

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
DELL'UNIVERSITÀ DI PISA

NUOVA SERIE - *Saggi e ricerche*

SICUREZZA DELLA NAVIGAZIONE E TUTELA DELL'AMBIENTE MARINO NELLE BOCCHE DI BONIFACIO

a cura di

Anna Montesano



G. Giappichelli Editore

ANNA MONTESANO*

PREMESSA

La sicurezza della navigazione, globalmente intesa, ha assunto negli ultimi anni una rinnovata centralità ed una dimensione fortemente trasversale, a fronte delle istanze ambientali da cui risulta sempre più permeata e che ne hanno esteso il campo concettuale e funzionale, fino a ricomprendervi lo sviluppo ecocompatibile dei traffici marittimi.

L'intensificarsi della strategia internazionale ed eurounitaria per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino ha determinato l'emersione di sempre più accentuati interessi di tutela delle risorse marine nel perseguimento delle esigenze del commercio marittimo. Il percorso evolutivo che ha caratterizzato la materia della sicurezza della navigazione ha, dunque, imposto la necessità di procedere ad una rimediazione di principi e strumenti di *governance*, ormai in distonia con la realtà, nell'ottica di una maggiore protezione delle risorse marine.

L'idea del presente *Volume*, frutto della sinergia tra competenze interdisciplinari, nasce da un percorso di ricerca intrapreso dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, in collaborazione con la Regione Toscana, nell'ambito del progetto *Sicomar plus - Programma Interreg Italia-Francia Marittimo 2014-2020*, volto a realizzare, nell'area del Mediterraneo centro-settentrionale, gli obiettivi della «*Strategia Europa 2020*» per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

I contributi qui raccolti affrontano, da diverse prospettive, il tema della sicurezza della navigazione e la salvaguardia dell'ambiente marino e costiero nelle Bocche di Bonifacio, con l'obiettivo di delineare un quadro delle problematiche emergenti, specificamente connesse all'incremento dei traffici marittimi e dei pericoli del mare, e offrire nuovi elementi di riflessione sulle opportunità e i rischi della evoluzione ecologica e tecnologica.

* Responsabile scientifica, per conto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pisa, del progetto di ricerca «*Analisi tecnico-giuridica degli strumenti di governance per la navigazione nelle Bocche di Bonifacio*», nell'ambito di apposito accordo di collaborazione scientifica con la Regione Toscana in relazione al progetto *Sicomar plus*.

L'indagine che ne è conseguita – sviluppata anche in un'ottica comparativa con altri stretti e aree marine particolarmente vulnerabili – ha posto in evidenza i limiti tuttora esistenti e le difficoltà nel raggiungimento di un equilibrio sostenibile tra libertà di navigazione e tutela ambientale nelle Bocche di Bonifacio, evidenziando la necessità di un ripensamento degli strumenti di regolamentazione e monitoraggio del traffico marittimo lungo lo Stretto.

In tale contesto, il rafforzamento della dimensione sociale ed ambientale del concetto di sicurezza marittima richiederà una sempre più intensa convergenza di strategie di investimento per la valorizzazione delle risorse marine nell'ambito dello sviluppo economico dei traffici. Una sinergia, questa, che sembra ancora più necessaria per superare le sfide poste dalla transizione ecologica e dall'applicazione della intelligenza artificiale al settore marittimo, che hanno stimolato – e stimolano tutt'oggi – il dibattito sul percorso evolutivo del diritto della navigazione.

MICHAEL NESPECA

LE BOCHE DI BONIFACIO COME STRETTO
PER LA NAVIGAZIONE INTERNAZIONALE
NELL'AMBITO DELLA CONVENZIONE DI MONTEGO BAY

SOMMARIO: 1. Le Bocche di Bonifacio: geografia dello Stretto. – 2. Tappe evolutive del passaggio negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale. – 2.1. Le origini del libero passaggio inoffensivo negli stretti: il caso dello Stretto di Corfù. – 2.2. La Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua del 1958. – 3. La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS). – 3.1. Il principio della libertà di navigazione. – 3.2. La portata applicativa della Parte III della Convenzione di Montego Bay e la nozione di «stretto». – 3.3. Il «passaggio in transito» negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e il regime del «passaggio inoffensivo» nella Convenzione di Montego Bay. – 3.4. Profili di sicurezza della navigazione negli stretti nel sistema della Convenzione di Montego Bay. – 4. La navigazione nello Stretto di Bonifacio ai sensi della Convenzione di Montego Bay. – Bibliografia.

1. *Le Bocche di Bonifacio: geografia dello Stretto*

Le Bocche di Bonifacio sono uno stretto che separa la Sardegna dalla Corsica e che collega il Mar Mediterraneo occidentale con il Mar Tirreno.

In ragione delle caratteristiche ambientali del territorio, le Bocche di Bonifacio sono situate nell'ambito del Parco Marino Internazionale, con estensione di circa 80.000 km², area che ricomprende la parte settentrionale della Sardegna ed il sud della Corsica.

Lo Stretto è rinomato per la sua ricca biodiversità¹, la complessa con-

¹ In merito alle caratteristiche ambientali della zona, si rileva che le acque e le coste dello Stretto di Bonifacio costituiscono l'*habitat* privilegiato di circa il 37% delle specie del Mediterraneo di rilevante interesse scientifico, un gran numero delle quali protette da direttive comunitarie. Le Bocche di Bonifacio rappresentano «un ecosistema protetto del bacino del Mediterraneo che ospita circa 3000 specie animali e vegetali, nonché il 10% della popolazione mondiale di cormorani. Questo ambiente, con le sue caratteristiche uniche, genera un'attività turistica importante, con circa 1 500 000 presenze in estate», in <https://>

figurazione fisica e le difficili condizioni meteorologiche che ne rendono difficoltoso e delicato l'attraversamento².

La fragilità dell'ecosistema marino è evidenziata dalla particolare collocazione dello Stretto, situato nel bacino del Mediterraneo, che, per la sua peculiare configurazione, viene reso ancora più sensibile al rischio di inquinamento ambientale rispetto ad altri mari.

La «vulnerabilità» dell'area aumenta sensibilmente a causa dell'intenso traffico marittimo internazionale, oltreché del transito di pescherecci, imbarcazioni da diporto e traghetti tra la Sardegna e la Corsica³.

Data la particolarità del braccio di mare in questione, gli studiosi si sono a lungo interrogati circa il regime giuridico cui debba essere soggetto lo Stretto e, in particolare, la regolamentazione idonea ad assicurare la navigazione attraverso le acque dello stesso, garantendo al contempo la piena conformità della sua disciplina con l'ordinamento internazionale vigente⁴.

2. *Tappe evolutive del passaggio negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*

2.1. *Le origini del libero passaggio inoffensivo negli stretti: il caso dello Stretto di Corfù*

L'esigenza di una regola generale che sancisse il libero passaggio delle navi straniere attraverso gli stretti è stata avvertita dalla comunità internazionale sin dalla metà dell'800.

La ragione principale era da ricercarsi nel fatto che, fino ai primi decenni del XX secolo, l'estensione della sovranità territoriale degli Stati sul mare adiacente alle coste era, in genere, racchiusa entro le 3 m. n. (miglia nau-

ec.europa.eu/regional_policy/it/projects/italy/new-legal-entity-enhances-environmental-policies-of-a-franco-italian-marine-park.

Si tratta di uno stretto caratterizzato da una peculiare conformazione geografica, che ha una larghezza di circa 11 km, con la presenza di isolotti e scogliere, ed una profondità dei fondali massima che varia dagli 80 ai 100 metri.

