUMANI, BUCK, *Unraveling the Nagoya Protocol. A Commentary on the Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing to the Convention on Biological Diversity*, Leiden/Boston, 2014, p. 76. Nel senso che « il Protocollo di Nagoya non si estende all'intero ambito di applicazione dell'art. 4 della Convenzione, come le attività che si svolgono in aree marine situate fuori della giurisdizione nazionale » ha preso posizione il legislatore europeo (regolamento (UE) 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal Protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione, G.U.U.E. 20 maggio 2014 L 150, p. 59 ss., considerando n. 8).

¹³ Si tratta di uno dei non numerosi esempi di una norma pattizia fortemente innovativa rispetto al diritto internazionale generale vigente, che ha portato nel volgere di pochi anni alla formazione di una nuova consuetudine di contenuto ad essa corrispondente. Ciò è stato

giurisdizione degli Stati costieri sulle risorse biologiche, la stessa Convenzione di Rio rinvia alle norme internazionali sul diritto del mare (art. 22, par. 2): essa si estende quindi, oltre che alle acque interne e a quelle arcipelagiche, al mare territoriale, alla zona economica esclusiva (ZEE), nonché alla piattaforma continentale¹⁴. Quanto appena detto è suffragato dall'esame della prassi, da cui emergono numerosi esempi di accordi reciprocamente concordati (MATs) conclusi da Stati costieri con enti stranieri, relativamente allo sfruttamento delle risorse genetiche del mare territoriale e della ZEE¹⁵.

Per quanto riguarda, invece, le risorse genetiche dell'alto mare, allo stato attuale esse sono sottoposte a un regime di libero accesso che non prevede alcun obbligo di condivisione dei benefici. Per quanto non contemplata espressamente dalla «Costituzione dei mari e degli oceani», l'attività di bioprospezione per fini di ricerca o commerciali è stata considerata dagli Stati un uso legittimo dell'alto mare, cui si applica il principio di libertà *ex art. 87 dell'UNCLOS*¹⁶. Dai contorni assai incerti resta invece il regime giuridico delle risorse genetiche situate nell'Area, per lo più appartenenti ad organismi estremofili di grande interesse per la scienza e l'industria¹⁷.

In questo contesto, l'Accordo BBNJ introduce un'unica e innovativa disciplina per l'accesso alle risorse genetiche dell'alto mare e dell'Area, nonché per la ripartizione dei benefici che derivano dal loro utilizzo. L'Accordo lascia però irrisolto il problema relativo al coordinamento con il Protocollo di Nagoya, nelle ipotesi in cui le medesime risorse genetiche siano suscettibili di ricadere – a seconda di come sia stato ottenuto il

facilitato dall'elevatissimo numero di ratifiche della Convenzione, la quale conta attualmente (24 giugno 2024) ben 196 parti. Minore (141 alla stesa data) è il numero delle parti del Protocollo di Nagoya; fra queste, assai deplorabilmente, non figura l'Italia.

¹⁴ In argomento cfr. WOLFRUM, MATZ, *The Interplay of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Convention on Biological Diversity*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2000, p. 456 ss.; CATALDI, *Biotechnology and Marine Biogenetic Resources: the Interplay Between UNCLOS and the CBD*, in *Biotechnology and International Law* (a cura di Francioni, Scovazzi), Oxford/Portland (Oregon), 2006, p. 99 ss.; SALPIN, *The Law of the Sea: A Before and an After Nagoya?*, in *The 2010 Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing in Perspective. Implications for International Law and Implementation Challenges* (a cura di Morgera, Buck, Tsioumani), Leiden/Boston, 2012, p. 158 ss.; LALLIER, BROGGIATO *et. al.*, *Marine Genetic Resources and the Access and Benefit-Sharing Legal Framework*, in *The Marine Microbiome—An Untapped Source of Biodiversity and Biotechnological Potential* (a cura di Stal, Cretoi), Cham, 2016, p. 453 ss. Ai presenti fini, non è necessario approfondire la questione se le norme della UNCLOS in tema di ricerca scientifica siano conciliabili con l'obbligo degli Stati costieri di favorire l'accesso alle risorse genetiche *ex art. 15, par. 2*, della CBD.

¹⁵ Per alcuni esempi, v. FEDDER, *Marine Genetic Resources, Access and Benefit Sharing*, London/New York, 2017, p. 106 ss.

¹⁶ *Ibidem*, p. 59 ss.

¹⁷ Cfr. SCOVAZZI, *The Rights to Genetic Resources*, cit., p. 217 ss.

substrato biologico – tanto nell’ambito di applicazione del Protocollo, quanto dell’Accordo. Si tratta di ipotesi tutt’altro che teoriche, per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, è assai frequente che gli esemplari di animali, piante e microorganismi si trovino sia in aree al di fuori della giurisdizione nazionale, sia nel mare territoriale, sia nella ZEE o nella piattaforma continentale di uno o più Stati. Si pensi agli *stock* ittici «a cavallo» fra ZEE e alto mare, alle specie migratorie, anadrome e catadrome, oppure alle specie sedentarie che si trovano sulla piattaforma continentale, al di qua e al di là del limite esterno entro cui si esercita la sovranità statale¹⁸. Basteranno qui due esempi per mettere in evidenza la difficoltà di collegare una risorsa genetica ad una specifica area marina. Il primo è quello dell’anguilla europea, una specie catadroma che si riproduce nel Mar dei Sargassi (compreso nella ZEE di alcuni Stati), per poi attraversare l’alto mare e le aree marine sottoposte alla giurisdizione degli Stati europei, e trascorrere gran parte del proprio ciclo di vita nelle acque dolci¹⁹. Un altro esempio emblematico è fornito dal *planus minutus* (c.d. granchio di Colombo), conosciuto come «autostoppista del mare» perché è solito attaccarsi ad altri animali, come le tartarughe marine, in modo da percorrere enormi distanze²⁰.

In secondo luogo, è piuttosto comune la presenza degli stessi geni in specie diverse fra di loro: è quindi possibile che organismi presenti soltanto in alto mare (o nell’Area) condividano parte del genoma con organismi che vivono nelle zone sottoposte alla giurisdizione di uno o più Stati costieri.

In terzo luogo, la sovrapposizione fra i due regimi deriverà dal fatto che le risorse genetiche al di là della giurisdizione statale, anche dopo l’entrata in vigore dell’Accordo BBNJ, potranno essere acquisite da navi battenti la bandiera di Stati non parti, oppure essere state raccolte e conservate *ex situ* in un periodo precedente. Due precisazioni sono necessarie al riguardo. In assenza di indicazioni chiare nel Protocollo di Nagoya, è diffuso il convincimento secondo cui gli Stati che abbiano la disponibilità materiale di risorse genetiche acquisite legittimamente prima della sua entrata in vigore, ne possano disporre senza obblighi di condivisione dei benefici a vantaggio dello Stato di origine²¹. Inoltre, l’Accordo BBNJ (art. 10, par. 1) riconosce agli Stati parti la facoltà, al momento della firma o della ratifica, di optare per la non applicazione delle disposizioni dell’Accordo all’utilizzo delle risorse genetiche e delle sequenze digitalizzate raccolte o generate prima della sua entrata in vigore.

¹⁸ Sulla distribuzione geografica delle specie marine, con efficaci rappresentazioni grafiche, si veda il motore di ricerca presente in <https://mapper.obis.org>.

¹⁹ Alcuni brevetti sono già stati rilasciati su invenzioni che sfruttano le proprietà anticancerogene e antibiotiche di lectine ricavabili, fra le altre specie, dall’*anguilla anguilla*, come il brevetto statunitense n. 20020001600A1 relativo al trattamento di alcune patologie della pelle (consultabile in <https://www.uspto.gov>).

²⁰ Sequenze genetiche dei nucleotidi di questo organismo sono consultabili nei principali *database* online, come l’European Nucleotide Archive, <https://www.ebi.ac.uk/ena/browser>.

²¹ Cfr. regolamento (UE) 511/2014, cit., art. 2, par. 1.

3. Problemi connessi alla presenza delle medesime risorse genetiche in aree del globo che travalicano i confini degli Stati non riguardano, evidentemente, soltanto le specie marine²²: è notorio che l'*habitat* di moltissime specie terrestri si estende sul territorio di più Stati. Ugualmente numerose sono le risorse genetiche terrestri conservate *ex situ* fuori dallo Stato di origine, acquisite prima dell'entrata in vigore del Protocollo di Nagoya.

A partire dagli anni '90 del secolo scorso, alcuni Stati appartenenti ad una stessa macroregione geografica hanno predisposto sistemi di gestione comune delle risorse genetiche condivise²³, al fine di evitare una «corsa al ribasso» a beneficio dei bioprospettori, e pervenire ad una soluzione il più possibile equa²⁴. Al di là di questi esempi, ispirati alla logica del «cartello», frequenti sono tuttavia i casi in cui singoli Stati hanno autorizzato l'accesso a risorse genetiche condivise, senza che gli altri Stati di origine abbiano ricavato alcun vantaggio dalla transazione.

La questione era ben presente ai negoziatori del Protocollo di Nagoya. Tuttavia, quest'ultimo prevede in termini molto vaghi che gli Stati sul cui territorio siano presenti le medesime risorse genetiche debbano sforzarsi di cooperare, se del caso con il coinvolgimento dei popoli indigeni e delle comunità locali interessate (art. 11)²⁵. Al contempo richiede alle parti di prendere in considerazione l'opportunità e le modalità di un meccanismo globale per la condivisione dei benefici derivanti dalle risorse genetiche «that occur in transboundary situations or for which it is not possible to grant or obtain prior informed consent» (art. 10). Si tratta di una disposizione di non agevole interpretazione. In verità, alcuni Paesi africani avevano proposto di includere in questo meccanismo globale le risorse al di là della giurisdizione nazionale; tuttavia, nelle ultime ore del negoziato, la presidente della COP 10 propose l'attuale formulazione dell'articolo, senza alcun ulteriore discussione sul punto²⁶. A fronte di una disposizione molto generica, la possibilità di inserire le risorse genetiche dell'alto mare e dell'Area nell'eventuale meccanismo globale *ex art. 10* – in quanto risorse per le quali non è possibile ottenere il previo consenso informato – non è stata esclusa in uno studio commissionato dal Segretario esecutivo²⁷.

²² DUTFIELD, *Transboundary Resources, Consent and Customary Law*, *Law, Environment and Development Journal*, 2013, p. 259 ss.

²³ Con riferimento alle esperienze di SAARC, ASEAN e Comunità andina, v. KARIYAWASAM, *Access to Biological Resources and Benefit-Sharing: Exploring a Regional Mechanism to Implement the Convention on Biological Diversity (CBD) in SAARC Countries*, *European Intellectual Property Review*, 2007, p. 325 ss.

²⁴ FEDDER, *op. cit.*, p. 112 ss.

²⁵ Cfr. MORGERA, TSIUMANI, BUCK, *op. cit.*, p. 209 ss.

²⁶ *Ibidem*, p. 198.

²⁷ V. BAGLEY, PERRON-WELCH, *Study to Identify Specific Cases of Genetic Resources and Traditional Knowledge Associated with Genetic Resources that Occur in Transboundary Situations or for Which It Is Not Possible to Grant or Obtain Prior Informed Consent*, CBD/SBI/3/15/Add. 1, 13 luglio 2020,

Questo dibattito risulta largamente superato dopo l'approvazione dell'Accordo BBNJ. Anche ammettendo che l'art. 10 del Protocollo di Nagoya consenta, in linea di principio, l'inclusione nel sistema globale di risorse genetiche fuori dalla giurisdizione degli Stati, lo stesso Protocollo (art. 4, par. 4) contiene una clausola di «priorità condizionata», secondo cui esso risulta cedevole, per gli Stati parti di entrambi gli strumenti, in presenza di «a specialized international access and benefit-sharing instrument [...] that is consistent with, and does not run counter to the objectives of the Convention and this Protocol»²⁸. Certo, in base alla clausola suddetta, il meccanismo di cui all'art. 10 del Protocollo risulterebbe cedevole rispetto all'Accordo BBNJ soltanto nei rapporti fra gli Stati parti di entrambi gli strumenti; mentre continuerebbe ad applicarsi a quegli Stati che non abbiano ratificato l'Accordo BBNJ; tuttavia, avrebbe poco senso riaprire un nuovo negoziato sulle risorse genetiche marine per un regime giuridico destinato ad avere un'applicazione del tutto residuale.

Non sarebbe tuttavia corretto interpretare il suddetto art. 4, par. 4, nel senso che il Protocollo cessa di applicarsi alle risorse genetiche delle aree marine sottoposte alla giurisdizione degli Stati parti, quando esse si trovino *anche* in organismi rientranti nel regime specializzato dell'Accordo BBNJ. La volontà degli Stati costieri²⁹ di rinunciare ai propri diritti sovrani (e ai conseguenti vantaggi economici) su una quota non trascurabile delle risorse genetiche marine non si ricava in alcun modo dal testo dell'Accordo BBNJ, né emerge dai suoi lavori preparatori. Occorre dunque cercare altrove la soluzione del problema.

4. Varie norme dell'Accordo BBNJ prendono in considerazione i diritti e gli interessi degli Stati costieri, in particolare attribuendo loro un ruolo rilevante nella creazione delle aree marine protette in porzioni dell'alto mare adiacenti ad aree sottoposte alla loro giurisdizione³⁰.

La necessità di tutelare gli interessi degli Stati costieri anche nel caso delle risorse genetiche «transzionali» era stata avvertita durante la conferenza intergovernativa da

https://www.google.it/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.cbd.int/doc/c/dc5e/a26e/df117d678fa1c0a4685aace0/sbi-03-15-add1-en.docx&ved=2ahUKEwil_q3MtZqHAXWE_7sIHXMpBygQFnoECBEQAQ&usq=AOvVaw1P8rpl5LAZUnDd1sQJ62zd, pp. 5, 7 e 18, dove si menziona anche il caso delle risorse genetiche marine presenti sia al di qua, sia al di là, della giurisdizione nazionale.

²⁸ Sul punto v. MORGERA, TSIOMANI, BUCK, op. cit., p. 84; RICHERZHAGEN, *The Nagoya Protocol: Fragmentation or Consolidation?, Resources*, 2014, n. 3, p. 135 ss.

²⁹ Nel caso delle specie anadrome e catadrome, si intenda più propriamente: Stato di origine.

³⁰ Cfr. Accordo BBNJ, artt. 14, 41 e 52. In argomento, si veda il contributo di CALIGIURI, *L'interazione tra Accordo BBNJ e strumenti, quadri giuridici e organismi regionali e subregionali che si applicano alle aree marine al di là delle giurisdizioni nazionali*, in questo *Volume*.

alcuni Stati e dalla stessa Presidente. Ella aveva proposto, al riguardo, l'inserimento di una disposizione secondo la quale:

«[i]n cases where activities with respect to marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction may result in the exploitation of marine genetic resources which are found in areas both within and beyond national jurisdiction, the prior consent of the coastal State concerned shall be required»³¹.

La bozza di accordo del 27 novembre del 2019³², pur mantenendo fra parentesi quadre il riferimento alla previa notifica e alla consultazione dello Stato costiero, non menziona più la necessità del previo consenso informato di questo Stato. Neppure su questa versione è stato possibile raggiungere un accordo, a causa dell'opposizione di vari Paesi economicamente avanzati, come Stati Uniti e Corea del Sud³³. L'intero comma è stato quindi espunto, dalla bozza rivista («further refreshed draft text») del 12 dicembre 2022³⁴.

Occorre dunque prendere atto che la versione finale dell'Accordo BBNJ non contiene specifiche disposizioni concernenti le risorse genetiche situate sia fuori, sia entro la giurisdizione nazionale, e non menziona gli Stati costieri nelle disposizioni in tema di ABS e di trasferimento tecnologico³⁵. Preme sottolineare che, di per sé, l'entrata in vigore dell'Accordo BBNJ non peggiorerà la posizione di questi ultimi Stati rispetto alla situazione presente, in cui le risorse dell'alto mare sono liberamente accessibili senza obblighi di condivisione³⁶. Allo stato attuale, nel caso delle risorse

³¹ *President's Aid to Negotiations*, A/CONF.232/2019/1, 3 dicembre 2018, <https://digitallibrary.un.org/record/1661607?ln=ar&v=pdf>.

³² *Revised Draft Text of an Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction*, 27 novembre 2019, https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/revised_draft_text_a.conf_.232.2020.11_advance_unedited_version_mark-up.pdf.

³³ Si vedano in tal senso le osservazioni sottoposte alla conferenza intergovernativa prima del 20 febbraio 2020, https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/textual_proposals_compilation_article-by-article_-_15_april_2020.pdf, pp. 79 e 81. Perplesità erano state espresse anche dall'IUCN (ivi, p. 83); sul punto cfr. MOLENAAR, *Multilateral Creeping Coastal State Jurisdiction and the BBNJ Negotiations*, *The Int. Journal of Marine and Coastal Law*, 2021, p. 35 ss.

³⁴ Cfr. A/CONF.232/2023/2, 12 dicembre 2022, https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/aconf-232-2023-2_track_changes_en.pdf.

³⁵ Accordo BBNJ, artt. 14, 41, par. 3, e 52, par. 12.

³⁶ Anche in assenza di una remunerazione a beneficio dello Stato costiero, pertanto, in caso di prelievo in alto mare delle risorse genetiche transzonali sarebbe comunque soddisfatto l'art. 5,

genetiche transzonali risulta sempre più vantaggioso il prelievo nelle aree al di là della giurisdizione nazionale. In futuro, l'aspirante utilizzatore tenderà a rivolgersi al sistema multilaterale, oppure ad aprire un negoziato bilaterale con uno Stato costiero³⁷, a seconda di quale soluzione risulterà per lui maggiormente conveniente.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, l'opportunità di remunerare gli sforzi degli Stati costieri, che hanno contribuito alla conservazione delle risorse genetiche presenti (anche) in alto mare, può desumersi dall'oggetto e scopo dell'Accordo BBNJ. Nel preambolo, che ricalca quello dell'UNCLOS, si afferma che l'Accordo si ispira a principi di equità e intende contribuire a realizzare un ordine economico giusto³⁸; la condivisione giusta ed equa dei benefici delle risorse genetiche costituisce inoltre uno degli obiettivi dell'Accordo *ex art.* 9, lett. *a*); mentre l'art. 7, lett. *d*), eleva l'equità a principio che deve guidare le Parti nel perseguimento degli obiettivi dell'Accordo. Difficilmente potrebbe definirsi equo un nuovo sistema di ABS che ignorasse totalmente la natura transzonale di talune delle risorse incluse nel sistema multilaterale. Del resto, l'assenza di indicazioni nella disciplina convenzionale non rappresenta un ostacolo a che la questione venga affrontata dalla COP, quando questa sarà chiamata a stabilire in dettaglio le modalità di ripartizione dei benefici³⁹, le quali dovranno essere «mutually supportive of and adaptable to other access and benefit-sharing instruments»⁴⁰.

Sempre il preambolo dell'Accordo BBNJ sottolinea «the need to respect the balance of rights, obligations and interests set out in the Convention». Occorre allora chiedersi se l'equilibrio di interessi raggiunto nella UNCLOS potrebbe ispirare l'individuazione di forme di raccordo fra il nuovo regime multilaterale e quello di Rio-Nagoia (improntato al rapporto bilaterale fra utilizzatore delle risorse genetiche e Stato fornitore).

Come è noto, nelle zone adiacenti dell'alto mare, la UNCLOS limita la libertà di pesca, imponendo specifici obblighi di cooperazione fra gli Stati di bandiera e gli Stati costieri⁴¹. A ben vedere, l'equilibrio raggiunto nella Convenzione si giustifica alla luce

par. 2, dell'Accordo BBNJ, secondo cui quest'ultimo deve essere interpretato ed applicato in modo da *non compromettere* il funzionamento degli altri strumenti internazionali rilevanti, fra i quali rientra il Protocollo di Nagoya.

³⁷ Nel caso delle specie anadrome e catadrome: Stato di origine.

³⁸ Sul principio di equità come « *Grundnorm* » del'UNCLOS, si vedano le considerazioni di WOLFRUM, *The Impact of the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Progressive Development of International Law*, *Indian Journal of Int. Law*, 1999, p. 615 ss.

³⁹ Accordo BBNJ, art. 14, paragrafi 7 e 9.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 14, par. 9.

⁴¹ UNCLOS, cit., art. 116; come è noto, l'obbligo di cooperazione è stato ulteriormente specificato dall'Accordo ai fini dell'applicazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 relative alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transzonali e degli stock ittici altamente migratori (New York, 4 agosto

di esigenze di conservazione che non vengono in rilievo (almeno negli stessi termini) con riguardo alle campagne di bioprospezione⁴². In ogni caso, persino per le specie anadrome e catadrome, la Convenzione non riconosce allo Stato costiero diritti esclusivi di pesca: sarebbe pertanto del tutto illogico ricavare in via analogica il divieto di prelievo dei campioni dal divieto di pesca in alto mare di queste specie⁴³. *A fortiori*, con riferimento alle altre specie non è possibile interpretare l'Accordo BBNJ, nella parte in cui fa salvi i diritti degli Stati costieri su ZEE e piattaforma continentale (art. 5, par. 1), nel senso che esso richieda il previo consenso informato dello Stato costiero: soluzione, come si è visto, esclusa nel corso della conferenza intergovernativa.

