



Corso di laurea in Scienze Politiche

Cattedra: Diritto Internazionale

**Il controllo delle frontiere marittime:  
Piano del Mare 2023-2025 e sviluppi  
sulla gestione dell'immigrazione in Italia**

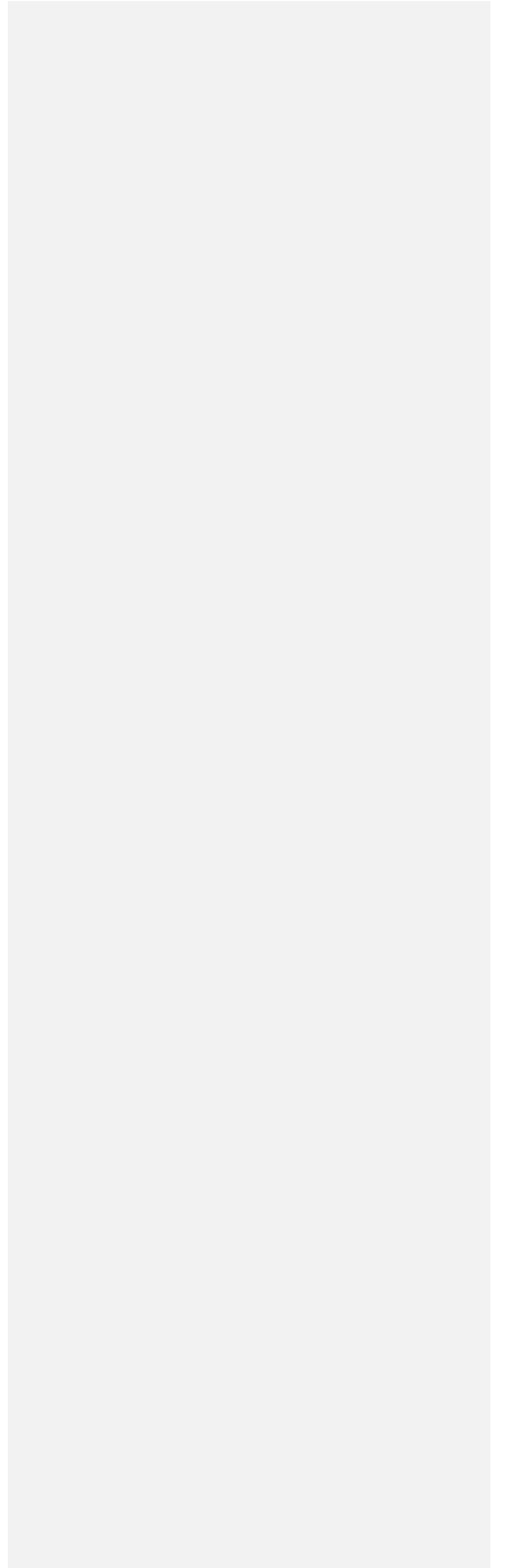
Prof.

Pietro Pustorino

Matr.

Beatrice Lavinia Demattè

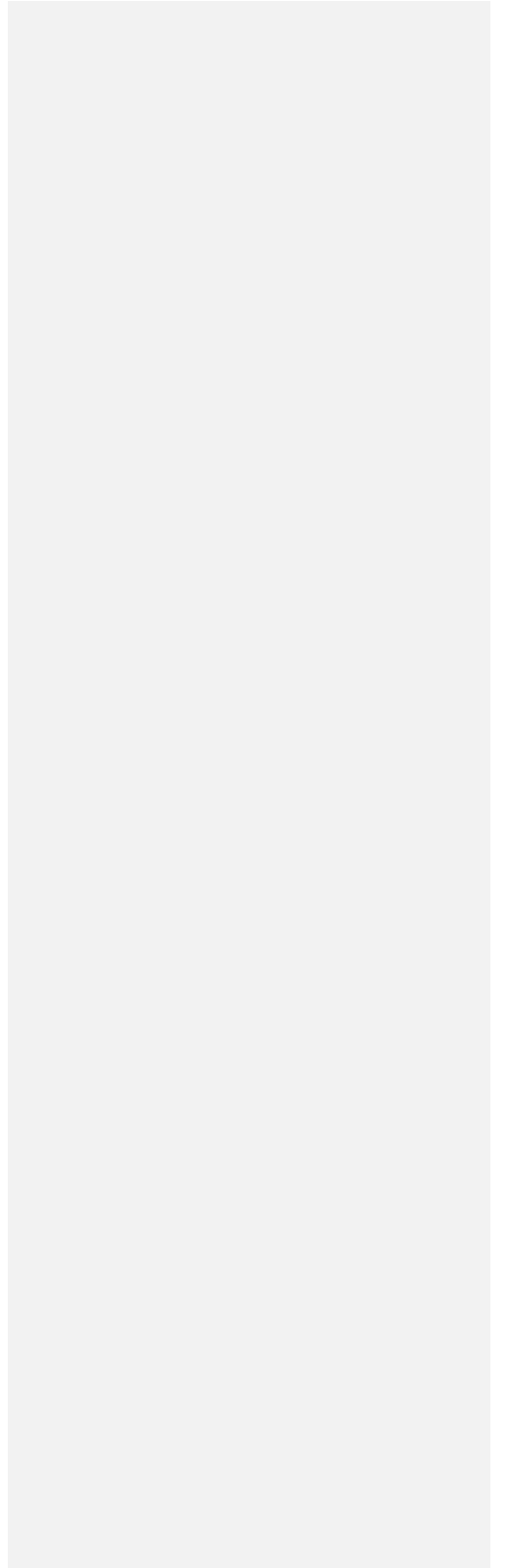
Anno Accademico 2023/2024



## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>6</b>
<b>Capitolo 1</b> .....	<b>9</b>
<b>Il piano mare 2023-2025: la sua adozione e i suoi obiettivi</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 L'adozione del piano mare 2023-2025: la disciplina internazionale degli spazi marittimi</b> .....	<b>9</b>
1.1.1 Il contenuto del Piano.....	9
1.1.2 Il processo di adozione del Piano.....	13
1.1.3 Scopo e Funzione del Piano – linee generali.....	14
1.1.4 Linea di Base, Acque Interne, Mare Territoriale e Piattaforma Continentale .....	15
1.1.5 Altri Spazi Marittimi: Alto Mare, Stretti, Zone di Transito .....	19
<b>1.2 Le prospettive delineate dal Piano del Mare</b> .....	<b>21</b>
1.2.1 I rapporti con la Sponda Sud del Mediterraneo .....	21
1.2.2 L'Italia nelle rotte del Mediterraneo Allargato .....	23
1.2.3 In quali obiettivi viene inquadrata la questione dell'istituzione di ZEE e Zona contigua .....	25
<b>Capitolo 2</b> .....	<b>30</b>
<b>Istituzione della Zona Economica Esclusiva e della Zona Contigua in Italia</b> .....	<b>30</b>
<b>2.1 La Zona Economica Esclusiva</b> .....	<b>30</b>
2.1.1 La ZEE nella Convenzione di Montego Bay: natura, estensione, ratio e poteri dello Stato costiero .....	30
2.1.2 L'istituzione della ZEE in Italia.....	32
2.1.3 La subordinazione dell'istituzione della ZEE italiana alle delimitazioni con gli altri Stati costieri nel Mediterraneo: la PSM e Gli Accordi Internazionali.....	34
<b>2.2. La Zona contigua</b> .....	<b>42</b>
2.2.1 La Zona contigua nella Convenzione di Montego Bay: natura, estensione, ratio e poteri dello Stato costiero .....	42
2.2.2 La questione dell'esistenza della Zona contigua italiana e gli sviluppi deducibili dal Piano Mare 2023-2025 .....	45
2.2.3 La possibile rilevanza della futura istituzione della Zona contigua in materia di immigrazione .....	46
<b>Capitolo 3</b> .....	<b>50</b>
<b>Sviluppi sulla Gestione dell'Immigrazione in Italia attraverso il Controllo delle Frontiere Marittime</b> .....	<b>50</b>
<b>3.1 Flussi migratori nel contesto del Mediterraneo</b> .....	<b>50</b>
3.1.1 Ruolo e funzioni di Guardia Costiera e Frontex.....	51
3.1.2 Cenni sul collegamento tra sicurezza e migrazione nel Piano Mare 2023-2025 .....	54

	4
<b>3.2 La svolta "securitaria" del diritto della protezione internazionale in Italia .....</b>	<b>55</b>
3.2.1 Gli sviluppi normativi dai decreti sicurezza al decreto Lamorgese .....	56
3.2.2 Il c.d. "decreto Cutro" .....	59
<b>Conclusione.....</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>66</b>



## Introduzione

Il mare ha da sempre suscitato negli uomini al contempo mistero e curiosità. È stato plasmato in metafore da poeti e potesse, rappresentato nella sua sconfinatezza da pittori e pittrici, attraversato coraggiosamente da navi mercantili ed esploratrici. Soprattutto, se è stato in grado di separare e preservare, è anche riuscito a tendere corde di congiunzione, costituendo talvolta ostacolo, talvolta ponte tra popoli lontani.

Nelle relazioni internazionali tra Stati, così abituati a delimitare la terra ferma di più agevole solcatura, ha incarnato un punto interrogativo per secoli, trasferendo la sua fluidità anche ai rapporti di potere esercitabili su di esso. E tuttavia, sempre di più il mare sta attirando grande interesse da Paesi costieri e frontisti che sollevano dispute tra loro per ragioni relative a risorse energetiche o naturali, alla sicurezza nazionale, alla geopolitica. La chiarezza nella delimitazione delle frontiere marittime è diventata, di conseguenza, uno strumento utile, se non fondamentale, per tentare di affermare i propri diritti su zone di mare sempre più vaste. E così le innate conseguenze a livello internazionale hanno portato il diritto del mare ad entrare a pieno titolo nelle frange complesse del diritto internazionale. Nonostante i tentativi di compromessi e accordi, la tendenza all'estensione delle proprie frontiere negli oceani è stata frutto di tensioni, soprattutto in un mare chiuso come il Mediterraneo, bacino naturale ricco di materie prime ed energetiche, di affaccio per 22 Stati e naturale congiunzione cristallina tra tre diversi continenti: africano, asiatico ed europeo.

In questo complicato quadro si inserisce la politica marittima italiana, per anni passata in sordina, ma progressivamente riportata al centro dell'interesse politico dell'Italia, in un culmine che ha portato all'elaborazione recente del Piano del Mare per il triennio 2023-2025.

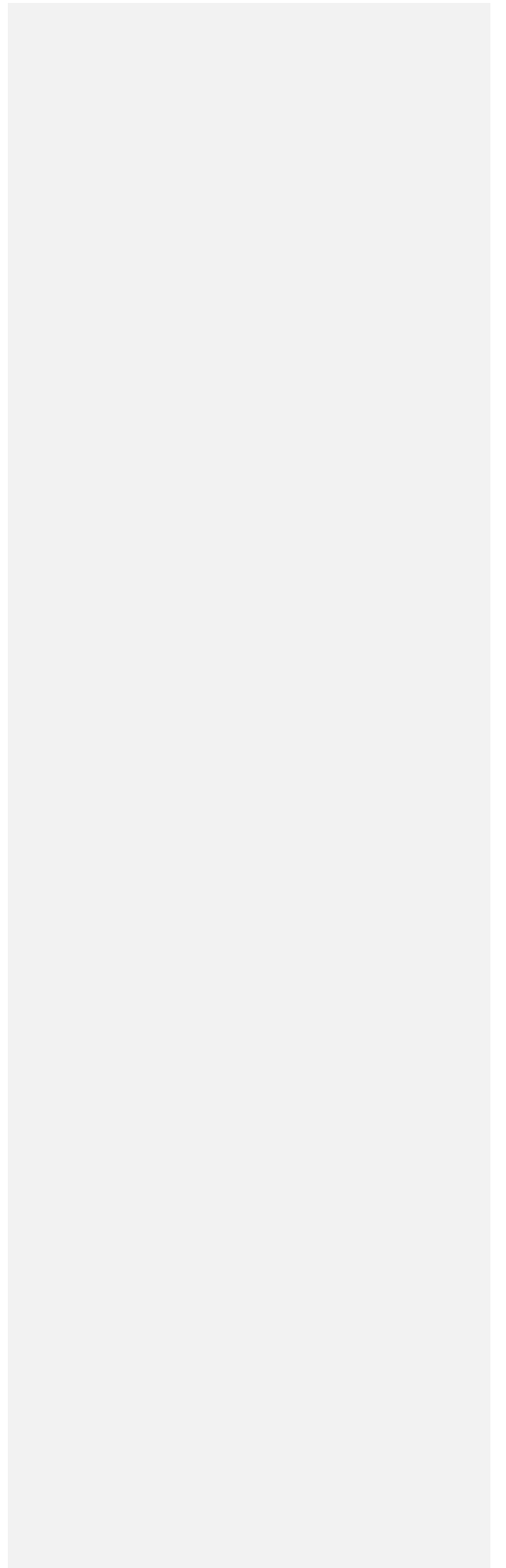
Questa tesi di laurea si pone l'obiettivo di fornire innanzitutto un'analisi del documento che definisce la politica marittima italiana quale strumento di coordinamento di politiche unitarie, facendo riferimento alle sue implicazioni in materia di politica interna e politica estera al fine di poter meglio comprendere le relazioni esistenti tra provvedimenti marini e gestione delle frontiere statali. L'analisi non vuole infatti limitarsi a un circuito interno senza sbocco di senso, ma vuole rappresentare un punto di partenza grazie al quale interrogarsi razionalmente, ma anche criticamente, da un lato sulle motivazioni che spingono la classe dirigente ad insistere sulle politiche marine e dall'altro sulle risposte che essa ricerca tramite una presa di posizione tale in un contesto geopolitico particolarmente bisognoso di cautela come quello attuale.

Dopo un'analisi del documento a livello sistematico, verrà posta l'attenzione su due punti rilevanti su cui fa chiarezza il Piano e che si ricollegano all'avvertito bisogno degli Stati di estendere porzioni sempre più vaste della propria sovranità oltre le proprie coste: l'istituzione

di una Zona Economica Esclusiva (ZEE) e di una Zona contigua italiane. Ancora, per esigenze di chiarezza, si analizzeranno questi due istituti così come delineati dal diritto internazionale generale e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 1982 (UNCLOS – United Nations Convention on the Law of the Sea), cercando di rispondere altresì agli interrogativi riguardanti l'applicazione di queste zone di mare nel contesto giuridico italiano: quali sono le dinamiche esistenti tra Paesi frontisti nel contesto del Mediterraneo? E nei rapporti con l'Italia? In quali obiettivi rientra l'istituzione di tali zone nella strategia politica italiana? E ancora, in che modo questi provvedimenti possono avere implicazioni in materia di politiche migratorie?

Nell'ultimo capitolo di questa tesi si è avvertita infatti l'esigenza di trattare il tema della migrazione, sia perché questione centrale quando si parla di mar Mediterraneo, stante la portata dei flussi che lo attraversano, sia perché il controllo e la gestione delle frontiere marittime è stato spesso usato come strumento di regolamentazione del fenomeno. Nel caso italiano, che conformemente alle tendenze europee aderisce agli atteggiamenti restrittivi e preservatori dei propri confini, l'affermazione della sovranità territoriale anche in mare sembra rispondere alla volontà di costruire, a livello forse più retorico che fattuale, barriere statali a presidio dei confini nazionali contro la cosiddetta clandestinità. Ciò sembra trovare riscontro anche nelle modalità in cui l'Italia ha gestito nel corso degli ultimi decenni la questione migratoria, da una parte cercando di rendere le sue barriere esterne progressivamente più difficili da scavalcare, anche a livello normativo, dall'altra incentivando una legislazione interna egualmente respingente di fronte alle situazioni di illegalità nei permessi di soggiorno degli stranieri.

Il seguente documento si pone dunque l'obiettivo, nella sua completezza, di valutare in che modo l'Italia sfrutta il diritto internazionale del mare per far fronte all'avvertita esigenza di controllare attraverso la legislazione i propri confini spaziali, e, in senso lato, nazionali, anche a fronte del fenomeno della migrazione mediterranea verso le coste italiane.





## Capitolo 1

### Il piano mare 2023-2025: la sua adozione e i suoi obiettivi

#### *1.1 L'adozione del piano mare 2023-2025: la disciplina internazionale degli spazi marittimi*

Con la delibera del 31 luglio 2023<sup>1</sup>, la presidenza del Consiglio dei ministri ha approvato il Piano del Mare per il periodo 2023-2025, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 248/2023.

L'Italia si inserisce così in un contesto internazionale che inizia ad invertire rotta rispetto al rapporto dell'umanità con l'oceano, prendendo sempre più atto della sua centralità. Già nel 2021 la Commissione Oceanografica Intergovernativa dell'UNESCO (IOC-UNESCO) ha dato il via al Decennio per tutelare gli oceani e rivoluzionare l'uso delle scienze oceaniche in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, per la preservazione ambientale degli oceani<sup>2</sup>. Ma il mare non sta assumendo rilevanza nel dibattito politico solamente per le sue fragilità ecosistemiche. Soprattutto in un contesto come quello del Mediterraneo, il mare è fonte di interesse e rischi da parte di tanti attori che intrecciando le proprie strategie tentano di guadagnare terreno e di affermarsi regionalmente.

La disciplina internazionale degli spazi marittimi risulta piuttosto recente e ancora fonte di grande dibattito a livello globale. Pertanto, pubblicare un Piano definito delle politiche del mare ha l'obiettivo, per uno Stato costiero, di valorizzare e riportare i mari al centro della propria politica strategica a livello internazionale, facendo chiarezza sugli scopi da perseguire. In questo contesto si inserisce il Piano del Mare italiano per il periodo 2023-2025.

##### *1.1.1 Il contenuto del Piano*

Il Piano del Mare è lo strumento di programmazione di cui si dotano governo e parlamento per avviare una politica marittima unitaria e strategica.

Primo nel suo genere nella nostra penisola, esso rappresenta un passo storico verso lo sviluppo delle potenzialità delle filiere marittime italiane e il raggiungimento degli obiettivi necessari a garantire lo sviluppo sostenibile di questo settore e dell'intera economia nazionale.

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti vedasi il sito web: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

<sup>2</sup> Per ulteriori approfondimenti vedasi il sito web: [unric.org/it](http://unric.org/it)

Il Piano si configura come uno strumento per l'orientamento politico e il coordinamento di una strategia marittima nazionale integrata, costituendo un punto di riferimento che fornisce indicazioni e azioni chiave sia per gli attori pubblici, sia per gli attori privati. Tale strategia, inserita all'interno del contesto più ampio dello sviluppo di un'economia blu, delinea quali vogliono essere gli obiettivi fondamentali dello stato italiano, come la promozione della sicurezza marittima, la facilitazione del commercio via mare, la valorizzazione del turismo e la promozione dello sfruttamento sostenibile delle preziose risorse subacquee. L'obiettivo è quello di condividere, a beneficio di tutte le amministrazioni e in base alle rispettive competenze, una mappa aggiornata della situazione marittima soprattutto laddove si rendano necessari interventi trasversali a livello di interforze, inter-agenzie e ministeri, le quali possano trovare un giusto punto di riferimento nel CIPOM.

Dotarsi di un documento di questo tipo può essere utile alle varie parti per riaffermare l'importanza e la centralità che le politiche marittime hanno per gli stati costieri, e in particolare per l'Italia: Paese per geografia bagnato da quattro mari – Ligure, Tirreno, Ionio e Adriatico – e inserito nell'ampio contesto del Mediterraneo, baricentro tra interessi di diverse potenze e crocevia di culture e commerci. Tale bacino, oltre ad accogliere un ricco patrimonio ambientale e minerario, costituisce uno spazio idro-geografico che permette l'apertura a tre continenti – Africa, Asia, Europa – e che per sua natura è basato sulla complessità, la fluidità e la coesistenza di diverse identità culturali.