² Si veda sul punto: *Désignation des Bouches de Bonifacio comme zone maritime particulièrement vulnérables*, IMO Doc. MEPC 61/9, 25 juin 2010, *Annexe*, p. 1.

³ Secondo gli studi condotti, lo Stretto è attraversato ogni anno da più di 4.500 navi «*By virtue of the free passage into international waters, it is 4500 ships a year which cross this strait with numerous fishing boats, leisure crafts and ferries between the two islands*», in <http://www.bonifaciostraitpilots.eu/>.

⁴ G. MELE, *Sul controllo della navigazione nello Stretto di Bonifacio. Profili di diritto internazionale*, in *Riv. giur. sarda*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 235-251.

tiche). Tale circostanza faceva sì che in vari stretti sussistesse una fascia di alto mare in cui le navi godevano della libertà di navigazione, il cui passaggio non era quindi assoggettato al controllo degli Stati costieri⁵.

In tale scenario, la sentenza della Corte internazionale di giustizia (CIG), resa nel caso dello Stretto di Corfù, rappresenta un passo fondamentale per l'elaborazione di criteri volti a definire il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale.

La Corte internazionale di Giustizia, con sentenza del 9 aprile 1949⁶, ebbe a pronunciarsi in relazione alla controversia sorta tra Albania e Gran Bretagna, a seguito di un incidente verificatosi nello Stretto di Corfù all'occasione del passaggio di navi britanniche.

Si tratta dell'evento occorso in data 22 ottobre 1946, quando due cacciatorpedinieri, facenti parte di una squadra navale britannica inviata nello Stretto, urtarono un campo di mine durante la navigazione nelle acque territoriali albanesi, causando la morte di 44 marinai e il ferimento di altri 42, oltre gravi danni alle navi⁷.

La collisione avvenne in una zona che era stata sminata nell'ottobre del 1944 dalla Marina britannica, la quale condusse a più riprese, nel 1945 e 1946, successive operazioni di bonifica della parte settentrionale dello stretto, senza, tuttavia, rilevare la presenza di mine. Tuttavia, a seguito dell'incidente, il 12 e 13 novembre 1946 venne condotta una nuova operazione di bonifica da parte della Marina britannica, malgrado l'opposizione sollevata dal governo albanese, che intendeva subordinare alla sua previa autorizzazione l'ingresso delle navi inglesi nelle proprie acque territoriali⁸.

Il nuovo intervento portò alla scoperta di 22 mine che, secondo gli accertamenti condotti, erano state poste intenzionalmente, pochi giorni prima dell'incidente, dall'Albania, ovvero da un altro Paese, ma con il consenso della stessa⁹.

Il 25 marzo 1948, i due Stati decisero, pertanto, di adire la Corte internazionale di giustizia.

⁵ G. CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1990, p. 12.

⁶ *The Corfu Channel Case, Judgment of April 9th, 1949*, p. 4, in icj-cij.org/public/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf.

⁷ *Idem*, p. 10.

⁸ ICJ *Written Pleadings: Contre-mémoire soumis par le Gouvernement de la République Populaire d'Albanie, 15 juin 1948*, vol. II, p. 66, par. 58, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/1/1492.pdf>.

⁹ ICJ *Written Pleadings: Memorial of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 30 September 1947*, vol. I, p. 27, par. 23, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/1/1489.pdf>.

Uno dei temi principali, su cui era imperniato il disaccordo tra i due Paesi, verteva sullo *status* giuridico dello Stretto di Corfù, vale a dire se lo Stretto avesse o meno carattere internazionale e se le navi da guerra fossero titolari del diritto di transitare negli stretti internazionali.

Da un lato, il Regno Unito riteneva che lo Stretto, in quanto collegante due porzioni di alto mare e attraversato frequentemente e senza restrizioni da navi battenti bandiera di vari Stati, dovesse essere concepito come stretto impiegato per la navigazione internazionale.

In particolare, secondo il Regno Unito, doveva riconoscersi il diritto consuetudinario di libero passaggio in queste acque per tutti gli Stati, in uno con il corrispondente obbligo, per gli Stati costieri, di non impedire la navigazione al suo interno¹⁰.

Secondo la prospettiva britannica, inoltre, il diritto del libero transito doveva trovare applicazione anche in favore delle navi da guerra, senza che, a tal uopo, gli Stati utilizzatori degli stretti avrebbero dovuto fornire agli Stati costieri una notifica preventiva¹¹.

Di contro, l'Albania sosteneva che la rotta presente in questo Stretto non rivestisse un'importanza internazionale, in quanto rotta secondaria utilizzata da piccole imbarcazioni locali impegnate in attività di cabotaggio. La stessa sosteneva, altresì, che il diritto delle navi da guerra di transitare liberamente negli stretti fosse subordinato al consenso dello Stato

¹⁰ «*The Corfu Strait, including that portion of it known as the North Corfu swept channel, is a channel of navigation for the shipping of all nations in that it connects two parts of the open sea and, as shown in paragraph j above, is a natural route for a considerable amount of navigation. It has long been used, frequently and unrestrictedly, by shipping without distinction of flag as an international highway. It was for that reason that the North Corfu swept channel was so quickly reestablished as a maritime highway in 1944. and notified as such that the Government of Albania, through the Medri Charts and pamphlets. As such, the Strait is subject to the principle of the freedom of the seas upon which the Hague Convention No. VIII itself is founded. The laying of mines, and especially without notification, in such a waterway is thus, on the well-established principles of international law set out in the preceding paragraph, an aggravated offence and a serious international delinquency entailing the fullest responsibility for any damage caused thereby to foreign shipping*» (ICJ Written Pleadings: Memorial of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 30 September 1947, vol. I, p. 40, par. 73, in www.icj-cij.org/docket/files/1/1489.pdf).

¹¹ «*It is contrary to the practice of civilised States, and to international law, that States should ordinarily either give or demand notice of the passage of warships through territorial waters when used merely as a channel of navigation. This is particularly in the case of straits, in regard to which the Committee on Territorial Waters at the Hague Conference of 1930, annexed articles to its report stating that on no pretext whatever may the right of passage even for warships be interfered with*» (ICJ Written Pleadings: Memorial of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 30 September 1947, p. 45, par. 88, in www.icj-cij.org/docket/files/1/1489.pdf).

costiero, cui doveva essere notificato preventivamente il passaggio¹².

La Corte accolse la posizione manifestata dal Regno Unito.

In prima battuta, furono individuati due criteri idonei a definire il carattere internazionale dello Stretto di Corfù: un criterio geografico, in quanto collegante due parti di alto mare, e un criterio funzionale, in quanto stretto utilizzato per il passaggio di navi battenti bandiere differenti.

Sulla base di tali presupposti, la Corte accertò, altresì, una disciplina consuetudinaria avente ad oggetto il diritto di passaggio in tempo di pace attraverso gli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e il relativo divieto per gli Stati costieri di proibire tale passaggio¹³.

2.2. *La Convenzione di Ginevra sul mare territoriale e la zona contigua del 1958*

Altro importante tentativo di definire un regime giuridico internazionale relativo alla navigazione negli stretti è rappresentato dalla Convenzione internazionale concernente il mare territoriale e la zona contigua, conclusa a Ginevra il 29 aprile 1958¹⁴.

La Convenzione recepiva, in gran parte, quanto previsto dai progetti predisposti dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) vertenti, principalmente, sul regime giuridico del mare territoriale e dell'alto mare.

¹² ICJ *Written Pleadings: Contre-mémoire soumis par le Gouvernement de la République Populaire d'Albanie*, 15 juin 1948, vol. 2, p. 34, par. 6, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/1/1492.pdf>.