È piuttosto il principio del reciproco sostegno che dovrebbe spingere, in fase attuativa, per una soluzione idonea ad assicurare un giusto equilibrio fra gli interessi della comunità internazionale e degli Stati costieri che più contribuiscono alla conservazione delle risorse genetiche transzonali. Come evidenziato da Pavoni, oltre che sul piano interpretativo, il principio della *mutual supportiveness* opera come criterio che deve guidare la produzione normativa internazionale⁴⁴. Nel caso qui in esame, il principio è positivizzato dallo stesso Protocollo di Nagoya, il quale consente sì agli Stati di creare nuovi regimi specializzati di ABS, a condizione però che essi supportino e non vadano contro gli obiettivi del sistema di Rio-Nagoya (art. 4, par. 2)⁴⁵. Se correttamente intesa, questa disposizione richiede agli Stati parti, in sede di negoziato dei sistemi specializzati di ABS, non soltanto di non pregiudicare gli obiettivi del Protocollo in un'ottica di *stand still*, bensì di fare i ragionevoli sforzi per favorirne il raggiungimento, se del caso promuovendo una distribuzione dei benefici più equa rispetto allo *status quo*.

5. Diverse soluzioni sono astrattamente possibili per assicurare una partecipazione degli Stati costieri ai benefici che derivano dallo sfruttamento commerciale delle risorse genetiche transzonali. Prendendo come modello l'art. 11 del Protocollo di Nagoya, si potrebbe ipotizzare l'apertura di negoziati fra un apposito organo stabilito dalla COP

1995, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2167, p. 3 ss.): sia consentito di rinviare sul punto a VEZZANI, *Jurisdiction in International Fisheries Law: Evolving Trends and New Challenges*, Milano, 2020, p. 79 ss.

⁴² L'attività di bioprospezione attraverso il prelievo di un singolo organismo o di alcune sue cellule non produce, di per sé, significativi impatti sull'ambiente marino, se non nei casi di specie di cui restino pochissimi esemplari. Danni ambientali possono comunque verificarsi nel caso in cui le modalità di prelievo prevedano catture accidentali, o rechino pregiudizio a componenti biotiche o abiotiche degli ecosistemi interessati.

⁴³ VEZZANI, op. cit., p. 68 ss.

⁴⁴ PAVONI, *Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law-Making: A Watershed for the 'WTO-and-Competing-Regimes' Debate?*, *European Journal of Int. Law*, 21, 2010, p. 666 ss.

⁴⁵ Cfr. MORGERA, TSIOMANI, BUCK, op. cit., p. 93 ss.

dell'Accordo BBNJ e lo Stato o gli Stati interessati, ogniqualvolta si tratti di stabilire la modalità di ripartizione dei vantaggi, relativamente ad una risorsa genetica transzonale. Questa soluzione ha però lo svantaggio di prevedere negoziati lunghi e il cui esito potrebbe dipendere dal potere negoziale di ciascuno Stato costiero, più che essere improntato a considerazioni di equità.

Decisamente preferibile sarebbe stabilire *ex ante* criteri per la ripartizione dei benefici (monetari e non monetari) il più possibile chiari ed oggettivi, affidando ad un apposito organo internazionale di esperti la loro applicazione ai casi concreti. Astrattamente, tali criteri potrebbero tenere conto di fattori biologici quali il legame degli organismi marini con l'ecosistema terrestre e le acque sottoposte alla giurisdizione statale, da cui dipende la ripartizione degli oneri di conservazione. Ad esempio, nel caso delle specie catadrome o anadrome, sembrerebbe logica una maggiore partecipazione ai benefici degli Stati di origine, rispetto al caso in cui ad essere utilizzate siano le risorse genetiche di *stock* ittici a «cavallo», una piccola quota dei quali si trovi nella ZEE di uno Stato costiero. Altri elementi che potrebbero venire in considerazione sono il grado di sviluppo economico dello Stato costiero interessato⁴⁶ e gli sforzi di conservazione da questo profusi, anche attraverso la creazione di aree marine protette.

La predisposizione di apposite tabelle contribuirebbe a rendere trasparente il metodo di calcolo della percentuale da attribuire in ciascun caso allo Stato costiero, rispetto al totale conferito al sistema multilaterale. Sia pur in un diverso contesto, un modello è fornito dall'art. 82 UNCLOS, che ha introdotto una formula matematica per il calcolo dei pagamenti o contributi in natura da versare all'Autorità internazionale dei fondali marini, in caso di sfruttamento da parte dello Stato costiero delle risorse non viventi della piattaforma continentale al di là di 200 miglia.

Al fine di agevolare una maggiore partecipazione all'Accordo BBNJ, sarebbe auspicabile che della soluzione appena prospettata beneficiassero solo gli Stati parti di tale Accordo, continuando a trovare applicazione agli Stati terzi il regime attuale, che non garantisce alcun beneficio agli Stati costieri di origine delle risorse genetiche transzonali⁴⁷.

6. Meno problematica risulta l'interazione con il sistema di Rio-Nagoya, per quanto concerne il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali associate, finalizzato ad assicurare il rispetto degli obblighi di ABS.

In base all'Accordo BBNJ, chi intenda realizzare campagne di bioprospezione in una determinata area marina al di là della giurisdizione nazionale dovrà notificarne l'intenzione con almeno sei mesi di anticipo, o quanto prima, al Meccanismo di

⁴⁶ Cfr. Accordo BBNJ, artt. 11, par. 6 e 40, lett. d).

⁴⁷ Ciò risulterebbe del tutto in linea con quanto disposto dall'art. 62, secondo il quale le parti dell'Accordo BBNJ devono incoraggiare gli Stati terzi alla ratifica o adesione.

scambio delle informazioni (Clearing House Mechanism)⁴⁸, il quale genererà automaticamente un identificativo standardizzato⁴⁹. Al più tardi entro un anno, gli utilizzatori dovranno altresì comunicare l'esatta area geografica dove sono stati prelevati i campioni, nonché in quali collezioni *ex situ* e in quali banche dati siano stati depositati i supporti biologici e le sequenze genetiche digitalizzate (art. 12, par. 5). Gli Stati parti dovranno, altresì, comunicare l'utilizzo e la commercializzazione delle risorse genetiche ad opera di persone sottoposte alla propria giurisdizione (art. 12, par. 8).

Ai fini del corretto funzionamento dell'Accordo, è indispensabile che gli Stati predispongano efficaci meccanismi di controllo, onde evitare che taluni prelievi sfuggano al monitoraggio, e vengano brevettati e/o commercializzati prodotti o procedimenti che utilizzano le risorse genetiche dell'alto mare o dell'Area senza alcuna condivisione dei benefici. Ciò richiederà uno sforzo significativo da parte delle pubbliche amministrazioni, che beneficeranno certamente dell'esperienza (in certi casi ventennale) maturata dagli Stati in applicazione del Protocollo di Nagoya.

Come è noto, gli Stati parti del Protocollo sono tenuti a designare punti di controllo (*checkpoint*), incaricati di raccogliere o ricevere le informazioni pertinenti, relative all'origine delle risorse genetiche utilizzate all'interno del proprio territorio, in modo da verificare che l'acquisizione sia avvenuta nel rispetto del previo consenso informato del Paese fornitore e sulla base di termini reciprocamente concordati⁵⁰. Le informazioni così raccolte, «including from internationally recognized certificates of compliance where they are available»⁵¹, sono trasmesse al Meccanismo di condivisione delle informazioni e alle autorità dello Stato fornitore della risorsa genetica, in modo da assicurare la massima trasparenza.

Da quanto precede si evince che i *checkpoint* sono tenuti a raccogliere informazioni circa l'origine delle risorse, anche con riferimento a quelle per le quali non sia disponibile un certificato idoneo a provare che il materiale genetico sia stato ottenuto conformemente alla normativa del Paese che ha espresso il consenso. Fra queste risorse rientrano quelle prelevate da Stati che non prevedono alcuna restrizione all'accesso e, secondo l'interpretazione che pare preferibile, quelle che non ricadono nell'ambito di applicazione del Protocollo di Nagoya, comprese le risorse genetiche delle aree marine al di là della giurisdizione nazionale⁵². Infatti, in assenza di un certificato di conformità internazionalmente riconosciuto rilasciato da uno Stato costiero o che detenga le risorse *ex situ*, spetta ai *checkpoint* accertare che i campioni non siano stati ottenuti in violazione di norme statali di ABS.

⁴⁸ Accordo BBNJ, art. 12, par. 2.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 12, par. 3.

⁵⁰ Protocollo di Nagoya, cit., art. 17.

⁵¹ *Ibidem*, art. 17, par. 1, lett. a), iii).

⁵² MORGERA, TSILOUMANI, BUCK, op. cit., p. 278.

Il sistema di monitoraggio e di scambio di informazioni predisposto dal Protocollo di Nagoya fornirà un supporto al funzionamento del sistema multilaterale dell'Accordo BBNJ anche per quanto riguarda lo sfruttamento delle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche. Occorre tenere presente che la pesca e le altre attività tradizionali si svolgono soprattutto nelle acque vicine alla costa, di modo che le conoscenze di popoli indigeni e comunità costiere riguardano, per lo più, specie che trascorrono almeno una parte del proprio ciclo di vita nelle acque sotto la giurisdizione di uno o più Stati costieri⁵³. Dunque, le conoscenze tradizionali alle quali fa riferimento l'Accordo BBNJ sono, salvo casi eccezionali, le stesse ricomprese entro l'ambito di applicazione del Protocollo di Nagoya.

L'Accordo BBNJ menziona oltre trenta volte, nel preambolo e in quindici distinti articoli, i popoli indigeni e le comunità locali, fornendo nel complesso una tutela adeguata dei diritti che essi vantano sulle conoscenze tradizionali relative alle risorse genetiche marine. In particolare, l'art. 13, riproducendo sostanzialmente l'art. 7 del Protocollo di Nagoya⁵⁴, richiede il loro «free, prior and informed consent or approval and involvement». Sia pur senza far espressamente riferimento ai *community protocols* e al diritto consuetudinario indigeno⁵⁵, l'Accordo richiede altresì che l'accesso alle conoscenze tradizionali e il loro uso avvengano sulla base di termini reciprocamente concordati (art. 13).

Il Protocollo di Nagoya può favorire la corretta attuazione delle disposizioni suddette, nella misura in cui impone agli Stati parti di informare i potenziali utilizzatori delle conoscenze tradizionali circa gli obblighi di condivisione dei benefici (art. 12, par. 2), e di promuovere un'equa ripartizione dei benefici anche attraverso lo strumento dei *community protocols* (art. 12, par. 3). Inoltre, vincola le parti a prendere tutte le misure legislative o regolamentari necessarie per assicurare che le conoscenze tradizionali relative alle risorse genetiche utilizzate sotto la propria giurisdizione siano state legittimamente acquisite, e che siano stati rispettati i termini reciprocamente concordati, secondo quanto previsto dalla normativa dello Stato in cui si trovano le comunità detentrici (art. 16, par. 1)⁵⁶.

7. Uno degli aspetti maggiormente controversi dell'Accordo BBNJ ha riguardato l'inclusione nel regime di ABS della componente intangibile-informativa delle risorse

⁵³ Cfr. GREER, HARVEY, *Blue Genes: Sharing and Conserving the World's Aquatic Biodiversity*, London/Sterling, 2004, pp. 36, 38 e 51.

⁵⁴ MORGERA, TSIUOMANI, BUCK, op. cit., p. 170 ss.

⁵⁵ Cfr. invece Protocollo di Nagoya, cit., art. 12.

⁵⁶ Occorre nondimeno osservare che l'attività di monitoraggio da parte dei *checkpoint* nazionali ex art. 17 del Protocollo, non si applica alla verifica dei requisiti di PIC e MAT's sulle conoscenze tradizionali (v. sul punto MORGERA, TSIUOMANI, BUCK, op. cit., p. 268 ss.).

genetiche («digital sequence information», DSI), fortemente voluta dai Paesi del «Sud Globale» e, viceversa, osteggiata dai Paesi tecnologicamente più avanzati.

L'Accordo utilizza l'espressione «digital sequence information», comune nella prassi onusiana pur in assenza di una definizione condivisa⁵⁷. Certamente il nucleo di queste informazioni è costituito dalle sequenze digitalizzate dei frammenti di DNA e RNA, espresse attraverso le iniziali delle cinque basi azotate (adenina, guanina, citosina, timina e uracile) che compongono i nucleotidi. In aggiunta a dette sequenze, le informazioni in questione, latamente intese, possono ricomprendere metadati relativi all'espressione dei geni, alle proprietà delle proteine da essi codificati, a metaboliti cellulari, all'origine geografica del campione da cui è stato ottenuto il DNA sequenziato⁵⁸, ecc.

Grazie agli sviluppi della bioinformatica, della proteomica e della biologia sintetica, nonché dell'intelligenza artificiale, è oggi possibile creare geni e amminoacidi attraverso la sintesi in laboratorio delle sequenze di DNA, senza dover accedere ai campioni biologici⁵⁹. Per fare un solo esempio, nel 2017 un gruppo di ricercatori canadesi ha creato in laboratorio una versione sintetica del virus del vaiolo equino, le cui sequenze genetiche erano contenute nel *database* GeneBank, senza bisogno di acquisire campioni tangibili⁶⁰. Inoltre taluni *software*, come BLAST⁶¹, consentono ai biologi di ricercare sequenze che codificano proteine con proprietà analoghe a quelle già note, sempre senza bisogno di accedere ai campioni fisici.

La circostanza che le sequenze nucleotidiche digitalizzate siano per lo più contenute in *database online* liberamente accessibili dalla comunità scientifica, ha favorito negli ultimi anni un rapido sviluppo delle conoscenze e delle applicazioni

⁵⁷ Cfr. *Digital Sequence Information on Genetic Resources*, CBD/COP/DEC/15/9, 19 dicembre 2022, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-09-en.pdf>, punto 1.

⁵⁸ Cfr. *Report of the Ad-Hoc Technical Expert Group on Digital Sequence Information on Genetic Resources*, CBD/DSI/AHTEG/2020/1/7, 20 marzo 2020, <https://www.cbd.int/doc/c/ba60/7272/3260b5e396821d42bc21035a/dsi-ahteg-2020-01-07-en.pdf>; LAIRD *et al.*, *A Fact-Finding and Scoping Study on Digital Sequence Information on Genetic Resources in the Context of the Convention on Biological Diversity and the Nagoya Protocol*, CBD/DSI/AHTEG/2018/1/3, 10 gennaio 2018, <https://www.cbd.int/doc/c/e95a/4ddd/4baea2ec772be28edcd10358/dsi-ahteg-2018-01-03-en.pdf>, p. 2 ss.

⁵⁹ *Report of the Ad Hoc Technical Expert Group on Synthetic Biology*, UNEP/CBD/SYNBIO/AHTEG/2015/1/3, 7 ottobre 2015, <https://www.cbd.int/kb/record/meetingDocument/106031>.

⁶⁰ ROURKE *et al.*, *Policy Opportunity to Enhance Sharing for Pandemic Research, Science*, vol. 368, 2020, n. 6492, p. 717. Secondo le stime disponibili, esistono oltre 1600 *database*, contenenti trilioni di basi nucleotidiche di DNA (BAGLEY, PERRON-WELCH, *op. cit.*, p. 25).

⁶¹ Basic Local Alignment Search Tool, <https://blast.ncbi.nlm.nih.gov/Blast.cgi>, sul cui funzionamento v. CITTERICH *et al.*, *Fondamenti di bioinformatica*, Bologna, 2018, p. 70 ss.

biotecnologiche⁶². Ciò rappresenta, tuttavia, una forma di condivisione dei benefici non monetari⁶³ inadeguata, se non accompagnata da un significativo trasferimento di tecnologie e competenze, che permetta anche ai Paesi tecnologicamente meno avanzati di poter trarre beneficio dall'accesso alle informazioni genetiche. La situazione attuale è ben distante dal raggiungimento di questo obiettivo⁶⁴. In particolare, l'«*enclosure*» delle risorse genetiche marine, attraverso la loro brevettazione, ha sinora beneficiato un numero ridotto di grandi imprese multinazionali con sede nei Paesi del «Nord Globale»⁶⁵.

Fermo restando che il sequenziamento di una risorsa genetica costituisce un utilizzo della stessa che può essere disciplinato dalle legislazioni nazionali in tema di ABS⁶⁶, il libero accesso alle sequenze digitalizzate, attraverso le principali banche dati online e senza indicazione dell'origine geografica delle stesse, rischia di incentivare una nuova forma di biopirateria «sintetica»⁶⁷, consentendo agli utilizzatori di aggirare i sistemi basati sull'accesso alla componente tangibile⁶⁸.

⁶² LAWSON, ROURKE, *Open Access DNA, RNA and Amino Acid Sequences: The Consequences and Solutions for the Interational Regulation of Access and Benefit Sharing*, in *Griffith Law School Research Paper No. 16-12*, 2016, p. 2 ss.

⁶³ In tal senso v. RABITZ, REYNOLDS, TSIUMANI, *Emerging Technologies in Biodiversity Governance: Gaps and Opportunities for Transformative Governance*, Cambridge, 2022, p. 148.

⁶⁴ MOVILLA PATEIRO, op. cit., p. 184 s.

⁶⁵ Secondo uno studio del 2018, il 47% delle quasi 13.000 sequenze genetiche di origine marina associate ad invenzioni brevettate è riferibile a brevetti depositati da una sola impresa, la BASF (BLASIAK *et al.*, *Corporate Control and Global Governance of Marine Genetic Resources*, *Science Advances*, 2018, vol. 4, n. 6, p. 2). Sull'«*enclosure*» delle risorse genetiche, v., più in generale, BOYLE, *The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain*, *Law & Contemporary Problems*, 2003, p. 33 ss.; VEZZANI, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui "global commons"*, *Rivista critica del diritto privato*, 2013, p. 433 ss.

⁶⁶ Per riferimenti alle legislazioni nazionali che considerano le sequenze genetiche come un prodotto dell'utilizzazione, in quanto tale sottoposto al meccanismo di ripartizione dei benefici, v. BAGLEY *et al.*, *Fact-Finding Study on How Domestic Measures Address Benefit-Sharing Arising from Commercial and Non-Commercial Use of Digital Sequence Information on Genetic Resources and Address the Use of Digital Sequence Information on Genetic Resources for Research and Development*, CBD/DSI/AHTEG/2020/1/5, 20 gennaio 2020, <https://www.cbd.int/doc/c/428d/017b/1b0c60b47af50c81a1a34d52/dsi-ahteg-2020-01-05-en.pdf>, p. 11 ss.

⁶⁷ SERVICK, *Rise of Digital DNA Raises Biopiracy Fears: Genetic Databases Are a Gray Area in International Benefit-Sharing Agreements*, 17 novembre 2016, <https://www.science.org/content/article/rise-digital-dna-raises-biopiracy-fears>.

⁶⁸ MORGERA, *The Need for an International Legal Concept of Fair and Equitable Benefit Sharing*, *European Journal of Int. Law*, 2016, p. 353 ss.; TSIUMANI, *Beyond Access and Benefit-Sharing: Lessons from the Law and Governance of Agricultural Biodiversity*, *The Journal of World Intellectual Property*, 2018, p. 106 ss.

Queste considerazioni hanno sollecitato l'apertura, in tutti i principali sistemi internazionali di ABS, di negoziati volti a disciplinare l'accesso e l'utilizzo delle sequenze genetiche digitalizzate. In tal senso si è mossa la FAO, nel quadro dell'Accordo sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, sia pur senza pervenire a risultati significativi a causa delle posizioni divergenti degli Stati⁶⁹. La questione dovrà necessariamente essere affrontata in futuro⁷⁰, in sede di applicazione del futuro accordo dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle pandemie, per quanto riguarda le sequenze dei microrganismi con potenziale pandemico⁷¹.

A seguito della decisione 13/16 della COP⁷², si è aperto un dibattito anche nel quadro della Convenzione di Rio e del Protocollo di Nagoya, nonostante il convincimento di alcuni Stati che questi due strumenti disciplinassero soltanto l'accesso ai campioni fisici⁷³. Il tema è particolarmente divisivo⁷⁴. Soprattutto gli Stati più industrializzati temono che restringere l'accesso alle informazioni genetiche digitalizzate potrebbe determinare una scarsità artificiale e ostacolare lo sviluppo scientifico (c.d. «tragedia degli anti-commons»⁷⁵). Di converso, i Paesi c.d.

⁶⁹ Sull'interruzione dei negoziati nel 2019, v. TSIOMANI, *Fair and Equitable Benefit-Sharing in Agriculture. Reinventing Agrarian Justice*, London/New York, 2021, p. 24 s.

⁷⁰ HAMPTON, *Pathogen Dematerialization and the ABS Loophole*, *Journal of Law and the Biosciences*, 2023, p. 1 ss.; HAMPTON, et. al., 'Equity' in the Pandemic Treaty: The False Hope of Access and Benefit-Sharing, *Int. and Comparative Law Quarterly*, 2023, p. 939 ss.