L'Italia riconosce pertanto la centralità delle politiche marine nella propria strategia nazionale a lungo termine, adottando un piano che possa servire da punto di riferimento. La tutela del mare e delle azioni marittime vogliono essere portate al centro delle politiche nazionali di un paese peninsulare come l'Italia, la quale vede nel Piano la possibilità di fare chiarezza sulla sua proiezione marittima in vista di interessi sia in politica estera, sia in politica interna. Tramite un provvedimento di questo tipo, il governo italiano ha la speranza di rendere più efficiente ed efficace l'azione complessiva dello Stato sul mare, in termini di sicurezza nazionale, sul rispetto dei vincoli internazionali e di tutela della territorialità delle acque<sup>3</sup>.

Tutela e valorizzazione della risorsa mare dal punto di vista ecologico, ambientale, logistico, digitale ed economico costituiscono il cuore del progetto, sviluppandosi attorno a sedi direttrici, riguardanti: gli spazi marittimi, le rotte commerciali, i porti, l'energia proveniente dal mare, la transizione ecologica dell'industria del mare, la pesca e l'acquacoltura, la cantieristica, l'industria armatoriale, il lavoro marittimo, la conservazione degli ecosistemi e le aree marine protette, la

---

<sup>3</sup> Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 248 del 23 ottobre 2023 – Serie generale, p. 220

dimensione subacquea e le risorse geologiche dei fondali, il sistema delle isole minori, i turismi e sport del mare, i cambiamenti climatici, la cooperazione europea e internazionale e la sicurezza<sup>4</sup>.

Approfondendo più nello specifico i più importanti spunti offerti dal documento, si riportano

qui sinteticamente le linee guida del Piano:

- Valorizzazione economica del mare con particolare riferimento all'archeologia subacquea, al turismo, alle iniziative a favore della pesca e dell'acquacoltura e dello sfruttamento delle risorse energetiche in linea con i principi di uno sviluppo sostenibile a livello ambientale;
- Sviluppo delle infrastrutture e del sistema portuale, con potenziamento di tutte quelle aree logistiche intermodali situate nell'entroterra, come interporti e dry ports, nonché dei collegamenti tra questi ultimi e i porti veri e propri. La priorità risulta quella di sviluppare un sistema di connessione ferroviaria, colmando il deficit di collegamenti ferroviari dei porti del Mezzogiorno e adeguando le connessioni dei porti più prossimi alle aree dell'Europa centrale ed orientale;
- Valorizzazione delle vie e autostrade del mare e ritorno alla regionalizzazione degli scambi commerciali soprattutto nell'ambito del progetto del vicinato meridionale (area MENA – Medio Oriente e Nord Africa), anche attraverso lo sviluppo degli scambi Ro-Ro (traghetti merci) e Ro-Pax (traghetti persone), che risultano molto efficaci nelle strategie di corto raggio;
- Transizione energetica, decarbonizzazione del porto e del retroporto e passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili, oltre che alla creazione di corridoi verdi – specifiche rotte commerciali operate da vettori che adottino soluzioni volte ad abbattere/azzerare le emissioni. Il mare stesso può costituire una grande risorsa nella transizione alle fonti rinnovabili: l'eolico offshore genera energia cinetica dal vento attraverso l'uso di turbine eoliche installate in mare aperto; il moto ondoso, anche se ancora un prototipo su cui effettuare attività di ricerca, potrebbe assumere rilevanza e prestigio a livello europeo e mondiale. Nonostante si tenga presente la difficoltà e le lunghe tempistiche necessarie a questi processi di transizione e decarbonizzazione, complicati soprattutto nello shipping, è importante che lo Stato

---

<sup>4</sup> Nota di presentazione del Piano del mare (23A05759); (GU n.248 del 23-10-2023 – suppl. Ordinario n. 36)

si attivi fin da subito a rendere i porti più sostenibili, anche per garantirne la competitività con altri stati costieri a lungo termine.

- Promozione e coordinamento delle politiche volte al miglioramento della continuità territoriale da e per le isole maggiori e minori, al superamento degli svantaggi derivanti dalla condizione insulare e alla valorizzazione delle economie delle isole minori.
- Promozione del sistema-mare nazionale a livello internazionale, in coerenza con le linee di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane. Essendo un attore che opera sul piano internazionale, l'Italia deve adeguarsi alle misure europee, come il recente sistema ETS di scambio di quote di emissione nell'UE, e alle misure adottate a livello mondiale come quelle risultanti dall'International Maritime Organization (IMO), di cui l'Italia costituisce parte integrante, e che ha redatto importanti convenzioni come MARPOL (1973), la Convenzione Internazionale per la Prevenzione dell'Inquinamento causato dalle Navi.
- Valorizzazione del lavoro marittimo. Di pari passo con il cambiamento ecologico e tecnologico, risulta importante una modernizzazione e specializzazione del lavoro che, a partire dalla formazione scolastica, rilanci il comparto incentivando l'occupazione e favorendo una degna collocazione per le persone impiegate nel settore marittimo, quali marinai, ufficiali di bordo, ingegneri navali, e altri lavoratori che operano su navi, imbarcazioni e piattaforme off-shore. Ad oggi la poca rilevanza che viene data alla qualifica in ambito marittimo, insieme all'assenza di prassi strutturate di monitoraggio della forza lavoro, costituisce un ostacolo per le categorie del lavoro portuale, navale e della pesca.
- Rafforzamento e promozione del demanio marittimo, con particolare riferimento alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative per quanto riguarda il sistema balneare, il sistema crocieristico – in cui l'Italia si è affermata come nazione leader –, la nautica da diporto.
- Approccio alla sicurezza soprattutto in relazione alla sempre crescente competizione fra i paesi affacciati sul Mediterraneo e in particolare per la definizione di proprie Zone Economiche Esclusive (ZEE) che territorializzano il mare. L'area del Mediterraneo è da considerarsi nella sua concezione più ampia, quella di

Mediterraneo Allargato, che Braudel<sup>5</sup> definiva un continuum geostrategico e geoeconomico con il Mar Nero e l'Oceano Indiano e il Golfo Arabico, un'area in continua ridefinizione che oltrepassa i confini geografici, ma i cui avvenimenti sono da prendere in considerazione nel quadro degli interessi nazionali. Infatti, come per un effetto farfalla, libertà di navigazione, commercio e sistema di trasporti, risorse energetiche e posizionamento diplomatico, sono tutte variabili dipendenti rispetto alle connessioni di quest'ampio territorio. Il Piano Mare individua in questo senso anche sfide quali i flussi energetici e i flussi migratori lungo l'asse Sud-Nord.

### 1.1.2 Il processo di adozione del Piano

Il piano triennale è stato licenziato dal relativamente nuovo organismo governativo per il mare<sup>6</sup>: il Comitato Interministeriale di per le Politiche del Mare (Cipom), ad oggi presieduto dal ministro Nello Musumeci.

Tale comitato è stato istituito dal decreto 173/2022<sup>7</sup>, il quale ha modificato il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, inserendo il nuovo Art. 4-bis sulle Politiche del Mare, riservando altresì al CIPOM il coordinamento, l'indirizzo e la promozione dell'azione di governo con riferimento alle politiche del mare. Uno dei fondamentali compiti del comitato è proprio quello di elaborare e definire un Piano di cadenza triennale e aggiornato in funzione degli obiettivi conseguiti e delle priorità indicate anche in sede europea e adotta le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi<sup>8</sup>.

Essendo a carattere interministeriale, il comitato è composto da una serie di Ministri, i quali si ritiene possano avere a che fare, nell'esercizio delle loro competenze, con gli indirizzi strategici delle politiche del mare. Tra questi, come si legge in Gazzetta Ufficiale n.248/2023, si trovano i Ministri: degli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il Pnrr, degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale; della Difesa; dell'Economia e delle finanze; delle Imprese e del made in Italy; dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste; dell'ambiente e della Sicurezza energetica; delle Infrastrutture e dei trasporti; della Cultura; del Turismo; per gli Affari regionali e le autonomie<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Per una più ampia definizione di Mediterraneo Allargato si veda: Fernand Braudel, *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen à l'époque de Philippe II*

<sup>6</sup> Il CIPOM è nato il 4 novembre 2022

<sup>7</sup> Piano del mare, p. 1

<sup>8</sup> Per ulteriori approfondimenti vedasi il sito web [www.insic.it](http://www.insic.it)

<sup>9</sup> nota di presentazione del Piano del mare (23A05759)

Un'inclusione che fosse la più ampia possibile è stata ritenuta fondamentale sia nella fase di creazione del comitato interministeriale, sia nella fase di elaborazione del Piano del Mare, a cui il comitato è preposto, con il fine di evidenziare le maggiori criticità comuni a vari settori e, conseguentemente, elaborare possibili soluzioni per un rilancio complessivo della blue economy nazionale<sup>10</sup>. Per tale motivo, nel contesto delle dieci audizioni tematiche organizzate per acquisire le informazioni necessarie al progetto, hanno preso parte una serie di portatori di interessi, rappresentanti delle amministrazioni e centri di ricerca per un totale di oltre 190 stakeholders partecipanti<sup>11</sup>. Hanno altresì partecipato al confronto i vertici della Marina Militare, del Corpo delle Capitanerie di porto, della Guardia di Finanza e delle Agenzie del Demanio e delle Dogane, contribuendo alla redazione della bozza finale, approvata all'unanimità dal Cipom il 31 luglio 2023. In virtù della sua cadenza triennale, il Piano del Mare 2023-2025 sarà valido fino al 2026.

### *1.1.3 Scopo e Funzione del Piano – linee generali*

Come già evidenziato a più riprese, lo scopo principale del Piano Mare è quello di fare chiarezza riguardo alla strategia marittima nazionale, e la sua funzione quella di coordinamento politico. Esso contiene infatti una serie di indirizzi utili, pensati e condivisi da varie amministrazioni e stakeholders che hanno la consapevolezza dell'importanza del mare nella crescita economica e di prosperità dell'Italia e dell'Unione Europea in generale.

Un'azione di questo tipo da parte del governo italiano ha tra i suoi obiettivi quello più ampio di riallineamento del processo di globalizzazione, in risposta alla crescente interconnessione e interdipendenza delle economie a livello mondiale. In questo senso la necessità appare soprattutto quella di allinearsi agli stati costieri con legislazione e amministrazione più avanzata rispetto a quella italiana, o che si sono nel tempo adattati con più facilità alle sfide globali come il cambiamento climatico e la crescente propensione al passaggio alla digitalizzazione, in modo da evitare un distacco di competitività dannoso per il paese.

Allo stesso tempo, viene data enfasi anche ritorno alla regionalizzazione degli scambi commerciali. Come verrà approfondito nel capitolo successivo, l'impegno italiano verso il Mediterraneo appare una scelta intuitiva e pragmatica. Da sempre terra di contatto vicinissimo con l'Africa continentale, l'Italia ha giocato a più riprese un ruolo di partner privilegiato

---

<sup>10</sup> *ibidem*

<sup>11</sup> *ibidem*

soprattutto con i paesi dell'area MENA (Middle East and North Africa), i quali stanno sempre di più acquisendo rilevanza a livello geopolitico nella sfera internazionale, e ai quali il governo italiano guarda in vista di partnership sempre più strutturate.

Ma il Piano del Mare non dev'essere solo uno strumento utile alle azioni di politica estera. Al contrario, gran parte di esso si concentra sullo sviluppo dei servizi marittimi e sulla modernizzazione, semplificazione ed efficientamento, anche digitale, della normativa nazionale di settore, al fine di incrementare la competitività della bandiera italiana, ma anche di facilitare i lavoratori nelle loro mansioni quotidiane. Migliorare l'efficienza dei servizi portuali in termini burocratici e infrastrutturali non solo può rendere il turismo balneare, crocieristico, nautico, sportivo ed ambientale più accattivante, contribuendo allo sviluppo di un settore economico importantissimo per la penisola italiana, ma è fondamentale per garantire ai lavoratori marittimi un certo standard di dignità e tutela professionale.

#### *1.1.4 Linea di Base, Acque Interne, Mare Territoriale e Piattaforma Continentale*

Il Piano del Mare, orientando l'azione parlamentare, si inserisce nella tradizione legislativa italiana fondata sulla norma di diritto consuetudinario sulla sovranità territoriale. Ogni stato esercita infatti il potere di governo sulla sua comunità territoriale, applicando su di essa un dominio riservato già sancito dalla Carta delle Nazioni Unite all'art. 2, par.7, in base al quale la comunità internazionale non può intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno stato. Se è ben noto che i diritti sovrani sono validi nel suolo nazionale, è da tenere presente altresì che, qualora uno stato non rientri nella categoria di *landlocked country* (stato senza sbocco sul mare), tali diritti si estendono anche al di là della costa, riflettendosi nelle acque adiacenti ad essa. Appare quindi fondamentale stabilire fino a che punto possano validarsi le rivendicazioni di sovranità di uno stato sugli spazi marini ad esso contigui, e dunque, nel caso preso in considerazione, quale sia l'ambito geografico di applicazione del Piano del Mare pubblicato dal Consiglio dei ministri italiano per il periodo 2023-2025.

Il diritto internazionale si è evoluto nel corso del tempo<sup>12</sup> per determinare in che misura le varie zone marittime siano sottoposte ai diritti e agli obblighi dei vari stati, e nel proprio

---

<sup>12</sup> Nonostante la più recente è affermata convenzione sui diritti e le responsabilità degli stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani sia quella di Montego Bay del 1982, le esigenze documentate di definire limiti e diritti alla sovranità degli spazi marini risalgono già al 1602, anno in cui Grozio pubblica il "De Mare Liberum" definendo gli oceani come patrimonio comune dell'umanità. Più recentemente, dopo la convocazione della Società delle Nazioni

interesse essi sono arrivati a determinare una Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare aperta alla firma nel 1982, conosciuta anche come UNCLOS o Convenzione di Montego Bay. Entrata in vigore il 16 novembre 1994 dopo il raggiungimento del numero minimo di stati firmatari fissato a sessanta, oggi costituisce il punto di riferimento indispensabile nella disciplina internazionale marittima sia per i centosessantotto stati che ne sono parte, tra cui l'Italia, che l'ha ratificata il 13 gennaio 1995 (legge numero 689 del 2 dicembre 1994<sup>13</sup>), sia per gli stati restanti che non ne sono parte. UNCLOS ha codificato una serie di norme di diritto consuetudinario, il quale è a sua volta ad oggi in larga misura influenzato dalla Convenzione del 1982: ove già non coincida con esso, su di esso esercita comunque un potente effetto di orientamento, riconosciuto anche, in varie sentenze, dalla Corte internazionale di Giustizia<sup>14</sup>.

Mentre il diritto tradizionale conosceva solo due zone, l'alto mare, caratterizzato dalla libertà, e il mare territoriale, caratterizzato dalla sovranità dello stato costiero, il diritto di oggi vede un numero più elevato di zone, caratterizzate da diverse combinazioni tra libertà e poteri dello stato costiero<sup>15</sup>. Esse si misurano tutte a partire dalla linea di base, linea di costa a bassa marea quale indicata sulle carte marittime a grande scala, riconosciute ufficialmente dallo stato costiero. Qualora la costa risulti frastagliata, la linea di base di bassa marea può essere semplificata congiungendo con una serie di linee ideali i punti più sporgenti (sistema delle linee rette). Linee di base possono anche tracciarsi a chiusura di baie, purché queste presentino certi requisiti di forma e di dimensione (la loro bocca non può essere superiore a 24 miglia marine). Le acque all'interno della linea di base sono dette acque interne e sono soggette alla piena sovranità dello stato costiero<sup>16</sup>.

Il mare territoriale è lo spazio marino che si estende fino a un limite massimo di 12 miglia marine misurate a partire dalla linea di base<sup>17</sup>. Lo stato costiero è sovrano nella zona del mare territoriale, che comprende anche il sottosuolo e lo spazio aereo sovrastante ad esso, ed è quindi legittimato ad esercitare piena giurisdizione su tutte le materie di sua competenza e su tutte le persone a meno che il diritto internazionale non preveda altrimenti. Allo stesso tempo,

---

all'Aja nel 1930 per la codificazione del diritto internazionale che ebbe esito fallimentare per un contrasto in relazione all'estensione del mare territoriale e all'opportunità di un riconoscimento della zona contigua, la disciplina internazionale per gli spazi marini ha trovato spazio nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1958, le quali codificano rispettivamente: alto mare; piattaforma continentale; mare continentale e zona contigua; pesca e conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare. L'istituto del mare territoriale è stato finalmente sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 1982, che non abroga le Convenzioni del 1958, ma stabilisce che tra gli stati parti delle Convenzioni di Ginevra del 1958 e della Convenzione del 1982 questa abbia prevalenza.

<sup>13</sup> Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Supplemento al N. 164 (19 dicembre 1994)

<sup>14</sup> Tullio Treves. *Il diritto del mare e l'Italia*, (Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1995), p. 5

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 7

<sup>16</sup> *Ibidem*

<sup>17</sup> Yoshifumi Tanaka., *The International Law of the Sea*, Terza edizione, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2019), p. 102



come sancito dell'articolo 17 della Convenzione UNCLOS, esso è limitato nella sua sovranità dal diritto spettante a tutti gli Stati stranieri di esercitarvi il passaggio inoffensivo, fintanto che questo avvenga in maniera continua e spedita e non arrechi pregiudizio alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero<sup>18</sup>.

A questo proposito, il Consiglio dei ministri italiano afferma, attraverso il Piano Mare, che in un'ottica strategica di preservazione dell'ordine e della sicurezza nelle acque sottoposte alla sovranità nazionale e alla connessa protezione dell'integrità territoriale, si intende emanare, entro un breve/medio periodo, normative afferenti sia alle modalità di transito secondo le fattispecie ex art. 19 della Convenzione, sia alla disciplina di una o più delle materie elencate nell'art. 21 della UNCLOS, il quale definisce che "lo Stato costiero può emanare leggi e regolamenti, conformemente alle disposizioni della presente Convenzione e ad altre norme del diritto internazionale, relativamente al passaggio inoffensivo attraverso il proprio mare territoriale", con riferimento a specifiche materie all'uopo elencate<sup>19</sup>.

Da parte sua, infatti, l'Italia è circondata da più di 7.500 chilometri di coste, di cui 3.850 insulari, e da circa 155.00 chilometri quadrati di acque marittime territoriali<sup>20</sup>, e riconosce pertanto l'importanza di definire attraverso un documento programmatico le azioni da intraprendere nelle acque soggette alla sua giurisdizione. Dal 1974, l'ampiezza del mare territoriale italiano è stabilita a 12 miglia marine: tale misura è rimasta inalterata anche dopo la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Montego Bay nel 1994, essendo in linea con le disposizioni da essa dettate.

La piattaforma continentale costituisce secondo l'art. 76, paragrafo 1, dell'UNCLOS, un prolungamento naturale del territorio emerso, e dunque appartenente allo Stato costiero *ab initio ed ipso jure*. Comprendente il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale, ma escludendo le acque sovrastanti la piattaforma e lo spazio aereo al di sopra di queste acque, che rimangono soggette al regime dell'alto mare<sup>21</sup>, essa si

<sup>18</sup> Art. 19.1 Convenzione UNCLOS; il comma successivo definisce le attività per le quali il passaggio di una nave straniera è considerato pregiudizievole per la pace, il buon ordine e la sicurezza dello Stato Costiero: "a) minaccia o impiego della forza contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato costiero, o contro qualsiasi altro principio del diritto internazionale enunciato nella Carta delle Nazioni Unite; b) ogni esercitazione o manovra con armi di qualunque tipo; c) ogni atto inteso alla raccolta di informazioni a danno della difesa o della sicurezza dello Stato costiero; d) ogni atto di propaganda diretto a pregiudicare la difesa o la sicurezza dello Stato costiero; e) il lancio, l'appontaggio o il recupero di aeromobili; f) il lancio, l'appontaggio o il recupero di apparecchiature militari; g) il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero; h) inquinamento intenzionale e grave, in violazione della presente Convenzione; i) attività di pesca; j) la conduzione di ricerca scientifica o di rilievi; k) atti diretti a interferire con i sistemi di comunicazione o con qualsiasi altra attrezzatura o installazione dello Stato costiero; l) ogni altra attività che non sia in rapporto diretto con il passaggio."