¹³ «*It is, in the opinion of the Court, generally recognized and in accordance with international custom that States in time of peace have a right to send their warships through straits used for international navigation between two parts of the high seas without the previous authorization of a coastal State, provided that the passage is innocent. Unless otherwise prescribed in an international convention, there is no right for a coastal State to prohibit such passage through straits in time of peace*» (Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949: I.C.J. Reports 1949, p. 28, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-EN.pdf>).

¹⁴ La Convenzione di Ginevra rappresenta uno dei risultati dell'opera di codificazione del diritto internazionale marittimo intrapresa, in quegli anni, dalle Nazioni Unite e dalla Commissione del diritto internazionale. In particolare, i lavori della Commissione sfociarono in un progetto di articoli sul diritto del mare che, nel 1956, fu sottoposto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Quest'ultima decise, successivamente, la convocazione della Prima Conferenza sul diritto del mare, tenutasi a Ginevra nel marzo 1958, con la partecipazione di 86 Stati. La Conferenza si chiuse con l'adozione di quattro convenzioni: la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, la Convenzione sull'alto mare, la Convenzione sulla piattaforma continentale e la Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare. Per un'analisi più approfondita sul tema, si veda N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 110 ss.

I lavori della Commissione, nel riconoscere l'applicabilità del principio del libero passaggio nell'alto mare e del mare territoriale, non riservavano agli stretti uno specifico e dettagliato apparato normativo, riferendoli al più generale contesto del passaggio inoffensivo nelle acque territoriali¹⁵.

Il trattato internazionale del 1958, nel recepire le norme consuetudinarie relative al «passaggio inoffensivo non sospendibile», garantiva un effettivo controllo dello Stato costiero rispetto ai mezzi che transitavano negli stretti, sia nello spazio sottomarino che nello spazio aereo, con la previsione dell'obbligo di richiedere allo Stato costiero l'autorizzazione al sorvolo per i velivoli e, per la navigazione in superficie, l'autorizzazione per i sommergibili, con il conseguente innalzamento della bandiera dello Stato di appartenenza¹⁶.

Nello specifico, il passaggio inoffensivo comportava l'obbligo, per gli Stati costieri, di non impedire od ostacolare la navigazione delle navi straniere, sia militari che commerciali, nel proprio mare territoriale, purché il passaggio fosse continuo, rapido e non recasse pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero.

L'art. 14 della Convenzione prevedeva che: «1. *Subject to the provisions of these articles, ships of all States, whether coastal or not, shall enjoy the right of innocent passage through the territorial sea.* 2. *Passage means navigation through the territorial sea for the purpose either of traversing that sea without entering internal waters, or of proceeding to internal waters, or of making for the high seas from internal waters.* 3. *Passage includes stopping and anchoring, but only insofar as the same are incidental to ordinary navigation or are rendered necessary by force majeure or by distress.* 4. *Passage is innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State. Such passage shall take place in conformity with these articles and with other rules of international law.* 5. *Passage of foreign fishing vessels shall not be considered innocent if they do not observe such laws and regulations as the coastal State may make and publish in order to prevent these vessels from fishing in the territorial sea.* 6. *Submarines are required to navigate on the surface and to show their flag*».

Alla stregua di tale impostazione normativa, l'art. 16, par. 4, della Convenzione sanciva l'efficacia della regola del passaggio inoffensivo non sospendibile per le navi da guerra e commerciali anche rispetto al mare territoriale

¹⁵ La CDI aveva iniziato un progetto di codificazione del diritto del mare, vertente sul regime giuridico dell'alto mare e del mare territoriale, nello stesso periodo in cui la Corte internazionale di giustizia si occupava del caso dello Stretto di Corfù, come riportato anche da M. FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 38.

¹⁶ M. FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti*, cit., pp. 40-41.

presente negli stretti impiegati per la navigazione internazionale¹⁷.

Ai sensi di tale disposizione: «*There shall be no suspension of innocent passage through straits which are used for international navigation between one part of the high seas and another part of the high seas or the territorial sea of another State*».

In particolare, va notato come l'applicazione del diritto del passaggio inoffensivo non fosse limitata soltanto agli stretti che collegavano due parti di alto mare, ma fosse, altresì, estesa a quelli colleganti una parte di alto mare con il mare territoriale di un altro Stato.

In ogni caso, la Convenzione di Ginevra non prevedeva una totale assimilazione del passaggio inoffensivo negli stretti al regime giuridico del passaggio nel mare territoriale.

L'importante differenza risiedeva nel fatto che in questi ultimi la navigazione non poteva essere sospesa, mentre restavano invariati, per i sottomarini, gli obblighi sanciti per la navigazione nel mare territoriale e, per gli aeromobili, l'obbligo di chiedere l'autorizzazione alle autorità costiere per sorvolare gli spazi aerei sovrastanti lo stretto¹⁸.

Il diritto del mare codificato nella Convenzione di Ginevra del 1958 si rivelò inadeguato a regolamentare le esigenze degli Stati.

Si registrava, infatti, una sempre maggiore volontà degli Stati costieri ad ampliare l'estensione del mare territoriale ed estendere la loro influenza anche oltre tale zona, in contrapposizione alle preoccupazioni di potenze marittime – quali gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica – intenzionate a preservare la possibilità di navigare senza impedimenti e controlli.

Tali contrapposizioni costituirono la base per l'instaurazione di una lunga fase di negoziati in seno alla comunità internazionale che condusse, nel 1982, alla stipula della Convenzione di Montego Bay.

3. *La Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS)*

3.1. *Il principio della libertà di navigazione*

A livello internazionale, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (nota con l'acronimo UNCLOS, dalla versione inglese *United Nations Convention on the Law of the Sea*, o CNUDM dalla versione francese *Convention des Nations Unies*

¹⁷ S. SLONIM, *The Right of Innocent Passage and the 1958 Geneva Conference on the Law of the Sea*, in *Colum. J. Transnat'l L.*, 1966, p. 113 ss.

¹⁸ M. FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti*, cit., p. 42 ss.

sur le droit de la mer) è la fonte principale a cui riferirsi per ricostruire l'articolata regolamentazione sovranazionale degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale¹⁹.

Le soluzioni recepite dalla Convenzione sono il risultato di aspre contese e rivendicazioni avanzate dagli Stati che hanno preso parte ai negoziati sino al raggiungimento di delicati equilibri e compromessi²⁰.

Trattasi di un trattato internazionale, adottato a seguito della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare²¹, che codifica la legge dei mari e degli oceani, dettandone un'organica disciplina, con valenza globale, anche rispetto all'utilizzo delle aree navigabili e alla protezione della biodiversità e delle risorse naturali ivi presenti, da poco al centro delle attenzioni dell'opinione pubblica e della comunità internazionale. A parte le ipotesi in cui la Convenzione ha codificato regole di diritto internazionale già esistenti, in altri casi (ad esempio, con riguardo all'istituto della zona economica esclusiva) la disciplina da essa prevista, in origine vincolante solo per gli Stati contraenti, ha successivamente acquisito valenza generale, essendosi consolidate al riguardo norme consuetudinarie di contenuto corrispondente²².

¹⁹ La Convenzione è stata stipulata nel 1982 a Montego Bay ed è ufficialmente entrata in vigore nel 1994; attualmente è stata firmata da 168 Paesi, nonché dall'Unione europea. Per quanto riguarda l'Italia, la Convenzione e l'Accordo integrativo hanno ricevuto esecuzione con legge 2 dicembre 1994, n. 689 (che ne autorizza altresì la ratifica e sono entrati in vigore il 1° gennaio 1995). Cfr. L. SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 437-438. Il testo aggiornato della Convenzione è consultabile al seguente link: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm.