⁷¹ Cfr. *Proposal for the WHO Pandemic Agreement*, UN Doc. A/INB/9/3 Rev.1, 22 aprile 2024, https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9_3Rev1-en.pdf. Il progetto di accordo, che auspicabilmente dovrebbe essere adottato nei prossimi mesi, si autoqualifica (art. 12, par. 2, lett. g) come uno strumento specializzato di ABS ai sensi dell'art. 4, par. 4, del Protocollo di Nagoya. Nell'attuale versione, non contiene alcun riferimento alle sequenze genetiche digitalizzate. Sempre nel quadro dell'OMS, tali sequenze sono menzionate invece nel *PIP Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and Other Benefits. Second Edition*, 2021, <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/341850/9789240024854-eng.pdf?sequence=1>, p. 13, punto 5.2.4, dove si evidenzia anche la necessità di ulteriori studi in materia.

⁷² *Digital Sequence Information on Genetic Resources*, CBD/COP/DEC/XIII/16, 16 dicembre 2016, <https://www.cbd.int/decisions/cop/13/16>.

⁷³ Questa interpretazione si fonda su una lettura testuale dell'art. 2 della Convenzione di Rio, che definisce le risorse genetiche come « materiale » genetico, sembrando quindi riferirsi ai frammenti di DNA come substrato materiale, e non come componente intangibile e informativa.

⁷⁴ Cfr. LAWSON, HUMPHRIES, ROURKE, *Challenging the Existing Order of Knowledge Sharing Governance with Digital Sequence Information on Genetic Resources*, *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2024, p. 237 ss.

⁷⁵ Sulla nozione di *anti-commons*, v. HELLER, *The Tragedy of Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, *Harvard Law Review*, 1998, p. 621 ss.

«megadiversi» sono restii a rinunciare ad una quota maggiore dei benefici che potrebbero ottenere estendendo alle sequenze digitalizzate il sistema bilaterale di ABS. In ogni caso, pare difficilmente attuabile la soluzione fondata sul previo consenso informato dello Stato di origine, come condizione di accesso alle sequenze genetiche digitalizzate. Non soltanto perché molte sequenze genetiche già presenti nelle banche dati non contengono indicazioni circa l'origine geografica dei campioni biologici, e perché risulta estremamente complesso tracciare l'accesso ai dati e il loro trasferimento a terzi⁷⁶. Ma, soprattutto, perché numerosi prodotti e procedimenti che utilizzano le sequenze genetiche sono il frutto dell'elaborazione di una quantità estremamente elevata di dati; circostanza, questa, che rende praticamente impossibile ottenere il consenso di tutti gli Stati di origine e individuare il contributo di ciascuna sequenza ai fini della ripartizione dei benefici.

Nel dicembre 2022, con la decisione 15/9, la COP ha deciso di stabilire un meccanismo multilaterale per la ripartizione dei benefici derivanti dalle sequenze genetiche, incluso attraverso la creazione un fondo globale⁷⁷. A tal fine, è stato istituito un gruppo di lavoro aperto *ad hoc*, che dovrà sottoporre una proposta alla COP 16 calendarizzata per fine ottobre 2024⁷⁸. Dalla decisione 15/9 si nota come gli sforzi della comunità internazionale si stiano orientando verso un modello di *bounded openness*⁷⁹: vale a dire, un accesso alle sequenze senza bisogno di ottenere il previo consenso dello Stato che vanta diritti sovrani sul campione da cui è stata ottenuta la sequenza, accompagnato però da un meccanismo di ripartizione dei benefici a vantaggio della comunità internazionale. Restano tuttavia ancora molti aspetti irrisolti.

Come emerge dai commenti degli Stati e dal primo rapporto del gruppo di lavoro aperto, uno degli aspetti più controversi riguarda proprio l'opportunità di considerare l'origine geografica in sede di ripartizione dei benefici⁸⁰, così come il coordinamento del sistema multilaterale con le legislazioni nazionali che prevedono sistemi di ABS⁸¹. A fronte di un gruppo di Stati (Cina, Brasile, Colombia e Pakistan), favorevoli ad una maggiore, se non esclusiva, remunerazione degli Stati fornitori delle risorse⁸², altri (tra

⁷⁶ Per un'approfondita disamina sul punto, v. HUMPHRIES *et al.*, *Traceability Approaches for Marine Genetic Resources Under the Proposed Ocean (BBNJ) Treaty*, *Frontiers in Marine Science*, 2021, p. 1 ss.

⁷⁷ CBD/COP/DEC/15/9, cit., punto 16.

⁷⁸ *Ibidem*, punto 18. Sugli sviluppi più recenti v. LAWSON, HUMPHRIES, ROURKE, op. cit.

⁷⁹ Cfr. MAY, *Bounded Openness: The Future Political Economical of Knowledge Management*, *European Intellectual Property Review*, 2011, p. 477 ss.

⁸⁰ *Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group on Benefit-Sharing from the Use of Digital Sequence Information on Genetic Resources on its First Meeting*, CBD/WGDSI/1/3, 18 novembre 2023, p. 10, punto 26.

⁸¹ *Ibidem*, p. 13, punto 63.

⁸² *Synthesis of Views Pursuant to Decision 15/9*, CBD/WGDSI/1/2/Add.1, 4 ottobre 2023, <https://www.cbd.int/doc/c/9c66/554e/54f525a088e9f0cddd85c645/wgdsi-01-02-add1-en.pdf>, pp. 9 e 31.

cui Stati Uniti, Regno Unito, Canada) non ritengono fattibile ed auspicabile questa soluzione⁸³. Come nel caso delle risorse marine transnazionali, riemerge dunque, in questo diverso contesto, la tensione fra modello multilaterale e pretese sovrane degli Stati di origine delle risorse genetiche (materiali e immateriali).

8. In un contesto, come evidenziato *supra*, del tutto *in fieri*, è stata necessaria l'intransigente ostinazione dei Paesi del «Sud Globale», e in particolar modo del gruppo africano, per fare prevalere l'idea secondo cui lasciare fuori dall'Accordo BBNJ le sequenze genetiche digitalizzate avrebbe reso obsoleto l'intero meccanismo multilaterale. Come risultato finale, l'Accordo si distingue per essere il primo grande trattato multilaterale a prevedere espressamente una ripartizione dei benefici monetari e non monetari derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche dematerializzate (artt. 9, lett. a), e 14). La disciplina convenzionale si caratterizza per una formulazione generica, che lascia aperte molteplici soluzioni in sede attuativa. Ad esempio, l'Accordo impegna gli Stati ad assicurare, «in accordance with current international practice and to the extent practicable» che le banche dati sottoposte alla propria giurisdizione consentano di ricostruire l'origine delle risorse genetiche marine al di là della giurisdizione nazionale (art. 12, par. 6) e che, «where practicable», comunichino al Meccanismo di condivisione dei dati le utilizzazioni di tali risorse occorse nell'ambito della propria giurisdizione (art. 12, par. 8).

Considerato che gli stessi *database* contengono miliardi di sequenze genetiche la cui origine è di per sé indistinguibile, risulta difficile comprendere come gli Stati potrebbero attuare efficacemente queste disposizioni, se non: a) prevedendo l'obbligo *pro futuro* per tutti gli utilizzatori di sequenze genetiche digitalizzate di indicare l'origine geografica al momento dell'inserimento delle stesse nelle banche dati; oppure b) creando nuove banche dati specificamente riservate alle risorse genetiche rientranti nell'ambito di applicazione dell'Accordo BBNJ. Si tratterebbe, in ogni caso, di due soluzioni non molto efficaci nello scenario attuale. L'obbligo di indicazione dell'origine delle risorse genetiche sequenziate, se previsto soltanto con riferimento a quelle rientranti nell'ambito di applicazione dell'Accordo BBNJ, sarebbe facilmente aggirabile, omettendo di indicare l'origine della risorsa, o indicando un'origine non corrispondente al vero; oppure depositando la sequenza in banche dati diverse, con lo specifico intento di sottrarsi agli obblighi di condivisione dei benefici.

Il Segretariato della Convenzione di Rio, compiacendosi per l'adozione dell'Accordo BBNJ, ha evidenziato l'importanza della *mutual supportiveness* in tema di ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle sequenze genetiche digitalizzate⁸⁴. Non si può che concordare quanto alla necessità di assicurare coerenza,

⁸³ *Ibidem*, pp. 10, 19 e 31.

⁸⁴ A/CONF.232/2023/INF.5, cit., p. 122.

complementarietà e sinergia fra i negoziati paralleli in corso, per far sì che i diversi sistemi di ABS si sostengano a vicenda.

Per conseguire tale obiettivo, pare indispensabile completare quanto prima il meccanismo multilaterale in discussione nel quadro della Convenzione di Rio. Più che inglobare gli altri sistemi specializzati, tale meccanismo dovrebbe avere natura residuale, sul modello del sistema previsto dall'art. 10 del Protocollo di Nagoya, al fine di disincentivare tentativi di *free riding*. Sicuramente dovrebbe applicarsi alle sequenze genetiche non disciplinate da regimi speciali di ABS o di cui non sia possibile individuare l'origine, e ogniqualvolta non sia determinabile il preciso contributo di ciascuna informazione genetica alla realizzazione del prodotto o procedimento da parte dell'utilizzatore.

9. Diversamente da altri strumenti internazionali, come il Trattato FAO sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, l'Accordo BBNJ non opera come *lex specialis*, rispetto alla Convenzione di Rio e al Protocollo di Nagoya, i quali non si occupano delle risorse genetiche al di là della giurisdizione degli Stati. Sussiste, cionondimeno, un'interazione fra i due regimi normativi.

Innanzitutto, le norme del Protocollo di Nagoya che prevedono obblighi procedurali di monitoraggio dell'origine e dell'utilizzo delle risorse genetiche (e delle conoscenze tradizionali associate), possono indirettamente contribuire alla corretta attuazione dell'Accordo BBNJ. L'impiego del Protocollo come «stampella» dell'Accordo BBNJ è del tutto in linea con il principio sancito dall'art. 4, par. 3, del Protocollo stesso, secondo cui quest'ultimo deve essere attuato «in a mutually supportive manner» con gli altri strumenti internazionali rilevanti.

Maggiormente problematica risulta, invece, l'interazione fra i due sistemi per quanto riguarda le risorse genetiche che si trovano sia all'interno, sia al di fuori della giurisdizione degli Stati. Si ritiene che la dimensione normativa del principio della *mutual supportiveness* richieda agli Stati parti dell'Accordo BBNJ di sforzarsi in buona fede per trovare una soluzione equa, che non svuoti interamente di contenuto i diritti sovrani vantati dagli Stati costieri sulla base del sistema di Rio-Nagoya (nonché del diritto internazionale generale), quando si troveranno a definire in dettaglio le modalità di ripartizione dei benefici, riconoscendo il maggiore contributo di detti Stati alla conservazione delle risorse genetiche transzonali.

Un compito assai complesso sarà anche l'individuazione di soluzioni efficaci per la ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle sequenze genetiche digitalizzate, questione che si troverà nei prossimi anni al centro di negoziati paralleli in diversi contesti istituzionali. La creazione di un meccanismo *ad hoc* per le sequenze genetiche di organismi prelevati nelle aree marine al di là della giurisdizione nazionale, eventualmente attraverso la creazione di un'apposita banca dati, rischia di essere del tutto inefficace, se non affiancata: a) da un sistema di monitoraggio dell'origine geografica dei campioni da cui sono ottenute tutte le sequenze genetiche, e/o b) da un

sistema di condivisione dei benefici destinato ad applicarsi in maniera residuale, quando non sia possibile risalire all'origine delle sequenze o al loro specifico contributo.

Il percorso è ancora lungo. Come osservato icasticamente dal delegato islandese alla conclusione del negoziato dell'Accordo BBNJ, «while this adoption is a victory for multilateralism, this is only the beginning. Nothing has been conserved or protected. No benefits have been shared»⁸⁵.

SIMONE VEZZANI

Abstract. — The BBNJ Agreement fills a regulatory gap concerning bioprospecting at sea and represents a major step towards the fair and equitable sharing of the benefits deriving from the utilization of marine genetic resources (MGRs) found on the high seas or in the Area. With a view to implementing the Agreement, however, there are a number of complex issues that remain to be addressed. Among them, it stands out the interaction with the Convention on Biological Diversity (CBD) and the Nagoya Protocol, whose access and benefit-sharing (ABS) mechanism applies to MGRs and associated TK in areas under the jurisdiction of coastal States or stored ex situ. The Protocol will certainly contribute to the proper implementation of the BBNJ Agreement, in terms of monitoring the use of marine genetic resources and associated traditional knowledge. However, the interaction between the two regulatory systems is not free from problems. One should consider that some genetic resources falling within the scope of BBNJ Agreement are also present in areas under the jurisdiction of one or more coastal States. While acknowledging the need to pay due regard for the rights and legitimate interests of coastal States, the BBNJ Agreement does not set precise ABS criteria in the case of “straddling MGRs” located both in areas beyond national jurisdiction and in the territorial sea, EEZ or continental shelf of one or more States. The need for coherence, complementarity and synergies is even more pressing to develop, under the BBNJ Agreement, a workable solution on the sharing of benefits deriving from the use of digital sequence information (DSI). At a time when parallel processes are underway within the CBD and other specialized ABS instruments, all these efforts to regulate DSI databases need to be mutually supportive, in order to avoid gaps and inconsistencies between the different multilateral regimes.

⁸⁵ A/CONF.232/2023/INF.5, cit., p. 54.

L'INTERAZIONE TRA L'ACCORDO BBNJ E STRUMENTI, QUADRI GIURIDICI E ORGANISMI REGIONALI E SUBREGIONALI CHE SI APPLICANO ALLE AREE MARINE AL DI LÀ DELLE GIURISDIZIONI NAZIONALI

SOMMARIO: 1. L'ambito di applicazione dell'art. 5, par. 2, Accordo BBNJ. – 2. *Segue*: cenni sul rapporto tra l'art. 5, par. 2, e l'art. 237 UNCLOS. – 3. *Segue*: la natura relativa dell'art. 5, par. 2. – 4. L'identificazione degli strumenti e quadri giuridici e degli organismi regionali e subregionali con una competenza nelle ABNJ. – 5. Il ruolo riservato agli strumenti e quadri giuridici e agli organismi esistenti nel processo decisionale relativo all'istituzione e al funzionamento di strumenti di gestione per area, tra cui le AMP, nell'ambito dell'Accordo BBNJ. – 6. Possibili modelli di cooperazione tra gli strumenti e quadri giuridici e gli organismi regionali e subregionali esistenti e la COP dell'Accordo BBNJ.

1. La norma dell'*Accordo sulla conservazione e uso sostenibile della diversità biologica in aree oltre la giurisdizione nazionale* (Accordo BBNJ)¹ che definisce l'interazione tra questo accordo e altri regimi convenzionali esistenti è l'art. 5, par. 2, il quale recita:

«This Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and bodies».

Il c.d. principio del *not undermine* era indicato già nella risoluzione 72/249 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite come punto essenziale a cui il negoziato per la definizione del futuro Accordo BBNJ si sarebbe dovuto conformare².

¹ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction* (New York, 19 giugno 2023), United Nations, *Treaty Collection*, chapter XXI, sub chapter 10.

on-line: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2023/06/20230620%2004-28%20PM/Ch_XXI_10.pdf

² UN Doc. A/RES/72/249, 19 gennaio 2018, par. 7. La risoluzione affermava già che il processo negoziale e i suoi risultati «should not undermine existing relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional and sectoral bodies». In merito alla interpretazione della formula *not undermine* contenuta nella risoluzione si vedano le interessanti riflessioni di SCANLON, *The art of “not undermining”: possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction*, in *ICES Journal of Marine Science*, vol. 75, 2018, p. 405 ss., pp. 407-408.

La citata clausola ha chiaramente lo scopo di assicurare la compatibilità tra i diversi strumenti e quadri giuridici e organismi competenti per le aree marine al di là delle giurisdizioni nazionali (ABNJ) e il nuovo accordo, ma la sua formulazione lascia alcuni importanti dubbi interpretativi.

La disposizione si discosta nella sua formulazione dal linguaggio generalmente adottato dalle tradizionali clausole di compatibilità presenti nei trattati internazionali, le quali si premurano di assicurare la prevalenza di un trattato sull'altro, la non alterazione di diritti e obblighi tra due trattati o di non pregiudicare l'applicazione di un trattato anteriore rispetto ad un trattato successivo. Ciò mostra come la formulazione di questa disposizione sia frutto di un consenso politico in sede negoziale³.

Sebbene l'Accordo BBNJ preveda di non compromettere (*not undermine*) gli strumenti e quadri giuridici e gli organismi esistenti, esso, tuttavia, non fornisce criteri giuridici chiari né modalità operative attraverso le quali questo risultato dovrebbe essere raggiunto.

Poiché il termine *undermine* ha diversi significati a seconda del contesto, la sua interpretazione porta a diversi risultati. In particolare, ciò è tanto più evidente se il concetto di *not undermine* è applicato ad un organismo giuridico esistente o, più in generale, ad un quadro normativo esistente. Ne consegue, infatti, che si possano individuare almeno due approcci interpretativi alla clausola in questione⁴.

Un primo approccio imporrebbe che l'Accordo BBNJ non comprometta le funzioni e il mandato istituzionale degli strumenti e quadri giuridici e degli organismi rilevanti e non si sovrapponga alla loro area di competenza⁵; in altri termini, l'Accordo BBNJ dovrebbe essere interpretato ed applicato in modo da non creare un quadro istituzionale con un mandato sovrapposto a quello degli strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti o frustrarne la capacità di operare. Questo, chiaramente, solo nel caso in cui questi ultimi siano titolari di competenze per l'adozione di misure vincolanti per gli Stati contraenti nelle ABNJ.

Un secondo approccio richiederebbe che l'Accordo BBNJ non comprometta l'efficacia delle misure definite dagli strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti;

³ La singolarità della formulazione dell'art. 5, par. 2, trova un eguale solo nell'ambito di un altro accordo, lo *United Nations Fish Stocks Agreement* (UNFSA) del 1995, nel cui contesto, il termine *undermine* è utilizzato nelle seguenti disposizioni: artt. 7, par. 2, lett. a); 17, par. 14; 16, par. 2; 17, par. 4; 18; 20, par. 7; 23, par. 3, e 33, par. 2.

⁴ SCANLON, *The art of "not undermining": Possibilities within existing architecture to improve environmental protections in areas beyond national jurisdiction*, op. cit., pp. 406–407.

⁵ Cina, *Written submission of China to PrepCom (20 April 2017)*, https://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom_files/streamlined/China.pdf. Si veda anche W. DUAN, *China's participation in the discussion on marine protected areas in the BBNJ negotiations and its implications*, *Marine Policy*, vol. 145, 2023, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X2200313X>.

in altri termini esso dovrebbe operare in modo «compatibile» con le misure adottate da questi ultimi⁶, con il fine di contribuire a migliorarne l'attuazione e l'efficacia, ad esempio predisponendo misure di completamento.

Se si adottasse il primo approccio interpretativo, il campo di applicazione dell'Accordo BBNJ sarebbe molto ristretto e le occasioni in cui questo accordo potrebbe trovare applicazione preferenziale sarebbero ridotte dal punto di vista geografico, se si tiene in considerazione che gli strumenti e quadri giuridici e gli organismi esistenti coprono già alcune delle aree marine di maggiore interesse per la protezione della biodiversità⁷, o limitate a supplire alle carenze di strumenti, quadri giuridici o organismi i cui principi ispiratori e il sistema di *governance* siano superati, in quanto non basati ad esempio sull'approccio ecosistemico e sull'approccio precauzionale⁸ o, ancora, in caso di sovrapposizione di competenze tra strumenti, quadri giuridici o organismi in merito ad una medesima ABNJ. Più in generale, è stato osservato come un tale approccio interpretativo della clausola *not undermine* potrebbe essere utilizzato come una scusante per i Paesi leader di un qualche strumento, quadro giuridico o organismo esistente, costituito su base regionale o subregionale, per tutelare propri interessi in alto mare, ritenendo una qualsiasi misura adottata ai sensi dell'Accordo BBNJ come un elemento che comprometta (*undermine*) il funzionamento dello strumento, quadro giuridico o organismo interessato.

⁶ Si noti che l'Argentina parlando a nome dei Paesi latinoamericani e riflettendo un'opinione ampiamente condivisa dal G77 e dal Gruppo africano, aveva espresso una preferenza per un processo obbligatorio di riconoscimento da parte di un organismo BBNJ delle misure adottate nell'ambito di strumenti e organismi esistenti. L'Argentina, tuttavia, osservava che l'attenzione si sarebbe dovuta concentrare sulla comunicazione e sulla valutazione della compatibilità delle misure adottate da strumenti e organismi pertinenti con l'obiettivo e gli standard dell'Accordo BBNJ, di modo che per le misure ritenute incompatibili, la COP dell'Accordo BBNJ avrebbe dovuto aprire un processo di dialogo per raggiungere la compatibilità.

⁷ Ma non tutte; ad esempio, l'area di applicazione della CCAMLR è limitata alle aree a sud di 60° S e tra questa latitudine e la Zona di Convergenza Antartica, che fa parte dell'ecosistema marino antartico; in pratica, esiste un gran numero di aree non coperte dai meccanismi esistenti e adiacenti alle acque sotto la giurisdizione della Commissione sulla conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR), dove le misure gestionali potrebbero essere decise nel quadro dell'Accordo BBNJ senza limiti di interferenza con altri organismi.