<sup>19</sup> Piano del Mare, p. 17

<sup>20</sup> Piano del mare, p. 229

<sup>21</sup> Tanaka, Y. *The international Law of the Sea*, 176

sviluppa fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine dalla linea di base, mantenendo comunque anche in questo caso un limite esterno massimo di 350 miglia marine dalla linea di base. Lo Stato costiero esercita sulla piattaforma continentale diritti sovrani allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse naturali, e nessuno altro stato può intraprendere tali attività senza il suo espresso consenso. Per risorse naturali si intendono le risorse minerali e altre risorse non viventi del fondo marino e del sottosuolo. Pertanto, in questa zona lo stato è sì dotato di sovranità, ma solo per quanto riguarda limitate competenze.

Essendo ragionevole presumere che tra stati adiacenti o frontisti possano sorgere dispute sulla delimitazione della zona continentale, è stabilito per prassi che tali rivendicazioni debbano essere affrontate in un accordo tra le parti in causa che definisca la linea di confine tra le rispettive giurisdizioni o che istituisca un regime di sfruttamento congiunto delle risorse naturali. L'Italia, dal canto suo, ha stipulato una serie di trattati di delimitazione della piattaforma continentale con i Paesi mediterranei frontisti, segnatamente

- Croazia: accordo con la Jugoslavia dell'8 gennaio 1969 ratificato con Decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1969, n.830
- Albania: accordo del 18 dicembre 1992, ratificato con Legge 12 aprile 1995, n. 147
- Grecia: accordo del 24 maggio 1977, ratificato con Legge 23 maggio 1980, n.290
- Tunisia: accordo del 28 agosto 1971, ratificato con legge 3 giugno 1978, n. 347
- Spagna: accordo del 19 febbraio 1974, ratificato con Legge 3 giugno 1978, n. 348

In materia di piattaforma continentale italiana bisogna inoltre considerare che esiste un *modus vivendi* a carattere provvisorio con Malta, instaurato con scambio di note verbali del 29 aprile 1970, e una convenzione tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Francese stipulata nel 1986<sup>22</sup>. Nel 2015 erano stati peraltro conclusi negoziati per l'accordo italo-francese di Caen, con cui è stata definita un'unica frontiera marittima tra le rispettive acque territoriali, la ZEE francese da un lato e la ZPE italiana dall'altro. Tuttavia, il processo di ratifica, completato dalla Francia, è stato bloccato dall'Italia a seguito di una tensione esplosa quando un peschereccio sanremese nel 2016 venne sequestrato dai francesi per aver violato il nuovo limite delle acque territoriali in zona Mentone. L'accordo rimane pertanto di status dubbio<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. "Piattaforma continentale italiana", 19 dicembre 2018 (fonte: sito web <https://unmig.mase.gov.it/piattaforma-continentale-italiana/>)

<sup>23</sup> Fabio Caffio. "L'accordo con la Francia e i contenziosi marittimi dell'Italia", in *Analisi Italia* (fonte: sito web <https://www.analisedifesa.it/2018/03/laccordo-con-la-francia-e-i-contenziosi-marittimi-dellitalia/>)

Il Piano del Mare fa inoltre esplicito riferimento, al capitolo 2.1.4, alla volontà di istituire una zona economica esclusiva (ZEE), prevista dal diritto internazionale del mare, dando così attuazione alla legge 14 giugno 2021, n.91, con la quale essa viene autorizzata. Stante la contiguità fisica e concettuale tra i due differenti spazi marittimi i quali, a certe condizioni, possono anche avere limiti spaziali coincidenti<sup>24</sup>, è da notare infatti che mentre i diritti sulla piattaforma siano automatici, quindi non dipendano da un'espressa proclamazione, quelli sulla ZEE risultano validi solo a seguito di una dichiarazione da parte dello Stato costiero. Qualora l'Italia intendesse regolamentare una Zona economica esclusiva e dal momento che i diritti dello Stato costiero riguardano fondo e sottosuolo marino, essa assorbirebbe di fatto la piattaforma continentale, a meno che questa non si estenda oltre le 200 miglia marine, e verrebbe ampliata la compagine di diritti esclusivi dello stato costiero: sfruttamento, gestione e conservazione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, esistenti sul fondo e sul sottosuolo marino nonché nella colonna d'acqua sovrastante, e circa le attività dirette alla utilizzazione a fini economici della zona, come la produzione di energia a partire dall'acqua, dalle correnti e dai venti. L'argomento verrà trattato più nel dettaglio nel capitolo successivo di questo documento.

#### *1.1.5 Altri Spazi Marittimi: Alto Mare, Stretti, Zone di Transito*

Al di là del mare territoriale, o della zona economica esclusiva qualora proclamata, si apre l'alto mare, nel quale vige il principio fondamentale della libertà (di navigazione, di sorvolo, di posa cavi e condotte, di pesca, di ricerca scientifica...). Tali libertà sono da esercitarsi tenendo debitamente conto dell'interesse degli altri Stati ad esercitare le stesse libertà<sup>25</sup> e dei generali criteri di salvaguardia della vita umana e di salvaguardia dell'ambiente marino.

Di rilevanza strategica a livello internazionale è anche la tipologia degli stretti, definiti come zone di mare territoriale che separano due coste fronteggianti, e che congiungono una zona di alto mare o una zona economica con un'altra siffatta zona<sup>26</sup>. Recenti studi hanno rivelato l'esistenza di almeno 52 stretti internazionali di ampiezza minore di 6 miglia marine, 153 stretti internazionali di ampiezza tra le 6 e le 24 miglia marine, e 60 stretti internazionali di ampiezza

---

<sup>24</sup> Piano del Mare, p. 16

<sup>25</sup> Art. 89, par. 2, UNCLOS

<sup>26</sup> Treves, T. *Il Diritto del Mare e l'Italia*, p. 13

maggiore di 24 miglia marine<sup>27</sup>. Considerando che UNCLOS stabilisce il limite massimo del mare territoriale a 12 miglia marine, risulta evidente che molti stretti cadrebbero a rigor di logica nel mare territoriale degli Stati costieri, compromettendo la libertà di sorvolo di aeromobili militari e di navigazione di navi da guerra straniere. Data la rilevanza di queste zone, tuttavia, la Convenzione del 1982 riconosce un diritto di passaggio inoffensivo più ampio rispetto a quello normalmente riconosciuto nel mare territoriale, purché si tratti di stretti usati dalla navigazione internazionale e purché non esistano altri trattati che disciplinano il passaggio in quella zona. Questo diritto prende la denominazione di passaggio in transito e comprende anche il sorvolo, sempre che la navigazione, compiuta senza fermarsi o trasbordare merci o persone, avvenga in conformità con le norme e le convenzioni internazionali. In particolari casi, come quello in cui lo stretto si trovi tra una costa continentale e un'isola dello Stato – come, ad esempio, lo Stretto di Messina – continua ad applicarsi il diritto di passaggio inoffensivo non suscettibile di sospensione<sup>28</sup>.

Il Piano del Mare fa in effetti specifico riferimento agli Stretti, e in particolare a quello di Sicilia, sulla cui sicurezza l'Italia avverte una naturale responsabilità<sup>29</sup>. La valenza commerciale e securitaria delle rotte e dei dotti che vi scorrono deriva dal collegamento diretto che questo costituisce tra Mar Mediterraneo orientale e Mar Mediterraneo occidentale e, quindi, con l'Oceano Atlantico. Rotta chiave per il traffico marittimo tra l'Europa e l'Africa, nonché tra l'Europa e il Medio Oriente, lo Stretto di Messina è cruciale per il commercio mondiale, con un'enorme quantità di merci che attraversano questa via ogni giorno. Il documento preso in esame presenta questo punto di "strozzatura", c.d. "*choke point*", quale punto dal quale monitorare sia la rotta Est-Ovest fra Indo-Pacifico e Atlantico, sia i flussi energetici e migratori che hanno origine nel Sahel e nell'Africa profonda, orientale e occidentale, nonché ai traffici illeciti di sostanze stupefacenti e distinte forme di contrabbando gestiti da organizzazioni criminali anche a carattere internazionale<sup>30</sup>. La priorità evidenziata è quella di evitare l'ostruzione delle rotte commerciali che passano per la zona di transito dello Stretto di Sicilia, essendo questa vitale ai fini della sopravvivenza dell'economia italiana, mantenendola libera e sicura alla stregua del territorio nazionale ed evitando incidenti ambientali<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Robin Rolf Churchill e Alan Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, Seconda edizione, (Manchester: Manchester University Press, 1988), p. 104

<sup>28</sup> Treves, T. Il diritto del Mare e l'Italia, p. 17

<sup>29</sup> Piano del Mare, p. 11

<sup>30</sup> *ibidem*, p. 213

<sup>31</sup> Già nel 1985 si verificò nello stretto di Messina un grave incidente coinvolgente la petroliera greca Patmos ed altre petroliere, con ingente fuoriuscita di idrocarburi. A seguito di siffatto incidente il Ministro della Marina mercantile adottò due decreti (decreto 27 marzo 1985 e 8 maggio 1985, G.U. n. 76 del 29 marzo 1985 e n. 110 dell'11 maggio 1985), introducendo vari obblighi per la sicurezza della navigazione nello Stretto, sospendendo il

## 1.2 *Le prospettive delineate dal Piano del Mare*

### 1.2.1 *I rapporti con la Sponda Sud del Mediterraneo*

Separate solo da poche miglia marine l'una dall'altra, l'Italia e l'area MENA si affacciano sullo stesso bacino d'acqua, il Mediterraneo, che è al centro degli interessi di tanti popoli, fungendo talvolta da ponte di connessione e cooperazione, talvolta da campo di battaglia e tensioni.

La politica estera degli ultimi governi italiani, e in particolare del governo Meloni, fautore del Piano del Mare per il periodo 2023-2025, sono delineabili nei due obiettivi principali di promuovere partenariati energetici per affrontare la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili dalla Russia e mitigare i flussi migratori attraverso la rotta del Mediterraneo centrale.

Una grande parte del Piano del Mare è dedicata, come si è brevemente riassunto<sup>32</sup>, al traffico energetico, sia per una questione di affrancamento e diversificazione di risorse estere, sia per la necessità di limitare l'utilizzo dei combustibili fossili passando a risorse più pulite. Come membro dell'Unione Europea, l'Italia si allinea, per l'appunto, alle spinte per l'indipendenza dalle fonti energetiche, iniziativa divenuta preminente soprattutto a seguito della guerra Russo-Ucraina scoppiata nel febbraio 2022, cercando anche partner alternativi a Mosca per il rifornimento di gas. La drastica riduzione delle importazioni di fonti fossili (ritenuti dal governo tuttora indispensabili, nonostante la necessità di un progressivo passaggio al *carbon-neutral*) dalla Russia potrebbe infatti trasformare l'Italia, in virtù della sua posizione geografica, in un corridoio di esportazione energetica dal Mediterraneo verso i paesi dell'Europa centrale<sup>33</sup>.

A seguito di una riduzione dell'ingerenza francese nelle ex colonie africane, con la fine ufficialmente dichiarata della *Françafrique*<sup>34</sup> nel marzo del 2023, si è creato quello che il governo italiano ha visto come un vuoto di potere da cercare di riempire, puntando a rafforzare i legami con i paesi africani e a consolidare l'influenza diplomatica italiana nel continente. L'approccio, stando alle dichiarazioni, vorrebbe distinguersi da quello neocoloniale della

---

diritto di passaggio per le navi di almeno 50 mila tonnellate con scadenza sine die (fonte: Treves, T. *Il diritto del Mare e l'Italia*, p. 55).

<sup>32</sup> Si rinvia al sottoparagrafo 1.1.1 di questa tesi.

<sup>33</sup> Maria Luisa Fantappipé, "I Rapporti con il Medio Oriente e il Nord Africa", in *Il Piano Mattei per l'Africa – IAI Istituto Affari Internazionali, Il governo Meloni alla Prova*, a cura di Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti (Roma: IAI Istituto Affari Internazionali, 2024), pp. 38

<sup>34</sup> Il Presidente della Repubblica Francese Macron ha sostenuto che la relazione neocoloniale stabilita tra la Francia e le sue antiche colonie in Africa, caratterizzata da interventi militari e pressioni politiche perpetuate anche dopo il raggiungimento dell'indipendenza di questi Paesi, non esisterebbe più.

Francia, vertendo su una “cooperazione virtuosa e non predatoria”. Concretamente, il governo Meloni ha lavorato sulla diplomazia energetica firmando degli accordi con:

- Algeria – questo paese è divenuto il primo esportatore di gas in Italia, sostituendo la Russia; sono state stipulate due nuove intese tra Eni e Sonatrach, la compagnia energetica di Stato algerina, che puntano a potenziare ulteriormente l’approvvigionamento energetico sia attraverso la creazione di un nuovo gasdotto, funzionale anche al trasporto dell’idrogeno, sia alla posa di un cavo elettrico sottomarino e all’aumento della capacità di produzione di gas liquefatto;
- Qatar – per la fornitura fino a 1,5 miliardi di metri cubi all’anno di gas naturale liquefatto, con consegne previste a partire dal 2026 per una durata di 27 anni;
- Libia – sono stati stipulati accordi tra ENI e la Libyan National Oil Production Corporation, compagnia petrolifera nazionale della Libia, con otto miliardi di dollari in investimenti previsti. Le due aziende energetiche collaboreranno per esplorare i giacimenti di gas di fronte alla costa occidentale della Libia per i prossimi 25 anni, con l’obiettivo di aumentare la produzione di gas sia per soddisfare la domanda interna italiana, sia per garantire l’esportazione verso l’Europa. La Libia è infatti al quinto posto tra i paesi africani con le maggiori riserve di gas dopo Nigeria, Algeria, Mozambico ed Egitto. Le forniture di gas tra la Libia e l’Italia sono garantite da un gasdotto, detto *Green Stream*, che collega la città di Mellitah a Gela, in Sicilia. Costruito vent’anni fa da ENI e da NOC potrebbe potenzialmente trasportare fino a sei miliardi di metri cubi di gas all’anno. Nell’ultimo anno, tuttavia, dalla Libia sono arrivati soltanto 2,5 miliardi di metri cubi di gas, nonostante l’esigenza italiana di trovare nuovi approvvigionamenti in seguito alla crisi energetica causata dalla guerra in Ucraina. La ragione dietro alla diminuzione di export è da ricercare nell’aumento della domanda interna, dato che i contratti attuali prevedono che la Libia abbia la priorità sull’approvvigionamento di gas e il controllo sulle esportazioni in base all’andamento della propria domanda interna di energia.

Il Piano del Mare individua nell’Italia la grande potenzialità per diventare l’*hub* energetico meridionale dell’Europa, anche grazie alla posizione strategica della Sicilia, ponte naturale verso l’Africa. Questo continente, grazie all’immenso potenziale in termini di solare, eolico e idrogeno verde, è destinato a divenire uno dei giganti dell’economia verde.

In tal senso, il governo sta lavorando sul nuovo Piano Mattei per l’Africa con l’obiettivo di una maggiore cooperazione tra la sponda Nord e Sud del Mediterraneo in termini di investimenti, finanziamento di progetti comuni, trasferimento di tecnologia e know-how<sup>35</sup>.

Esplicito riferimento al fondatore dell’Eni, Enrico Mattei, il Piano ha l’obiettivo di istituire una collaborazione che favorisca la stabilità e la sicurezza dell’Africa e affronti le cause sottostanti della migrazione. Tuttavia, nel corso del 2023, i dettagli operativi e la portata effettiva del Piano sono rimasti piuttosto indefiniti. Il 3 novembre, il Consiglio dei ministri ha approvato un decreto-legge, successivamente convertito in legge all’inizio del 2024, che ha stabilito la struttura di governance del Piano e ha delineato in modo generico le sue priorità e i suoi ambiti d’intervento. Questi ultimi sono numerosi, ben diciassette, e comprendono settori come la cooperazione allo sviluppo, il commercio, l’energia, le infrastrutture, l’imprenditoria, l’ambiente, l’agricoltura, la sanità, l’istruzione, la ricerca, la cultura e il turismo, fino alla gestione dei flussi migratori. Il decreto-legge prevede un orizzonte quadriennale per il piano e offre la possibilità di sviluppare strategie differenziate per specifiche regioni dell’Africa. È stata istituita una cabina di regia interministeriale presieduta dal capo del governo, aperta alla partecipazione di attori esterni, incaricata di coordinare e monitorare l’attuazione del Piano. È stata anche creata una struttura di missione di supporto, con un certo numero di personale e un budget stabilito. Nonostante questi passi preparatori, sorgono dubbi sulla capacità effettiva dell’Italia di implementare una strategia così ampia per l’intero continente africano.<sup>36</sup>

### 1.2.2 *L’Italia nelle rotte del Mediterraneo Allargato*

Il Mediterraneo allargato è il concetto che considera come un continuum geostrategico e geopolitico l’area comprendente, oltre alle coste mediterranee, il Mar Nero, il Mar Rosso e il Golfo Persico allargandosi all’Oceano indiano sino alle coste occidentali dell’India, e all’Atlantico sino al golfo di Guinea. Questo significa che le rotte che attraversano il Mediterraneo sono particolarmente esposte a eventuali azioni che interferiscano con la libera accessibilità delle vie di comunicazione marittime, e che le crisi, nazionali ed internazionali, che dovessero interessare tutta quest’area, si ripercuoterebbero inevitabilmente sulle economie degli altri Paesi. L’interesse primario risulta quindi quello di avere una parte attiva all’interno

---

<sup>35</sup> Piano del Mare, p. 73

<sup>36</sup> Fantappiè, M. L. “I Rapporti con il Medio Oriente e il Nord Africa”, in *Il Piano Mattei per l’Africa – IAI Istituto Affari Internazionali, Il governo Meloni alla Prova*, pp. 38-46

di un quadrante nel quale gli eventi geopolitici che scaturiscono innescano processi che si riverberano inevitabilmente sul continente europeo e in particolare sull'Italia.

Infatti, essa dipende al 90 per cento<sup>37</sup> dal traffico marino per l'approvvigionamento di risorse e materie prime, ed è quindi specialmente sensibile ai cambiamenti negli equilibri internazionali in questa zona<sup>38</sup>. Questa situazione determina per il governo italiano la necessità di tenere sotto controllo la sicurezza e stabilità dei paesi fornitori di combustibili fossili o gas naturale, che interessano necessariamente le aree di transito di gasdotti ed oleodotti e le vie di comunicazioni marittime. Infatti, sia il petrolio che il gas arrivano quasi interamente con navi specializzate dal Golfo Persico, dal Mediterraneo orientale e dal mar Nero che sono collegati per mezzo di "colli di bottiglia", passaggi obbligati come quello di Suez, Hormuz e Bab El Mandeb<sup>39</sup>.

Nel 2019 l'Italia aveva aderito, attraverso un memorandum d'intesa dalla durata quinquennale, alla Belt and Road Initiative (Bri), grande progetto geoeconomico della Repubblica Popolare Cinese basato sulla fornitura di investimenti infrastrutturali e crediti di aiuto in Asia, Europa, Africa e America latina, per lo sviluppo della connettività e degli scambi economici e culturali tra continenti. Tuttavia, l'adesione da rinnovarsi nel 2024 è stata revocata a dicembre 2023 tramite annuncio della Presidente del Consiglio Giorgia Meloni. Le motivazioni sono da ricercarsi sia negli scarsi risultati della collaborazione rispetto alle aspettative, tanto che l'accordo – stando alle dichiarazioni di Meloni – non risultava vantaggioso per l'Italia in prospettiva, perché Germania e Francia (pur rimanendone fuori, n.d.r.) hanno avuto un fatturato superiore a quello italiano, sia nella più concreta volontà del governo di riallinearsi alle linee strategiche dei suoi tradizionali alleati occidentali e membri del G7, e di ancorarsi in politica estera sia alla NATO sia all'UE in un periodo di inasprimento delle tensioni tra Stati Uniti e Cina.