²⁰ In seguito alla stipulazione delle Convenzioni di Ginevra del 1958, il principale punto di contrasto era costituito dall'estensione del mare territoriale. Si creò, infatti, una contrapposizione di interessi tra Stati costieri e Stati utilizzatori degli stretti: i primi reclamavano l'ampliamento del mare territoriale fino a 12 m.n. con conseguente accrescimento della loro posizione di controllo sulle acque degli stretti adiacenti le loro coste; i secondi, invece, favorevoli a preservare un regime giuridico che garantisse la mobilità di movimento nei mari, compresi gli stretti internazionali, rappresentato dal principio della libera navigazione dell'alto mare. L'estensione a 12 m.n. del mare territoriale avrebbe determinato l'eliminazione delle rotte di alto mare in diversi stretti, con la conseguenza che il passaggio in tali zone sarebbe stato sempre di più assoggettato al «passaggio inoffensivo non sospensibile» ex art. 16, par. 4 della Convenzione di Ginevra, in luogo della «libertà di navigazione dell'alto mare». Sul punto si veda: M. FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti*, cit., pp. 44-46.

²¹ La Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare si è svolta dal 1973 al 1982, in undici sessioni, la cui conclusione è coincisa con l'adozione a Montego Bay, nel 1982, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. La Convenzione è stata, infatti, aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982, dopo aver raccolto inizialmente 130 voti favorevoli, 4 contrari (Stati Uniti, Venezuela, Turchia e Israele) e 17 astensioni (fra cui l'Italia). Cfr. L. SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, cit., p. 438.

²² L. SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, cit., p. 438. Si veda inoltre: S. ZUNARELLI-

La Convenzione riconosce le libertà dei mari, da intendersi comprensive, oltre che della libertà di navigazione, anche – con riferimento all'alto mare – delle ulteriori libertà di sorvolo, di pesca, di ricerca a fini scientifici, di costruzione di isole artificiali e di altre installazioni, nonché di posa di cavi sottomarini²³.

In ogni caso, la regola generale contemplata dalla Convenzione rimane la «libertà di navigazione», espressione da intendersi comprensiva di diversi tipi di attività, tra cui circolazione, osservazione, manovra, ispezione, espletamento di prove, e molte altre condotte sopra, in superficie o nell'ambiente sottomarino, comunque da esercitare, secondo l'art. 2, «*with reasonable regard to the interests of other states*»²⁴.

La Convenzione interviene, in particolare, in materia di traffico marittimo internazionale, unificando la regolamentazione dei poteri che gli Stati costieri aderenti possono esercitare nei confronti delle navi straniere²⁵.

A tale riguardo, sono individuate diverse aree marittime, rappresentate dal «mare territoriale» (che si estende per 12 m. n. dalla linea base), dalla «zona contigua» (sostanzialmente assimilata alla zona economica esclusiva), dalla «zona economica esclusiva» (ZEE), che si estende per 200 m.n. dalla linea base e dall' «alto mare» (oltre 200 m.n. dalla linea base).

Tale distinzione comporta che il passaggio di una nave straniera sia assoggettato a differenti regimi giuridici a seconda che questa attraversi una di tali aree marittime.

All'interno del «mare territoriale», ogni Stato costiero conserva la propria sovranità, con l'unico limite dell'obbligo di non ostacolare il «passaggio inoffensivo» delle navi straniere²⁶.

Con riferimento alla nozione di «passaggio», si intende che la navigazione in tali acque deve essere effettuata in modo continuo e rapido, ma sono consentiti l'ancoraggio o la fermata della nave, purché costituiscano eventi

M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, p. 123 ss.

²³ Per una più approfondita e generale disamina della Convenzione, si rinvia a: T. TREVES, *Il diritto del mare e l'Italia*, Giuffrè, Milano, 1995; T. SCOVAZZI, *The evolution of international law of the sea: new issues, new challenges*, in *Recueil des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of the International Law*, vol. CCLXXXVI, 2000, p. 39.

²⁴ W.M. REISMAN, *The regime of Straits and national security: an appraisal of international lawmaking*, in *The American Journal of International Law*, vol. LXXIV, 1980, p. 57 ss.

²⁵ In generale si vedano: I. CARACCILOLO-V. LEANZA, *Il regime delle attività in mare e le incidenze della Convenzione di Montego Bay del 1982 sulla legislazione italiana in materia*, in *Comun. Internaz.*, 1996, p. 32 ss.; R. WOLFRUM, *Freedom of Navigation: New Challenges*, in M.H. NORDQUIST-T.T.B. KOH-J.N. MOORE (edited by), *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Brill Nijhoff, Leiden, 2009, p. 79 ss.

²⁶ Cfr. art. 24, UNCLOS.

ordinari di navigazione o risultino necessari per cause di forza maggiore o condizioni di difficoltà, oppure siano finalizzati a prestare soccorso a persone, navi o aeromobili in pericolo²⁷.

L'art. 19 fornisce, inoltre, una definizione di «*innocent passage*» e, a tal uopo, prevede un elenco di attività costituenti un pregiudizio per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato costiero. Trattasi, in particolare di: «(a) *any threat or use of force against the sovereignty, territorial integrity or political independence of the coastal State, or in any other manner in violation of the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations*; (b) *any exercise or practice with weapons of any kind*; (c) *any act aimed at collecting information to the prejudice of the defence or security of the coastal State*; (d) *any act of propaganda aimed at affecting the defence or security of the coastal State*; (e) *the launching, landing or taking on board of any aircraft*; (f) *the launching, landing or taking on board of any military device*; (g) *the loading or unloading of any commodity, currency or person contrary to the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State*; (h) *any act of wilfull and serious pollution contrary to this Convention*; (i) *any fishing activities*; (j) *the carrying out of research or survey activities*; (k) *any act aimed at interfering with any systems of communication or any other facilities or installations of the coastal State*; (l) *any other activity not having a direct bearing on passage*»²⁸.

Ne deriva, pertanto, che, laddove una nave straniera passi attraverso il mare territoriale di uno Stato costiero nel rispetto dei criteri sopra indicati, il passaggio di questa non potrà essere impedito o ostacolato dallo Stato che esercita la propria sovranità in quella fascia di mare territoriale.

In ogni caso, si consideri che tali navi restano assoggettate alla sovranità dello Stato di bandiera, il quale, tra l'altro, ha l'obbligo di fare rispettare alle proprie navi le norme e i regolamenti adottati dallo Stato costiero e le norme internazionali generalmente accettate, relative alla prevenzione delle collisioni in mare²⁹.

L'azione degli Stati di bandiera è comunque affiancata dai poteri degli Stati costieri, i quali, pur non potendo impedire arbitrariamente il passaggio inoffensivo, possono contribuire alla sicurezza della navigazione e alla tutela dell'ambiente marino nelle acque soggette alla loro sovranità.

In particolare, lo Stato costiero può emanare leggi e regolamenti volti ad introdurre corridoi di traffico e schemi di separazione del traffico al fine

²⁷ Cfr. art. 18, par. 2, UNCLOS.

²⁸ Cfr. art. 19, par. 2, UNCLOS.

²⁹ Cfr. art. 21, par. 4, UNCLOS. Sul punto si veda, inoltre: R.R. CHURCHILL-A.V. LOWE, *The law of the sea*, 3^a ed., Manchester University Press, Manchester, 1999.

di disciplinare il passaggio delle navi³⁰ e, può, altresì, esigere che le navi trasportanti carichi pericolosi limitino il loro passaggio esclusivamente a tali corridoi³¹.