⁸ Questo è il caso delle RFMO che sono incentrate sulla gestione dei tonni e al contrario di altre organizzazioni di pesca non hanno modernizzato il loro mandato (si veda *Report of the Joint Meeting of Tuna RFMOs on the Implementation of the Ecosystem Approach to Fisheries Management*, 12-14 December, 2016, FAO Headquarters, Rome, Italy, http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/common_oceans/docs/JointTunaRFMO_EBFM_Meeting.pdf); o ancora è il caso di alcune RFMO, come ad esempio l'Organizzazione della pesca nell'Atlantico sud-orientale, che rimangono legate a un processo decisionale basato sul consenso, il quale può ostacolare una conservazione efficace, senza aver introdotto meccanismi di voto ne caso in cui questo consenso non sia raggiunto.

Il secondo approccio interpretativo sembrerebbe pertanto da preferire. Ma è necessario esaminare più nel dettaglio le norme dell'Accordo BBNJ per avere una idea più precisa dell'ambito di applicazione dell'art. 5, par. 2.

L'analisi che verrà condotta non prenderà in considerazione il rapporto di compatibilità tra l'Accordo BBNJ e i processi di valutazione di impatto ambientale previsti dagli strumenti e quadri giuridici competenti e dagli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali competenti, in quanto esso è già definito dall'art. 29 dell'Accordo⁹ in termini di dettaglio che superano le incertezze interpretative sollevate in merito all'art. 5, par. 2; ci si soffermerà, invece, sugli strumenti di gestione per area, tra cui le aree marine protette (AMP), di cui alla Parte III dell'Accordo.

2. Se l'art. 5, par. 2, dell'Accordo BBNJ si preoccupa di definire un modello di compatibilità con gli strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti operanti nelle ABNJ, si deve sottolineare che tale clausola sembra ribadire lo *status* privilegiato che questi accordi si sono visti riconoscere già nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)¹⁰ in base all'art. 237, il quale recita come segue:

«1. The provisions of this Part are without prejudice to the specific obligations assumed by States under special conventions and agreements concluded previously which relate to the protection and preservation of the marine environment and to agreements which may be concluded in furtherance of the general principles set forth in this Convention.

2. Specific obligations assumed by States under special conventions, with respect to the protection and preservation of the marine environment, should be carried out in a manner consistent with the general principles and objectives of this Convention»¹¹.

Ne deriva che sebbene la Conferenza delle Parti (COP) abbia attribuite una serie di competenze, tra le quali la possibilità di decidere l'istituzione di strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, e nonostante il ruolo riconosciuto agli strumenti e

⁹ L'art. 28 dell'Accordo BBNJ è intitolato proprio «Relationship between this Agreement and environmental impact assessment processes under relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies».

¹⁰ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

¹¹ Si deve sottolineare come l'art. 237 UNCLOS escluda gli accordi relativi alla protezione e preservazione dell'ambiente marino dal vaglio di compatibilità con la UNCLOS (si veda art. 311, par. 5, UNCLOS). Per maggiori approfondimenti sulla portata dell'articolo in questione, si veda CZYBULKA, *Article 237*, in *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, PROELSS (ed), 2017, p. 1596 ss.

quadri giuridici e organismi esistenti nel processo di consultazione per l'istituzione di questi strumenti o per l'adozione delle misure di gestione, ivi comprese le misure di emergenza, gli Stati contraenti di tali strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti potrebbero sempre avere l'opportunità (o l'interesse) ad ostacolare l'intervento della COP invocando la non compatibilità delle decisioni assunte da questo organismo invocando una violazione dell'art. 237 UNCLOS e, in ultima analisi, la necessità di preservare l'integrità della stessa UNCLOS.

Questo tipo di reclamo chiaramente opererebbe al di fuori dell'Accordo BBNJ, in quanto tale accordo non conferisce agli strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti di attivare ad esempio il Tribunale internazionale del diritto del mare (ITLOS) in funzione consultiva. Ma una tale soluzione è invece praticabile nell'ambito del sistema della UNCLOS, ai sensi dell'art. 138 del Regolamento dell'ITLOS che stabilisce che lo stesso può dare un parere consultivo «on a legal question if an international agreement related to the purposes of the Convention specifically provides for the submission to the Tribunal of a request for such an opinion».

Dunque, non è escluso, in principio, che l'ITLOS interpretando le norme pertinenti della UNCLOS possa ritenere che le decisioni assunte dalla COP nell'ambito dell'Accordo BBNJ possano essere incompatibili con l'applicazione degli accordi richiamati dall'art. 237 UNCLOS e in ultimo incompatibili con gli obblighi della stessa UNCLOS¹². Un tale rischio è tanto più alto quanto più ampio è il divario tra Stati contraenti la UNCLOS (e contraenti degli strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti) e Stati contraenti anche l'Accordo BBNJ.

3. Una delle caratteristiche delle clausole di compatibilità è la loro natura relativa¹³. Tali clausole sono infatti incorporate in uno specifico trattato e, pertanto, vincolano solo le parti contraenti di quel trattato (primo trattato); pertanto, secondo la regola *pacta tertiis neque nocent neque iuvant*, uno Stato terzo non può essere vincolato da queste

¹² Si veda quanto affermato dall'ITLOS nel parere consultivo sul cambiamento climatico e il diritto internazionale del 21 maggio 2024 (https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf): «The Tribunal notes that Part XII of the Convention does not preclude States from adopting more rigorous measures to protect and preserve the marine environment than provided for therein. However, *such measures must be consistent with the Convention and other rules of international law*. The Tribunal notes that the recently adopted BBNJ Agreement expresses the need for a global framework under the Convention to better address the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction and provides for the use of area-based management tools, including MPAs» (par. 440, corsivo aggiunto).

¹³ VON DER DECKEN, *Article 30. Application of successive treaties relating to the same subject matter, in Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*², DÖRR, SCHMALENBACH (eds), 2018, p. 539 ss., p. 547, par. 18.

clausole. Ne consegue che, come è ovvio, se gli Stati contraenti del primo trattato sono identici agli Stati contraenti del trattato in relazione al quale la clausola è applicabile (secondo trattato), il rapporto tra i due trattati è chiaro. Se invece gli Stati contraenti non sono identici, la clausola diventa rilevante solo per gli Stati contraenti entrambi i trattati.

Nondimeno, si deve osservare che l'Accordo BBNJ aspira a diventare un accordo quasi universale come si desume dal suo art. 62, il quale prevede che le Parti contraenti incoraggino le Parti non contraenti a diventarne parte e ad adottare leggi e regolamenti coerenti con le sue disposizioni. Qualora ciò dovesse verificarsi, raggiungendo un numero di ratifiche significativo in rapporto agli Stati della comunità internazionale, come è avvenuto nel caso della gestione dell'Area internazionale dei fondali marini e della creazione dell'Autorità, o se si prende ad esempio un caso verificatosi al di fuori del sistema della UNCLOS, con il Trattato di Washington sull'Antartide, l'Accordo BBNJ tenderà ad imporsi come un regime giuridico oggettivo, ovvero vincolante *de facto* anche gli Stati non contraenti.

Rimane da constatare come lo stesso Accordo abbia comunque previsto da subito la possibilità di un coinvolgimento degli Stati non contraenti, ad esempio attraverso forme di cooperazione con gli strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti competenti nelle ABNJ, quindi, coinvolgendo Stati che, pur aderendo a questi strumenti, non abbiano necessariamente ratificato l'Accordo. Più difficile è invece trovare una base giuridica nell'Accordo BBNJ che autorizzi la COP a promuovere dei protocolli d'intesa o altre forme di cooperazione con i Paesi non contraenti per il rispetto degli strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, che saranno creati, ma al di fuori di aree marine di competenza di strumenti e quadri giuridici e organismi esistenti.

4. La UNCLOS pone l'accento sull'obiettivo generale di preservare e proteggere l'ambiente marino, sia a livello mondiale che regionale e in base alle diverse fonti di inquinamento, come specificato nella sua Parte XII. Tutti gli Stati hanno l'obbligo, enunciato nell'art. 192 UNCLOS, di «proteggere e preservare l'ambiente marino»¹⁴. L'art. 197 UNCLOS inoltre stabilisce uno specifico obbligo di cooperazione tra gli Stati per formulare ed elaborare regole, standard e prassi e procedure internazionali

¹⁴ L'art. 192 UNCLOS è ritenuto corrispondere ad una norma di diritto consuetudinario e produttiva di obblighi *erga omnes*; si veda in tal senso CZYBULKA, *Article 192*, in *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, PROELSS (ed), 2017, p. 1277 ss., p. 1884 ss., paragrafi 21-22. Più in generale, sull'interpretazione dell'art. 192 UNCLOS si veda l'interpretazione fornita dall'ITLOS nel parere consultivo sul cambiamento climatico e il diritto internazionale del 21 maggio 2024, cit., paragrafi 384-400.

finalizzate alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino e, dove necessario, anche attraverso le organizzazioni internazionali competenti¹⁵.

In adempimento a questi obblighi, nel tempo, gli Stati hanno dato vita ad una gamma di strumenti e quadri giuridici e organismi a livello mondiale, regionale, subregionale e settoriale con una competenza in materia di preservazione e protezione dell'ambiente marino e, più in particolare, nella *governance* della biodiversità marina nelle ABNJ.

L'art. 5, par. 2, dell'Accordo BBNJ che pur valorizza il ruolo di questi soggetti, non li identifica, lasciando una incertezza sull'ambito di applicazione della norma stessa.

Sembra ragionevole che la disposizione debba essere interpretata nel senso che il suo campo di applicazione copra anche gli strumenti e quadri giuridici e gli organismi che gli Stati dovessero creare in futuro su base globale, regionale, subregionale o settoriale.

Quali siano invece gli strumenti e quadri giuridici e gli organismi già esistenti è più difficile a dirsi. Secondo uno studio del 2018, questi organismi ammonterebbero almeno a 52¹⁶, tra organizzazioni che fanno parte del sistema delle Nazioni Unite ma senza personalità giuridica internazionale, organizzazioni internazionali, convenzioni, organizzazioni regionali di gestione della pesca (RFMO), diversi meccanismi finanziari e organismi scientifici¹⁷.

In questa analisi ci limiteremo a fare riferimento solo a quelli esistenti su un piano regionale e subregionale e dei quali si possono individuare le seguenti tre tipologie, in base al quadro di cooperazione nella protezione e preservazione dell'ambiente marino che mettono in essere:

- e. Programmi relativi ai mari regionali (*Regional Seas Programmes*): sono gestiti dall'UNEP o supportati da essa; sono 18 e si limitano a favorire lo scambio di informazioni, la cooperazione tramite l'organizzazione di conferenze e workshop o a fornire assistenza legale e tecnica per l'adempimento di specifici obblighi internazionali da parte degli Stati coinvolti. Tra questi programmi, si annoverano 5 convenzioni su mari regionali che estendono il loro ambito di applicazione anche alle ABNJ: la *Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nord-orientale* (Convenzione OSPAR)¹⁸; la *Convenzione sulla*

¹⁵ Sull'interpretazione dell'art. 194 UNCLOS, si veda l'ITLOS, parere consultivo sul cambiamento climatico e il diritto internazionale, 21 maggio 2024, cit., paragrafi 300-311.

¹⁶ LANGLET, VADROT, *Not "undermining" who? Unpacking the emerging BBNJ regime complex*, in *Maritime Policy*, vol. 147, 2023, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X22004195?via%3DiHub>.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Convention for the protection of the marine environment of the North-East Atlantic* (Parigi, 22 settembre 1992), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2354, p. 67 ss. on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202354/v2354.pdf>

conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (Convenzione CAMLR)¹⁹; la *Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo* (Convenzione di Barcellona)²⁰; la *Convenzione per la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente della regione del Pacifico meridionale* (Convenzione di Noumea)²¹; la *Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Pacifico sud-orientale* (Convenzione di Lima)²², e due programmi marini regionali, nell'ambito delle quali gli Stati parti hanno iniziato a esaminare le questioni relative alla biodiversità marina nelle ABNJ: la *Convenzione di Abidjan per la cooperazione nella protezione, nella gestione e nello sviluppo dell'ambiente marino e costiero della costa atlantica della regione dell'Africa occidentale, centrale e meridionale*²³ e la *Convenzione di Nairobi per la protezione, la gestione e lo sviluppo dell'ambiente marino e costiero dell'Oceano Indiano occidentale*²⁴;

- f. Organizzazioni / Accordi di gestione della pesca (RFMO / RFMA): hanno competenze precise e adottano misure generalmente vincolanti per gli Stati parti; allo stato attuale si annoverano un totale di 16 RFMO²⁵ e 2 RFMA, la

¹⁹ *Convention on the conservation of Antarctic marine living resources* (Canberra, 20 maggio 1980), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1329, p. 47 ss.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201329/volume-1329-I-22301-English.pdf>

²⁰ *Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean* (Barcellona 16 febbraio 1976. Emendata il 10 giugno 1995), United Nations, *Treaty Series*, vol. 2942.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202942/volume-2942-A-16908.pdf>

²¹ (Noumea, 24 novembre 1986).

²² *Agreement on regional co-operation in combating pollution of the South-East Pacific by oil and other harmful substances in cases of emergency* (Lima, 12 novembre 1981), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1648.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201648/v1648.pdf>

²³ (Abidjan, 23 marzo 1981).

²⁴ (Nairobi, giugno 1985). Per maggiori informazioni, si veda: UNEP, *Regional Seas Programmes Covering Areas Beyond National Jurisdictions*, Regional Seas Reports and Studies No. 202, 2017, https://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/Regional_seas_programmes_AB_NJ.pdf.

²⁵ Le 16 RFMO si suddividono così: cinque organizzazioni di tonni: *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* (CCSBT), *Inter-American Tropical Tuna Commission* (IATTC), *International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas* (ICCAT), *Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC) e *Western & Central Pacific Fisheries Commission* (WCPFC); due organizzazioni di pesci anadromi: *North Atlantic Salmon Conservation Organization* (NASCO) e *North Pacific Anadromous Fish Commission* (NPAFC); otto organizzazioni generiche (tutte le specie tranne il tonno, i pesci anadromi e le balene): *Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR), *General Fisheries Commission for the Mediterranean* (GFCM), *North Atlantic Fella Organization* (NAFO), *North East Atlantic Fisheries Commission* (NEAFC), *North Pacific Fisheries Commission* (NPFCA), *South East Atlantic Fisheries Organisation* (SEAFO), *Southern Indian Ocean*

- Convenzione per la regolamentazione della caccia alle balene*²⁶ e l'*Accordo per prevenire la pesca d'altura non regolamentata nell'Oceano Artico centrale*²⁷ che hanno competenza normativa per conservare e gestire la pesca nella ABNJ di riferimento;
- g. Grandi ecosistemi marini (*Large Marine Ecosystems*): se ne contano allo stato attuale 66, i quali pur definendo forme di cooperazione tra Stati di una medesima area geografica sulla base dell'approccio ecosistemico con il fine di assicurare una *governance* strategica e a lungo termine delle risorse transfrontaliere degli oceani in particolare delle ZEE, possono interagire con le ABNJ in relazione alla gestione della colonna d'acqua che sovrasta la piattaforma continentale di quegli Stati che ne abbiano chiesto e ottenuto l'estensione oltre le 200 miglia nautiche ai sensi dell'art. 76 UNCLOS²⁸.

5. Nel porre l'accento sulla necessità di preservare e proteggere l'ambiente marino, l'art. 194 UNCLOS enuncia l'obbligo di prendere tutte le misure, individualmente o congiuntamente, compatibili con essa, necessarie per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento dell'ambiente marino, ivi comprese le misure necessarie «to protect and preserve rare or fragile ecosystems as well as the habitat of depleted, threatened or endangered species and other forms of marine life» (par. 5)²⁹.

Fisheries Agreement (SIOFA), Southern Pacific Fisheries Management Organization (SPRFMO) e, infine, l'*International Whaling Commission* (IWC).

²⁶ *International Convention for the Regulation of Whaling* (Washington, 2 dicembre 1946), United Nations, *Treaty Series*, vol. 161, p. 72.

on-line: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20161/v161.pdf>

²⁷ *The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean*, (oppure *the Central Arctic Ocean Fisheries Agreement (CAOFA)*), 2018. Entrato in vigore il 25 giugno 2021.

²⁸ VOUSDEN, *Large Marine Ecosystems and associated new approaches to regional, transboundary and "high seas" management*, in *Research Handbook on International Marine Environmental Law*, RAYFUSE (ed.), 2015, pp. 385-410.

²⁹ Per un approfondimento sulla portata dell'art. 194, par. 5, si veda CZYBULKA, *Article 194*, in *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, PROELSS (ed), 2017, p. 1295 ss., p. 1309 ss., par. 30 ss. Si noti, inoltre, che l'ITLOS, nel recente parere consultivo sul cambiamento climatico e il diritto internazionale del 21 maggio 2024, ha consolidato l'interpretazione dell' art. 194, apr. 5, UNCLOS alla luce di altri strumenti internazionali pertinenti, seguendo l'approccio sviluppato nella decisione arbitrata sul Mare cinese meridionale (cfr. *Arbitrato sul Mar cinese meridionale (Filippine c. Cina)*, decisione del 12 luglio 2016, paragrafi 945 e 956-957). In sintesi, l'ITLOS ha interpretato, analogamente a quanto fatto nella citata decisione arbitrata, il termine «ecosistema» alla luce della definizione contenuta nella Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) (paragrafi 169 e 403); ha interpretato il termine «habitat» alla luce della definizione contenuta nella CBD (par. 404), un punto che non era stato trattato nella decisione arbitrata sul Mare cinese meridionale; e ha fatto riferimento alle appendici della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna

Il campo di applicazione di questa norma copre l'intero spazio oceanico, ivi compreso l'alto mare e i fondali marini. La UNCLOS non specifica il tipo di misure che gli Stati devono adottare, individualmente o congiuntamente, ma solo gli obiettivi che la loro adozione deve perseguire. Tra le misure evocate, si possono annoverare quelle relative alla gestione per area, ivi comprese le AMP, che negli ultimi decenni sono state identificate come il mezzo più utile per affrontare la necessità di un uso sostenibile delle risorse biologiche e per una efficace conservazione dell'ambiente marino su base spaziale, in conformità con il diritto internazionale dell'ambiente, compresi gli approcci precauzionali ed ecosistemici³⁰. Si possono, infatti, indicare diversi regimi convenzionali adottati a livello mondiale o regionale che definiscono le modalità di istituzione, ad esempio, di AMP³¹: le «aree santuario» nell'ambito della *Convenzione per la regolamentazione della caccia alle balene* del 1946³²; le «aree marine particolarmente sensibili» della *Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento da parte delle navi* del 1973 e emendata nel 1978³³; le «aree marine ecologicamente o biologicamente significative» della *Convenzione sulla diversità biologica* del 1992; le «aree specialmente protette di importanza mediterranea» del sistema di Barcellona per la protezione della biodiversità nel Mediterraneo³⁴; le «aree marine protette» della *Convenzione OSPAR* del 1992³⁵; le «aree antartiche specialmente protette» e le «aree antartiche specialmente gestite» del sistema Antartico³⁶, nonché le «aree speciali di protezione e studio scientifico» nell'ambito dello stesso sistema convenzionale³⁷; e le

selvatiche minacciate di estinzione (CITES) per orientarsi su cosa possa essere considerato «specie impoverita, minacciata o in pericolo» (par. 404).

³⁰ VIERROS, DUNN, O'HARA, GRORUD-COLVERT, MORGAN, HALPIN, *Space for conservation and sustainable use: area-based management in areas beyond national jurisdiction*, 2016, <https://nereusprogram.org/reports/policy-brief-space-for-conservation-and-sustainable-use-area-based-management-in-areas-beyond-national-jurisdiction/>.

³¹ SCOVAZZI, *Marine Protected Areas on the High Seas: Some Legal and Policy Considerations*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2004, p. 1 ss.; MOLENAAR, *Managing Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 22, 2007, p. 89 ss.; SCOVAZZI, *Marine Protected Areas in Waters beyond National Jurisdiction*, in *30 Years after the Signature of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Protection of the Environment and the Future of the Law of the Sea*, RIBEIRO (ed.), Coimbra, 2014, p. 209 ss.

³² *International Convention for the Regulation of Whaling* (Washington, 2 dicembre 1946), United Nations, *Treaty Series*, vol. 161, p. 72.

³³ *Protocol of 1978 relating to the International Convention for the prevention of pollution from ships*, 1973 (Londra, 17 febbraio 1978), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1340, p. 61; vol. 1341, p. 3.

³⁴ Cfr. Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo del 1995.

³⁵ Cfr. Allegato V sulla protezione e la conservazione degli ecosistemi e della diversità biologica dell'area marittima del 1998.

³⁶ Cfr. Allegato V del Protocollo del 1991 sulla protezione dell'ambiente al Trattato Antartico del 1959.

³⁷ Art. IX, *Convenzione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico* del 1980.

«aree di particolare interesse ambientale» definite nell'ambito dei Piani regionali di gestione ambientali adottati dall'Autorità internazionale dei fondali marini (ISA)³⁸.