Tale accordo tra Repubblica Popolare Cinese e Italia avrebbe portato a un conflitto di interessi anche in previsione di una partenza del PGII, Partnership for Global Infrastructure and Investment, di iniziativa americana e del G7, con l'obiettivo di creare e sviluppare un

---

<sup>37</sup> Nel 2020, l'Italia ha importato 66,4 miliardi di metri cubi di gas e 50,5 milioni di tonnellate di petrolio, a fronte, rispettivamente, dei 4,4 e 5,3 derivanti dai giacimenti nazionali terrestri e offshore (cioè ubicati nelle acque di giurisdizione marittima nazionale) (fonte: Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo, Ministero della Difesa). Per ulteriori approfondimenti vedasi il sito *web*: [Strategia Mediterraneo - Documentazione Difesa](#)

<sup>38</sup> Massimo Morello. "Quanto è strategico per l'Italia il Mediterraneo allargato", *Il Foglio*, 2 agosto 2023. Per ulteriori approfondimenti vedasi il sito *web*: [www.ilfoglio.it](http://www.ilfoglio.it)

<sup>39</sup> Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo 2022, Ministero della Difesa [Strategia Mediterraneo - Documentazione Difesa](#)



partenariato infrastrutturale di alta qualità da 600 miliardi di dollari che mira a colmare le lacune infrastrutturali dei Paesi a basso e medio reddito<sup>40</sup>.

In funzione anticinese, l'Unione Europea ha inoltre sostituito il partner asiatico con la riscoperta dell'India: l'alternativa alla "Nuova Via della Seta" combacia con la linea immaginaria che ingloba l'area del Mediterraneo allargato: si tratta della cosiddetta "Via del Cotone". I leader di Stati Uniti, India, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Francia e Germania, oltre che Italia, hanno firmato infatti a settembre 2023 un memorandum d'intesa per un corridoio che passi tra India, Medio Oriente ed Europa (IMEEC) con l'obiettivo di implementare due collegamenti: uno ferroviario tra l'Europa e il Golfo, l'altro portuale tra India e Golfo. Il progetto mette in evidenza la rinnovata centralità della Penisola araba e dei Paesi del Golfo nell'ambito degli equilibri geopolitici globali, ma anche la volontà dei paesi occidentali, e in particolare dell'Italia in virtù della sua posizione geografica, di rafforzare le iniziative con i Paesi della Regione.

Il Piano del Mare per il periodo 2023-2025 si inserisce in questo contesto per l'importanza che viene data alle rotte che attraversano il Mediterraneo allargato, in una doppia ottica. Da un lato, si riferisce al fabbisogno energetico, anche attraverso un processo per la transizione ecologica che include la produzione di energia *green* anche grazie allo sfruttamento del vento e delle correnti, o grazie all'energia eolica offshore generata attraverso l'uso di turbine eoliche installate in mare aperto, nella consapevolezza della necessità di instaurare comunque rapporti di scambio con i paesi produttori di energia nell'area MENA. Dall'altra, volendo riaffermare gli interessi nazionali anche attraverso il ruolo della NATO e della Difesa Nazionale. La fragilità dell'area Mediterranea, "Fianco Sud" dell'Alleanza Atlantica, è considerata priorità strategica dall'Unione Europea e dalla NATO stessa, per l'importanza già messa più volte in evidenza che questi Paesi hanno a livello internazionale. Tali entità spingono per una presenza militare e per lo sviluppo di capacità di prevenire l'insorgere di crisi, generare effetti in un ambiente complesso e "intervenire quando necessario"<sup>41</sup>.

### *1.2.3 In quali obiettivi viene inquadrata la questione dell'istituzione di ZEE e Zona contigua*

---

<sup>40</sup> Fulvio Rapana. "Via della seta o Via del Cotone: le differenze strutturali fra le due iniziative", Il Sudest, 15 gennaio 2024. Per ulteriori approfondimenti vedasi il sito [web: ilsud-est.it/esteri](http://ilsud-est.it/esteri)

<sup>41</sup> [Strategia Mediterraneo - Documentazione Difesa](#)

L'istituzione di una Zona Economica Esclusiva (ZEE) rientra nelle esigenze delineate dal Piano del Mare 2023-2025, così come la formale proclamazione da parte dell'Italia di una propria Zona contigua. Quest'ultima, sebbene menzionata dal d.lgs. 25 luglio 1998 n.286<sup>42</sup>, dal d.lgs. 22 gennaio 2004<sup>43</sup>, n. 42 e dal d.m. 15 agosto 2017<sup>44</sup>, non può ritenersi istituita nell'ordinamento italiano in mancanza di una delimitazione dei suoi limiti spaziali e di norme che definiscano le attività vietate e le misure sanzionatorie, preventive e repressive, adottabili dagli organi competenti in detta "zona" di mare. Mentre, infatti, zone di mare quali mare territoriale e piattaforma continentale, sono costituite *ipso iure* secondo la UNCLOS, ZEE e Zona contigua, che verranno analizzate in modo dettagliato a livello giuridico e nel più specifico caso italiano nel capitolo successivo, devono essere formalmente proclamate dallo stato costiero che le rivendichi.

Nonostante il Piano rimanga abbastanza vago su quali sono gli obiettivi sottostanti alla volontà di istituire questi due regimi marittimi, questi possono essere inseriti nella volontà di preservare gli interessi nazionali in un contesto in cui nei paesi affacciati sul *Mare Norstrum* esiste ormai da tempo una certa rincorsa e competitività nell'appropriazione degli spazi marittimi. La rivalità coincide con quella che sempre più spesso viene definita "territorializzazione" del mare, per cui gli stati inglobano sotto la propria legislazione tante aree marittime da determinare il rischio di estinzione di zone di alto mare, mettendo a possibile rischio la libertà di navigazione e la libertà di esercitazioni militari.

A conferma di ciò, si pensi che in un mare semi-chiuso quale il Mediterraneo in cui non esistono punti localizzati a una distanza più ampia di 200 miglia marine dalla terra ferma più vicina, se tutti gli stati stabilissero una propria ZEE (la cui ampiezza massima è proprio quella di 200 miglia marine secondo quanto stabilito nella UNCLOS), l'alto mare scomparirebbe totalmente, ed anzi si creerebbero aree di sovrapposizione tra zone economiche esclusive che andrebbero risolte tramite accordi bilaterali tra paesi limitrofi o frontisti.

Tuttavia, considerando che moltissimi stati mediterranei hanno già stabilito la propria zona economica esclusiva, segnatamente Marocco nel 1981, Egitto nel 1983, Siria nel 2003, Cipro nel 2004, Israele e Libano nel 2011, Francia nel 2012, Spagna nel 2013, Algeria nel 2018 e Croazia nel 2021, o si stanno adoperando a livello legislativo per instaurarla, segnatamente Tunisia nel 2005, Montenegro nel 2007 e Libia nel 2009, l'Italia, avvertendo lo stato di competizione e tensione internazionale permanente, ritiene indispensabile rivendicare un'area

---

<sup>42</sup> Recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», poi modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, meglio nota come legge "Bossi-Fini".

<sup>43</sup> Recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio».

<sup>44</sup> Recante l'«Istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale».

marittima nella quale sfruttare l'accesso esclusivo delle risorse che in essa risiedono. Una parte della dottrina ritiene inoltre che un'iniziativa di questo tipo potrebbe essere considerata quale un'opportunità di apertura a nuovi canali di cooperazione, specialmente a livello regionale, facilitando la gestione di risorse biologiche marine e la risposta a preoccupazioni ambientali, in quanto UNCLOS vincola gli Stati costieri a dare accesso l'un l'altro al surplus di cattura autorizzata di risorse biologiche marine nella propria zona economica esclusiva<sup>45</sup>. Tuttavia, l'intento del Piano del Mare sembra in realtà essere quello di prendere l'iniziativa nel processo di istituzione di una zona economica esclusiva da parte degli Stati costieri mediterranei, cercando di massimizzare i vantaggi e minimizzare gli svantaggi provenienti da un contesto regionale teso e competitivo come quello attuale.

Obiettivo primario dell'istituzione di una Zona Economica Esclusiva italiana, in linea con le già citate volontà di maggiore indipendenza energetica e passaggio a un'economia più *green*, risulta essere lo sfruttamento sostenibile delle energie rinnovabili, incluso l'eolico e il fotovoltaico offshore e la forza delle maree e delle correnti. Tramite l'istituzione della ZEE, si potrà inoltre migliorare il controllo e la gestione dei giacimenti di idrocarburi della sottostante piattaforma continentale, inclusi quelli condivisi con Paesi vicini a cavallo delle linee di delimitazione<sup>46</sup> e sovrintendere all'ordinato svolgimento delle attività marine anche in materia di pesca.

Nel documento pubblicato dal Ministero della Difesa "*Strategia di sicurezza e difesa per il Mediterraneo 2022*" viene messa in luce anche la volontà di porre attenzione – assicurando presenza, sorveglianza, vigilanza e quindi deterrenza – alle aree di più immediato interesse nazionale, tra le quali appare anche la ZEE allorquando questa verrà effettivamente istituita. La dimensione di sicurezza viene quindi estesa anche alle aree che comprenderanno la ZEE per quanto riguarda il suo controllo e la sua tutela. Tali dichiarazioni creano un'associazione tra sicurezza, gestita attraverso forze di difesa nazionale ma anche tramite la forte collaborazione con NATO e UE, e protezione ambientale. Una zona che cerchi di rafforzare un'espansione sul Mediterraneo, allargando le competenze nazionali, si ricollega al più generale indirizzo del governo italiano di consolidare e sviluppare l'architettura di sicurezza del Mediterraneo Allargato anche attraverso le forze di Difesa, che potrebbero in questo modo essere dispiegate oltre i confini marittimi italiani ad oggi in vigore a livello internazionale.

Per quanto riguarda la zona contigua, le cui caratteristiche giuridiche e particolarità nel contesto italiano verranno trattate nel capitolo seguente, nel Piano del Mare si afferma

---

<sup>45</sup> Tullio Scovazzi, "The Italian exclusive economic zone", QIL 88 (2022): p. 42

<sup>46</sup> Piano del Mare, p. 15

l'intenzione di voler procedere mediante un intervento normativo di definizione, anche spaziale, della zona entro il 2024. Sebbene essa non venga menzionata oltre nel Piano, si deve tenere conto che in tale area di mare, qualora istituita, lo Stato costiero può esercitare il controllo necessario al fine di prevenire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti in materia doganale, fiscale, sanitaria e di immigrazione, e punire le violazioni delle leggi e regolamenti di cui sopra, commesse nel proprio territorio o mare territoriale. Nonostante sia assente ogni diretto riferimento alla sicurezza nei trattati sulla zona contigua, queste aree di afferenza potrebbero includere problemi legati alla sicurezza. Storicamente, poi, gli stati costieri hanno esteso la loro giurisdizione e controllo per motivi di difesa<sup>47</sup>.

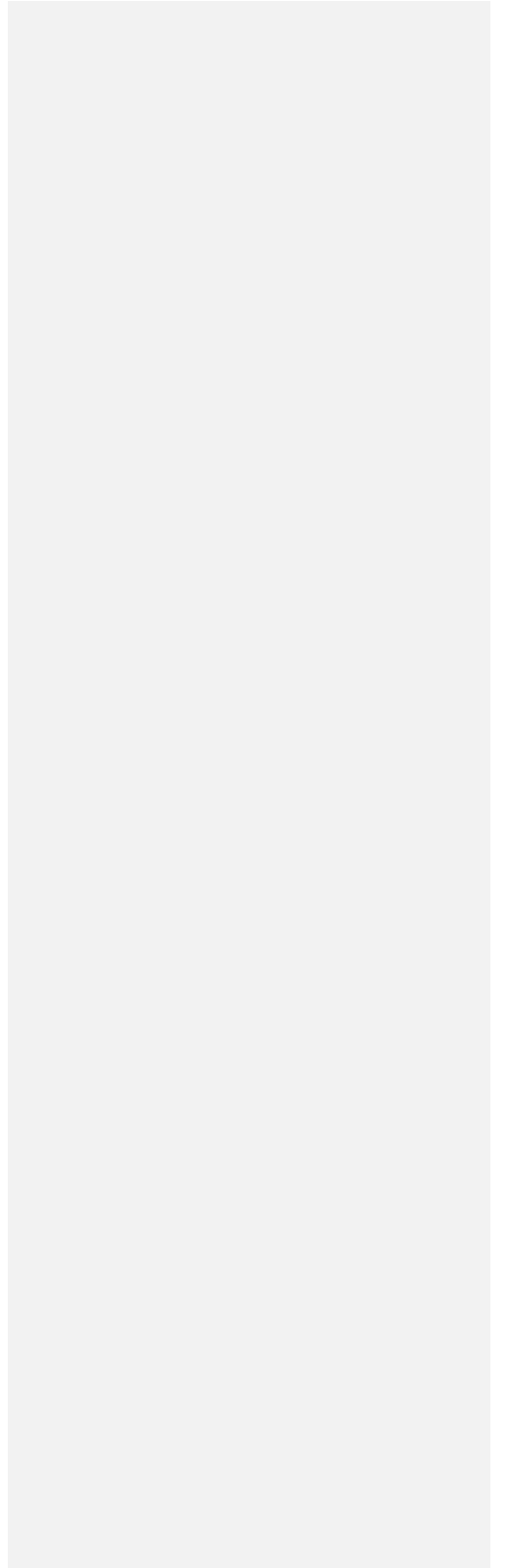
Pertanto, gli obiettivi relativi all'istituzione della fascia contigua vanno ad inserirsi in quello spettro di attività svolte dall'attuale governo al fine di garantire un controllo il più vigile possibile sulle zone di mare adiacenti alla costa, massimizzando la sorveglianza ed estendendo fin dove possibile la legislazione italiana nelle acque mediterranee a difesa dei territori nazionali.

Il Piano del Mare individua dei fattori di rischio da mitigare, nonché la necessità di monitorare il commercio marittimo e le minacce a cui esso si dovesse trovare esposto ad altissime profondità ed anche ben oltre i confini nazionali. Tra questi rischi, vengono elencati: il crimine marittimo e la pirateria, incluse attività di contrabbando, traffico di sostanze stupefacenti e di persone, gestite da organizzazioni anche a carattere internazionale; la pesca indiscriminata ed illegale, non dichiarata e non regolamentata; lo sfruttamento indiscriminato e incontrollato dei fondali marini; il terrorismo anche contro navi o infrastrutture strategiche offshore.

Tenendo presente gli sforzi del governo Meloni nel contrasto all'immigrazione clandestina, anche tramite gli accordi presi con alcuni Paesi africani tramite il Piano Mattei, è evidente che anche l'istituzione di una Zona Contigua italiana costituisce un importante tassello nella strategia di difesa dei confini nazionali dall'immigrazione via mare proveniente dalla rotta mediterranea.

---

<sup>47</sup> John Noyes, "The Territorial Sea and Contiguous zone" in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, a cura di Donald Rothwell, Alex Oude Elfrink, Karen Scott, and Tim Stephens (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 1-30



## Capitolo 2

### Istituzione della Zona Economica Esclusiva e della Zona Contigua in Italia

#### 2.1 La Zona Economica Esclusiva

##### 2.1.1 La ZEE nella Convenzione di Montego Bay: natura, estensione, ratio e poteri dello Stato costiero

La zona economica esclusiva è un istituto previsto dal diritto internazionale generale e codificato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS), negli articoli da 55 a 75<sup>48</sup>, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore in Italia il 16 dicembre 1994. Essa si configura come una zona al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, che non si estende oltre le 200 miglia marine dalla linea di base<sup>49</sup>. Considerato che la massima estensione del mare territoriale è di 12 miglia marine, quella della ZEE risulta misurare 188 miglia marine, ovvero circa 370 chilometri<sup>50</sup>. A differenza della piattaforma continentale che pure è dotata della stessa estensione, la ZEE deve essere appositamente proclamata dallo Stato costiero. Esso ha altresì il dovere di indicare i limiti esterni e di delimitazione della propria ZEE su carte nautiche di una o più scale adeguate ad accertarne la posizione, o indicare in un elenco le coordinate geografiche di tali delimitazioni. Tali carte o elenchi devono essere pubblicati da ogni stato che intenda istituire una ZEE, e una copia di tali carte o elenchi depositata presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 75.2 della UNCLOS.

Nonostante lo stato costiero possa esercitare diritti sovrani nella ZEE, la sua sovranità territoriale non si estende in queste zone come accade nelle acque interne e nel mare territoriale. Nella sua zona economica esclusiva, lo Stato costiero ha il pieno controllo sulle risorse biologiche e minerarie delle acque e dei fondali marini. Questo gli conferisce un'autorità predominante nella gestione della pesca e dello sfruttamento degli idrocarburi. Tuttavia, tali prerogative sono bilanciate dall'obbligo di garantire una gestione sostenibile delle risorse ittiche e di concedere l'accesso, per quanto riguarda le risorse che non è in grado di sfruttare direttamente, ad altri Stati, specialmente a quelli in via di sviluppo o che non hanno sbocchi sul mare. Inoltre, lo stato costiero è dotato di giurisdizione su altre attività a finalità economiche ed esplorative, come lo sfruttamento delle correnti marine e del differenziale termico tra acque

Commentato [AH]: sostituirei con l'espressione adoperata dalla UNCLOS "diritti sovrani", che come lei giustamente dice non sono equiparabili alla sovranità territoriale, bensì a diritti esclusivi ma funzionali (in quanto volti specificamente al perseguimento di determinati obiettivi, essenzialmente di sfruttamento economico e conservazione)

<sup>48</sup> Cataldi, Giuseppe. "La legge che autorizza la creazione di una ZEE italiana", in *Italia e Diritto del Mare*, a cura di Andrea Caliguri, Irini Papanicolopulu, Lorenzo Schiano di Pepe, Roberto Virzo. Editoriale Scientifica (2023), p. 65

<sup>49</sup> UNCLOS, articoli 55 e 57

<sup>50</sup> Tanaka, Y. *The international Law of the Sea*, p. 151

superficiali e profonde, o la produzione di energia a partire dai venti, nonché sull'installazione e l'utilizzo di infrastrutture economiche come isole artificiali o installazioni *offshore*. In ogni caso, la costruzione di queste strutture deve essere comunicata con debito preavviso e devono essere garantiti in ogni momento dispositivi per avvisare della loro presenza; qualsiasi installazione o struttura in disuso deve essere rimossa per garantire la sicurezza della navigazione, così come definita e generalmente accettata dagli standard internazionali stabiliti a tal proposito dall'organizzazione internazionale competente, ossia IMO (International Maritime Organization)<sup>51</sup>.

Nella zona economica esclusiva, lo Stato costiero detiene anche autorità riguardo alla tutela dell'ambiente e alla ricerca scientifica, tanto che per condurre studi nella ZEE di un altro Stato, è necessaria l'approvazione dello Stato costiero, la quale è discrezionale in caso di ricerca sulle risorse ma fortemente incoraggiata in altri contesti.