Dal dettato dell'art. 19, pare, comunque, che alle navi che attraversano il mare territoriale non sia richiesto di dimostrare l'inoffensività del loro passaggio, mentre spetta allo Stato costiero l'onere della prova per dimostrarne l'offensività. Si può, pertanto dedurre una sorta di presunzione di innocenza in favore degli utilizzatori degli stretti³².

Infine, per quanto concerne il passaggio di mezzi militari, i sommergibili sono tenuti a navigare in superficie ed esibire la bandiera nazionale³³.

Nella «zona economica esclusiva» lo Stato costiero è titolare di diritti sovrani in relazione a specifiche materie – tra cui, a titolo esemplificativo, la conservazione biologica o la tutela ambientale – limitatamente alle quali può emanare leggi o regolamenti³⁴.

Si evidenzia che, ai sensi di quanto sancito dall'art. 73 della UNCLOS, lo Stato costiero può adottare in tale zona misure ostative alla libera navigazione – ivi compresi l'abbordaggio, l'ispezione, il fermo e la sottoposizione a procedimento giudiziario – necessarie a garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti da esso adottati conformemente alla Convenzione.

Infine, con riferimento all'«alto mare», la Convenzione riconosce la libertà di navigazione aperta a tutti gli Stati, sia costieri sia privi di litorale³⁵, senza che nessuno Stato possa legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte di tale zona³⁶.

Ogni Stato, infatti, ha il diritto di far navigare nell'alto mare navi battenti la sua bandiera, purché a fini pacifici³⁷.

In tale area si assiste, comunque, al riconoscimento di un diritto di visita, mediante abbordaggio, da parte di una nave da guerra nei confronti di una nave straniera allorché ricorrano determinate situazioni di pericolo³⁸, mentre, ai sensi dell'art. 111 della Convenzione, è previsto che le autorità di uno Stato costiero possano procedere all'inseguimento di una nave

³⁰ Cfr. art. 22, par. 1, UNCLOS.

³¹ Cfr. art. 22, par. 2, UNCLOS.

³² W.K. AGYEBENG, *Theory in Search of Practice: The Right of Innocent Passage in the Territorial Sea*, in *Cornell International Law Journal*, vol. XXXIX, 2006, p. 382.

³³ Cfr. art. 20, UNCLOS.

³⁴ Cfr. artt. 56, 57 e 58, comma 3, UNCLOS.

³⁵ Cfr. art. 87, UNCLOS.

³⁶ Cfr. art. 89, UNCLOS.

³⁷ Cfr. artt. 89 e 90, UNCLOS.

³⁸ Cfr. art. 110, UNCLOS.

qualora sospettino che abbia violato le disposizioni dello Stato medesimo.

La Convenzione di Montego Bay del 1982 ha, inoltre, ovviato all'esigenza, da anni avvertita dalla comunità internazionale, di un'adeguata regolamentazione della libertà di navigazione negli stretti.

Invero, tali aree non erano mai state rese oggetto di un'autonoma disciplina che riflettesse le peculiarità e le specifiche questioni derivanti dal loro attraversamento³⁹.

La dottrina internazionale ha, a tal proposito, osservato come, posto che la libertà di navigazione rappresenta un interesse condiviso per la comunità internazionale, si debba considerare che «*the straits are the chokepoints in the world's shipping lanes. The world community, therefore, has a strong interest in ensuring the safe and unimpeded passage of ships through these chokepoints without neglecting, at the same time, the environmental and other legitimate interests of the strait States*»⁴⁰.

L'importanza della Convenzione di Montego Bay risiede, pertanto, nel riconoscimento dell'applicabilità della «libertà di navigazione» anche negli stretti, con particolare attenzione rispetto a quelli impiegati per la navigazione internazionale.

3.2. *La portata applicativa della Parte III della Convenzione di Montego Bay e la nozione di «stretto»*

Per comprendere la reale portata applicativa della Convenzione di Montego Bay in materia di navigazione negli stretti, occorre preliminarmente soffermarsi sul concetto stesso di «stretto internazionale».

A tale riguardo, in prima battuta, risulta imprescindibile il richiamo alla sentenza della Corte internazionale di Giustizia del 9 aprile 1949, resa in relazione alla controversia sorta tra Albania e Gran Bretagna, già sopra illustrata⁴¹.

In tale pronuncia, infatti, la Corte ebbe modo di chiarire come il carattere internazionale di uno stretto dovesse essere analizzato in base al frequente

³⁹ La disciplina giuridica degli stretti internazionali, contenuta nella Convenzione UNCLOS, prevede una duplice regolamentazione giuridica rispettivamente per il passaggio in transito e per il passaggio inoffensivo, come anche indicato in: B. SORGENTE-R. SORGENTE-A. OLITA-L. FAZIOLI-A. CUCCO-A. PERILLI-M. SINERCHIA-A. RIBOTTI, *Effects of protection rules and measures in an important international strait area: the Bonifacio Strait*, in *Journal of Operational Oceanography*, vol. V, 2012, p. 38.

⁴⁰ T.T.B. KOH, *The Territorial Sea, Contiguous Zone, Straits and Archipelagos under the 1982 Convention on the Law of the Sea*, in *Malaya Law Review*, vol. XXIX, 1987, p. 176.

⁴¹ Cfr. *supra*, par. 2.1.

utilizzo dello stesso da parte di navi operanti viaggi su scala internazionale⁴².

I principi espressi dalla Corte sono, poi, in parte confluiti nella Convenzione di Montego Bay, che, alla Sezione I della Parte III, reca disposizioni generali della disciplina degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale.

La parte della Convenzione di Montego Bay che disciplina lo studio sulla qualificazione giuridica delle Bocche di Bonifacio e più in generale degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale è contenuta nella prima Sezione della Parte III del Trattato, rubricata «*Straits used for international navigation*», agli artt. 34 - 45.

Il testo della norma di apertura, l'art. 34, in tema di «*legal status of waters forming straits used for international navigation*» prevede, al paragrafo 1, che: «*the regime of passage through straits used for international navigation established in this Part shall not in other respects affect the legal status of the waters forming such straits or the exercise by the States bordering the straits of their sovereignty or jurisdiction over such waters and their air space, bed and subsoil*».

Stabilisce, poi, il successivo paragrafo, che «*the sovereignty or jurisdiction of the States bordering the straits is exercised subject to this Part and other rule of international law*».

Il tenore testuale di tale disposizione costituisce un esempio del temperamento di interessi raggiunto con l'adozione della Parte III: se da un lato la condizione giuridica delle acque degli stretti resta immutata, dall'altro la sovranità e la giurisdizione degli Stati costieri devono essere esercitate secondo le disposizioni di questa Parte⁴³.

L'art. 34 riconosce espressamente la sovranità o la giurisdizione dello Stato costiero sulle acque, sullo spazio aereo e sul fondo marino dello stretto, a prescindere dal regime applicabile alla navigazione nello stesso. Ne deriva che la sovranità si applicherà alle acque territoriali presenti nello stretto, mentre la giurisdizione si estenderà alla zona contigua o

⁴² *Corfu channel case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, in *Int. court of justice reports*, 1949, p. 4 ss. Il criterio determinante sarebbe da rinvenire nella «*geographical situation of the strait as connecting two parts of the high seas coupled with that it was actually used with international navigation. [...] The fact that the Corfu Channel was a useful route for international maritime traffic was enough*», in T.T.B. KOH, *The Territorial Sea, Contiguous Zone, Straits and Archipelagos*, cit., p. 178. Sulla nozione di stretto secondo la disciplina di diritto uniforme espressa dalla dottrina si rinvia a: G. GIDEL, *Le droit international public de la mer*, Mellottée, Paris, 1934; R. LAPIDOTH, *Les détroits en droit international*, Pedone, Paris, 1972; L.M. ALEXANDER, *Regimi delle vie d'acqua oceaniche internazionali*, in *Studi marittimi*, Napoli, 1982, p. 133 ss.