In dottrina, è stato sottolineato più volte come gli organismi esistenti, anche quando hanno cercato di definire un quadro giuridico in tema di strumenti di gestione per area, tra cui le AMP, hanno predisposto un quadro normativo frammentato e inadeguato per la protezione e la conservazione della biodiversità marina nelle ABNJ, non fornendo criteri comuni né per l'identificazione e la designazione dei diversi strumenti di gestione e delle AMP né in merito alle modalità della loro *governance*³⁹. Il superamento di questa frammentazione sembrerebbe essere avvenuta con la definizione della Parte III dell'Accordo BBNJ. Questo accordo ha, infatti, fornito un insieme completo di principi di *governance* per guidare il processo decisionale e delineando un quadro istituzionale unico, adottando una definizione condivisa di «strumenti di gestione per area»⁴⁰ e di «AMP»⁴¹ e definendo, nell'Allegato I dell'Accordo, i «criteri indicativi per la determinazione delle aree»⁴².

Pertanto, ci si attende che l'Accordo BBNJ, nel tempo, possa incidere sul funzionamento degli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti e competenti nelle ABNJ. Un esame più attento delle norme dell'Accordo in questione permette di delineare quale possa essere il futuro rapporto tra la COP e i diversi regimi giuridici citati.

³⁸ Si veda in merito: ISA, *A review of the contribution of ISA to the objectives of the 2023 Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdictions*, 2024, pp. 54-58, <https://www.isa.org.jm/publications/a-review-of-the-contribution-of-isa-to-the-objectives-of-the-2023-agreement-under-unclos/>

³⁹ Si veda, tra gli altri, ARDITO, ANDREONE, ROVERE, *Overlapping and fragmentation in the protection and conservation of the marine environment in areas beyond national jurisdiction*, in *Frontiers in Marine Science*, 2023, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2022.1094266/full>.

⁴⁰ Art. 1, par. 1, Accordo BBNJ: «“Area-based management tool” means a tool, including a marine protected area, for a geographically defined area through which one or several sectors or activities are managed with the aim of achieving particular conservation and sustainable use objectives in accordance with this Agreement».

⁴¹ Art. 1, par. 9, Accordo BBNJ: «“Marine protected area” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific long-term biological diversity conservation objectives and may allow, where appropriate, sustainable use provided it is consistent with the conservation objectives».

⁴² I criteri elencati nell'Allegato I sono i seguenti: a) Unicità; b) Rarità; c) Particolare importanza per le fasi del ciclo vitale della specie; d) Particolare importanza della specie presente nell'area; e) Importanza per le specie o gli habitat minacciati, in pericolo o in declino; f) Vulnerabilità, anche ai cambiamenti climatici e all'acidificazione degli oceani; g) Fragilità; h) sensibilità; i) diversità biologica e produttività; j) Rappresentatività; k) Dipendenza; l) Naturalità; m) Connettività ecologica; n) Importanti processi ecologici in atto nell'area; o) Fattori economici e sociali; p) Fattori culturali; q) Impatti cumulativi e transfrontalieri; r) Bassa capacità di recupero e resilienza; s) Rilevanza e sostenibilità; t) Riproduzione; u) Sostenibilità della riproduzione; v) Esistenza di misure di conservazione e gestione.

Innanzitutto, si deve rilevare la complessità del processo istitutivo degli strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, sia sotto il profilo della fase consultiva che la COP può intraprendere sia in merito alla procedura di voto in seno alla stessa COP per l'assunzione di una decisione.

In merito al primo aspetto, va sottolineato che l'art. 19 dell'Accordo BBNJ prevede che le Parti collaboreranno e si consulteranno, qualora opportuno, con una pluralità di *stakeholder* interessati, compresi gli Stati e «global, regional, subregional and sectoral bodies», nonché la società civile, la comunità scientifica, il settore privato, le popolazioni indigene e le comunità locali, per lo sviluppo di proposte. Il coinvolgimento di una pluralità di questi *stakeholder*, da una parte, sembra rendere particolarmente gravoso il processo istitutivo di questi strumenti o AMP, dall'altra parte, rischia di rendere marginale la tutela degli interessi di cui fossero portatori gli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali esistenti. Inoltre, si deve notare come la norma in esame metta in rilievo la possibilità di consultare organismi globali, regionali, subregionali e settoriali esistenti, ma non anche i gruppi di Stati che partecipano ai «legal instruments and frameworks» che sono richiamati dall'art. 5, par. 2, dell'Accordo accanto ai citati organismi; ciò potrebbe complicare il processo istitutivo di uno strumento di gestione per area o di una AMP.

In merito al secondo profilo, l'art. 23 dell'Accordo BBNJ prevede che la COP nella definizione degli strumenti di gestione per area, comprese le AMP, come regola generale, debba adottare decisioni e raccomandazioni prese per consenso⁴³; in assenza di tale consenso, le decisioni e le raccomandazioni saranno prese a maggioranza dei tre quarti dei rappresentanti presenti e votanti, prima delle quali la COP dovrà decidere, a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti presenti e votanti, che tutti gli sforzi per raggiungere un accordo per consenso siano stati esauriti⁴⁴. La procedura di voto sembra riservare così un peso significativo agli Stati appartenenti agli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti quanto più crescente sarà la loro partecipazione come Parti contraenti dell'Accordo BBNJ e il loro peso sarà tanto più incisivo quanto gli interessi degli organismi esistenti a cui questi Stati appartengono saranno valorizzati o marginalizzati nell'ambito del processo consultivo di cui all'art. 19.

Per quanto riguarda le misure che la COP può adottare⁴⁵, sulla base della proposta finale e della bozza del piano di gestione, tenendo conto dei contributi e degli input scientifici ricevuti durante il processo di consultazione, nonché dei pareri e delle raccomandazioni scientifiche dell'Organo scientifico e tecnico, esse sono le seguenti:

«(a) Shall take decisions on the establishment of area-based management tools, including marine protected areas, and related measures;

⁴³ Art. 23, par. 1, Accordo BBNJ.

⁴⁴ Art. 23, par. 2, Accordo BBNJ.

⁴⁵ Art. 22, par. 1, Accordo BBNJ.

- (b) May take decisions on measures compatible with those adopted by relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies, in cooperation and coordination with those instruments, frameworks and bodies;
- (c) May, where proposed measures are within the competences of other global, regional, subregional or sectoral bodies, make recommendations to Parties to this Agreement and to global, regional, subregional and sectoral bodies to promote the adoption of relevant measures through such instruments, frameworks and bodies, in accordance with their respective mandates».

La terza ipotesi plausibilmente sarà quella ad avere più chance di essere applicata, salvo non si concludano appositi accordi di cooperazione tra COP e organismi esistenti, ai sensi dell'art. 22, par. 3⁴⁶. Mentre l'istituzione e la gestione diretta di un'AMP da parte della COP sembra doversi ritenere, almeno nel breve termine, una soluzione residuale applicabile solo in ABNJ particolari come, ad esempio, l'oceano Antartico e al di fuori delle zone di applicazione del sistema del Trattato di Washington⁴⁷.

Si deve comunque sottolineare che l'Accordo BBNJ permette che una qualsiasi Parte contraente possa formulare obiezioni contro le decisioni adottate dalle COP e sottrarsi pertanto dall'essere vincolato ad esse⁴⁸, sebbene la Parte che presenta l'obiezione debba adottare, per quanto possibile, misure o approcci alternativi che abbiano effetti equivalenti alla decisione a cui ha mosso l'obiezione e non adottare misure né intraprendere azioni che compromettano l'efficacia della decisione a cui ha mosso l'obiezione, a meno che tali misure o azioni non siano essenziali per l'esercizio dei diritti e dei doveri della Parte obiettante in conformità con la UNCLOS⁴⁹.

Più rilevante e incisivo sembra essere in prospettiva, anche di breve termine, il ruolo disegnato dall'art. 24 per la COP nel caso di assunzioni di decisioni per l'adozione di misure nelle ABNJ, da applicare su base di emergenza, se necessario, quando un fenomeno naturale o una catastrofe causata dall'uomo abbia causato, o possa causare, un danno grave o irreversibile alla diversità biologica marina di aree al di fuori della giurisdizione nazionale, per garantire che il danno grave o irreversibile non venga aggravato. Questa norma permette la possibilità di adottare strumenti di gestione per area, ivi comprese AMP, su base temporanea⁵⁰. Tuttavia, tali misure saranno considerate necessarie solo se, dopo aver consultato gli strumenti, i quadri giuridici o gli organismi competenti, la COP ritenga che il danno grave o irreversibile

⁴⁶ Si veda *infra*, paragrafo 4.

⁴⁷ Si veda *supra*, nota 7.

⁴⁸ Art. 23, par. 4, Accordo BBNJ.

⁴⁹ Art. 23, par. 6, Accordo BBNJ.

⁵⁰ JIANG, WANG, *Emergency Marine Protected Areas Under the BBNJ Agreement: A Feasible Solution for Emergencies in ABNJ?*, in *Ocean Development & International Law*, 2024, pp. 1-31.

non possa essere gestito in modo tempestivo attraverso l'applicazione degli altri articoli dell'Accordo BBNJ o da uno strumento, quadro giuridico o organismo competente.

Le misure adottate in caso di emergenza, comunque, dovranno:

- h. basarsi sulle migliori informazioni scientifiche disponibili e, se disponibili, sulle conoscenze tradizionali delle popolazioni indigene e delle comunità locali e terranno conto dell'approccio precauzionale⁵¹;
- i. essere temporanee e riconsiderate per una decisione nella riunione della COP successiva alla loro adozione⁵²;
- j. cessare due anni dopo la loro entrata in vigore o revocate prima dalla COP quando vengono sostituite da strumenti di gestione basati per area, comprese le AMP, e da misure correlate stabilite in conformità con la Parte III dell'Accordo, o da misure adottate da uno strumento, quadro giuridico o organismo competente, o da una decisione della COP quando cessano le circostanze che hanno reso necessaria l'adozione della misura stessa⁵³.

Si deve sottolineare, dal punto di vista procedurale, che l'adozione di tali misure non è soggetta ad una fase di consultazione ma esse possono essere proposte direttamente dalle Parti contraenti o raccomandate dall'Organo scientifico e tecnico e possono essere adottate anche nei periodi in cui non è in corso una sessione della COP⁵⁴.

Infine, si deve osservare che sulla base dell'art. 18 dell'Accordo BBNJ⁵⁵, il quale definisce l'area di applicazione della Parte III dell'accordo stesso, si può dedurre che poiché gli strumenti di gestione per area e le AMP non debbono includere aree sotto la giurisdizione nazionale, in alcuni mari chiusi o semi-chiusi, come il Mar Nero o come il Mare Mediterraneo quando tutti gli Stati costieri dovessero proclamare la loro ZEE, l'Accordo non sarebbe applicabile, in conseguenza della sopravvenuta scomparsa di spazi d'alto mare. Un altro aspetto rilevante concerne l'esistenza di controversie sugli spazi marittimi. Tale circostanza esclude, in base alla norma citata, gli spazi interessati dalla possibilità di essere oggetto di decisioni per l'istituzione di strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP; in quest'ottica, ad esempio, il Mare cinese meridionale sarebbe un'area in cui l'Accordo BBNJ difficilmente potrebbe essere applicato.

⁵¹ Art. 24, par. 3, Accordo BBNJ.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Art. 24, par. 4, Accordo BBNJ.

⁵⁴ Art. 24, par. 3, Accordo BBNJ.

⁵⁵ Art. 18, Accordo BBNJ: «The establishment of area-based management tools, including marine protected areas, shall not include any areas within national jurisdiction and shall not be relied upon as a basis for asserting or denying any claims to sovereignty, sovereign rights or jurisdiction, including in respect of any disputes relating thereto. The Conference of the Parties shall not consider for decision proposals for the establishment of such area-based management tools, including marine protected areas, and in no case shall such proposals be interpreted as recognition or non-recognition of any claims to sovereignty, sovereign rights or jurisdiction».

6. L'Accordo BBNJ non ha individuato nella COP una nuova istituzione globale competente alla definizione di strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, né ha abbracciato la soluzione opposta che voleva che questi strumenti fossero decisi solo dagli strumenti e quadri giuridici e dagli organismi esistenti, ma ha delineato una soluzione «ibrida» in cui a seconda delle situazioni peculiari la COP sulla base della Parte III dell'Accordo può adottare strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, oppure limitarsi a completare quanto già predisposto nell'ambito degli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti⁵⁶. In quest'ottica, la definizione di una cooperazione tra la COP e gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti è fondamentale. L'Accordo BBNJ prevede che la cooperazione si possa articolare in due diverse modalità.

L'art. 22, par. 3, sottolinea che la COP può concludere «accordi per consultazioni periodiche» con il fine di migliorare la cooperazione e il coordinamento con e tra gli strumenti, i quadri giuridici e gli organismi globali, regionali, subregionali e settoriali competenti per quanto riguarda gli strumenti di gestione basati per area, comprese le AMP, nonché il coordinamento per quanto riguarda le misure correlate adottate nell'ambito di tali strumenti, quadri giuridici e organismi. Questi accordi si può immaginare possano essere conclusi per realizzare entrambi gli obiettivi enunciati o anche uno solo di essi. Inoltre, si può immaginare che questi accordi siano utili a coinvolgere gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti sia nella fase precedente alle adozioni dei singoli strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, sia in fase di definizione delle misure necessarie al funzionamento di questi strumenti o AMP.

L'altra norma che richiama alla cooperazione è l'art. 22, par. 4, il quale afferma che, al fine di rafforzare la cooperazione e il coordinamento internazionale per quanto riguarda la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina al di là delle ABNJ, la COP

«may consider and [...] may decide, as appropriate, to develop a mechanism regarding existing area-based management tools, including marine protected areas, adopted by relevant legal instruments and frameworks or relevant global, regional, subregional or sectoral bodies».

Dalla formulazione della norma sembra ragionevole ritenere che la COP possa creare diversi «meccanismi» in relazione alla tipologia di cooperazione e coordinamento che si vuole instaurare con gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti. Ma essa non dice come tali meccanismi debbano funzionare e quali debbano essere i suoi specifici compiti, lasciando ai negoziatori una ampia libertà nell'individuare soluzioni utili.

⁵⁶ DENG, HAN, *Discussion on the Marine Protected Area on the High Seas: From the Perspective of Obligations Erga Omnes Partes*, in *Ecological Civilization*, vol. 1, 2024, <https://www.sciepublish.com/article/pii/152#B53>.

Senza ombra di dubbio, l'art. 22, par. 4, si prefigge di istituire una qualche forma di quadro istituzionale specifico, rendendo la forma di cooperazione tra la COP dell'Accordo BBNJ e gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti di tipo strutturale e permanente. Si può inoltre ipotizzare che l'istituzione di questi meccanismi si possa fondare, inizialmente, sul principio del riconoscimento degli strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, già istituiti dagli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti⁵⁷, come punto di partenza di una futura ed eventuale gestione condivisa.

Le due forme di cooperazione illustrate dovrebbero contribuire a risolvere il problema, al lungo avvertito e denunciato, di assenza di un'adeguata cooperazione e coordinamento tra gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti che avrebbe generato un sistema di governance della biodiversità nelle ABNJ settorializzato e decentralizzato e a volte all'adozione di misure gestionali contrastanti.

Tuttavia, si deve registrare come negli ultimi anni si sia manifestato un cambio di tendenza che ha interessato in particolare le RFMO, nell'ambito delle quali è cresciuta la consapevolezza di dover definire forme di coordinamento con gli altri soggetti operanti nel medesimo spazio oceanico di riferimento. Gli esempi di collaborazione che sono stati instaurati possono costituire un valido modello per definire la cooperazione tra la COP dell'Accordo BBNJ e gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti. Pertanto, di seguito, si analizzeranno alcune di queste forme di cooperazione, soffermandosi sulle collaborazioni tra le RFMO di una medesima area geografica e tra le RFMO e gli altri organismi settoriali competenti per area geografica.

- a. *Collaborazioni tra RFMO* – Esistono ormai diversi esempi di rapporti di lavoro tra le RFMO di una medesima area geografica. Alcune di esse hanno firmato *Memorandum of Understanding (MOU)* che definiscono e regolano i loro rapporti di collaborazione, in particolare laddove hanno aree di competenza adiacenti o sovrapposte. Un esempio è il *MOU between WCPFC and SPRFMO* del 2019⁵⁸, nel quale si delineano le aree di cooperazione tra le due organizzazioni, quali lo scambio di informazioni, l'armonizzazione di approcci in aree di reciproco interesse e la condivisione di *best practice* e l'istituzione di un processo di consultazione formale. Un esempio analogo è l'*Arrangement between SPRFMO*

⁵⁷ Si deve ricordare, in questo senso, una proposta negoziale del Gruppo 77+Cina che, in termini più ampi, ipotizzava la definizione di una procedura di riconoscimento nell'ambito del futuro accordo BBNJ; questa procedura di riconoscimento avrebbe prodotto come risultato che gli strumenti di gestione per area, ivi comprese le AMP, adottati al di fuori del futuro accordo BBNJ e soggetti a riconoscimento avrebbero vincolato gli organismi di questo stesso accordo (si veda: DUAN, *China's participation in the discussion on marine protected areas in the BBNJ negotiations and its implications*, cit.).

⁵⁸ *Memorandum of Understanding between the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (SPRFMO) and the Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC)*, 13 novembre 2019. Il testo è disponibile su: <https://meetings.wcpfc.int/file/7495/download>.

and CCAMLR del 2022⁵⁹. In assenza di tali intese formali, le RFMO possono decidere di conferire lo status di osservatore ai rappresentanti di altre RFMO, in particolare laddove tali organizzazioni condividano interessi e problemi comuni. Inoltre, è stata istituita una rete di segretariati degli organismi regionali di pesca, con l'obiettivo di un continuo e reciproco scambio di informazioni, anche con la FAO⁶⁰. Su iniziativa e sotto la gestione della FAO e dell'UNEP è stato istituito, invece, il *ABNJ Deep Sea Project*⁶¹, al quale partecipano diverse RFMO, Programmi relativi ai mari regionali, soggetti privati e organizzazioni internazionali competenti con il fine di migliorare l'applicazione delle politiche e dei quadri giuridici nelle ABNJ, tra l'altro, riducendo gli impatti negativi sugli ecosistemi marini vulnerabili (VME), migliorando la pianificazione o la gestione della pesca nelle acque profonde e sviluppando una metodologia per la pianificazione basata sull'area; a ciò si aggiunga la creazione di un *RFMO Secretariats Contacts Group* per lo scambio regolare di informazioni⁶². Per uno scambio più ampio di informazioni tra le RFMO, la FAO ha realizzato anche il *Vulnerable Marine Ecosystems Database*⁶³.

- b. *Collaborazioni tra RFMO e altri organismi settoriali* – Alcune RFMO hanno stabilito accordi per collaborare e condividere informazioni con altri organismi nelle aree marine di riferimento. Alcune di queste collaborazioni sono finalizzate a definire regimi di protezione ambientale olistici; un esempio chiave è quello dell'Atlantico nord-orientale, che è interessato da una rete di accordi di cooperazione incentrati sulla Commissione OSPAR. In quanto organizzazione che opera per la protezione dell'ambiente marino, l'OSPAR ha la capacità di adottare decisioni giuridicamente vincolanti⁶⁴, ma il suo mandato contiene esplicite eccezioni per la gestione della pesca e della navigazione⁶⁵, in quanto tali attività sono disciplinate rispettivamente dalla NEAFC e dall'IMO. Questo comporta che per l'adozione di misure di gestione per area, ivi comprese le AMP, queste organizzazioni abbiano la necessità di collaborare. Di conseguenza, l'OSPAR e la NEAFC hanno sottoscritto un MOU che riconosce l'interesse reciproco delle Parti a conservare le risorse biologiche dei

⁵⁹ *Arrangement between the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation and the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*, 17 febbraio 2022. Il testo è reperibile nel sito <https://www.ccamlr.org/en/system/files/SPRFMO-Arrangement-2022.pdf>.

⁶⁰ Regional Fishery Body Secretariats Network (RSN): <https://www.fao.org/fishery/en/rsn>.

⁶¹ Cfr. The ABNJ Deep Seas Project: <https://sea.unep-wcmc.org/en>.

⁶² MARTIN, *Overview on the ABNJ Deep Seas Project*, 2017, disponibile su: https://zenodo.org/record/571103/files/JulietteMartin_ABNJ.pdf

⁶³ Il database è consultabile nel sito <https://www.fao.org/in-action/vulnerable-marine-ecosystems/vme-database/en/vme.html>.

⁶⁴ Art. 13, Convenzione OSPAR.

⁶⁵ Art. 4, Convenzione OSPAR, Allegato V.

mari e sottolinea il loro accordo a promuovere la cooperazione reciproca per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina, compresa la protezione degli ecosistemi marini nell'Atlantico nord-orientale⁶⁶. Il documento delinea le competenze e le responsabilità complementari e gli accordi per la condivisione dei dati, lo sviluppo di un'interpretazione comune dell'approccio precauzionale, accordi di osservatori reciproci e altre forme di cooperazione. Questo MOU è stato citato come esempio di *best practice* per la cooperazione tra programmi marini regionali e RFMO⁶⁷. Dal canto loro, nel settore della navigazione, l'OSPAR e l'IMO hanno altresì firmato un «Accordo di cooperazione» che guida le loro attività congiunte, la futura cooperazione e consultazione e l'assistenza reciproca⁶⁸. L'OSPAR ha inoltre firmato *memoranda d'intesa* e accordi di cooperazione simili con una pluralità di altri organismi come, per esempio, l'Organizzazione per la conservazione del salmone nell'Atlantico settentrionale (*North Atlantic Salmon Conservation Organization*, NASCO) e PISA⁶⁹. Per questa fitta rete di cooperazione, l'OSPAR è generalmente considerata un'organizzazione efficiente⁷⁰ e si distingue per aver istituito dieci AMP che coprono vaste aree oceaniche⁷¹.