In ogni caso, tutti gli Stati stranieri possono esercitare il diritto navigazione e sorvolo nella ZEE dello Stato costiero, nonostante rimanga ben chiaro che non si tratta di una zona di alto mare<sup>52</sup>. Tali libertà si applicano alla ZEE fintanto che queste non siano incompatibili con la parte V della UNCLOS, che disciplina appunto l'istituto di cui si parla. In questo senso, rispetto alle materie previste dalla legge, lo Stato costiero parrebbe poter esercitare sia la giurisdizione legislativa che quella esecutiva nella ZEE: l'articolo 73.1 stabilisce in questo modo:

*“Lo Stato costiero, nell'esercizio dei propri diritti sovrani di esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva, può adottare tutte le misure, 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 presente convenzione”*

Pertanto, nonostante lo stato costiero abbia nella ZEE diritti limitati alle questioni definite dal diritto internazionale (limitazione *ratione materiae*), esso potrebbe esercitare giurisdizione legislativa ed esecutiva senza limiti *ratione personae* (cioè al di là della nazionalità delle persone o delle imbarcazioni) al fine di garantire il rispetto della legge adottata conformemente alla UNCLOS stessa. I diritti sovrani dello Stato costiero nella ZEE si possono

<sup>51</sup> Tanaka, Y., *The international Law of the Sea*, p. 156

<sup>52</sup> L'Articolo 86 della UNCLOS, nella parte VII dedicata all'alto mare, recita: *“Le disposizioni della presente parte si applicano a tutte le aree marine non incluse nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato, o nelle acque arcipelagiche di uno Stato-arcipelago. Il presente articolo non limita in alcun modo le libertà di cui tutti gli Stati godono nella zona economica esclusiva, conformemente all'articolo 58”*.

ritenere quindi esclusivi nel senso che altri Stati non possono, in quella zona, impegnarsi in attività senza il consenso dello Stato costiero<sup>53</sup>.

### 2.1.2 L'istituzione della ZEE in Italia

L'Italia non ha ancora formalmente istituito una propria Zona economica esclusiva. Attraverso la legge n.91 del 2021 il Parlamento ha infatti soltanto autorizzato il Governo, su proposta del Ministro degli affari esteri, a stabilire una tale zona, quando e come sembri opportuno al Governo stesso.<sup>54</sup> In questo paragrafo si analizzano brevemente le cause che hanno portato a un ritardo dell'Italia, rispetto ad altri Paesi mediterranei, nell'istituzione di una propria ZEE.

L'istituto della ZEE è stato tradizionalmente pensato per gli spazi oceanici, non tanto per quelli definiti chiusi o semichiusi dalla convenzione UNCLOS, come può essere considerato il Mar Mediterraneo. L'estensione del controllo degli Stati costieri su una vasta zona, consentendo loro di esercitare diritti sovrani sulle risorse naturali e sulle attività economiche al largo delle proprie coste, risulta infatti particolarmente rilevante negli spazi oceanici aperti. In queste aree le distanze sono considerevoli e gli Stati costieri hanno un interesse legittimo nella gestione delle risorse marine, con meno rischi di conflittualità con stati frontisti o adiacenti suscettibili di rivendicazioni simili.

Sotto questa lente interpretativa, si può comprendere perché gli stati che si affacciano sul Mar Mediterraneo abbiano intrapreso il percorso di definizione delle proprie ZEE con un certo ritardo rispetto ad altri Stati costieri che si affacciano sul Pacifico o sull'Atlantico. Per un certo periodo di tempo nel *mare nostrum*, si è invece optato per la definizione di zone *sui generis*, cioè di applicazione ridotta del regime previsto dalla ZEE, esercitando solo una parte dei poteri e delle competenze ad essi spettanti. Questo anche in relazione al fatto che la conformazione semichiusa del Mediterraneo, nel quale non esistono punti localizzati a una distanza più ampia di 200 miglia marine dalla terra ferma più vicina, costringerebbe (e ha costretto) gli Stati costieri a difficili contenziosi relativi alla delimitazione delle proprie ZEE, sia a livello di accordi bilaterali sia in contrapposizione con Stati terzi sempre, inevitabilmente, molto vicini alle aree delimitate.

---

<sup>53</sup> Tanaka, Y., *The international Law of the Sea*, p. 154

<sup>54</sup> Tullio Scovazzi, *The Italian exclusive economic zone*, p. 48



Nel corso del 1900 ma anche all'inizio del secolo corrente, vari stati hanno proclamato proprie zone *sui generis* in cui l'esercizio della ZEE può essere attuato in modo parziale, relativamente all'ambiente marino, o alla pesca, o anche ad entrambe. Tale comportamento è stato adottato per far fronte alla necessità di estendere la propria sovranità oltre il mare territoriale in determinati settori, senza dover ricorrere all'istituzione della più controversa ZEE, ma applicando in via analogica la normativa prevista dall'UNCLOS per le ZEE relativamente ad estensione, delimitazione ed esercizio di poteri di enforcement per questi settori. Zone di pesca esclusive sono state proclamate dalla Spagna nel 1997, da Malta nel 1991, dalla Libia nel 2005, dall'Algeria nel 1994, dalla Tunisia nel 1973. L'Italia, come la Francia nel 2003, ha invece optato per l'adozione di zone di protezione ecologica, regolamentate, nel caso italiano, a partire dalla legge 8 febbraio 2006, n. 61. A tale legge è seguito il d.P.R. n. 209 del 2011, regolamento recante l'istituzione di Zone di protezione ecologica (ZPE) nel Mediterraneo nord-occidentale, nel Mar Ligure e del Mar Tirreno, tuttora in vigore. Negli spazi della ZPE, lo Stato italiano ha i soli poteri finalizzati alla tutela dell'ambiente marino e del patrimonio archeologico sommerso, ma ha le prerogative necessarie a esercitare potere coercitivo in relazione alle risorse della pesca.

La tendenza recente ha visto tuttavia una rincorsa alla "territorializzazione" delle acque, in una escalation che ha portato il Mediterraneo a prendere sempre di più la forma di una grande scacchiera in cui si succedono rapidamente regimi diversi che le navi in transito devono rispettare. Tutte le zone di pesca esclusiva spagnola, maltese, libica, algerina e tunisina, così come la zona di protezione economica francese, sono state trasformate in vere e proprie ZEE tra la fine degli anni 90 e l'inizio degli anni 2000.

L'Italia è stata uno dei Paesi del Mediterraneo che ha con più riluttanza accolto l'idea di qualsiasi forma di estensione della giurisdizione nel Mediterraneo, sia per le constatazioni già riportate riguardo alle particolarità dei mari chiusi e semi-chiusi e al timore della scomparsa o della riduzione di zone di alto mare, sia per interessi specifici della pesca italiana, che sfruttava l'Alto mare in assenza di coste oceaniche, e della Marina Militare, che vedeva l'istituzione di ZEE nel Mediterraneo come una minaccia alla mobilità delle flotte essenziale soprattutto per gli interessi della NATO, sia per il coinvolgimento dell'Italia nell'Unione europea, competente in materia di conservazione e sfruttamento delle risorse biologiche marine. Tutti questi motivi, intrecciandosi tra loro, possono spiegare la lentezza nell'accoglimento di una legge che istituisse una zona economica esclusiva italiana.

Alla fine, però, una volta trovato l'appoggio della Camera dei deputati e approvato definitivamente dal Senato della Repubblica il 5 novembre 2020 anche l'Italia ha autorizzato

con la legge n. 91 del 14 giugno 2021 l'istituzione di una zona economica esclusiva a partire dai limiti esterni del mare territoriale italiano. Fondamentale appare in particolare il comma 3, il quale stabilisce che i limiti esterni della zona economica esclusiva sono determinati sulla base di accordi bilaterali con gli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia. Fino alla data di entrata in vigore di tali accordi, soggetti all'autorizzazione alla ratifica prevista dall'art. 80 della Costituzione italiana<sup>55</sup>, i limiti esterni della ZEE andranno stabiliti in maniera provvisoria in modo da non pregiudicare o ostacolare l'accordo definitivo.

### 2.1.3 *La subordinazione dell'istituzione della ZEE italiana alle delimitazioni con gli altri Stati costieri nel Mediterraneo: la PSM e Gli Accordi Internazionali*

L'istituzione di una ZEE italiana si trova di fronte a dei limiti che riguardano essenzialmente il rapporto con l'Unione europea e quello con i Paesi terzi e frontisti.

Per quanto riguarda il rapporto con l'Unione europea, è innanzitutto necessario fare un riferimento alle politiche comuni che disciplinano i rapporti tra gli Stati membri nell'ambito del diritto del mare. Considerando che l'Unione gestisce a livello comunitario le proprie frontiere esterne, le acque nazionali diventano anche acque dell'Unione Europea. In alcuni settori, quali quelli delle risorse biologiche, dell'energia e dell'ambiente, esiste infatti una condivisione delle politiche e delle risorse derivante dall'applicazione del diritto unionale, risultante in pari diritti per gli utenti nazionali e per quelli di altri Paesi dell'Unione<sup>56</sup>. Un esempio può essere fatto per quanto riguarda l'ambito della Politica Comune della Pesca (PCP), il cui obiettivo principale è quello di garantire la vitalità del settore nel lungo termine attraverso lo sfruttamento sostenibile delle risorse. Dalla normativa europea si evince che in generale tutti i pescherecci registrati dell'UE godono di pari accesso alle acque e alle risorse nell'interna Unione, sebbene all'interno

Commentato [A12]: la "e" di europea è minuscola.  
Correggere dove opportuno

<sup>55</sup> Nello specifico il paragrafo 3 dell'art 1 della proposta di legge italiana del 2019 sulla futura attuazione della ZEE prevede che il limite della sua estensione debba essere stabilito mediante accordi bilaterali da concludere con gli Stati ratificanti interessati, nelle modalità previste dall' art 80 della Costituzione. Il riferimento all' articolo 80 della Costituzione sembra essere corretto, sia a causa della natura politica di questi accordi, sia perché hanno a che fare con modifiche del territorio; pertanto, ci trova di fronte a due delle cinque ragioni costituzionali che richiedono la promulgazione di una legge da parte delle Camere per autorizzare la ratifica di accordi internazionali. Se si consulta infatti l' art 80 della Costituzione si cita che: "Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi". Per ulteriori approfondimenti si rimanda a cfr. G. CATALDI, *The Italian law authorizing the creation of an exclusive economic zone*, in *The Italian Yearbook of International Law Online*, 2022, p. 35 ss.

<sup>56</sup> A tal proposito, si tenga conto anche del Reg. UE 1380/2013 che impone agli Stati membri gli obiettivi da raggiungere in ambito economico, politico ed ambientale mediante la politica comune della pesca. Il testo del predetto regolamento è consultabile al sito web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380>

di una zona costiera non superiore alle 12 miglia marine, gli Stati membri possono comunque limitare l'accesso ad alcuni tipi di navi e attività di pesca<sup>57</sup>. Ciò che va considerato in questo senso è che gli Stati membri UE, e dunque anche l'Italia nei rapporti con gli altri Paesi europei, godono di diritti e sono sottoposti ad obblighi derivanti da degli orientamenti stabiliti a livello comunitario, ma hanno comunque dei poteri di attuazione delle direttive europee.

Si è già spesso evidenziata la difficoltà che può nascere nella definizione di convenzioni tra Stati transfrontalieri in un contesto geografico di coste troppo ravvicinate. Proprio per questa ragione, in Europa si è avvertita la necessità di formalizzare un processo di definizione degli spazi marini a cui già la Commissione Intergovernativa Oceanografica (IOC) dell'UNESCO aveva dato definizione<sup>58</sup>, ovvero la Pianificazione dello Spazio Marittimo (PSM). La PSM è uno strumento che ha l'obiettivo di ottimizzare l'organizzazione dell'uso dello spazio marittimo e delle interazioni fra i suoi usi ad opera dei diversi Stati, bilanciando la domanda di sviluppo con la necessità di proteggere l'ecosistema marino e di raggiungere obiettivi sociali ed economici in modo trasparente e pianificato. In sostanza, la PSM mira a promuovere una collaborazione transnazionale tra i Paesi costieri per consentire uno sfruttamento equo e sostenibile delle risorse marine. Questo processo prevede la suddivisione del territorio marittimo in diverse aree di competenza per evitare tensioni diplomatiche e proteggere l'ambiente marino da danni ecologici.

Il 17 giugno 2008 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato per la prima volta lo strumento della PSM, emanando la direttiva 2008/56/Ce, direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino finalizzata alla protezione e alla gestione sostenibile dell'ambiente marino. Essa stabiliva un quadro comune per l'azione a livello dell'Unione Europea per il raggiungimento e il mantenimento di un buono stato ambientale delle acque marine entro il 2020 e in accordo all'art. 1 essa espleta i propri effetti giuridici sulle "... acque del Mar Mediterraneo, del Mar Nero e dell'Oceano Atlantico nordorientale, comprese le acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie". Più di recente, i piani di gestione dello spazio marittimo per le acque marine sono stati definiti il 23 luglio 2014 dalla direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Tale direttiva, facendo riferimento anche alla sua

---

<sup>57</sup> Per ulteriori approfondimenti è possibile consultare il sito *web* del Parlamento Europeo, il quale fa a sua volta riferimento agli articoli da 38 a 43 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/115/gestione-della-pesca-dell-ue>

<sup>58</sup> "La pianificazione dello spazio marino (PSM) è un processo pubblico di analisi e assegnazione della distribuzione spaziale e temporale delle attività umane nelle aree marine per raggiungere obiettivi ecologici, economici e sociali specificati attraverso un processo politico. La PSM non è un fine in sé, ma un modo pratico per creare e stabilire un uso più razionale dello spazio marino e delle interazioni tra i suoi usi, per bilanciare le richieste di sviluppo con la necessità di proteggere l'ambiente e per ottenere risultati sociali ed economici in modo aperto e pianificato" (fonte: <https://www.ioc.unesco.org/en/marine-spatial-planning>)

sopramenzionata predecessora, organizza la distribuzione spaziale e temporale delle attività antropiche nelle zone marittime mediante l'adozione di una politica marittima integrata (PMI), la quale fornisce linee guida in ambito di governance marittima fungendo da elemento complementare rispetto alla direttiva PSM che si concentrava sul quadro in materia ambientale<sup>59</sup>. In quanto direttiva europea, agli Stati membri è affidata un'attività di recepimento mediante norme interne come anche riportato dallo stesso articolo 15 del provvedimento PSI, con la finalità di redigere piani di azione conformi alle finalità contenute nella direttiva che siano individuali, ma informati alle posizioni degli altri stati coinvolti nel procedimento di pianificazione, al fine di evitare inutili sovrapposizioni o dispute. L'Italia, dal canto suo, ha dato attuazione alla Dir. 2014/89/Ue con il decreto legislativo n. 201 del 17 ottobre 2016, il quale specifica gli strumenti attraverso i quali lo Stato intende raggiungere gli obiettivi definiti dall'Unione Europea, senza entrare in contrasto con la direttiva 2008/56/CE. Il legislatore ha infatti fatto in modo che le modalità operative di adozione dei piani nazionali di gestione dello spazio marittimo, le quali prevedevano una sua suddivisione in aree, coincidessero esattamente con quelle individuate dalla precedente direttiva<sup>60</sup>. Come specificato dall'art. 2 del decreto, la sua applicabilità è circoscritta alle sole acque marine e regioni del Mediterraneo, elemento specificato anche dal decreto attuativo della pregressa direttiva del 2008, che identificava quattro aree di azione: quella del Mar Mediterraneo Occidentale, del Mare Adriatico, del Mar Ionio, e del Mar Mediterraneo Centrale<sup>61</sup>.

Risulta evidente come la pianificazione dello spazio marittimo si propone principalmente di gestire le attività che avvengono in mare e nelle aree assoggettate alla sovranità territoriale di uno stato costiero, e dunque l'imprescindibile legame che sussiste tra la

<sup>59</sup> In accordo all'art. 2 Dir 2014/89/Ue la politica marittima integrata è uno strumento politico europeo adottato per "favorire lo sviluppo sostenibile dei mari e degli oceani e sviluppare un processo decisionale coordinato, coerente e trasparente rispetto alle politiche settoriali dell'Unione che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultraperiferiche e i settori marittimi, anche mediante strategie per i bacini marittimi o strategie macroregionali, assicurando nel contempo il conseguimento di un buono stato ecologico come previsto dalla direttiva 2008/56/CE.". La stessa direttiva dispone inoltre che: "Una tale strategia per la gestione degli oceani e la governance marittima è stata sviluppata nell'ambito della politica marittima integrata per l'Unione europea (PMI), il cui pilastro ambientale è costituito dalla direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio."

<sup>60</sup> Il decreto individua delle aree e sub-aree sulle quali andranno elaborati specifici programmi dettagliati. In questa sede appare solo utile specificare che ogni programma si rivolge a un'area marittima specifica e viene redatto sulla base delle caratteristiche morfologiche dello spazio oggetto di pianificazione secondo quanto previsto dall'art. 5.2 dello stesso decreto. Ogni piano deve indicare lo spazio marittimo sul quale sono stati concessi eventuali diritti esclusivi, come la trivellazione dei fondali marini e la realizzazione di infrastrutture per l'approvvigionamento energetico, definendone altresì la durata. Per ulteriori approfondimenti si può consultare il sito web del decreto: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016:201>

<sup>61</sup> Art. 2 d.lgs. 17 ottobre n. 201/2016: "Il presente decreto si applica alle acque marine della regione del Mare Mediterraneo. Non si applica alle acque costiere o parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge, purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo di cui all'articolo 5, comma 1, al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni. Il presente decreto non si applica alle attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale né alla pianificazione urbana e rurale".

legge n.91 del 14 giugno 2021, di autorizzazione all'istituzione di una ZEE italiana, e le direttive PSM e PMI. L'istituzione di una ZEE oltre i confini del mare territoriale è volta ad ampliare le competenze e le responsabilità dell'Italia sulla gestione equilibrata e sostenibile delle risorse marine, nel rispetto del diritto internazionale, e sembrerebbe trovare appoggio e giustificazione anche alla luce delle direttive europee di pianificazione. Una giustificazione che, supportata anche a livello istituzionale europeo, risulterebbe strumento utile se non fondamentale per dare un assetto organizzativo dello spazio marittimo ottimale ed integrato sia con le politiche degli Stati terzi, nel caso italiano i Paesi del Sud del Mediterraneo, sia con Paesi membri UE frontisti. La pianificazione e la delimitazione sono pratiche che non possono essere affrontate unilateralmente e che sono suscettibili di creare tensioni e dispute internazionali qualora mal gestite. Se è vero, dunque, che le direttive europee costituiscono dei limiti entro i quali le azioni nazionali relative all'istituzione della ZEE sono legittimate a muoversi, la legge n. 91 del 14 giugno 2021 parrebbe in realtà proprio uno strumento di attuazione di tali indicazioni, e dunque fonte di legittimazione e di incoraggiamento per una pianificazione marittima più decisa.

Passando ora al secondo limite che incontra lo Stato italiano nel dare attuazione alla legge n. 91 del 14 giugno 2021, ricordiamo che essa all'art. 1, comma 3 subordina l'istituzione di una zona economica esclusiva ad accordi bilaterali di delimitazione da stipulare con gli Stati frontisti, nei casi in cui le coste si contraddistinguano per una distanza inferiore a 400 miglia marine, non permettendo dunque un'agevole applicazione dell'UNCLOS. Da parte sua, configurandosi morfologicamente come una penisola in un mare semichiuso, l'Italia deve affrontare le pretese di diversi Paesi, con i quali non è mancata l'insurrezione di contese: Albania, Algeria, Croazia, Francia, Grecia, Malta, Libia, Montenegro, Spagna e Tunisia. Il ritardo accumulato dall'Italia nel definire le proprie zone marittime ha portato alla stipula di una serie di accordi di delimitazione della piattaforma continentale, principalmente negli anni Settanta del secolo scorso e per lo più per iniziativa degli Stati confinanti. Questi accordi, spesso sfavorevoli agli interessi italiani, vedono le linee di delimitazione essere utilizzate unilateralmente da tali Stati per altri fini, senza alcun accordo con l'Italia. Molti Paesi, con l'eccezione degli esempi di cui si tratterà subito in seguito di Grecia e Albania, tendono infatti a voler pretendere che gli accordi bilaterali sulla delimitazione della piattaforma continentale si estendano automaticamente – quindi unilateralmente – anche rispetto all'istituzione della ZEE, venendo a definire una linea *all purposes*, valida cioè per tutti gli spazi ed interessi economici senza restrizioni o limitazioni specifiche. Sebbene l'adozione di una ZEE comporti indubbiamente l'assorbimento dei poteri dello Stato costiero sulla piattaforma continentale in

quelle acque, poiché in conseguenza dell'adozione della ZEE lo Stato costiero acquista poteri onnicomprensivi di sfruttamento economico fino a 200 miglia nautiche, è infatti bene ricordare che i due regimi continuano a coesistere separatamente e gli accordi relativi ad un regime non sono automaticamente applicabili ed estendibili all'altro, essendo a tal fine necessaria l'esplicita adesione delle parti attraverso un accordo di conferma. In relazione a ciò, è utile confrontare alcune situazioni attuali rispetto alla delimitazione bilaterale tra Italia e Stati frontisti.