⁴³ S.N. NANDAN-S. ROSENNE, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, A Commentary*, vol. II, Dordrecht-Boston-London, 1993, p. 295.

alla zona economica esclusiva presente eventualmente nello stretto⁴⁴.

Resta il fatto che – come sancito al par. 2 dell'art. 34 – sia la sovranità che la giurisdizione degli Stati rivieraschi sulle acque interne, sul mare territoriale, sulla zona economica esclusiva e sulla piattaforma continentale all'interno dello stretto devono essere esercitate in conformità alla disposizione di cui alla Parte III della UNCLOS e delle altre norme di diritto internazionale.

In ogni caso, ai sensi degli artt. 35 e 36 UNCLOS, le disposizioni della Parte III non modificano il regime giuridico delle zone di mare situate in uno stretto ma oltre il mare territoriale dello Stato o degli Stati costieri, ovvero a rotte comparabili a tali zone; per quanto concerne, invece, le acque interne che fanno parte di uno stretto, né il passaggio in transito, né il passaggio inoffensivo trovano applicazione «...*except where the establishment of a straight baseline in accordance with the method set forth in article 7 has the effect of enclosing as internal waters areas which had not previously been considered as such*»⁴⁵.

Il tradizionale regime degli stretti contenuto nella Convenzione di Ginevra del 1958 sul mare territoriale e la zona contigua appare decisamente innovato dalla UNCLOS: la disciplina offerta dalla Convenzione di Montego Bay del 1982 poggia, infatti, sull'individuazione di una duplice categoria di «stretti», cui corrispondono due differenti regimi di passaggio attraverso gli stessi⁴⁶.

In primis, si consideri la definizione contenuta nell'art. 37, secondo cui sono stretti «*used for international navigation between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of high seas or an exclusive economic zone*», e per i quali, come si avrà modo di approfondire in seguito, si applica la regola del «passaggio in transito»⁴⁷.

⁴⁴ H. CAMINOS, *The Legal Régime of Straits in the 1982 United Convention on the Law of the Sea*, in *Recueil Des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of the International Law*, 1987 (205), vol. V, p. 124.

⁴⁵ Cfr. art. 35, lett. a), UNCLOS. Sull'applicazione delle linee di base rette e sul loro regime giuridico si veda C.W. DUNDAS, *Practical steps in Negotiating Maritime Boundary Agreements: A Guide to Small States*, Commonwealth Secretariat, London, 1991; T. SCOVAZZI, *Le linee di base rette*, in T. SCOVAZZI (a cura di), *La linea di base del mare territoriale*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 87 ss.

⁴⁶ Per una più approfondita disamina in senso critico delle definizioni si rinvia a W.M. REISMAN, *The regime of Straits and national security*, cit., pp. 65 e 66, ove si osserva come, con riferimento alle due categorie sopra esaminate, il configurarsi dell'una non porti necessariamente ad escludere l'altra. In generale si veda, inoltre, A. GIOIA, *Manuale breve di diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 195 ss., A. SINAGRA-P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 36 ss.

⁴⁷ L'art. 38, par. 1, della Convenzione di Montego Bay stabilisce che «*in straits referred to in article 37, all ships and aircraft enjoy the right of transit passage, which shall not be impeded*».

In particolare, vale la pena rilevare che uno stretto, per essere qualificato tale ai sensi dell'art. 37 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare deve, dunque, rispettare due condizioni cumulative citate dalla disposizione medesima: collegare alto mare e zona economica esclusiva, nonché essere utilizzato per la navigazione internazionale.

La necessaria sussistenza di tali condizioni era già stata riconosciuta nell'ambito della citata sentenza della Corte internazionale di Giustizia in relazione allo Stretto di Corfù.

La seconda tipologia di stretti è contemplata dall'art. 45, che, a sua volta, fa riferimento a due sottotipi: gli stretti che collegano l'alto mare o zona economica esclusiva con acque soggette alla giurisdizione di uno Stato e gli stretti non ricompresi nella disciplina prevista dall'art. 38, che potrebbe perciò definirsi residuale⁴⁸.

Rinviamo al prosieguo per un esame più approfondito sul punto, vale, comunque, la pena rilevare che, in generale, la categoria di cui all'art. 45 della Convenzione UNCLOS è soggetta al differente e più restrittivo regime del «passaggio inoffensivo», subordinato ad un controllo più stringente dello Stato costiero.

3.3. *Il «passaggio in transito» negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale e il regime del «passaggio inoffensivo» nella Convenzione di Montego Bay*

Come già anticipato, le disposizioni della Convenzione di Montego Bay sugli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, in considerazione dei delicati temi affrontati, sono il risultato di un compromesso tra diverse posizioni: da un lato, di quegli Stati che in sede di negoziazione appoggiavano il principio della libertà di navigazione e, dunque, del libero transito e, dall'altro, degli Stati costieri che rivendicavano la propria giurisdizione sugli stretti ed erano intenzionati a salvaguardare il proprio potere e mantenere il proprio controllo su determinati ambiti territoriali, sia per poter liberamente intervenire con azioni militari, sia in termini di interventi volti alla protezione dell'ambiente marino⁴⁹.

⁴⁸ L'art. 45 così recita: «*The regime of innocent passage, in accordance with Part II, section 3, shall apply in straits used for international navigation: (a) excluded from the application of the regime of transit passage under article 38, paragraph 1; or (b) between a part of the high seas or an exclusive economic zone and the territorial sea of a foreign State*». Rispetto ad essi, deve essere garantito il passaggio inoffensivo «*There shall be no suspension of innocent passage through such straits*»).

⁴⁹ Si veda T.T.B. KOH, *op. cit.*, p. 176, ove l'autore, con riferimento all'acceso dibattito

Da una prima disamina del regime sul passaggio in transito di cui all'art. 38 della Convenzione UNCLOS, si evince immediatamente come la disposizione andasse prevalentemente a vantaggio degli Stati utenti che, per fini della navigazione, transitavano negli stretti, accordando un preminente rilievo alla libertà di navigazione *tout court*⁵⁰.

Tale regime si identifica in un generale divieto di interdizione del transito in quelle aree marine, riflettendo così il minor successo, in sede di codificazione, delle istanze di tutela ambientale cui la comunità internazionale era sicuramente meno sensibile all'epoca in cui il testo della convenzione fu adottato, trattandosi del periodo della «Guerra Fredda», caratterizzato dalla corsa agli armamenti e dalla lotta alla supremazia politica ed economica.

Da un lato, durante i negoziati, gli Stati costieri di stretti rivendicavano, infatti, la propria giurisdizione sulle 12 miglia nautiche di naturale estensione del mare territoriale, posizione che avrebbe determinato conseguentemente il venire meno della porzione di alto mare nello spazio marino ricompreso tra gli stretti⁵¹.

L'opposta fazione, all'epoca, era invece rappresentata dalle altre potenze economiche da sempre interessate alla promozione e allo sviluppo dei propri traffici commerciali internazionali, con l'obiettivo di ridurre al minimo ostacoli o restrizioni all'accesso delle rotte navigabili.

In tale contesto, la previsione di cui all'art. 38 della Convenzione, che codificava per la prima volta il c.d. «passaggio in transito», consentiva una sostanziale libertà di navigare piuttosto prossima alla libertà di navigazione in alto mare, seppure con taluni limiti, in considerazione della necessità di utilizzare quella rotta in quanto unico percorso praticabile per ragioni geografiche e tecniche.