Tuttavia, questa prassi di concludere MOU tra organismi competenti per uno stesso spazio oceanico non è priva di criticità se si pensa, ad esempio, al fatto che di recente proprio l'OSPAR ha istituito una AMP, la *North Atlantic Current and Evlanov Sea basin Marine Protected Area*⁷², che copre anche il fondale e il sottosuolo marini in una area di

⁶⁶ *Memorandum of Understanding between the North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC) and the OSPAR Commission* (OSPAR Agreement 2008-4), <https://www.ospar.org/documents?d=32804>.

⁶⁷ WRIGHT, ARDRON, GJERDE, CURRIE, ROCHETTE, *Advancing marine biodiversity protection through regional fisheries management: a review of bottom fisheries closures in areas beyond national jurisdiction*, in *Marine Policy*, vol. 61, 2015, p. 134 ss.

⁶⁸ *Agreement of Cooperation between IMO and OSPAR* (OSPAR Agreement 1999-15), <https://www.ospar.org/documents?d=32653>.

⁶⁹ Una lista completa di questi strumenti è reperibile nel sito <https://www.ospar.org/about/international-cooperation/memoranda-of-understanding>.

⁷⁰ O'LEARY, BROWN, JOHNSON, VON NORDHEIM, ARDRON, PACKEISER, ROBERTS, *The first network of marine protected areas in the high seas: the process, the challenges and where next*, in *Marine Policy*, vol. 36, 2012, p. 598 ss.

⁷¹ Si veda la mappa interattiva delle citate AMP reperibile nel sito <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/mpas-in-areas-beyond-national-jurisdiction>.

⁷² *OSPAR Decision 2023/01 amending Decision 2021/01 on the establishment of the North Atlantic Current and Evlanov Sea basin Marine Protected Area*, <https://www.ospar.org/documents?d=52057>.

competenza dell'ISA e dunque in violazione del MOU con essa sottoscritto e della stessa UNCLOS.

Un altro esempio di positiva cooperazione riguarda la *Sargasso Sea Alliance* (SSA)⁷³, nell'oceano Atlantico settentrionale. Questo organismo riconosce il Mare dei Sargassi come «an important open ocean ecosystem» che si estende per la maggior parte in ABNJ e i suoi Stati parti hanno deciso di collaborare, per quanto possibile, col fine di adottare misure di conservazione per l'ecosistema marino attraverso le organizzazioni regionali e globali esistenti⁷⁴. Un elemento chiave per assicurare una effettiva tutela del Mar dei Sargassi era proprio la mancanza di un coordinamento tra i vari organismi competenti per l'area⁷⁵ e l'istituzione della SSA ha costituito un modello di cooperazione originale, in quanto non opera direttamente nella adozione di misure di gestione per area, ivi comprese le AMP, ma costituisce uno stimolo, sul piano diplomatico e scientifico, per le organizzazioni regionali e globali competenti perché adottino tali misure di conservazione della biodiversità anche su base intersettoriale⁷⁶.

Tutte questi esempi di cooperazione mostrano una tendenza che va nella direzione di passare da un approccio settoriale della tutela della biodiversità degli oceani ad un approccio integrato basato sulla tutela degli ecosistemi⁷⁷ e questo anche prima che l'Accordo BBNJ fosse concluso. Se lo spirito collaborativo tra gli strumenti, quadri giuridici e organismi esistenti dovesse imporsi come prevalente nelle reciproche relazioni, questo farebbe sperare che la Parte III dell'Accordo BBNJ, nel medio-lungo termine, trovi applicazione a titolo preferenziale rispetto agli altri regimi esistenti,

⁷³ La SSA fu istituita nel 2014 con la firma da parte degli Stati coinvolti della *Hamilton Declaration on Collaboration for the Conservation of the Sargasso Sea*. Il testo della dichiarazione è reperibile nel sito http://www.sargassoseacommission.org/storage/Hamilton_Declaration_with_signatures_April_2018.pdf.

⁷⁴ *Hamilton Declaration on Collaboration for the Conservation of the Sargasso Sea*, 11 marzo 2014, http://www.sargassoseacommission.org/storage/Hamilton_Declaration_with_signatures_April_2018.pdf.

⁷⁵ FREESTONE, JOHNSON, ARDRON, MORRISON, UNGER, *Can existing institutions protect biodiversity in areas beyond national jurisdiction? Experiences from two on-going processes*, in *Marine Policy*, vol. 49, 2014, p. 167 ss.

⁷⁶ GJERDE, VARMER, *The Sargasso Sea: An Innovative Approach to Governance in Areas beyond National Jurisdiction*, in *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges: Essays in Honour of David Freestone*, LONG, BARNES (eds), 2021, Brill Nijhoff, p. 446 ss.

⁷⁷ O'LEARY, BROWN, JOHNSON, VON NORDHEIM, ARDRON, PACKEISER, ROBERTS, *The first network of marine protected areas in the high seas: the process, the challenges and where next*, cit.; DRUEL, RICARD, ROCHETTE, MARTINEZ, *Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action – Case studies from the North-East Atlantic, Southern Ocean, Western Indian Ocean, South West Pacific and the Sargasso Sea*, Study N 04/12, IDDRI and AAMP, 2012.

permettendo alla COP di esprimere tutto il suo potenziale di organismo rappresentativo di interessi collettivi e generali.

ANDREA CALIGIURI

Abstract. — Article 5(2) of the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement) defines the interaction between this new Agreement and other existing conventional regimes. The above-mentioned clause is clearly intended not to undermine the functionality of "relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies" with competence over marine areas beyond national jurisdiction in the interpretation and application of the new Convention, but its wording leaves some important interpretive doubts. The purpose of this article is to focus in particular on the area-based management instruments, including marine protected areas (MPAs), established by the other relevant conventional regimes mentioned, and to assess their compatibility with Part III of the BBNJ Agreement.

UN NUOVO IMPULSO PER IL PRINCIPIO DEL PATRIMONIO COMUNE DELL'UMANITÀ?

SOMMARIO: 1. Un recente trattato che incide su due principi. – 2. Il principio del patrimonio comune dell'umanità. – 3. Il conflitto tra due principi. – 4. Il principio del patrimonio comune dell'umanità nell'Accordo BBNJ. – 5. Considerazioni conclusive.

1. È stato osservato che il recente Accordo applicativo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina al di là della giurisdizione nazionale (Accordo BBNJ)¹ racchiude quattro trattati in un uno², toccando i temi, collegati ma distinti, delle risorse genetiche marine, degli strumenti spaziali di gestione, della valutazione d'impatto ambientale e del rafforzamento delle capacità e trasferimento delle tecnologie marine.

In questo breve contributo si prenderà in considerazione soltanto il primo tema, che ha la potenzialità di incidere su due principi fondamentali del diritto internazionale del mare: uno tradizionale e consolidato (la libertà del mare) e l'altro recente e innovativo (il patrimonio comune dell'umanità). Quest'ultimo si presenta come il secondo più rivoluzionario principio che si possa reperire nel diritto internazionale – il primo, ovviamente, è il divieto di usare la forza, previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. Di fatto e per varie ragioni, porre in essere un meccanismo in base al quale gli Stati ricchi dovrebbero condividere parte dei proventi di un'attività economica con gli Stati poveri si sta rivelando un'impresa quasi altrettanto difficile che mantenere la pace e la sicurezza internazionali, ossia trattenerne gli Stati forti dal ricorso all'uso della forza.

2. Secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)³, l'Area, cioè il fondo marino e oceanico e il relativo sottosuolo, oltre i limiti della

¹ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction* (New York, 19 giugno 2023), United Nations, *Treaty Collection*, chapter XXI, sub chapter 10.

² Cfr. BODANSKY, *Four Treaties in One: The Biodiversity beyond National Jurisdiction Agreement*, in *American Journal of International Law*, 2024, p. 299.

³ *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Montego Bay, 10 dicembre 1982), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 3 ss.

giurisdizione nazionale, e le sue risorse sono patrimonio comune dell'umanità: «The Area and its resources are the common heritage of mankind» (art. 136)⁴.

Il principio del patrimonio comune dell'umanità è il più importante elemento innovativo dell'UNCLOS. Mentre altri elementi di questo trattato di codificazione, come la zona economica esclusiva, possono essere visti come il naturale risultato dell'evoluzione del diritto internazionale del mare, caratterizzata da una progressiva riduzione dello spazio sottoposto a un regime di libertà, il concetto di patrimonio comune dell'umanità ha un contenuto qualitativamente innovativo. Esso presuppone un terzo regime, completamente diverso dai tradizionali (ed opposti) regimi della sovranità, applicabile nel mare territoriale, e della libertà, applicabile nell'alto mare.

Il concetto di patrimonio comune dell'umanità è stato per la prima volta proposto in un discorso pronunciato il 1° novembre 1967 di fronte all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dal rappresentante di Malta, Arvid Pardo⁵. L'occasione per un nuovo regime era data dagli sviluppi tecnologici che avrebbero portato in un tempo relativamente breve allo sfruttamento commerciale dei noduli polimetallici posati sul fondo dell'alto mare e contenenti minerali di valore considerevole, quali manganese, nickel, cobalto e rame. L'applicazione dello schema della sovranità avrebbe portato a una serie di estensioni competitive dei limiti della giurisdizione nazionale sul mare. L'applicazione dello schema della libertà avrebbe portato a una corsa verso l'appropriazione di risorse minerali che sarebbero state liberamente utilizzabili in base al criterio primo arrivato, meglio servito.

Secondo Pardo, le conseguenze di entrambi gli scenari sarebbero state ugualmente indesiderabili, comportando tensioni politiche, ingiustizie economiche e rischi di inquinamento. In sintesi, gli Stati forti sarebbero diventati più forti e quelli ricchi più ricchi:

«The known resources of the seabed and of the ocean floor are far greater than the resources known to exist on dry land. The seabed and ocean floor are also of vital and increasing strategic importance. Present and clearly foreseeable technology also permits their effective exploration for military or economic purposes. Some countries may therefore be tempted to use their technical competence to achieve near-unbreakable world dominance through predominant control over the seabed and the ocean floor. This, even more than the search

⁴ «Mankind» nel testo inglese dell'UNCLOS, ma oggi si tende a dire «humankind» (ad esempio, «common concern of humankind», nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica), volendo evitare discriminazioni di genere. In realtà, non cambia molto: se «mankind» è un composto di «man» (uomo, in inglese), «humankind» è un composto di «homo» (uomo, in latino).

⁵ Sulle origini del principio v. l'introduzione a TAYLOR & STROUD, *Common Heritage of Mankind – A Bibliography of Legal Writings*, Valletta, 2013, e la bibliografia ivi richiamata.

for wealth, will impel countries with the requisite technical competence competitively to extend their jurisdiction over selected areas of the ocean floor. The process has already started and will lead to a competitive scramble for sovereign rights over the land underlying the world's seas and oceans, surpassing in magnitude and in its implications last century's colonial scramble for territory in Asia and Africa. The consequences will be very grave: at the very least a dramatic escalation of the arms race and sharply increasing world tensions, also caused by the intolerable injustice that would reserve the plurality of the world's resources for the exclusive benefit of less than a handful of nations. The strong would get stronger, the rich richer, and among the rich themselves there would arise an increasing and insuperable differentiation between two or three and the remainder. Between the very few dominant powers, suspicions and tensions would reach unprecedented levels. Traditional activities on the high seas would be curtailed and, at the same time, the world would face the growing danger of permanent damage to the marine environment through radioactive and other pollution: this is a virtually inevitable consequence of the present situation»⁶.

Gli elementi fondamentali del principio del patrimonio comune dell'umanità⁷ sono il divieto di appropriazione nazionale, la destinazione dell'Area a scopi pacifici, l'uso dell'Area e delle sue risorse a beneficio dell'umanità nel suo insieme con speciale considerazione per gli interessi e le esigenze dei paesi in via di sviluppo e l'istituzione di un'organizzazione internazionale avente titolo per agire per conto dell'umanità nell'esercizio di diritti sulle risorse⁸.

La proposta di Malta ha portato alla Risoluzione 2749 (XXV), adottata il 17 dicembre 1970, con la quale l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha solennemente dichiarato che

«the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction (...), as well as the resources of the area, are the common heritage of mankind» (Art. 1).

⁶ PARDO, *The Common Heritage - Selected Papers on Oceans and World Order*, Valletta, 1975, p. 31.

⁷ La stessa parola «patrimonio» (*heritage*), che dà l'idea della gestione accorta di una risorsa al fine della sua trasmissione agli eredi, è stata preferita alla parola «bene» (*property*), dato che quest'ultima avrebbe potuto ricordare lo *ius utendi et abutendi* che il diritto privato romano dava al proprietario (v. *Introduction* di MANN BORGESSE a PARDO, op. cit., p. X).

⁸ Un quinto elemento è la protezione e preservazione dell'ambiente marino, che è, tuttavia, comune a tutti gli spazi marini.

Tutti gli elementi fondamentali del principio del patrimonio comune dell'umanità si trovano nella parte XI dell'UNCLOS. Nessuno Stato può rivendicare o esercitare sovranità su parti dell'Area (art. 137, par. 1). L'Area può essere usata esclusivamente per scopi pacifici (art. 141). Tutti i diritti sulle risorse sono attribuiti all'umanità nel suo insieme, per conto della quale agisce l'Autorità Internazionale dei Fondi Marini (ISBA), vale a dire l'organizzazione internazionale creata dall'UNCLOS (art. 137, par. 2). Le attività nell'Area sono svolte a beneficio dell'umanità nel suo insieme, indipendentemente dalla collocazione geografica degli Stati, siano essi costieri o privi di litorale, e tenendo in particolare considerazione gli interessi ed esigenze degli Stati in via di sviluppo (art. 140, par. 1). L'ISBA veglia all'equa condivisione dei benefici finanziari e di altro genere derivanti dalle attività nell'Area attraverso un meccanismo appropriato (art. 140, par. 2).

Per la prima volta nello sviluppo storico del diritto internazionale è previsto un regime su scala mondiale fondato sulla gestione di risorse da parte di un'organizzazione internazionale. Il patrimonio comune dell'umanità è una terza opzione, che si applica a una particolare categoria di risorse (le risorse minerali) localizzate in uno specifico spazio marino (il fondo dell'alto mare). Essa non elimina le tradizionali nozioni di sovranità e di libertà, che restano applicabili in altri spazi marini, ma introduce un terzo regime di gestione delle risorse, molto più equo dei primi due.

Come è noto, il testo dell'UNCLOS non venne adottato per *consensus*, ma a seguito di una votazione con la quale ottenne 130 voti favorevoli, 4 contrari e 17 astensioni. Molti Stati sviluppati erano tra quelli che diedero un voto negativo o si astennero. La principale critica all'UNCLOS riguardava il regime dell'Area. Secondo alcuni Stati sviluppati, esso avrebbe scoraggiato le attività minerarie da parte di singoli Stati o gruppi privati, avrebbe indebitamente favorito il monopolio di attività minerarie da parte dell'ISBA, avrebbe gravato i contraenti di eccessivi oneri finanziari e di altri obblighi, in particolare quelli relativi al trasferimento di tecnologie, e avrebbe penalizzato gli interessi degli Stati industrializzati nell'ambito del sistema di presa di decisioni del Consiglio, il principale organo dell'ISBA.

Nel 1994 divenne chiaro che l'UNCLOS sarebbe entrata in vigore, ma senza la partecipazione degli Stati sviluppati, i soli che avevano le capacità finanziarie e tecnologiche di sfruttare le risorse minerarie situate a grandi profondità marine. Per evitare che il regime del patrimonio comune dell'umanità, ossia la principale innovazione dell'UNCLOS, restasse nella pratica lettera morta, le Nazioni Unite promossero un nuovo negoziato. Questo portò all'Accordo relativo all'attuazione della parte XI dell'UNCLOS, che venne allegato alla Risoluzione 48/263, adottata dall'Assemblea Generale il 17 agosto 1994. Quest'ultima, pur riaffermando che l'Area e le sue risorse sono il patrimonio comune dell'umanità, riconosce che «cambiamenti politici ed economici, compreso in particolare un maggiore affidamento sui principi di mercato, hanno reso necessaria una nuova valutazione di alcuni aspetti del regime dell'Area e delle sue risorse».

Le disposizioni dell'Accordo del 1994 e quelle della parte XI dell'UNCLOS «sono interpretate e applicate insieme come un unico strumento» (art. 2). Tuttavia, nel caso di

discordanze tra i due insiemi di norme, le disposizioni del primo prevalgono. In effetti, l'etichetta di «accordo di attuazione» è solo un espediente diplomatico che copre l'evidente realtà che nel 1994 l'UNCLOS è stata emendata⁹ e che molti degli aspetti del concetto originario di patrimonio comune dell'umanità sono stati modificati nella sostanza. A seguito dell'adozione dell'Accordo del 1994, l'UNCLOS ha raggiunto un'ampia partecipazione (con qualche notevole eccezione)¹⁰.

Tuttavia, per quanto la Parte XI sia stata modificata dall'accordo attuativo del 1994, lo spirito generale dell'UNCLOS non è stato rinnegato. Il principio del patrimonio comune dell'umanità è ancora presente e costituisce uno dei principali elementi di un trattato che intende realizzare la codificazione e lo sviluppo progressivo del diritto internazionale.

Con il passare del tempo, l'ISBA ha approvato nel 2000 il Regolamento per la prospezione e l'esplorazione di noduli polimetallici (riveduto nel 2013)¹¹, nel 2010 il Regolamento per la prospezione e l'esplorazione di solfati polimetallici¹² e nel 2012 il Regolamento per la prospezione e l'esplorazione di incrostazioni di ferro manganese arricchite di cobalto¹³. 22 contratti di esplorazione sono stati conclusi. Il Regolamento per lo sfruttamento delle risorse minerarie è in fase di prossima approvazione da parte del Consiglio dell'ISBA¹⁴. Come si vede, sia pure lentamente, le attività minerarie si stanno avviando verso la fase di interesse commerciale.

3. Sta di fatto che nell'alto mare e nei suoi fondi vi sono anche altre risorse, diverse da quelle minerali. Questi spazi non sono un deserto, nonostante le condizioni estreme di temperatura, oscurità e pressione. Sono l'habitat di diverse forme di vita, spesso associate con alcuni elementi naturali, come sorgenti idrotermali, infiltrazioni di acqua fredda, monti sottomarini, o formazioni coralline di acque profonde, e possono sostenere l'esistenza di comunità che presentano caratteristiche genetiche particolari. Per esempio, specie di microrganismi, policheti, crostacei, echinodermi, celenterati, molluschi o pesci, alcune delle quali in precedenza sconosciute alla scienza, vivono,

⁹ «The 1994 Implementation Agreement is a curious creature. The 1982 LOSC does not permit reservations (arts. 309, 310) and the procedures for its amendment are both protracted and open only to State parties (arts. 311-17). Neither route was suitable for modifications of the Convention sought by the industrialised States that remained outside the Convention. Instead, the 1994 Implementation Agreement was made, its title disingenuously implying that it was concerned to put into effect the 1982 provisions rather than to change them. In fact, it stipulates that several provisions of Part XI of the LOSC 'shall not apply' and modifies the effect of others» (CHURCHILL & LOWE, *The Law of the Sea*, 3rd ed., Manchester, 1999, p. 20).

¹⁰ Ne sono oggi parti 168 Stati e un'organizzazione internazionale (l'Unione europea).

¹¹ Doc. ISBA/19/C/17 del 22 luglio 2013.

¹² Doc. ISBA/16/A/12/Rev. 1 del 15 novembre 2010.

¹³ Doc. ISBA/18/A/11 del 22 ottobre 2012.

¹⁴ Cfr. il progetto di codice (doc. ISBA/25/C/WP.1 del 22 marzo 2019).

nella completa assenza di luce solare, dove sorgenti di acque calde scaturiscono da aree attive tettonicamente (cosiddette sorgenti idrotermali)¹⁵. Queste specie, che non dipendono dalla fotosintesi, si affidano per la loro vita a microrganismi specialmente adattati all'ambiente e capaci di sintetizzare composti organici dai fluidi idrotermali che sgorgano dalle sorgenti (chemiosintesi). Si tratta di comunità di specie capaci di sopravvivere in condizioni estreme di temperatura (termofile e ipertermofile), pressione (barofile) e di altro genere (estremofile) e dotate di un patrimonio genetico di grande interesse per la scienza e l'industria¹⁶. Le prospettive di sfruttamento commerciale di tale patrimonio si prospettano in un futuro più o meno prossimo, considerato che ogni anno vengono scoperte molte specie marine in precedenza sconosciute¹⁷.

Si pone pertanto il problema di determinare quale sia il regime internazionale applicabile alle risorse genetiche che si trovano al di là della giurisdizione internazionale. In effetti, né l'UNCLOS, né la Convenzione sulla diversità biologica¹⁸ e il Protocollo ad essa relativo sull'accesso e la condivisione dei benefici¹⁹ contengono disposizioni specifiche in proposito.