- **Italia e Grecia** – il 9 giugno 2020 Italia e Grecia hanno concordato di confermare la delimitazione della piattaforma continentale già decisa il 24 maggio 1977 ad Atene<sup>62</sup> con cui si delimitavano per equidistanza tra le coste e secondo la soluzione della linea mediana i limiti della piattaforma continentale di ciascuno Stato. Nell'accordo viene riconosciuto pieno valore alle isole, in particolare le Isole Strofadi, di Zante, Cefalonia, Leucade e Corfù, ai fini della delimitazione. Essi hanno altresì stabilito di trasformare la linea di delimitazione della piattaforma continentale in una linea *all purposes*, che avrà quindi validità anche nel momento in cui i due Paesi istituiranno la propria ZEE, concordando la delimitazione prima della dichiarazione delle rispettive zone di giurisdizione. Questa soluzione appare ottimale poiché permette a entrambi gli Stati di negoziare un trattato che sia il più equo possibile senza arrogarsi diritti, competenze e libertà in via unilaterale che difficilmente si sposano con gli obblighi di buona fede di cui all'art. 300 UNCLOS<sup>63</sup>. È anche da notare che la buona predisposizione a concessioni della Grecia derivava da una certa urgenza della Repubblica Ellenica nel concludere l'accordo per rafforzare la propria posizione nei confronti della Turchia soprattutto a causa delle dispute riguardanti la delimitazione delle rispettive piattaforme continentali nel Mar Egeo e alla contesa che portò all'intervento militare turco nell'isola di Cipro nel 1974<sup>64</sup>. L'accordo del 2020 prevedeva l'estensione delle acque territoriali della Grecia da 6 a 12 miglia marine, ma, alla luce delle premure greche, l'Italia è riuscita comunque a negoziare la possibilità per i pescatori italiani di continuare la loro attività anche nella zona da sei a dodici miglia nautiche al largo di tutte le coste greche

<sup>62</sup>Il testo integrale dell'accordo tra la Repubblica Ellenica e la Repubblica Italiana sulla delimitazione delle rispettive piattaforme continentali del 24 maggio 1977 è consultabile al sito web: [www.un.org/delimitation/traites/Infobase](http://www.un.org/delimitation/traites/Infobase)

<sup>63</sup> Il testo dell'articolo reca: "Gli Stati contraenti devono adempiere in buona fede gli obblighi assunti ai termini della presente convenzione ed esercitare i diritti, le competenze e le libertà riconosciuti dalla presente convenzione in un modo tale che non costituisca un abuso di diritto.

<sup>64</sup> Cataldi, *Italia e diritto del mare*, p. 71. Sul confronto tra le posizioni di Grecia e Turchia sulla delimitazione dei rispettivi spazi marittimi e sui recenti accordi che i due stati hanno firmato rispettivamente con l'Egitto e con il governo libico di unità nazionale, Cataldi rimanda a Marghelis, "Les délimitations maritimes Turquie-gouvernement d'entente nationale libyen et Grèce-Égypte dans leur contexte régional", in *Neptunus*, 2021/2, disponibile all'indirizzo online [www.cdmo.univ-nantes.fr](http://www.cdmo.univ-nantes.fr)

– nel Mar Ionio, nel Mar Egeo e nel Mar Libico – anche dopo la conversione di tali spazi in acque territoriali. Ciò avviene nonostante non sia di norma accettato nel diritto internazionale marittimo, stante la riserva statale di pesca nelle acque territoriali.

Una negoziazione simile e sostanzialmente equa è avvenuta anche nel caso dell'accordo di delimitazione della piattaforma continentale dell'Italia con l'Albania nel 1992, anche se ad oggi nessuno dei due Stati ha ancora esteso la propria giurisdizione alla colonna d'acqua sopra la piattaforma.

- **Italia e Croazia** – l'Italia aveva provveduto a concludere un accordo di delimitazione della piattaforma continentale già l'8 gennaio 1968 con l'ex Jugoslavia. Tale accordo seguiva il criterio di equidistanza tra le coste fronteggianti dei due Stati nel Mar Adriatico ed era stato arricchito dal Trattato di Osimo del 1975<sup>65</sup>, con il quale era stata determinata la linea di demarcazione delle acque territoriali tra Jugoslavia e Repubblica d'Italia. L'accordo tuttora vigente che delimita le rispettive zone economiche esclusive, firmato il 24 maggio 2022 a Roma, conferma sostanzialmente la linea di demarcazione già esistente della piattaforma continentale sul fondale marino. Sebbene i due Stati abbiano ora raggiunto un compromesso, la Croazia aveva già utilizzato la linea di delimitazione dell'accordo del 1968 come limite provvisorio della sua zona di protezione ecologica e di pesca, nel 2003, e della sua ZEE, nel 2021, adottando quell'atteggiamento di applicazione automatica delle delimitazioni anche se appartenenti a due regimi marittimi diversi già menzionata. In ogni caso, essendo le acque croate acque dell'Unione a partire dall'adesione del governo di Zagabria all'UE del 2013, esse sono disponibili anche per la pesca da parte delle navi italiane secondo quanto stabilito dagli articoli 38-42 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e ne consegue che non si siano create particolari frizioni tra i due Stati relativamente a quest'estensione, di fatto unilaterale, dei diritti croati sulle acque dell'Adriatico.
- **Italia e Francia** – nonostante fossero state intavolate già a partire dagli anni '70 trattative per la delimitazione della piattaforma continentale tra Italia e Francia, questi due Paesi sono arrivati alla conclusione di un accordo di delimitazione delle frontiere marittime solo il 28 novembre 1986, quattro anni dopo la ratifica della UNCLOS (1982), per la difficoltà di raggiungere intese precedentemente. Tale trattato, tuttavia, riguardava solamente la zona delle Bocche di Bonifacio, Stretto internazionale che si

---

<sup>65</sup> Attraverso il trattato di Osimo vennero altresì fissati in maniera definitiva i confini tra Italia e Croazia nel cosiddetto Territorio Libero di Trieste, zona demilitarizzata e neutrale formatosi alla fine della Seconda Guerra Mondiale come da previsione dell'articolo 21 del trattato di pace tra Italia e Jugoslavia.

trova tra la Corsica e la Sardegna, e comprendeva tra le altre cose anche una zona comune di pesca a Ovest delle Bocche. Nel 2003 la Francia istituì una propria zona di protezione ecologica al largo delle proprie coste mediterranee, rispettando il limite della linea di equidistanza tracciata verso l'Italia (ma sovrapponendosi con la zona di pesca spagnola). Questo ha spinto il governo italiano ad agire in modo analogo: l'8 febbraio 2006 l'Italia ha proceduto alla proclamazione di proprie zone di protezione ecologica con la legge n. 61/2006. Tale legge è per l'appunto dedicata alla previsione della istituzione di ZPE ed alla determinazione del regime ad esse applicabile, facendo riferimento, ai fini della loro delimitazione provvisoria, al criterio della linea mediana o di equidistanza<sup>66</sup>. I due Stati hanno così intrapreso negoziati volti alla delimitazione tra le due zone di protezione ecologica, fin quando nel 2012 la Francia non ha mutato la propria ZPE in ZEE. Un successivo negoziato ha portato alla conclusione dell'accordo di Caen il 21 marzo 2015, il quale ha di fatto recepito i contenuti dell'accordo del 1986, definendo un'unica frontiera marittima tra le rispettive acque territoriali, la Zona economica esclusiva francese da un lato, e la Zona di protezione ecologica italiana nell'Alto Tirreno e nel Mar Ligure dall'altro, oltre che il sottostante fondale marino della piattaforma continentale. Tale accordo, ratificato e ufficialmente pubblicato dalla Gazzetta Ufficiale francese, non è però stato ratificato dal Parlamento italiano a causa di obiezioni da parte delle associazioni di pescatori, le quali ritengono che gli interessi italiani non siano stati presi in considerazione in alcune aree, a vantaggio degli interessi francesi<sup>67</sup>. L'opinione diffusa voleva infatti che l'Italia avesse ceduto una porzione delle proprie acque territoriali nel Mar Ligure, note per la considerevole quantità di risorse ittiche che ospitava, e nel Mare di Sardegna, nel quale si riteneva essere presente un importante giacimento di idrocarburi di circa 1,4 trilioni di metri cubi di gas e 420 milioni di barili di petrolio che l'Italia avrebbe altrimenti potuto sfruttare. A rallentare ulteriormente la ratifica è stato anche il fermo e il sequestro di un peschereccio battente bandiera italiana nella zona di Mentone, accusato di aver sconfinato nelle acque

<sup>66</sup> Umberto Lenza. "Il confine marittimo tra Italia e Francia: l'accordo di Caen", in *La Comunità Internazionale*. Vol. LXXII, N.1 (2017), p.9

<sup>67</sup> Cataldi, *Italia e diritto del mare*, p. 79; Umberto Lenza in "Il confine marittimo tra Italia e Francia: l'accordo di Caen" contenuto in *La Comunità Internazionale*, sostiene però che "la circostanza che l'alto mare si riduca progressivamente anche nel Mediterraneo, non è il frutto degli Accordi di delimitazione, ma della progressiva territorializzazione dell'alto mare, consentita dalla Convenzione ONU del 1982. Le proteste provenienti dagli ambienti italiani della pesca, in realtà, non derivano da una presunta cessione di mare italiano alla Francia, che sarebbe avvenuta con il negoziato, il che non è accaduto, ma dalla circostanza che i nostri pescherecci al di là delle acque di giurisdizione italiana, non si trovano più in alto mare libero, come prima avveniva, bensì in acque di giurisdizione francese" (Vol. LXXII, N.1, 2017, p. 15)



territoriali francesi con il fine di pesca illegittima di gamberoni rossi, fatto che ha condotto ad un ulteriore inasprimento nei rapporti tra il governo italiano e quello francese. Le tensioni sembrano essersi risolte in seguito alle scuse ufficiali della Francia, ma l'accordo è ancora in una fase di stallo, anche se si ritiene che, attraverso adeguate revisioni, possa rappresentare un valido punto di riferimento per una delimitazione a tutti gli effetti anche in virtù dell'esistenza di una legge italiana sulla ZEE.

- **Italia e Algeria** – difficoltà emergono invece quando si considera la delimitazione degli spazi marittimi nel versante meridionale del Mediterraneo, che si estende dall'Algeria alla Libia, anche per la mancanza di obiettivi comuni presenti invece nelle relazioni tra Stati UE. Con Decreto Presidenziale del 20 marzo 2018, l'Algeria ha unilateralmente istituito una propria ZEE, sostituendo così la zona di protezione di pesca già stabilita nel 1994, ma senza precedentemente consultare, né giungere ad un accordo con gli Stati confinanti e limitrofi. La nuova fascia di mare algerina risulta viziata da una sovrapposizione con la Zona di protezione ecologica istituita dall'Italia nel 2011 (nonché con la ZEE istituita dalla Spagna). L'Italia, così come la Spagna, per scongiurare le ovvie conseguenze negative sia sul fronte diplomatico sia su quello economico ed ambientale derivanti da un atteggiamento passivo, hanno reagito inviando nel 2018, rispettivamente il 28 novembre e il 27 luglio, delle note verbali al Segretario generale delle Nazioni Unite, oltre a rivolgere all'Algeria proteste formali e invitarla ad avviare accordi che siano reciprocamente soddisfacenti, anche nel rispetto dell'articolo 74 della UNCLOS<sup>68</sup>. L'Algeria è infatti accusata di non aver considerato né il principio di cooperazione transnazionale né quello della soluzione equa promossi da questo articolo. A seguito delle proteste italiane, l'Algeria ha espresso comunque la volontà di negoziare una soluzione equa e reciprocamente accettabile sui limiti esterni della sua ZEE e dello spazio marittimo italiano, in conformità con l'UNCLOS. A tal fine è stata anche costituita una commissione bilaterale italo-algerina che sta lavorando ad un accordo tra le parti<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> L'art. 74 UNCLOS sulla delimitazione della zona economica esclusiva tra Stati con coste opposte adiacenti reca: "1. La delimitazione della zona economica esclusiva tra Stati con coste opposte o adiacenti viene effettuata per accordo sulla base del diritto internazionale, come previsto all'articolo 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, al fine di raggiungere un'equa soluzione. 2. Se non si addiène a un accordo in un arco ragionevole di tempo, gli Stati interessati ricorrono alle procedure previste nella parte XV. 3. In attesa dell'accordo di cui al paragrafo 1, gli Stati interessati, in uno spirito di comprensione e cooperazione, compiono ogni sforzo per addiène a intese provvisorie di carattere pratico e, durante questo periodo di transizione, non debbono compromettere od ostacolare l'accordo finale. Tali intese sono senza pregiudizio per la delimitazione finale. 4. Laddove esiste un accordo in vigore tra gli Stati interessati, la delimitazione della zona economica esclusiva viene determinata conformemente alle clausole di tale accordo."

<sup>69</sup> Cataldi, *Italia e diritto del mare*, p. 80

Da questi esempi si può comprendere che esistono vari gradi di comprensione e cooperazione tra Stati, nonostante tra quelli sopramenzionati, tutti abbiano ratificato la Convenzione UNCLOS e tutti siano sottoposti alle stesse regole e agli stessi obblighi derivanti dal diritto internazionale generale. La Convenzione di Montego Bay invita gli Stati, nella definizione delle proprie delimitazioni marittime, ad operare con uno spirito di comprensione e cooperazione, anche nelle fasi di accordi provvisori e in attesa della conclusione degli accordi definitivi, che però spesso sono difficili da stipulare per una serie di concause riguardanti interessi economici, geopolitici, strategici. Viene inoltre in luce come non solo la territorializzazione del Mar Mediterraneo abbia portato a una scomparsa o semi scomparsa delle zone di alto mare, ma anche come la rincorsa alla sovranità su sempre più zone marittime rappresenti una potenziale miccia per tensioni anche tra Stati che tradizionalmente godono di buone relazioni internazionali. L'istituzione di una ZEE italiana costringerà senz'altro, come ha già costretto, il governo a entrare nel merito di difficili negoziati che sembrano dettate da un'aggressiva nazionalizzazione e rincorsa al potere. Al contrario, lungi dal rappresentare una manifestazione di eccessivo unilateralismo, l'istituzione di una ZEE potrebbe essere un modo per rafforzare la cooperazione regionale nel Mediterraneo<sup>70</sup>.

## 2.2. La Zona contigua

### 2.2.1 La Zona contigua nella Convenzione di Montego Bay: natura, estensione, ratio e poteri dello Stato costiero

La zona contigua, o fascia contigua, è un istituto del diritto del mare disciplinato dalla Convenzione UNCLOS del 1982 all'articolo 33. Essa è una zona di mare adiacente al mare territoriale che si estende per un limite massimo di 24 miglia marine dalla linea di base della costa e quindi per 12 miglia marine oltre il limite delle acque territoriali. Come la ZEE, essa necessita di un atto di proclamazione per essere istituita, poiché non esiste *ipso iure*. La zona contigua è un'area che fa parte della ZEE, qualora lo Stato costiero abbia proclamato quest'ultima, o dell'alto mare, nel caso in cui il detto Stato non abbia provveduto a proclamare una propria ZEE. L'art. 33.1 della UNCLOS stabilisce che lo Stato costiero dotato di una zona contigua può esercitare il controllo necessario al fine di:

---

<sup>70</sup> Tullio Scovazzi, *The italian exclusive economic zone*, p.43

- a) Prevenire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione entro il suo territorio o mare territoriale;
- b) Punire le violazioni delle leggi e regolamenti di cui sopra, commesse nel proprio territorio o mare territoriale.

La ratio dietro alla fascia contigua sembra dunque risiedere nella necessità di consentire agli stati di esercitare un adeguato controllo e vigilanza sulle attività che potrebbero avere un impatto sulla sicurezza economica e sociale della comunità territoriale, fornendo uno spazio supplementare per il monitoraggio e la protezione degli interessi nazionali degli Stati costieri. Il diritto che appare più rilevante è quello di prendere misure volte a prevenire, indagare e reprimere le violazioni delle proprie leggi e regolamenti avvenute nel territorio nazionale o nel mare territoriale (comprese, ovviamente, anche le acque interne, data la sottoposizione di queste aree alla sovranità nazionale dello Stato costiero). L'art. 33.1 sembrerebbe escludere invece che essa possa fornire diritti sovrani allo Stato costiero, ed implicare invece che in questa zona è possibile esercitare esclusivamente un potere esecutivo, non implicante la giurisdizione legislativa dello Stato costiero come invece accade nelle acque territoriali<sup>71</sup>. Già la Convenzione sul Mare Territoriale e sulla Zona Contigua (CTSCZ) del 1958, trattato internazionale firmato a Ginevra da 74 stati e sostituito poi dalla UNCLOS, manteneva una distinzione tra il mare territoriale, soggetto alla sovranità dello Stato costiero, e l'alto mare oltre ad esso. Tant'è vero che l'articolo 24 della stessa CTSCZ caratterizza la Zona contigua come una zona di alto mare, concezione che aiuta a spiegare perché uno Stato costiero non potrebbe regolamentare le attività che si svolgono nella zona contigua, soprattutto in relazione alle preoccupazioni di un'indebita interferenza con la libertà di navigazione in alto mare<sup>72</sup>.

Tuttavia, la dottrina non ha una posizione univoca, soprattutto relativamente all'interpretazione dell'art. 33.1 alla lettera a) – la lettera b) non crea particolari problemi interpretativi, in quanto specifica il potere dello Stato costiero di accertare nella zona contigua e poi sanzionare illeciti commessi nella sfera di giurisdizione territoriale – che risulta particolarmente controversa per la natura del controllo preventivo<sup>73</sup>. Da una parte, c'è chi sostiene la tesi soprariportata, ovvero quella per cui uno Stato sarebbe legittimato a intraprendere azioni e misure esecutive nei confronti di navi straniere presenti nella zona

<sup>71</sup> È da tenere tuttavia presente un'eccezione: la Convenzione UNCLOS all'art. 303.2 prevede la possibilità che uno stato eserciti la propria giurisdizione legislativa anche sulla Zona contigua in relazione alla regolamentazione e rimozione di oggetti storici o archeologici presenti nel fondale marino di detta zona.