Va osservato che le previsioni di cui all'art. 38 e seguenti della UNCLOS in tema di «passaggio in transito» si traducono concretamente nel riconoscimento di una più ampia libertà di navigazione alle navi, seppur soggette all'obbligo di transito rapido e continuativo.

sul tema e alle ragioni degli Stati costieri, scrive «*They felt that any proposal to tilt the regime towards high seas regime, including a sui generis regime, was an infringement against their sovereignty in their territorial sea and, therefore, unacceptable.*».

⁵⁰ Il secondo paragrafo dell'art. 38 della Convenzione UNCLOS prevede che: «*Transit passage means the exercise in accordance with this Part of the freedom of navigation and overflight solely for the purpose of continuous and expeditious transit of the strait between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another part of the high seas or an exclusive economic zone. However, the requirement of continuous and expeditious transit does not preclude passage through the strait for the purpose of entering, leaving, or returning from a State bordering the strait, subject to the conditions of entry to that State.*».

⁵¹ M. FORNARI, *Transito e protezione dell'ambiente marino negli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, in *Riv. giur. ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 698.

Ciò, al contempo, riduce il potere di controllo da parte degli Stati costieri rispetto alla facoltà di impedire o sospendere la navigazione (o adottare misure aventi effetto equivalente) attraverso gli stretti che collegano una parte di alto mare o zona economica esclusiva e altra porzione di alto mare⁵² o altra zona economica esclusiva (ZEE)⁵³.

I limiti convenzionalmente posti alla libertà di navigazione sono costituiti, pertanto, da «continuità», «rapidità» e «tempestività» del passaggio.

Rispetto alla previgente disciplina, l'attraversamento dello stretto via mare o con aeromobile, oltre che essere «inoffensivo», deve avvenire senza indugio, con il conseguente obbligo di astensione da attività diverse dalle normali modalità di transito continuo e rapido⁵⁴.

La Convenzione individua, inoltre, altre categorie di stretti in cui non opera la regola del passaggio in transito.

Tra questi, oltre agli stretti individuati agli artt. 35, lett. c) e 36 della UNCLOS, i quali esorbitano dall'applicabilità della Parte III della Convenzione⁵⁵, assumono rilevanza gli stretti in cui si applica il «passaggio inoffensivo non sospendibile»⁵⁶.

A tale riguardo, l'art. 45 individua gli stretti che rivestono un'importanza secondaria per la navigazione internazionale e sancisce l'applicazione del passaggio inoffensivo non sospendibile:

- per gli stretti esclusi dall'ambito di applicazione del regime di passaggio in transito di cui all'art. 38, par. 1⁵⁷, oppure
- per gli stretti situati tra una parte di alto mare o una zona economica esclusiva e il mare territoriale di un altro Stato⁵⁸.

La navigazione in questi stretti è, quindi, soggetta al regime – più favorevole per gli Stati costieri – del passaggio inoffensivo non sospendibile, il quale, tuttavia, differentemente rispetto a quanto previsto per il passaggio nel mare territoriale⁵⁹, se effettuato negli stretti non può essere sospeso⁶⁰.

⁵² Cfr. Parte VII, Sez. I, art. 86 ss., UNCLOS.

⁵³ La definizione di ZEE si ricava dal combinato disposto degli artt. 55 e 57, UNCLOS.

⁵⁴ Cfr. art. 39, UNCLOS.

⁵⁵ Cfr. *supra* par. 3.2.

⁵⁶ Cfr. art. 38, par. 1, e art. 45, par. 1, lett. b), UNCLOS.

⁵⁷ Cfr. art. 45, par. 1, lett. a), UNCLOS.

⁵⁸ Cfr. art. 45, par. 1, lett. b), UNCLOS.

⁵⁹ Cfr. *supra* par. 3.1.

⁶⁰ S.N. NANDAN-D.H. ANDERSON, *Straits used for international navigation: A commentary on Part III of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, in *British Yearbook of International Law*, vol. LX, 1989, p. 196.

Sono, pertanto, tangibili le differenze tra il passaggio in transito e il passaggio inoffensivo non sospendibile.

Nonostante entrambi consentano alle navi di passare liberamente negli stretti, con il regime del passaggio in transito la navigazione non può essere sospesa e gli aerei hanno libertà di sorvolo; con il regime del passaggio inoffensivo, invece, gli aerei non hanno libertà di sorvolo sugli stretti, i sottomarini devono navigare in superficie e lo Stato costiero può temporaneamente chiudere al traffico marittimo e aereo una porzione di stretto⁶¹.

3.4. *Profili di sicurezza della navigazione negli stretti nel sistema della Convenzione di Montego Bay*

Come accade per il mare territoriale, anche negli stretti gli Stati rivieraschi possono avere interesse a regolamentare la circolazione e il traffico delle navi, prevedendo corridoi di traffico, dispositivi di gestione dei flussi di navigazione e schemi di separazione del traffico (c.d. «SST»), con l'obiettivo di garantire la sicurezza della navigazione ed evitare il verificarsi di pericolosi incidenti⁶².

Il Trattato di Montego Bay, agli artt. 41 e 42, stabilisce in ogni caso che l'introduzione di tale specifica regolamentazione in tema di sicurezza, così come di prevenzione dell'inquinamento ambientale, debba conformarsi al diritto internazionale e non tradursi nell'adozione di misure aventi valenza discriminatoria ed ingiustificata che vadano a detrimento del libero transito delle navi.

Tale facoltà risulta riconosciuta agli Stati, in linea generale, in virtù del disposto di cui all'art. 41, paragrafo 1, UNCLOS.

Tuttavia, a differenza di quanto la Convenzione prevede con riferimento al mare territoriale, in questo caso tale potere regolatorio risulta essere limitato e concretamente soggetto al *placet* preventivo dell'IMO (*International Maritime Organization*)⁶³, organizzazione dotata del potere di emanare raccomandazioni in materia di sicurezza della navigazione⁶⁴.

⁶¹ M. FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti*, cit., p. 156.

⁶² M. FORNARI, *La navigazione e la protezione dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, in G. TELLARINI (a cura di), *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette*, Bononia University Press, Bologna, 2012, p. 122 ss.

⁶³ L'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO – *International Maritime Organization*), con sede a Londra, originariamente costituita come Organizzazione Consultiva Internazionale [IMCO] in base alla Convenzione di Ginevra del 1948, è una agenzia delle Nazioni Unite specializzata nel settore del trasporto marittimo.

⁶⁴ S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, p. 26.

Dall'analisi soprariportata, in effetti, emerge che, nonostante le particolari cautele ed esigenze di tutela ambientale che si pongono nel delicato contesto degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale, la disciplina contenuta nel Trattato conferisce poteri assai più limitati agli Stati rivieraschi di stretti, riconoscendo loro, in verità, molta meno discrezionalità in ordine alle misure da adottare⁶⁵.

Ai fini della presente analisi, occorre, inoltre, soffermarsi su un'altra disposizione contemplata dalla Convenzione, vale a dire l'art. 233. Tale norma consente agli Stati costieri di stretti – in caso di «danni gravi all'ambiente marino» in conseguenza della violazione della normativa inerente al passaggio nello stretto in condizioni di sicurezza e in conformità con i sistemi di traffico adottati da parte di navi straniere – di adottare «misure di applicazione appropriate». La formulazione adottata dalla Convenzione appare, tuttavia, piuttosto enigmatica, senza che sia possibile ravvisare nel testo della Convenzione elementi chiarificatori utili in proposito⁶⁶.