Il problema è stato discusso in ambito intergovernativo a partire dal 2006, all'interno del Gruppo di lavoro aperto e informale per lo studio di questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina al di là della giurisdizione internazionale, istituito con la Risoluzione 60/30 del 29 novembre 2005 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Alcuni Stati, appartenenti al gruppo dei paesi in via di sviluppo, hanno preso la posizione che il principio del patrimonio comune dell'umanità comprendeva anche le risorse genetiche:

«Several delegations reiterated their understanding that the marine genetic resources beyond areas of national jurisdiction constituted the common heritage of mankind and recalled article 140 of the Convention, which provides that the activities in the Area shall be carried out for the benefit of mankind and that particular consideration should be given to the interest and needs of developing

¹⁵ Sorgenti idrotermali si trovano sia dentro che fuori la giurisdizione nazionale, alla luce della definizione di piattaforma continentale data dall'art. 76 UNCLOS.

¹⁶ Cfr. ARRIETA, ARNAUD-HAOND & DUARTE, *What Lies Underneath: Conserving the Oceans' Living Resources*, in *Science*, 25 marzo 2011.

¹⁷ Una media di circa 2000 nuove specie marine vengono scoperte ogni anno (così BODANSKY, *op. cit.*, p. 301).

¹⁸ *Convention on Biological Diversity* (Rio, 5 giugno 1992), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1760, p. 79 ss.

¹⁹ *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Nagoya, 29 ottobre 2010), United Nations, *Treaty Series*, vol. 3008, p. 3 ss. In base all'art. 15, il Protocollo si applica alle risorse genetiche utilizzate «entro la giurisdizione» degli Stati parti.

States, including the need for these resources to be used for the benefit of present generations and to be preserved for future generations»²⁰.

Altri Stati, facenti parte del gruppo dei paesi sviluppati, hanno sostenuto l'applicabilità del principio della libertà dell'alto mare, che comporta le libertà di accesso alle risorse genetiche e del loro sfruttamento:

«Other delegations reiterated that any measures that may be taken in relation to genetic resources in areas beyond national jurisdiction must be consistent with international law, including freedom of navigation. In their view, these resources were covered by the regime of the high seas, which provided the legal framework for all activities relating to them, in particular marine scientific research. These delegations did not agree that there was a need for a new regime to address the exploitation of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction (...)»²¹.

La differenza sostanziale di posizioni è proseguita, in forma esplicita o latente, durante tutto il corso dei negoziati per l'Accordo BBNJ. Interessante è segnalare che entrambe le divergenti posizioni muovono dallo stesso punto di partenza, vale a dire che l'UNCLOS è lo strumento nel quale devono venire inquadrare tutte le attività che si svolgono in mare:

«The United Nations Convention on the Law of the Sea was recognized as the legal framework for all activities in the oceans and seas, including in respect of genetic resources beyond areas of national jurisdiction»²².

Ci si può chiedere come mai, pur avendo uno stesso punto di partenza, due gruppi di Stati ne traggano conseguenze completamente diverse. La risposta migliore è che andrebbe messo in discussione è il punto di partenza stesso.

²⁰ *Report of the Ad Hoc Open-ended Working Group to Study Issues Relating to their Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity beyond Areas of National Jurisdiction*, doc. A/61/65 del 20 marzo 2006, par. 71.

²¹ *Ibidem*, par. 72.

²² *Joint Statement of the Co-Chairpersons of the Working Group*, doc. A/63/79 del 16 maggio 2008, par. 36. L'affermazione è costantemente ripetuta nella risoluzione su oceani e diritto del mare che è ogni anno adottata dall'Assemblea Generale: «[e]mphasizing the universal and unified character of the Convention, and reaffirming that the Convention sets out the legal framework within which all activities in the oceans and seas must be carried out» (così, da ultimo, il preambolo della Risoluzione 78/69 del 5 dicembre 2023).

Non vi è dubbio che l'UNCLOS sia una pietra miliare della codificazione del diritto internazionale. Non a caso, questo trattato è stato qualificato come una «costituzione per gli oceani», «una realizzazione monumentale nella comunità internazionale», «il primo trattato complessivo che riguardi praticamente ogni aspetto degli usi e delle risorse dei mari e degli oceani», uno strumento che «ha con successo armonizzato gli interessi concorrenti di tutte le nazioni»²³.

Cionondimeno, l'UNCLOS, come ogni testo giuridico, è legata al periodo in cui è stata negoziata e adottata (dal 1973 al 1982, nel caso specifico). Da questa considerazione si può trarre una conseguenza banale che però, in quanto tale, ha anche la grande forza delle banalità. Essendo un prodotto del tempo, l'UNCLOS non può fermare il passare del tempo. Per quanto essa fornisca una solida base per la regolamentazione di molte materie, sarebbe illusorio pensare che l'UNCLOS costituisca la fine di ogni regolamentazione. Il diritto internazionale del mare è soggetto a un processo di evoluzione naturale e di sviluppo progressivo che è legato alla pratica degli Stati nei confronti di nuove esigenze e che coinvolge anche l'UNCLOS.

A causa di limiti di spazio, non è qui possibile svolgere una digressione sui casi in cui cambiamenti rispetto all'originario regime sono stati inseriti nello stesso contesto dell'UNCLOS attraverso accordi di attuazione (evoluzione tramite integrazione), sui casi in cui la pratica internazionale ha fatto prevalere una interpretazione di norme dell'UNCLOS su di un'altra pure ammissibile (evoluzione tramite interpretazione), sui casi in cui un regime è desumibile dal diritto consuetudinario, non essendo specificato nell'UNCLOS (evoluzione in carenza) e sui casi in cui, essendo il regime dell'UNCLOS chiaramente inadeguato – succede molto raramente, ma può succedere – un altro strumento di portata mondiale è stato adottato per evitare il rischio di conseguenze indesiderabili (evoluzione tramite ulteriore codificazione)²⁴.

Conta, nel nostro caso, mettere in luce che l'UNCLOS non può disporre un regime per quelle attività che i suoi negoziatori non intendevano affatto regolamentare per la semplice ragione che non erano prevedibili nel periodo in cui i negoziati si svolgevano. A quell'epoca – che pure corrisponde a non molti decenni or sono – ben poco si sapeva delle qualità genetiche di vari organismi marini e della possibilità di sfruttarle commercialmente. Non a caso le parole «risorse genetiche marine» non appaiono in alcuna disposizione dell'UNCLOS. Per evidenti ragioni cronologiche, quando hanno preso in considerazione le risorse economiche marine, i negoziatori dell'UNCLOS avevano in mente soltanto le risorse derivanti da attività di pesca o da attività di estrazione mineraria.

²³ KOH, *A Constitution for the Oceans*, in U.N., *The Law of the Sea - Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, New York, 1983, p. xxiii.

²⁴ Gli esempi rilevanti sono indicati in SCOVAZZI, *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, in Hague Academy of International Law, *Recueil des cours*, vol. 286, 2001.

La sopra esposta constatazione corrisponde al testo e all'oggetto dell'UNCLOS. L'espressione «attività nell'Area» è definita come «tutte le attività di esplorazione e di sfruttamento delle risorse dell'Area» (art. 1, par. 1) e tali «risorse» sono definite come «tutte le risorse minerali solide, liquide o gaseose *in-situ* nell'Area, compresi i noduli polimetallici» (art. 133, *a*). Il regime di patrimonio comune dell'umanità previsto dall'UNCLOS non comprende le risorse non minerali dell'Area e, quindi, non comprende le risorse genetiche.

Neppure può dirsi che le risorse genetiche vadano comprese tra le risorse marine «viventi» o «biologiche» (*living resources* nel testo ufficiale inglese, *ressources biologiques* in quello francese) cui si riferiscono varie norme dell'UNCLOS, in particolare quelle relative alla zona economica esclusiva (si vedano gli art. 56, 61, 62, 69, 70, 73), alla piattaforma continentale (si veda l'art. 77, par. 4) o all'alto mare (si vedano gli art. 117, 118 e 119). È chiaro, se si procede a una lettura di tali norme alla luce del loro oggetto e proposito, che le risorse marine viventi sono, nel contesto dell'UNCLOS, correlate ad attività di pesca, cioè ad attività diverse da quelle di «utilizzo di risorse genetiche marine» ora regolate dall'Accordo BBNJ e così da esso definite:

«Utilization of marine genetic resources' means to conduct research and development on the genetic and/or biochemical composition of marine genetic resources, including through the application of biotechnology (...)» (art. 1, par. 14).

Le differenze tra le due attività appaiono molto chiare. Mentre la pesca è interessata all'intera massa corporea (o a una parte consistente di essa) dell'esemplare oggetto dell'attività, che s'intende poi mangiare o altrimenti consumare, l'utilizzazione di risorse genetiche è interessata a estrarre dall'esemplare le sole unità funzionali di ereditarietà²⁵ e a manipolarle con biotecnologie²⁶, al fine di realizzare e, se del caso, brevettare nuovi prodotti o procedimenti. Mentre la pesca non richiede tecnologie particolarmente complesse, l'utilizzazione di risorse genetiche comporta conoscenze e tecnologie avanzate e si svolge, dopo una prima fase di ricerca *in-situ* (nel nostro caso, in mare al di là della giurisdizione nazionale), in laboratorio. In sintesi, mentre la pesca mira alla quantità e alla raccolta, l'utilizzazione di risorse genetiche mira alla qualità e alla trasformazione.

Assodato che vi è una facilmente spiegabile lacuna nell'UNCLOS circa il regime specifico delle risorse genetiche marine, va pure posto in evidenza che il principio del

²⁵ Secondo la definizione data nell'Accordo BBNJ, «marine genetic resources' means any material of marine plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity of actual or potential value» (art. 1, par. 8).

²⁶ Secondo la definizione data nell'Accordo BBNJ, «biotechnology» means any technological application that uses biological systems, living organisms, or derivatives thereof, to make or modify products or processes for specific use (art. 1, par. 3).

patrimonio comune dell'umanità, che è enunciato e applicato con specifico riferimento alle sole risorse minerali dell'Area (Parte XI dell'UNCLOS), presenta nell'attuale contesto storico-politico una vocazione espansiva. In effetti, il regime dell'Area già comprende anche materie che, diverse dallo sfruttamento delle risorse minerarie, sono ad esso più o meno collegate, come la ricerca scientifica²⁷, la preservazione dell'ambiente²⁸ e la protezione del patrimonio culturale²⁹. In altre parole, è logico pensare che proprio il principio che intende «contribuire all'instaurazione di un ordinamento economico internazionale giusto ed equo che tenga in considerazione gli interessi e le esigenze dell'umanità nel suo insieme e, in particolare, gli interessi e le esigenze dei paesi in via di sviluppo, siano essi costieri o privi di litorale» (così il preambolo dell'UNCLOS), possa trovare un rinnovato terreno di attuazione quando si tratti di dare una specifica regolamentazione a nuovi tipi di risorse che si trovano negli spazi marini al di là della giurisdizione nazionale. In una ben diversa situazione si trova il principio della libertà del mare che, se applicato alle risorse marine, si traduce facilmente nel criterio primo arrivato, meglio servito, a tutto ed esclusivo vantaggio degli Stati che dispongono dei più ingenti capitali e delle più avanzate tecnologie.

Ma – ci si chiede a questo punto – in quale misura il recente Accordo BBNJ va nella direzione del principio de patrimonio comune dell'umanità?

4. Redatto dopo prolungate riunioni di studio e difficili negoziati, il testo dell'Accordo BBNJ appare prudentemente formulato, così da evitare, per quanto possibile, uno scontro quasi teologico tra opposti principi, che avrebbe inevitabilmente portato alla necessità di una scelta tra l'uno o l'altro. La disposizione che enuncia i principi che guidano l'Accordo BBNJ include, tra gli altri, entrambi i principi potenzialmente in conflitto:

«In order to achieve the objectives of this Agreement, Parties shall be guided by the following principles and approaches: (...)
(b) The principle of the common heritage of humankind which is set out in the Convention;

²⁷ «Marine scientific research in the Area shall be carried out exclusively for peaceful purposes and for the benefit of mankind as a whole, in accordance with Part XIII» (art. 143).

²⁸ Necessary measures shall be taken in accordance with this Convention with respect to activities in the Area to ensure effective protection for the marine environment from harmful effects which may arise from such activities» (Art. 145).

²⁹ «All objects of an archaeological and historical nature found in the Area shall be preserved or disposed of for the benefit of mankind as a whole, particular regard being paid to the preferential rights of the State or country of origin, or the State of cultural origin, or the State of historical and archaeological origin» (art. 149).

(c) The freedom of marine scientific research, together with other freedoms of the high seas; (...)» (art. 7).

Tuttavia, la stessa disposizione enuncia subito dopo anche il principio dell'equità e della giusta ed equa condivisione dei benefici: «(d) (...) The principle of equity and the fair and equitable sharing of benefits; (...)».

È vero che, così facendo, l'Accordo BBNJ non collega direttamente la condivisione dei benefici al principio del patrimonio comune dell'umanità, benché, in realtà, la prima sia una componente essenziale del secondo. È però anche vero, se si guarda alla sostanza delle cose, che avere inserito la condivisione dei benefici nel disposto dell'Accordo BBNJ equivale implicitamente a recepire buona parte del principio del patrimonio comune dell'umanità, ossia la parte più innovativa dello stesso³⁰.

A ben vedere, il regime previsto dall'Accordo BBNJ include anche elementi del principio di libertà del mare, stabilendo che le attività relative alle risorse genetiche marine e alle informazioni di sequenza numerica su tali risorse sono aperte a tutti gli Stati parte e a tutte le persone fisiche e giuridiche poste sotto la loro giurisdizione:

«Activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction may be carried out by all Parties, irrespective of their geographical location, and by natural or juridical persons under the jurisdiction of the Parties. Such activities shall be carried out in accordance with this Agreement» (art. 11, par. 1).

La stessa disposizione ha però cura di chiarire che, se pure l'accesso alle risorse è libero, le attività in questione devono essere svolte «nell'interesse di tutti gli Stati e a beneficio di tutta l'umanità», escludendo così la caratteristica più indesiderabile del principio di libertà del mare, vale a dire il criterio primo arrivato, meglio servito:

«Activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond

³⁰ Una svolta si ebbe quando l'Unione europea, un importante interlocutore nella discussione, dichiarò di accettare l'idea della condivisione dei benefici. Si veda l'intervento, a nome dell'Unione europea, di Aleksander Čičerov nella riunione del 30 aprile 2008 del Gruppo di lavoro incaricato di studiare le questioni in materia di conservazione e uso sostenibile della diversità biologica marina al di là della giurisdizione nazionale: «Although (...) to date very few products based on MGR [= marine genetic resources] from ABNJ [= areas beyond national jurisdiction] have been commercialized, the EU [= European Union] holds the view that states should seriously discuss options for facilitating access to samples of MGR that have been collected from ABNJ as well as for sharing in a fair and equitable way benefits that may arise in this regard».

national jurisdiction are in the interests of all States and for the benefit of all humanity, particularly for the benefit of advancing the scientific knowledge of humanity and promoting the conservation and sustainable use of marine biological diversity, taking into particular consideration the interests and needs of developing States» (art. 11, par. 6).

Il meccanismo previsto al riguardo dall'Accordo BBNJ si articola in base ai criteri della pubblicità e dell'accessibilità. È previsto l'obbligo degli Stati parti di adottare misure legislative e amministrative perché chi svolge attività concernenti le risorse genetiche e le relative informazioni di sequenze numeriche notifichi un'ampia serie di comunicazioni al Centro di scambio istituito dall'Accordo. Tali comunicazioni vanno notificate sia prima³¹ che dopo³² lo svolgimento delle attività e anche riguardano, se ricorre l'ipotesi, l'utilizzazione e la commercializzazione di tali risorse e sequenze, comprese comunicazioni sul rilascio di brevetti e, se disponibili, sulle vendite dei

³¹ «(a) The nature and objectives under which the collection is carried out, including, as appropriate, any programme(s) of which it forms part; (b) The subject matter of the research or, if known, the marine genetic resources to be targeted or collected, and the purposes for which such resources will be collected; (c) The geographical areas in which the collection is to be undertaken; (d) A summary of the method and means to be used for collection, including the name, tonnage, type and class of vessels, scientific equipment and/or study methods employed; (e) Information concerning any other contributions to proposed major programmes; (f) The expected date of first appearance and final departure of the research vessels, or deployment of the equipment and its removal, as appropriate ; (g) The name(s) of the sponsoring institution(s) and the person in charge of the project; (h) Opportunities for scientists of all States, in particular scientists from developing States, to be involved in or associated with the project; (i) The extent to which it is considered that States that may need and request technical assistance, in particular developing States, should be able to participate or to be represented in the project; (j) A data management plan prepared according to open and responsible data governance, taking into account current international practice» (art. 12, par. 2).

³² «(a) The repository or database where digital sequence information on marine genetic resources is or will be deposited; (b) Where all marine genetic resources collected in situ are or will be deposited or held; (c) A report detailing the geographical area from which marine genetic resources were collected, including information on the latitude, longitude and depth of collection, and, to the extent available, the findings from the activity undertaken; (d) Any necessary updates to the data management plan provided under paragraph (2) (j) above» (art. 12, par. 5).

relativi prodotti³³. Già al momento del ricevimento delle prime informazioni il Centro di scambio genera automaticamente un identificativo standardizzato di lotto BBNJ³⁴.

È poi previsto che le parti depositino le risorse genetiche e le informazioni di sequenza numerica di tali risorse, insieme al loro identificativo standardizzato di lotto BBNJ, in centri di raccolta pubblicamente accessibili:

«Parties shall take the necessary legislative, administrative or policy measures to ensure that marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, together with their 'BBNJ' standardized batch identifiers, subject to utilization by natural or juridical persons under their jurisdiction are deposited in publicly accessible repositories and databases, maintained either nationally or internationally, no later than three years from the start of such utilization, or as soon as they become available, taking into account current international practice» (art. 14, par. 3).

L'accesso a tali centri di raccolta può essere soggetto a condizioni ragionevoli e compatibili con gli obiettivi dell'Accordo BBNJ:

«Access to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction in the repositories and databases under a Party's jurisdiction may be subject to reasonable conditions, as follows:

- (a) The need to preserve the physical integrity of marine genetic resources;
- (b) The reasonable costs associated with maintaining the relevant gene bank, biorepository or database in which the sample, data or information is held;
- (c) The reasonable costs associated with providing access to the marine genetic resource, data or information;

³³ «(a) Where the results of the utilization, such as publications, patents granted, if available and to the extent possible, and products developed, can be found; (b) Where available, details of the post-collection notification to the Clearing House Mechanism related to the marine genetic resources that were the subject of utilization; (c) Where the original sample that is the subject of utilization is held; (d) The modalities envisaged for access to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources being utilized, and a data management plan for the same; (e) Once marketed, information, if available, on sales of relevant products and any further development» (art. 12, par. 8).

³⁴ «Upon notification referred to in paragraph 2 above, the Clearing-House Mechanism shall automatically generate a 'BBNJ' standardized batch identifier» (art. 12, par. 3).

(d) Other reasonable conditions in line with the objectives of this Agreement; and opportunities for such access on fair and most favourable terms, including on concessional and preferential terms, may be provided to researchers and research institutions from developing States» (art. 14, par. 4).

In proposito, presumibilmente a tutela dei diritti sulla proprietà intellettuale, l'Accordo BBNJ prevede che sia mantenuta, anche riguardo al Centro di scambio, la confidenzialità di informazioni che risultino protette in base al diritto di una parte o altre norme applicabili:

«The confidentiality of information provided under this Agreement and rights thereto shall be respected. Nothing under this Agreement shall be interpreted as requiring the sharing of information that is protected from disclosure under the domestic law of a Party or other applicable law» (art. 51, par. 6).

In tema di condivisione dei benefici, l'Accordo BBNJ dispone, in generale, che essa avvenga «in maniera giusta ed equa» e contribuisca alla conservazione e all'uso sostenibile della diversità biologica marina delle aree al di là della giurisdizione nazionale:

«The benefits arising from activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction shall be shared in a fair and equitable manner in accordance with this Part and contribute to the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction» (art. 14, par. 1).

Importante è la previsione che i benefici da condividere comprendono sia quelli non monetari³⁵, che quelli monetari, ossia quelli che più immediatamente interessano gli

³⁵ Tali benefici includono, tra l'altro, le seguenti voci: «(a) Access to samples and sample collections in accordance with current international practice; (b) Access to digital sequence information in accordance with current international practice; (c) Open access to findable, accessible, interoperable and reusable (FAIR) scientific data in accordance with current international practice and open and responsible data governance; (d) Information contained in the notifications, along with 'BBNJ' standardized batch identifiers, provided in accordance with article 12, in publicly searchable and accessible forms; (e) Transfer of marine technology in line with relevant modalities provided under Part V of this Agreement; (f) Capacity-building, including by financing research programmes, and partnership opportunities, particularly directly relevant and substantial ones, for scientists and researchers in research projects, as well as dedicated initiatives, in particular for developing States, taking into account the special

Stati in via di sviluppo. Tuttavia, per quanto riguarda questi ultimi e a dimostrazione delle difficoltà incontrate nel trattare la questione, le modalità di condivisione saranno determinate in futuro dalla Conferenza delle parti all'Accordo BBNJ, nel quadro di un meccanismo finanziario che è posto sotto la sua guida e che include anche un fondo speciale:

«Monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, including commercialization, shall be shared fairly and equitably, through the financial mechanism established under article 52, for the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction [...] The Conference of the Parties shall decide on the modalities for the sharing of monetary benefits from the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction, taking into account the recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15. If all efforts to reach consensus have been exhausted, a decision shall be adopted by a three-fourths majority of the Parties present and voting. The payments shall be made through the special fund established under article 52. The modalities may include the following:

- (a) Milestone payments;
- (b) Payments or contributions related to the commercialization of products, including payment of a percentage of the revenue from sales of products;
- (c) A tiered fee, paid on a periodic basis, based on a diversified set of indicators measuring the aggregate level of activities by a Party;
- (d) Other forms as decided by the Conference of the Parties, taking into account recommendations of the access and benefit-sharing committee» (art. 14, parr. 5 e 7).