<sup>72</sup> John Noyes, "The Territorial Sea and Contiguous Zone" in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. 2015, p. 14

<sup>73</sup> Amina Maneggia. "Il controllo preventivo nella zona contigua", in *Rivista di diritto internazionale*, 1/2017, p. 24

contigua finalizzate a impedire o evitare la commissione di illeciti nel territorio o mare territoriale. Una tesi più estensiva indicherebbe invece che lo Stato costiero avrebbe il potere di reprimere tutte le attività commesse da navi battenti bandiera straniera nella stessa zona contigua e contrarie alle proprie leggi doganali, fiscali, sanitarie e di immigrazione. Quest'ultima tesi non parrebbe però convincente, in quanto il regime della zona contigua andrebbe in questo modo a convergere con quello del mare territoriale, limitandosi ad estenderne l'applicazione alle 24 miglia marine dalla linea di base<sup>74</sup>. La Convenzione di Montego Bay, invece, in nessun caso lascia intendere che possano coincidere i due regimi, i quali appaiono al contrario chiaramente differenziati. Ciò che sembra più ragionevole dedurre dall'interpretazione dell'art. 33 UNCLOS è che si possano applicare poteri anche punitivi volti a prevenire e reprimere violazioni di leggi poste a tutela di fondamentali interessi economico-sociali nei confronti di navi battenti bandiera straniera qualora esista un nesso tra la condotta della nave oggetto della misura e il territorio statale, risultante dal fatto che la nave sia diretta verso le coste e/o ragionevolmente sospettata di volervi commettere illeciti<sup>75</sup>. Anche per quanto riguarda il tipo di misure lecite nell'esercizio del controllo preventivo si possono individuare due tesi: una più restrittiva, che ammetterebbe solamente misure non coercitive, e una più estensiva, per cui sarebbero lecite anche misure coercitive, a livello civile e non penale per una parte della dottrina, a livello sia civile sia penale sulle navi e sugli individui per un'altra parte della dottrina. Questo dipende da come la legislazione nazionale configura il controllo preventivo nella zona contigua. Esso può limitarsi alla sola vigilanza o prevedere l'adozione di misure operative per impedire violazione negli spazi soggetti alla sovranità territoriale. Tra queste misure rientrano, per esempio, la conduzione forzata ad un porto effettuata dall'Australia nell'ambito del contrasto all'immigrazione sotto forma di respingimento, ma anche la legge italiana che stabilisce il potere di visita e ispezione nella zona contigua di una nave straniera che si sospetti coinvolta nel traffico illecito di migranti e, in caso di conferma del sospetto, il sequestro e la conduzione al porto della stessa<sup>76</sup>. Individuare le prerogative applicabili a un determinato regime marino è importante perché adottando l'una o l'altra tesi, si va a limitare alternativamente la salvaguardia della libertà di navigazione teoricamente sottratta alla

---

<sup>74</sup> Le legislazioni di alcuni Stati, tuttavia, stabiliscono espressamente l'applicabilità della legislazione nazionale anche nella zona contigua, e quindi la possibilità di reprimere e sanzionare gli atti qui commessi alla stregua di illeciti anche se limitatamente ai settori disciplinati dalla zona contigua o ad alcuni tra tali settori. Questi Stati sono: Cuba, Georgia, Guyana, India, Pakistan, Sierra Leone, Sri Lanka, Finlandia, Marocco, Spagna, Tunisia, Stati Uniti e Vietnam.

<sup>75</sup> Amina Maneggia. "Il controllo preventivo nella zona contigua", p. 29

<sup>76</sup> Amina Maneggia. "Il controllo preventivo nella zona contigua", p. 47

sovranità dello Stato costiero, o l'esigenza dello Stato costiero di proteggersi dalle violazioni di leggi interne.

Nelle disposizioni dei trattati è inoltre assente ogni diretto riferimento al concetto di sicurezza in relazione alla delimitazione di questa zona marittima, anche se risulta evidente che gli ambiti relativi a regolamenti doganali, fiscali, di immigrazione e sanitari siano suscettibili di riflettere questioni securitarie<sup>77</sup>. Non a caso, infatti, ampliare i propri confini ed estendere parte della propria giurisdizione risulta una manovra importante per uno Stato, che va valutata alla luce di tutte le sue implicazioni. Alcuni Stati rifiutano ancora di espandere la propria autorità perché, per esempio, preferiscono evitare di applicare i propri standard interni sulla migrazione e l'asilo ai migranti che giungono in maniera illegale via mare. Altri ritengono più saggio e conveniente avere un controllo più esteso e la possibilità di intervenire tramite le forze di Stato per allontanare il più possibile dalla terra ferma le minacce provenienti dal mare, o per dare un'impressione a livello internazionale di aggressività o forza invalicabile. La questione è fino a che estensione può essere considerato conforme al diritto internazionale per uno Stato costiero proteggere i suoi interessi al di là delle sue frontiere territoriali, impiegando tutti i mezzi necessari, compresa l'intercettazione di navi straniere, al fine di vietare la violazione di leggi che salvaguardano i suoi diritti o interessi.

In ultimo è da notare che, considerando che i due regimi presentano caratteristiche differenti, qualora uno Stato che abbia proclamato una ZEE decida di dotarsi anche di una Zona contigua, le due aree andrebbero a sommarsi. La ZEE ha infatti a che fare con la regolamentazione da parte dello Stato costiero delle risorse e degli usi economici della zona stessa, piuttosto che le questioni doganali, fiscali, di immigrazione e sanitarie gestite dalla Zona contigua<sup>78</sup>, e dunque non ci sarebbero interferenze nella coabitazione di entrambi i regimi. Per contro, una zona contigua non può sovrapporsi al mare territoriale di un altro stato, anche se è lecito che le zone contigue di due stati adiacenti o frontisti si sovrappongano tra loro: in questo caso ad entrambe le parti è concesso esercitare i propri poteri di controllo preventivo.

### *2.2.2 La questione dell'esistenza della Zona contigua italiana e gli sviluppi deducibili dal Piano Mare 2023-2025*

---

<sup>77</sup> John Noyes, "The Territorial Sea and Contiguous Zone" p. 14

<sup>78</sup> *ibidem*

Per prassi consolidata, solo gli Stati che la proclamano e istituiscono per legge sono considerati quali detentori di una zona contigua. Detti Stati sono elencati nella banca dati legislativa online della *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea* delle Nazioni Unite, la quale include una tabella delle rivendicazioni marittime di ciascun Paese. L'Italia non è menzionata a proposito della zona contigua, poiché non ha provveduto alla sua istituzione per legge. Nonostante ciò, essa ne considera l'istituzione in base al riferimento contenuto nell'art. 12 comma 9 bis del testo unico sull'immigrazione, introdotto dalla legge n. 189 del 2002 (meglio nota come legge "Bossi-Fini"), che disciplina i poteri della Guardia Costiera a fini di controllo sull'immigrazione illegale. Secondo una parte della dottrina, questa disposizione potrebbe implicitamente stabilire una zona contigua destinata alla prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina. Di fatto, lo Stato costiero ha discrezionalità nel decidere se rinunciare ad avere tale area di competenza oppure scegliere di istituire solo per taluni fini (in questo caso, quello relativo all'immigrazione). Ovviamente la chiarezza e pubblicità dell'intenzione dello Stato ha rilevanza esterna, per far conoscere agli Stati esteri e alle navi battenti la loro bandiera quali sono gli obblighi e le autorità che devono rispettare, ma di certo la proclamazione è ricondotta altresì all'esigenza di far conoscere alle autorità nazionali entro quale spazio eserciteranno il controllo.

L'assenza di una formale dichiarazione ha dunque generato dei dubbi sulla presenza o meno di una zona contigua italiana, anche se circoscritta alla materia dell'immigrazione. Il Piano del Mare 2023-2025 pubblicato dal governo italiano e di cui abbiamo ampiamente trattato nel capitolo precedente, si pone l'obiettivo di eliminare ogni perplessità riguardo alla definizione dell'area marittima limitrofa alla penisola italiana, con un esplicito riferimento anche all'istituzione di una zona contigua. Si evidenzia la necessità di fissare i limiti spaziali e di introdurre norme che definiscano le attività vietate e le misure sanzionatorie, preventive e repressive, adottabili dagli organi competenti in suddetta zona di mare, ai sensi dell'articolo 33 della UNCLOS.

### *2.2.3 La possibile rilevanza della futura istituzione della Zona contigua in materia di immigrazione*

La già menzionata L. 189-2002 "Bossi-Fini" è stata innanzitutto un provvedimento restrittivo in materia di asilo, identificando l'immigrazione come un problema di ordine pubblico e relegandolo quindi alla sfera securitaria. La legge sottolinea, e manifesta in vari

punti, attraverso le sue implicazioni normative, la connessione esistente tra le politiche del mare e la gestione dell'immigrazione irregolare, fenomeno che si serve in larga parte della rotta acquatica del Mediterraneo Centrale per raggiungere le coste europee e in particolare quelle italiane. Quest'ultima è definita dall'ONU la tratta più letale al mondo in termine di vite umane. Una tratta che può terminare in un vicolo cieco in virtù delle disposizioni contenute nella legge, incentrate sul ruolo della Marina e della Guardia Costiera alle quali, attraverso un'azione congiunta con le Forze di Polizia, viene dato il potere di coordinare le attività navali connesse al contrasto dell'immigrazione clandestina, disponendo teoricamente anche della facoltà di respingimento dei migranti che varcano i confini nazionali in maniera irregolare. Nonostante per la legge qui considerata la Zona contigua è rimasta pressoché inattuata sul piano concreto, anche a causa delle perplessità relative ad una sua effettiva istituzione e ai poteri di polizia esercitabili. Risulta, quindi, evidente che una sua formalizzazione, così come prefigurata negli obiettivi del Piano del Mare 2023-2025, darebbe un ulteriore e certo incentivo alla chiusura dei porti nazionali. Rimane il dubbio che trascendere i limiti del proprio mare territoriale non voglia significare estendere indirettamente la propria sovranità e cercare di allontanare ed arginare con scarsi risultati il problema migratorio, invece che adoperarsi in concreto per eliminarlo efficacemente.

Se l'istituzione di una Zona contigua a livello normativo probabilmente non concederebbe più poteri alla vigilanza doganale italiana di quelli che già le sono attribuiti – fermare, sottoporre ad ispezione e sequestrare una nave in cui rinverano elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, trasferendola in un Porto nazionale sotto il controllo delle autorità competenti – è tuttavia indubbio che una regolamentazione più chiara inserirebbe in un regime normativo previsto dal diritto internazionale un tipo di pratiche e di azioni di polizia che sono state a più riprese rimproverate all'Italia – non solo da parte dell'opinione pubblica<sup>79</sup> –, concedendo loro in questo modo una cornice di legittimità. Nella zona contigua è cruciale che si bilanci la sovranità nazionale con obblighi internazionali, nel rispetto del diritto pattizio, derivante a titolo di esempio dalla Convenzione sul diritto del mare UNCLOS, e soprattutto da altri accordi sui diritti umani quali, *in primis*, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

---

<sup>79</sup> Si pensi, per esempio, alla pronuncia di illegittimità costituzionale della Corte costituzionale italiana della "Bossi-Fini" stessa, sentenza n. 222 del 15 luglio 2004, precisando che l'allontanamento coattivo dal territorio nazionale dello straniero senza che il giudice abbia potuto pronunciarsi sul provvedimento restrittivo della sua libertà personale è contrario all'art. 13 Cost e viola il diritto di difesa nel suo nucleo incompressibile. Tale allontanamento potrebbe derivare anche dal sequestro di una nave con conseguente conduzione in un porto nazionale e conseguente respingimento. eliminerai il link ma inserirai un riferimento alla pronuncia citata: v. inoltre commento nel testo

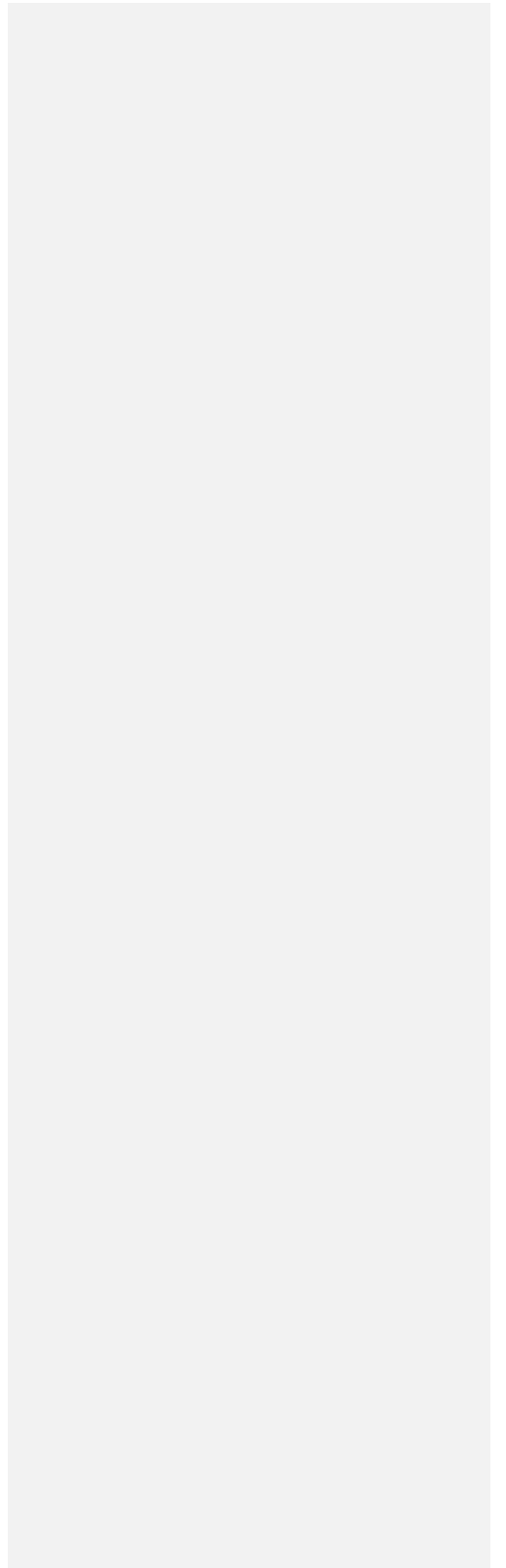
Il riferimento a questa Convenzione non è casuale, dato che già nel 2012 la Corte europea dei diritti umani ha condannato l'Italia nella cornice del caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, attraverso la sentenza del 23 febbraio 2012, per violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), sul divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, e dell'articolo 4 del Protocollo 4 allegato alla CEDU sul divieto di espulsioni collettive, comprendente il rispetto del principio di *non refoulement*, cioè il dovere per lo Stato di trattare individualmente e in buona fede il caso della persona che fa ingresso o tenta di fare ingresso irregolarmente nel territorio dello Stato, ma che chiede di ottenere protezione in quanto rifugiato. Lo Stato italiano aveva infatti respinto attraverso navi militari italiane 24 ricorrenti provenienti dalla Somalia e dall'Eritrea, costringendoli all'approdo a Tripoli. Nonostante le torture e i trattamenti inumani e degradanti siano dunque attribuibili alla responsabilità della Libia, e dunque di uno stato non europeo e non firmatario della CEDU, la Corte con la sentenza del 2012 ribadisce il dovere di rispettare i divieti e di evitare qualsiasi operazione che possa favorire una condotta contraria agli obblighi imposti dalla CEDU per i Paesi che ne sono parte. Lo Stato italiano aveva oltretutto negato qualsiasi forma di riparazione per le violazioni subite dai ricorrenti.<sup>80</sup>

Il rispetto dell'Italia del diritto internazionale, dunque, deve necessariamente afferire alla garanzia della salvaguardia dei diritti fondamentali dei migranti e dei rifugiati nell'ambito delle operazioni attuate in quest'area.

---

<sup>80</sup> Fonte sito web <https://unipd-centrodirittiumani.it>





## Capitolo 3

### Sviluppi sulla Gestione dell'Immigrazione in Italia attraverso il Controllo delle Frontiere Marittime

#### 3.1 Flussi migratori nel contesto del Mediterraneo

Le politiche del mare sono un tassello decisivo nella gestione dell'immigrazione per quei Paesi che, come l'Italia, pretendono le proprie coste su mari ristretti e le cui sponde bagnano diversi continenti. Il Mar Mediterraneo rappresenta infatti un canale di collegamento, per quanto incerto e difficoltoso, tra il Nord Africa e/o il Medio Oriente e l'Europa continentale, vista come barlume di speranza a cui molte persone provenienti dalla sponda Sud del Mediterraneo ambiscono come alternativa a contesti di vita spesso disperati, conflittuali e persecutori. I percorsi stessi sono vissuti in condizioni estreme che mettono a rischio la vita e il benessere dei rifugiati e dei migranti. Sono comuni se non all'ordine del giorno le testimonianze dirette violenze e maltrattamenti lungo le rotte, con sequestri a scopo di estorsione, costrizione a lavori forzati, violenze sessuali soprattutto su donne e bambini e bambine<sup>81</sup>.

Ciò che si ritiene importante sottolineare in questa sede è che la clandestinità che spesso caratterizza i viaggi verso l'Europa non deriva tanto dalla volontà di ristagnare nell'area dell'illegalità, che non offre nessuna tutela ed anzi accentua la vulnerabilità delle persone migranti, ma risulta invece l'unica opzione possibile a fronte sia delle condizioni dei Paesi di partenza e di transito extra-UE sia della difficoltà sempre più accentuata dalle politiche europee e nazionali di ottenere uno status legale di migrante. Paradossalmente, mentre i confini tra Stati dell'area Schengen diventano sempre più labili e le narrative a Bruxelles mettono l'accento sulla creazione di spazi *no borders* sempre più allargati in cui le persone godono di totale libertà di spostamento tra Roma, Parigi, Berlino e Madrid, quei muri abbattuti tra gli Stati europei sono stati ora tutti eretti ai confini più esterni del continente. In mezzo al Mediterraneo è stata nel tempo innalzata una fortezza che "protegge" l'Europa dall'illegalità e che si irrobustisce in

---

<sup>81</sup> Per ulteriori approfondimenti, si consulti il report UNHRC "Viaggi disperati – rifugiati e migranti in arrivo in Europa e alle sue frontiere" del 2018. Tra gli altri dati, il report riporta che "da un questionario somministrato ad eritrei, guineani e sudanesi arrivati nel 2017 è emerso che: il 64% ha riferito di aver subito abusi fisici, violenza o tortura; il 45% ha riferito di essere stato privato di cibo e il 41% di acqua; il 30% ha riferito di essere stato vittima di sfruttamento sul lavoro; il 21% ha riferito di essere stato vittima di estorsione o corruzione; 11% vittime di arma da fuoco o minacciate con arma da fuoco; 3% vittima di abusi o sfruttamento sessuale, fra cui il 7% di donne e il 2% di uomini"

forza di politiche migratorie e di asilo sempre più restrittive. Questa fortezza è in larga parte posta sotto il controllo delle unità navali degli Stati UE, le cui operazioni hanno spesso suscitato clamore a seguito di respingimenti nei porti di partenza di migranti considerati clandestini a prescindere dalla loro condizione di richiedenti asilo.

### *3.1.1 Ruolo e funzioni di Guardia Costiera e Frontex*

Il ruolo delle autorità marittime nel controllo delle frontiere italiane va inquadrata nel contesto che interessa il transito inoffensivo nelle acque sotto giurisdizione nazionale, con le connesse misure per impedirne le violazioni. Si è discusso nei capitoli precedenti riguardo alla delimitazione delle aree limitrofe agli Stati costieri e sulle pretese che questi possono avanzare su ciascuna zona. Ebbene, per quanto riguarda il controllo sul rispetto del transito inoffensivo è bene ricordare che tale diritto non sussiste nelle acque interne, area in cui le navi straniere devono essere preventivamente autorizzate per potervi transitare o sostare, mentre esiste nel mare territoriale, zona in cui in ogni caso lo Stato ha la facoltà di esercitare una giurisdizione funzionale alla tutela dei propri interessi, nonché di soddisfare le proprie esigenze di sicurezza interna del proprio ordinamento giuridico e, per quello che qui interessa, delle norme sul contrasto dell'immigrazione clandestina<sup>82</sup>. Essa rientra infatti tra gli illeciti che configurano quale offensivo un passaggio che attenti alla pace, al buon ordine e alla sicurezza dello Stato costiero. Un passaggio di questo tipo in Italia rientra nella competenza della Guardia di Finanza con il concorso della Marina e della Guardia Costiera. In base alla legge "Bossi-Fini", si è potuto inoltre notare come i compiti di queste autorità vengano anche estesi alla zona contigua, se si decide di mettere per un momento da parte la nebbia legislativa da cui è avvolta la questione sull'effettiva istituzione di tale zona da parte dell'Italia.