L'art. 236 soccorre soltanto a chiarire che le misure contemplate non potranno avere carattere coercitivo nei confronti di navi ed aeromobili di Stato o che beneficiano dell'immunità sovrana, dovendo, in questo caso, fare riferimento allo Stato di bandiera e ricadendo, l'ipotesi in questione, nella più generale disciplina regolante l'istituto della responsabilità internazionale.

4. *La navigazione nello Stretto di Bonifacio ai sensi della Convenzione di Montego Bay*

Le problematiche sottese alla navigazione nel corridoio marittimo che separa la Sardegna dalla Corsica ed il sovraffollamento di tale luogo sono stati causa di un gran numero di naufragi e di sinistri nel corso degli anni, eventi che hanno inciso inevitabilmente sulla fragilità dell'ecosistema delle Bocche di Bonifacio, da anni oggetto di grande attenzione da parte dell'I-MO e delle autorità italiane e francesi.

Già nel corso dei lavori della terza Conferenza sul diritto del mare, l'Italia assunse l'iniziativa di inserire nella UNCLOS una norma avente ad oggetto l'applicazione del passaggio inoffensivo negli stretti formati da un'isola e dalla parte continentale dello stesso Stato.

In tale occasione lo Stato italiano sottolineò l'importanza della questione degli stretti per gli Stati costieri di mari semichiusi (come il Mediterraneo)

⁶⁵ M. FORNARI, *La navigazione e protezione dell'ambiente marino*, cit., p. 123.

⁶⁶ M. FORNARI, *Transito e protezione dell'ambiente marino*, cit., p. 701.

e, in quanto Stato costiero dello Stretto di Messina e dello Stretto di Bonifacio, espresse la propria preoccupazione per la tutela dell'ambiente marino e costiero di questi bracci di mare. La proposta dell'Italia consisteva, quindi, nel riconoscimento del passaggio in transito per gli stretti internazionali, ma del passaggio inoffensivo per gli stretti a carattere più nazionale⁶⁷.

Tuttavia, occorre rilevare che, ad oggi, le Bocche di Bonifacio sono uno Stretto «utilizzato per la navigazione internazionale» in cui vige il regime del «passaggio in transito», previsto dall'art. 38 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare⁶⁸.

Entrambi gli Stati rivieraschi dello Stretto di Bonifacio, Italia e Francia, hanno ratificato la Convenzione UNCLOS, ragione per cui trova applicazione la disciplina ivi prevista.

L'esigenza di garantire la sicurezza della navigazione e la tutela dell'ambiente marino ha condotto, negli anni, all'adozione di numerosi interventi normativi, sia a livello interno che sovranazionale, finalizzati a risolvere le problematiche sottese al transito delle navi lungo le Bocche di Bonifacio.

Il tema della sicurezza nell'ambito del trasporto marittimo nello Stretto di Bonifacio è stato oggetto di due differenti risoluzioni, adottate dall'IMO già nel 1979 e nel 1989, su sollecitazione di Francia e Italia, volte ad istituire nel corridoio marino un sistema di informazione sulla navigabilità e di sorveglianza e raccomandando agli Stati costieri di invitare le navi che trasportavano sostanze pericolose di evitare il transito lungo lo Stretto di Bonifacio⁶⁹.

Al fine di garantire una protezione ottimale dell'ambiente marino e costiero delle Bocche di Bonifacio, nel maggio 1992, la Commissione delle Comunità Europee, su proposta di Italia e Francia, ha approvato l'istituzione di un'area marina protetta nell'area delle Bocche di Bonifacio⁷⁰.

Nel 1993, i due Stati costieri hanno agito rispettivamente sul piano nazionale, adottando due decreti con cui vietavano la navigazione nelle Bocche di Bonifacio alle petroliere e alle navi battenti la propria bandiera trasportanti sostanze chimiche o sostanze pericolose per l'ambiente marino⁷¹.

⁶⁷ M. FORNARI, *Il regime giuridico degli stretti*, cit., p. 152.

⁶⁸ *Idem*, p. 181.

⁶⁹ Gli interventi dell'IMO si rivelarono insufficienti a preservare la sicurezza del traffico marittimo nelle Bocche di Bonifacio. Pertanto, nel 1993, Italia e Francia emanarono due distinte normative regolamentari volte ad intensificare i controlli ed a limitare i traffici lungo lo Stretto: il decreto n. 1/93 del 15 febbraio 1993 adottato dal Prefetto marittimo del Mediterraneo (Governo francese) e il decreto del Ministero italiano della marina mercantile del 26 febbraio del 1993.

⁷⁰ M. FORNARI, *Recenti sviluppi in tema di protezione dell'ambiente marino nelle Bocche di Bonifacio*, in *The Italian Maritime Journal*, Bologna, 2013, p. 11.

⁷¹ Sulla regolamentazione del 1993, si veda T. TREVES, *Il diritto e il mare*, cit., p. 146 ss.

Inoltre, a seguito della risoluzione MSC73(69) del *Maritime Safety Committee*⁷², nel 1998 è stato adottato nelle Bocche di Bonifacio un sistema di notificazione obbligatoria del traffico marittimo («*ship reporting system*»-SRS) per tutte le navi di stazza lorda pari o superiore alle 300 tonnellate che intendano transitare lungo lo Stretto⁷³.

Con Risoluzione MEPC 204 (62) del 15 luglio 2011⁷⁴, l'IMO ha dichiarato lo Stretto di Bonifacio area marina particolarmente sensibile (AMPS).

La predetta designazione comporta l'applicazione delle c.d. misure associate di protezione, annoverate dalla stessa Risoluzione MEPC 204, tra cui: il sistema raccomandato di rotte, l'obbligo di rapporto delle navi in transito e il sistema di pilotaggio raccomandato.

La regolamentazione del traffico marittimo nello Stretto di Bonifacio sembra, pertanto, soddisfare l'esigenza, nutrita da parte degli Stati costieri, di monitorare il transito attraverso queste acque, esigenza resa ancor più impellente dalla ricchezza biologica presente nello Stretto.

Tale regolamentazione non sembra, inoltre, entrare in contrasto con il principio della libertà di navigazione sancito dalla Convenzione di Montego Bay del 1982, considerato, altresì, che lo Stretto è assoggettato a misure protettive adottate sia a livello internazionale sia a livello nazionale.

Come sopra evidenziato, Francia e Italia hanno, in diverse occasioni, cooperato al fine di assicurare alle acque dello Stretto un adeguato livello di tutela, senza arrecare un indiscriminato nocumento allo svolgimento dei traffici marittimi.

Tale cooperazione costituisce un ulteriore elemento di contatto tra la disciplina del passaggio nelle Bocche di Bonifacio e le disposizioni di cui alla Convenzione di Montego Bay, alla luce di quanto previsto dall'art. 123 della UNCLOS, che raccomanda agli Stati costieri di un mare chiuso o semichiuso l'adozione di una condotta improntata al rispetto del dovere di reciproca collaborazione nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento degli obblighi loro derivanti dalla Convenzione⁷⁵.

⁷² Ris. MSC.73(69) del 19 maggio 1998.

⁷³ Cfr. decreto del 27 novembre 1998 (*Disposizioni relative all'organizzazione del traffico nelle Bocche di Bonifacio*), dell'allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

⁷⁴ Ris. MEPC 204 (62) del 15 luglio 2011.

⁷⁵ «*States bordering an enclosed or semi-enclosed sea should cooperate with each other in the exercise of their rights and in the performance of their duties under this Convention*» (art. 123, UNCLOS).