Come si vede, per avere più dettagliate indicazioni sulle modalità di condivisione dei benefici monetari, occorrerà attendere tempi migliori. Importante è però la previsione che, se la Conferenza delle parti non riuscirà a trovare un *consensus* sul punto, le decisioni in proposito potranno essere prese con la maggioranza di tre quarti delle parti

circumstances of small island developing States and of least developed countries; (g) Increased technical and scientific cooperation, in particular with scientists from and scientific institutions in developing States; (h) Other forms of benefits as determined by the Conference of the Parties, taking into account recommendations of the access and benefit-sharing committee established under article 15» (art. 14, par. 2).

presenti e votanti. Quest'ultima disposizione è, tuttavia, bilanciata dall'esistenza di una clausola facoltativa di temporanea auto-esclusione dall'osservanza di tali modalità³⁶. In ogni modo, già dalla data di entrata in vigore dell'Accordo BBNJ, le parti sviluppate devono dare un contributo al fondo speciale, pari alla metà della loro quota di contributo al bilancio dell'Accordo, come decisa dalla Conferenza delle parti³⁷.

Frutto di un bilanciamento tra opposte posizioni è anche la disposizione che prevede l'applicazione, in un certo senso retroattiva, dell'Accordo BBNJ alle utilizzazioni di risorse genetiche e delle informazioni di sequenza numerica di tali risorse raccolte o generate prima dell'entrata in vigore dell'Accordo stesso. È però ammesso che una parte presenti per iscritto un'eccezione, avente l'effetto di una riserva:

«The provisions of this Agreement shall apply to activities with respect to marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction collected and generated after the entry into force of this Agreement for the respective Party. The application of the provisions of this Agreement shall extend to the utilization of marine genetic resources and digital sequence information on marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction collected or generated before entry into force, unless a Party makes an exception in writing under article 70 when signing, ratifying, approving, accepting or acceding to this Agreement» (art. 10, par. 1)³⁸.

5. Una prima valutazione, necessariamente sommaria, dell'Accordo BBNJ porta a una conclusione nel complesso positiva: per quanto riguarda le risorse genetiche marine, lo strumento finale è migliore di quanto ci si sarebbe aspettato alla luce dei prolungati e complessi negoziati che lo hanno preceduto. La componente fondamentale del principio del patrimonio comune dell'umanità, vale a dire la condivisione dei benefici, è messa in atto relativamente alle risorse genetiche marine, a tutto discapito della libertà

³⁶ «A Party may make a declaration at the time the Conference of the Parties adopts the modalities stating that those modalities shall not take effect for that Party for a period of up to four years, in order to allow time for necessary implementation. A Party that makes such a declaration shall continue to make the payment set out in paragraph 6 above until the new modalities take effect» (art. 14, par. 8).

³⁷ «After the entry into force of this Agreement, developed Parties shall make annual contributions to the special fund referred to in article 52. A Party's rate of contribution shall be 50 per cent of that Party's assessed contribution to the budget adopted by the Conference of the Parties under article 47, paragraph 6 (e). Such payment shall continue until a decision is taken by the Conference of the Parties under paragraph 7 below» (art. 14, par. 6).

³⁸ L'art. 70 riguarda le riserve ed eccezioni.

dell'alto mare. Ovviamente, chi scrive parte dal presupposto (che dovrebbe risultare abbastanza evidente dal contenuto di quanto scritto) che, qualora riferita alle risorse marine, la parola «libertà» abbia un significato negativo, in quanto equivalente a un'appropriazione incontrollata delle risorse stesse sulla base del principio primo arrivato, meglio servito e a un conseguente pregiudizio per un loro uso equo e sostenibile.

In concreto, tutto dipenderà dalla sorte futura dell'Accordo BBNJ. In particolare, tutto dipenderà da un fattore evidente, cioè da quanti e quali Stati ne diventeranno parte, e da un fattore meno evidente, cioè da come alcune potenziali parti sviluppate (ad esempio, l'Unione europea e i suoi Stati membri) reagiranno all'attentato che l'Accordo BBNJ sembra portare alla santità (o presunta tale) delle norme sulla proprietà intellettuale. Esso, infatti, pone l'obbligo di uno Stato che concede un brevetto di esigere che il richiedente comunichi da dove ha tratto le risorse genetiche marine utilizzate, se al di qua oppure al di là della giurisdizione nazionale. O, meglio, sembra che l'Accordo BBNJ ponga un simile obbligo, dato che non è chiaro come l'art. 12, par. 5, lett. c³⁹, si coordini con l'art. 5, par. 2⁴⁰, e con l'art. 51, par. 6⁴¹, dell'Accordo stesso e dato che le normative sui brevetti di solito non richiedono che tale comunicazione venga fornita⁴². Prudentemente, l'Accordo BBNJ non entra *apertis verbis* nelle questioni di proprietà intellettuale.

Un'ultima annotazione riguarda la situazione dell'Italia. Questo Stato non ha finora istituito una zona economica esclusiva, pur avendo manifestato (si vorrebbe dire, vistosamente conclamato) l'intenzione di farlo⁴³. Se entrerà in vigore e se l'Italia ne

³⁹ Riprodotto *supra*, nota 32.

⁴⁰ «This Agreement shall be interpreted and applied in a manner that does not undermine relevant legal instruments and frameworks and relevant global, regional, subregional and sectoral bodies and that promotes coherence and coordination with those instruments, frameworks and bodies» (art. 5, par. 2).

⁴¹ Riprodotto *supra*, par. 4.

⁴² «Assessing the types and levels of current uses of genetic resources from the deep seabed proves relatively difficult for several reasons. First, patents do not necessarily provide detailed information about practical applications, though they do indicate potential uses. Moreover, information regarding the origin of the samples used is not always included in patent descriptions» (*Status and Trends of, and Threats to, Deep Seabed Genetic Resources beyond National Jurisdiction, and Identification of Technical Options for their Conservation and Sustainable Use*, doc. UNEP/CBD/SBSTTA/11/11 del 22 luglio 2005. par. 22).

⁴³ Con la legge 14 giugno 2021, n. 91, intitolata «istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale» (ma il titolo è fuorviante), il parlamento si limita ad autorizzare il governo a istituire una simile zona, cosa che il governo non ha ancora fatto. Più di recente, il Piano del mare per il triennio 2023-2025, approvato con delibera del 31 luglio 2023 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato interministeriale per le politiche del mare (in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, supplemento ordinario al n. 248 del 23 ottobre

diventerà parte mantenendo la presente situazione, l'Accordo BBNJ si applicherà a partire dalle 12 miglia marine dalle linee di base del mare territoriale italiano⁴⁴ e, pertanto, le risorse genetiche marine situate nella potenziale zona economica italiana cadranno sotto il già descritto regime di «quasi patrimonio comune dell'umanità». Diversa sarebbe la situazione, se l'Italia, nel frattempo, decidesse di proclamare la propria zona economica esclusiva, dato che lo Stato costiero esercita diritti sovrani su tutte le «risorse naturali» di tale zona (art. 56, par. 1, lett. a, dell'UNCLOS).

TULLIO SCOVAZZI

POST-SCRIPTUM: È il caso di segnalare che, dopo lo svolgimento del convegno dove questo contributo era stato presentato, è stato adottato nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale (WIPO), il Trattato sulla proprietà intellettuale, le risorse genetiche e le conoscenze tradizionali associate (Ginevra, 24 maggio 2024). Tra l'altro, questo trattato obbliga le parti a esigere che il richiedente un brevetto basato su risorse genetiche riveli il paese di origine di tali risorse o comunque la fonte di tali risorse (art. 3, par. 1).

Abstract. — The recent Agreement under the UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (New York, 2023) deals, *inter alia*, with the thorny question of access to, and exploitation of, marine genetic resources located in the high seas and its seabed. During the first phase of the negotiations, the discussion focused on which of two different principles found in the UNCLOS, namely the principle of freedom of the high seas or the principle of common heritage of mankind, should regulate such resources. The new Agreement does not take any definite position on this question. However, while granting freedom of access to marine genetic resources and digital sequence information on them, it provides that activities with respect to such resources are in the interest of all States and for the benefit of humanity, taking into particular consideration the interests and needs of developing States. Marine genetic resources and their digital sequence information, together with standardized batch identifiers, must be deposited in publicly accessible repositories and databases, access to which may be subject to reasonable conditions, as listed in the Agreement. Moreover, the Agreement sets forth the obligation of the sharing in a fair and equitable manner of non-monetary and monetary benefits arising from activities on marine genetic resources, in order to contribute to the conservation and sustainable use of marine biological diversity. The Conference of the Parties to the Agreement shall decide on the modalities for the sharing of monetary benefits. In particular, if efforts to reach consensus on the decision have been exhausted, it shall be adopted by a three-fourths majority of

2023) segnala che «l'Italia intende istituire anche parzialmente la propria ZEE [= zona economica esclusiva] entro il 2024» (par. 2.1.4.).

⁴⁴ Secondo l'art. 3 dell'Accordo BBNJ, «this Agreement applies to areas beyond national jurisdiction». Cfr. anche l'art. 22, par. 6.

the Parties present and voting. It is thus possible to conclude that the sharing of benefits, that is the main component of the principle of common heritage of mankind, is retained in the Agreement and that, consequently, the criterion "first-come-first-served" is rejected.

NOTE BIOGRAFICHE

Daniela Addis è fondatrice e direttrice dello Studio Legale Addis «Ambiente&Marea», con sede a Roma, con oltre vent'anni di esperienza in diritto dell'ambiente e del mare, governance degli oceani e sviluppo sostenibile. Ampia esperienza di collaborazione con le istituzioni internazionali, nazionali e regionali preposte alla tutela dell'ambiente, alla pianificazione marina e alla cooperazione transfrontaliera. Docente ospite presso università e master universitari. Componente della Compliance Committee della Convenzione di Barcellona dal 2008 e presidente nel biennio 2014-2016. Fondatrice e presidentessa dell'Associazione professionale «Generazione Mare».

Andrea Caligiuri è Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza e direttore del Centro interdipartimentale di Ricerca sull'Adriatico e il Mediterraneo (CiRAM) all'Università di Macerata. Le sue ricerche riguardano diversi ambiti del diritto internazionale, con particolare attenzione per il diritto del mare, il diritto internazionale penale e la tutela internazionale dei diritti umani. È autore delle seguenti monografie: *L'obbligo aut dedere aut judicare nel diritto internazionale* (Giuffrè 2012) e *L'arbitrato nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* (Editoriale Scientifica 2018). Ha altresì curato la pubblicazione di alcuni volumi su tematiche specifiche di diritto del mare nell'ambito della collana «Cahiers de l'Association Internationale du Droit de la Mer», tra cui il recente volume *Italia e Diritto del mare* (Editoriale Scientifica 2023), in collaborazione con i colleghi I. Papanicolopulu, L. Schiano di Pepe e R. Virzo. È membro della Società Italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea (SIDI) e dell'Association Internationale du Droit de la Mer (AssIDMer).

Rosa Stella De Fazio è assegnista di ricerca in Diritto internazionale presso il Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo dell'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro» con il programma «L'incidenza dell'Agenda 2030 sui trasporti di merci via mare». Già assegnista di ricerca presso la Regione Puglia e dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Napoli «Federico II». Autrice di numerose pubblicazioni in Riviste scientifiche e volumi collettanei.

Gian Maria Farnelli è Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna. È stato *visiting scholar* presso il Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law di Heidelberg (2012) e *visiting professor* presso l'Università di Anversa (2023 e 2024) e l'Università di Olomouc (2024). Membro della delegazione italiana durante la quinta conferenza intergovernativa di negoziazione dell'Accordo BBNJ. Membro del

Collegio di difesa italiano in controversie intestatali, nonché assistente di ricerca in controversie interstatali e degli investimenti. Ha pubblicato in lingua italiana e inglese in tema di diritto del mare, diritto degli investimenti, diritto del processo internazionale, diritto dell'ambiente, diritto dell'immunità e terrorismo internazionale.

Elena Fasoli è Professoressa Associata in diritto internazionale presso l'Università di Trento. Dal 2013 al 2016 ha ricoperto posizioni di Research e Teaching Fellow presso la Queen Mary University di Londra, l'Università di Edimburgo e la Ocean University of China. Precedentemente, è stata assegnista di ricerca all'Università di Bologna e ha svolto contestualmente l'attività di consulente esterno del Ministero dell'Ambiente. Ha pubblicato su vari temi riguardanti la responsabilità internazionale degli Stati, il diritto internazionale ed Europeo dell'ambiente. Dal 2014 al 2017 è stata membro del Comitato di Compliance della Convenzione ONU-ECE di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Valentina Mauriello è esperta in politiche ambientali internazionali e regionali, in particolare in tema di Ocean governance. Nel 2005, ha conseguito la laurea in Scienze Politiche con indirizzo politico internazionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II e successivamente, nel 2006, ha frequentato il Corso di formazione e preparazione alla carriera diplomatica presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI). Nel 2008 ha frequentato un corso di formazione in tecniche negoziali, in lingua inglese, presso il St. Peters English Language center di Napoli. Tra il 2005 e il 2010 ha preso parte a diversi tirocini presso organismi ed organizzazioni nazionali ed internazionali, quali la Commissione Nazionale Italiana UNESCO e il Consiglio d'Europa su temi legati alla conservazione del patrimonio naturale e culturale europeo e la tutela delle specie ed aree protette. Dal 2011 presta attività di assistenza tecnica presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), Direzione Generale per la Protezione della Natura e Mare, tramite la SOGESID S.p.A, in qualità di consulente esperto di politiche, programmi e strategie ambientali internazionali, regionali ed unionali, con particolare focus agli aspetti di governance legati alla conservazione della biodiversità terrestre e marina, la tutela dell'ambiente marino e costiero (Mediterraneo ed Oceani), l'inquinamento marino, l'Agenda 2030, il cambiamento climatico. Svolge, da diversi anni, il ruolo di negoziatore, per il MASE, nell'ambito dei maggiori processi negoziali globali e regionali in tema ambientale, quali, inter alia, UNEA, CBD, Convenzione di Barcellona UNEP/MAP, Conferenza delle Nazioni Unite sull'Oceano, UNCLOS con l'Accordo BBNJ. Ha svolto un ruolo di coordinamento e leadership nell'ambito del semestre di Presidenza italiana del Consiglio UE (2014), in tema di biodiversità e risorse genetiche e del G7 Italia (2017), sul Marine litter. Nel 2019 ha lavorato, ad Atene, presso il Segretariato della Convenzione di Barcellona sulla tutela del Mediterraneo, del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP/MAP), in qualità di liaison officer con il Governo

italiano, per l'organizzazione della 21esima Conferenza delle Parti della medesima Convenzione (COP21, Napoli 2019). Attualmente impegnata nei negoziati per la definizione di un Accordo mondiale sulla plastica (UNEP/UNEA), di un quadro regolatorio sulle attività estrattive nei fondali marini (International Seabed Authority) e nell'ambito dell'attuale Presidenza italiana G7 sul track ambiente/Oceano e mari.

Tullio Scovazzi, ora in pensione, è stato Professore di Diritto internazionale nelle Università di Parma, Genova, Milano e Milano-Bicocca. Ha occasionalmente partecipato, quale esperto giuridico, a negoziati e riunioni relativi al diritto del mare, dell'ambiente, dei beni culturali e ai diritti umani. È membro dell'Institut de Droit International.

Ilaria Tani è avvocato, Professore associato di Diritto internazionale, titolare dei corsi in International Law of the Sea, Ocean Affairs Law and Policy e diritto della navigazione e vice-coordinatore del corso di dottorato consorziato in Marine Sciences, Technology and Management presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. È rappresentante italiana in Gruppi di lavoro e Processi consultivi delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione Idrografica Internazionale che trattano degli aspetti tecnici del diritto internazionale del mare. Svolge attività di consulenza giuridica per enti pubblici e privati, italiani e stranieri, su temi diversi del diritto internazionale del mare. Ha ricoperto l'incarico di funzionario giuridico associato presso la Divisione Oceani e Diritto del Mare, Ufficio Affari Giuridici, presso il Segretariato delle Nazioni Unite (New York, Stati Uniti).

Valentina Veneroso ha conseguito la Laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Trieste e un diploma di Master di II livello in Diritto dell'Ambiente presso l'Università La Sapienza, Roma. Si occupa di diritto dell'ambiente, diritto amministrativo e diritto d'impresa. Negli ultimi 10 anni ha maturato una conoscenza approfondita e una consolidata esperienza nella materia del biodiritto e dell'"access and benefit sharing" (ABS) e fornisce consulenza e assistenza nella materia ad enti di ricerca, collezioni, aziende private e associazioni. Dal 2013 al 2015 ha collaborato con la Sogesid S.p.a. presso il Ministero dell'Ambiente fornendo assistenza/consulenza alla Direzione Protezione Natura in materia di Aree Naturali Protette e biodiversità, nonché nelle attività finalizzate alla ratifica e all'implementazione del Protocollo di Nagoya a livello nazionale e a livello europeo nella scrittura del Regolamento ABS e atti derivati, partecipando in qualità di esperta ai relativi lavori in Commissione UE. Durante il semestre di Presidenza Italiana del Consiglio UE (2014) ha fatto parte, in qualità di adviser per la materia dell'ABS, del Biodiversity Italian team della Presidenza italiana EU. Nel 2014 ha partecipato al primo Meeting delle Parti del Protocollo di Nagoya, come componente della Delegazione italiana in qualità di adviser ed esperta ABS. Dal 2017 al 2022 è stata docente relatore nell'ambito del Master Biocirce - Bioeconomy in the Circular Economy (Torino-Module) sul tema dell'utilizzo delle risorse genetiche e

dell'ABS. Dal 2018 al 2020 è stata docente a contratto di “diritto in biotecnologie” l'Università degli Studi di Siena, al Corso di Laurea in Biotecnologie. È autrice di articoli e pubblicazioni, nonché relattrice in corsi e convegni presso enti di ricerca e università italiani.

Simone Vezzani è Professore associato di Diritto internazionale e dell'Unione Europea presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Perugia (dal 2015) e membro associato dell'Istituto universitario di studi europei Salvador de Madariaga (A Coruña). Dopo i suoi studi a Firenze e a Parigi (Sciences Po), ha conseguito il dottorato di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione Europea presso l'Università di Firenze, discutendo una tesi risultata vincitrice nel 2009 del Premio Riccardo Monaco della Società italiana di Diritto internazionale. È stato visiting scholar presso la Georgetown University e ha partecipato alla sessione del 2011 del Centro di ricerca dell'Accademia dell'Aja di Diritto internazionale, dedicata alla responsabilità delle organizzazioni internazionali. È autore numerosi saggi e di due monografie, la più recente delle quali sul diritto del mare, e co-curatore di due volumi. I suoi interessi di ricerca comprendono la tutela della biodiversità e il regime giuridico delle risorse genetiche.

Roberto Virzo è Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università di Messina; membro del Collegio di Dottorato di ricerca in Scienze della pubblica amministrazione della medesima Università e professore a contratto di Diritto internazionale presso la LUISS. Dal 2011 al 2020 ha insegnato International Law of the Sea alla University of Florida. È autore delle monografie *Il regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti e La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, oltre che di numerosi saggi di Diritto internazionale pubblicati in qualificate riviste giuridiche e in volumi collettanei. Ha curato diversi volumi collettanei in italiano, francese e inglese. È stato invitato in qualità di relatore in molti convegni scientifici in Italia e all'estero. Dal 2021 collabora, come esperto giuridico, con il Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Ha, tra l'altro, partecipato al negoziato dell'Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Croata sulla delimitazione della zona economica esclusiva (Roma, 24 maggio 2022) e ha presentato un Oral statement presso il Tribunale internazionale del diritto del mare nel caso No. 31, Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Islands States on Climate Change and International Law (Amburgo, 25 settembre 2023). Il 16 novembre 2021 è stato udito dalla Commissione straordinaria per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza del Senato della Repubblica (presieduta dalla senatrice a vita Liliana Segre).

Il volume, che raccoglie alcuni dei contributi presentati in occasione del convegno organizzato presso l'Università di Bologna il 21 marzo 2024, si propone di fornire una panoramica dell'Accordo di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina in aree al di fuori della giurisdizione nazionale, adottato nel giugno 2023. L'Accordo è stato esaminato da diverse prospettive, mettendo a confronto società civile, attori istituzionali e studiosi, al fine di analizzare gli obblighi sostanziali e procedurali previsti dallo stesso e la loro interazione con gli obblighi derivanti da altri strumenti internazionali rilevanti, come la Convenzione sulla diversità biologica e il Protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione, nonché con la prassi delle organizzazioni regionali e subregionali preposte alla disciplina della pesca.