Alla luce di tali considerazioni, il ruolo di Guardia di Finanza, Marina e Guardia Costiera in mare territoriale e zona contigua italiane, e per quanto riguarda la questione migratoria, si riassume in attività di sorveglianza, di controllo e nella sottoposizione ad ispezione o visita di imbarcazioni di cui si sospetti il coinvolgimento nel trasporto illecito di migranti, sospetto che, qualora trovi conferma nel parere delle autorità, può tradursi in un sequestro e condotta in un porto nazionale dello Stato Costiero. I poteri preventivi tipici della zona costiera consentono inoltre alle autorità predisposte di allontanare dalle proprie coste navi dirette verso le acque territoriali o verso il territorio di detto Stato qualora si ritenga che le

---

<sup>82</sup> Antimo Altimare, "I poteri dello Stato costiero nel contrasto all'immigrazione irregolare via mare" in *Salvis Jusibus – Rivista di informazione giuridica*. 19 febbraio 2020 (fonte sito web <http://www.salvisjuribus.it>)

imbarcazioni possano costituire una minaccia per lo stesso, o qualora siano presenti ragionevoli presupposti per ritenere che l'imbarcazione violi delle norme interne in materia di immigrazione, doganali, fiscali, sanitarie. Si tiene a precisare, tuttavia, che questa facoltà va necessariamente calibrata all'obbligo di salvare la vita umana in mare, considerato uno dei capisaldi del diritto internazionale del mare e norma a carattere consuetudinario che pertanto si applica a tutti gli Stati "indipendentemente dal fatto che essi siano parte di un Trattato che contiene l'espressione di questa norma"<sup>83</sup>. Principi che si rifanno alla Convenzione di Ginevra del 1951 sul rifugiato e quindi, innanzitutto, al principio di non respingimento<sup>84</sup>, che vieta allo Stato costiero di allontanare una persona verso un altro Stato in cui la sua vita potrebbe essere in pericolo o in cui essa rischi di essere sottoposta a tortura o altro trattamento inumano o degradante. Oltretutto, l'allontanamento da una zona di influenza di uno Stato, in un mare ristretto come il Mediterraneo, implica presumibilmente il ribalzo della nave in questione su un altro blocco di mare sotto influenza di altri Stati; perciò, ad avviso di chi scrive il respingimento dovrebbe essere valutato anche alla luce della tutela delle persone presenti sull'imbarcazione. A tal proposito, si pensi ad esempio al caso della Libia: non solo la cosiddetta Guardia Costiera libica è stata a più riprese condannata da organizzazioni internazionali, media e ONG per le violazioni dei diritti umani compiute dal personale nei confronti dei migranti, ma sussiste anche il dramma dei centri di detenzione in Libia, carceri disumane e degradanti in cui vengono rinchiusi persone senza la documentazione richiesta da Tripoli, peraltro finanziate dal governo italiano stesso.

Le autorità nazionali preposte alle frontiere collaborano con l'Agenzia europea FRONTEX, costituendo nell'insieme una Guardia di frontiera e costiera europea. Questo nell'ottica in cui l'Unione ha sviluppato un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne<sup>85</sup>, alla base delle politiche in risposta alle pressioni migratorie, volte da una parte a eliminare i controlli alle frontiere interne tra gli Stati membri, dall'altra ad assicurare la sorveglianza dell'attraversamento delle frontiere esterne. Un ulteriore sistema a cui far riferimento quando si parla del controllo delle frontiere mediterranee e del ruolo delle autorità è infatti FRONTEX. Attraverso il Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio è stata istituita l'*Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale delle frontiere esterne degli Stati membri* meglio conosciuta come FRONTEX, determinandone le linee guida e

---

<sup>83</sup> Irini Papanicolopulu, "Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2017, disponibile su <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it>

<sup>84</sup> Antimo Altimare, "I poteri dello Stato costiero nel contrasto all'immigrazione irregolare via mare" in *Salvis Jusibus – Rivista di informazione giuridica*, 19 febbraio 2020 (fonte sito web <http://www.salvisjuribus.it>)

<sup>85</sup> Consiglio dell'Ue, "Rafforzare le frontiere esterne dell'UE" (fonte sito web <https://consilium.europa.eu>).

fissando la sede a Varsavia con operatività a partire dal 2005. Considerando anche che il settore della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) viene gestita a livello intergovernativo – e non sovranazionale – dagli Stati membri UE, dal regolamento si ricava che all’Agenzia non è tanto affidato il compito di sostituirsi alle azioni intraprese dagli Stati nel controllo delle frontiere esterne, quanto più quello di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nella gestione delle stesse. L’articolo 2 del regolamento identifica gli ulteriori ruoli e i compiti di FRONTEX, quali l’assistenza agli Stati membri in materia di formazione del corpo nazionale delle guardie di confine, anche per quanto riguarda standard comuni di formazione; l’analisi dei rischi; lo sviluppo e la ricerca sul controllo delle frontiere esterne; il supporto necessario all’organizzazione di operazioni congiunte di rimpatrio di immigrati non regolari; l’invio di squadre di intervento rapido alle frontiere degli Stati membri.

Con lo scopo dichiarato di bloccare i flussi di immigrazione irregolare, e con compiti connessi alla sicurezza marittima e alle operazioni di ricerca e soccorso, l’azione di FRONTEX si concretizza principalmente nella realizzazione di operazioni congiunte e progetti pilota, spesso proposte su iniziativa degli Stati membri stessi, e in accordo con gli altri Stati membri. Sulla base della proposta e dell’analisi dei rischi, l’Agenzia mette poi a disposizione dei mezzi e delle squadre a supporto dello Stato richiedente. Gli interventi sono mirati a rafforzare il controllo dei confini per un certo periodo di tempo e possono implicare il controllo di tutti i tipi di frontiere: marittime, aeree o terrestri.

Per quanto concerne la tutela delle frontiere marittime italiane, Frontex ha avviato l’Operazione congiunta con l’Italia *Themis* a partire dal 2018, la quale, concentrandosi sulle politiche di *law enforcement*, dà priorità assoluta al contrasto all’immigrazione irregolare. Il ruolo di Frontex è quello di avvistare imbarcazioni ritenute sospette e di avvertire le autorità italiane, le quali procedono alla classificazione o meno di un evento come SAR (di ricerca e soccorso)<sup>86</sup>, decidendo conseguentemente i mezzi da inviare. A questo punto entrano poi in gioco le forze nazionali che operano in mare: Guardia di finanza, che svolge funzioni di polizia in mare, se l’obiettivo è quello di contrastare i traffici illeciti, tra cui il traffico di migranti; Guardia costiera, corpo specialistico della Marina, qualora il caso rientri nella questione di sicurezza marittima e nell’organizzazione della ricerca e del soccorso in mare. Le autorità saranno poi dotate dei poteri di cui sopra, evidenziando come la gestione del fenomeno dell’immigrazione clandestina via mare sia declinato con regole e modalità diverse a seconda degli spazi marini considerati.

---

<sup>86</sup> In mancanza di una dichiarazione di evento Sar, non è possibile far scattare le procedure necessarie

Si è voluta infatti dimostrare quanto sia decisiva la delimitazione delle zone di mare poiché i limiti alla disciplina nazionale dell'ingresso ed allontanamento degli stranieri derivano anche dalle politiche marine di uno stato, nonostante queste vadano necessariamente soppesate alla luce dei diritti fondamentali dell'uomo.

### *3.1.2 Cenni sul collegamento tra sicurezza e migrazione nel Piano Mare 2023-2025*

Partendo dal presupposto che il compito che si danno gli Stati, e per mezzo del quale essi sono legittimati al monopolio della forza entro i loro confini e a difesa di essi, sia quello di proteggere la struttura statale in sé e i propri cittadini, si può ben intendere che essi concentrino gran parte delle loro energie e risorse nell'assicurare la sicurezza.

Forti anche della testimonianza derivante dalla recente pubblicazione del Piano del Mare 2023-2025, possiamo registrare un aumento negli ultimi anni del livello di sorveglianza dei mari a scopi di sicurezza, che si traduce in un impegno consistente nella protezione delle rotte commerciali, nella salvaguardia delle infrastrutture energetiche e nel controllo dei confini marittimi. Nel documento preso in esame, l'Italia si pone l'obiettivo di esercitare le proprie responsabilità in maniera prevalentemente diretta negli spazi più prossimi alle sue coste, o comunque in quelle aree sulle quali le viene riconosciuta giurisdizione. Già nell'introduzione al Piano viene evidenziata quale premessa indispensabile per delineare le politiche del mare "la definizione degli interessi marittimi nazionali, anche in relazione alla strategia di sicurezza e difesa. Ciò richiede un'analisi delle competenze e degli spazi geografici d'interesse"<sup>87</sup>. Il controllo delle acque adiacenti al Paese al fine di garantire la tutela della struttura statale e dei cittadini deve passare per una chiara definizione delle aree marittime, giacché ad ogni zona sono applicate relative competenze, ed emerge la necessità di definire i poteri applicabili dallo Stato costiero in ciascuna di queste aree. A titolo di esempio, il Piano identifica come di necessaria precisazione le modalità del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale in relazione alla sicurezza nelle acque sottoposte alla sovranità nazionale e alla connessa protezione dell'integrità territoriale. O ancora, la già discussa istituzione di zone marittime quali la ZEE e la Zona contigua che estenderebbero le competenze degli Stati limitatamente a specifici settori.

---

<sup>87</sup> Piano del Mare, p. 6

Oltre all'esplicito riferimento che ne viene fatto nella parte dedicata al "Piano Mattei"<sup>88</sup>, la gestione dell'immigrazione viene dunque in rilievo come diretta conseguenza di quelle politiche del mare, soprattutto di definizione delle aree marittime, volte a garantire sicurezza e integrità territoriale all'Italia. Invero, nelle zone in cui lo Stato ha un qualche tipo di giurisdizione, esso ha anche responsabilità ed interesse nella loro gestione e protezione, compreso, per quanto riguarda per esempio il caso italiano nella Zona contigua, il monitoraggio delle attività migratorie. Tale monitoraggio riguarda tanto gli obblighi di salvataggio per persone in pericolo in mare quanto le politiche restrittive in contrasto ai fenomeni di traffico illecito di persone e immigrazione irregolare. Tanto più che negli ultimi decenni, e soprattutto dalla data simbolica del 9/11, si è assistito alla securitizzazione del fenomeno migratorio, per cui si è iniziato a stabilire un nesso implicito tra il fenomeno in questione e il crimine o/e varie, e spesso indefinite, forme di destabilizzazione per le società di approdo, con conseguente rafforzamento delle frontiere esterne.

### ***3.2 La svolta "securitaria" del diritto della protezione internazionale in Italia***

Il rafforzamento delle misure di controllo delle frontiere marittime attraverso pattugliamenti congiunti e collaborazione con l'Agenzia FRONTEX non è stato l'unico modo in cui lo Stato italiano ha deciso di rispondere al fenomeno migratorio che risalendo l'Africa e attraverso le rotte mediterranee giunge fino alle porte dell'Europa. L'intento dichiarato degli ultimi governi italiani è stato quello di porre un freno agli ingressi irregolari nello Stato, adottando tutte le misure possibili in politica estera per disincentivare anche il solo avvicinamento ai suoi confini che non rispetti i criteri di liceità imposti o dall'Unione Europea o dallo Stato stesso.

D'altro canto, a livello interno, si è sempre più alimentata da parte di certe correnti politiche e mediatiche una narrativa semplicistica del fenomeno, riducendolo a un pericolo non meglio definito – o al contrario, definito in qualsiasi forma e misura si presti all'occasione –

---

<sup>88</sup> Il Piano del Mare, a pag. 145, dedica un sottoparagrafo al Piano Mattei: "*appare opportuno sviluppare le azioni già individuate dal Governo con: (i) azioni di approfondimento conoscitivo sulla presenza e le caratteristiche delle comunità straniere in Italia; e (ii) azioni di sostegno alle politiche per l'immigrazione legale e per la cooperazione internazionale con Paesi terzi*". Il Piano è volto alla costruzione di un partenariato tra Italia e Stati africani, con stanziamenti volti alla promozione della stabilità e sicurezza del continente africano, contrastando, tra le altre cose, anche le "cause profonde della migrazione", come si legge nel decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161: *Disposizioni urgenti per il "Piano Mattei" per lo sviluppo in Stati del Continente africano.*

che nell'opinione pubblica ha l'effetto di porre l'attenzione su aspetti non totalmente descrittivi dell'immigrazione nella sua interezza.

La svolta securitaria nella percezione del flusso migratorio, che pure ha inevitabili risvolti sociali, economici, religiosi e culturali, ha portato a considerare l'immigrazione come un pericolo emergenziale e non come una delle infinite dinamiche umane che da sempre la storia dell'uomo ha prodotto, inducendolo all'evoluzione che lo ha caratterizzato<sup>89</sup>. Una percezione di questo tipo ha trovato strada facile nella convinzione comune sia per il naturale istinto di diffidenza nei confronti della novità che caratterizza l'essere umano, sia perché gli episodi di mancata integrazione dello straniero nella realtà giuridica, economica e culturale del Paese sono stati spesso enfatizzati e strumentalizzati dai titoli di cronaca, generando allarme, preoccupazione e paure pregiudizievoli. Tuttavia, se indubbiamente il fenomeno presenta aspetti critici, ulteriori aspetti critici sono evidenti in un approccio degli organi statuali che, nell'elaborazione delle proprie politiche gestionali e di integrazione, spesso finiscono per fomentare la situazione di incertezza e precarietà del migrante che si trova nel territorio italiano, ovvero con lo scopo di disincentivarne la permanenza rendono sempre di più da un lato difficile la regolarizzazione dall'altro semplice la caduta libera in situazione di irregolarità. Il paradosso, quindi, risiede in una generale lotta contro il traffico illegale, la mancata documentazione, e insomma tutto ciò che va contro la legge interna, quando parallelamente vengono posti ostacoli di difficile superamento alla regolarizzazione o quanto meno a delle forme di tutela a livello di normativa interna.

Di seguito si andrà ad analizzare come la normativa italiana si sia evoluta rispetto alla questione dello status e della protezione internazionale del migrante.

### *3.2.1 Gli sviluppi normativi dai decreti sicurezza al decreto Lamorgese*

La logica emergenziale attraverso la quale la normativa italiana ha trattato il fenomeno migratorio si è riflessa in un regime di controllo delle frontiere mirato a ridurre i flussi migratori, o quantomeno reindirizzare le rotte migratorie verso porti diversi da quelli italiani. Con questo scopo, già a partire dagli anni Duemila l'Italia ha oltretutto attuato accordi bilaterali con i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, contribuendo ad un'effettiva diminuzione dei flussi

---

<sup>89</sup> Stefano Bastoni e al. "Il contrasto all'immigrazione irregolare via mare: attività di polizia e salvaguardia della vita umana. Rapporti tra sistemi giuridici e prospettive future" in *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*. II/2020, p. 22



migratori e delle domande d'asilo presentate nel nostro Paese<sup>90</sup>. Questo tipo di atteggiamento si è rafforzato anche negli anni seguenti e in particolare dopo il 2016, anno che ha registrato il “numero record” di migranti che, attraverso la rotta del Mediterraneo centrale, sono approdati via mare sulle coste italiane<sup>91</sup>, e in seguito al quale l'Italia del governo Gentiloni ha adottato il Memorandum d'Intesa italo-libico. L'accordo, che affida il pattugliamento del Mediterraneo centrale alla Guardia Costiera libica attraverso la fornitura di motovedette, di un centro di coordinamento marittimo e di attività di formazione, ha effettivamente contribuito a un netto calo degli sbarchi, a fronte, però, di una concentrazione dei traffici nelle mani delle milizie libiche, con conseguente detenzione arbitraria di rifugiati e migranti intercettati o soccorsi in mare. Oltretutto, il problema della migrazione irregolare non è stato risolto, ma semplicemente arginato alle coste spagnole e greche, ove si sono registrati aumenti negli sbarchi in corrispondenza alla diminuzione degli stessi avvenuta in Italia<sup>92</sup>.

Ma l'atteggiamento in politica estera ha avuto anche una controparte a livello interno. Il sistema di accoglienza e integrazione, perseguendo lo stesso obiettivo di disincentivo alla permanenza in Italia per gli stranieri, è divenuto negli anni sempre più restrittivo, tanto che diventa difficilmente distinguibile il limite oltre il quale la dimensione securitaria, volta al mantenimento dell'ordine pubblico, non sfoci in un appiattimento sminuente della dimensione umanitaria e del dovere di proteggere persone vulnerabili o in fuga.

Il 3 dicembre 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il testo del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”. Un altro decreto-legge, 14 giugno 2019, n.53, cosiddetto Decreto sicurezza Bis, recante “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica” ha completato il quadro di quella normativa conosciuta anche come “decreti Salvini”, dal nome del suo promotore, che ha stretto le maglie della già rigida legge Bossi-Fini

<sup>90</sup> A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, “Arrivi e transiti”, cit., p. 17. Il rapporto di collaborazione segreto tra l'Italia e la Libia, divenuta il principale Paese di transito verso l'Europa dell'area nordafricana, è suggellato nel 2009 dalla firma del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra i due Paesi, che contiene disposizioni sulla lotta congiunta all'immigrazione clandestina, ma non legifera sulla riammissione dei migranti irregolari. Nella pratica questo accordo si è tradotto nell'attuazione di operazioni di respingimento e interdizione, che è valsa all'Italia la già menzionata condanna della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza del 23 febbraio 2013, caso Hirsi Jamaa and others vs. Italia, ricorso n. 27765/09) (C. Hein, “Storia del diritto d'asilo in Italia”, cit., pp. 75-79; A. Ammirati, A. Brambilla, L. Leo, “Arrivi e transiti”, cit., p. 51).

<sup>91</sup> Dai dati raccolti dall'ISPI si evince infatti un aumento degli sbarchi a partire dal 2014 – anno dell'inizio della guerra civile in Libia – con un picco di 180.000 arrivi via mare al 2016, che diminuisce vertiginosamente in seguito agli accordi stipulati tra Italia e Libia nel 2017 (fonte sito [web https://www.ispionline.it](https://www.ispionline.it) )

<sup>92</sup> UNHCR report. “Viaggi disperati – rifugiati e migranti in arrivo in Europa e alle sue frontiere”, p. 6

del 2002. Sulla base delle disposizioni contenute, tra le altre cose, viene abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, che permetteva di accedere a permessi per protezione speciale di un anno o sei mesi, a seconda della fattispecie<sup>93</sup>. Si ampliava inoltre la serie di reati che conducono alla possibilità di rifiuto di protezione umanitaria. Per queste tipologie di reati si prevedeva, in caso di condanna in primo grado o nell'ipotesi di imputato ritenuto socialmente pericoloso, la sospensione del procedimento per la concessione della protezione e l'espulsione del cittadino straniero. La cittadinanza italiana poteva essere revocata in caso di accusa di reati con finalità di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale. Si raddoppiavano i tempi per la concessione della cittadinanza per matrimonio e residenza<sup>94</sup>. Per quanto riguarda i Centri per il rimpatrio, si ampliava la da 90 a 180 giorni la durata massima del trattenimento dello straniero che non possedesse il titolo necessario per soggiornare in Italia. Si inseriva inoltre il comma 1-ter all'art. 11 del T.U. Immigrazione (d.l.vo. n. 286/1998) in base al quale passava dal codice di navigazione alle competenze del ministro dell'Interno il potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, qualora lo si ritenesse necessario per sospetto di violazioni delle leggi in materia di immigrazione. Si rendeva insomma più complicata la regolarizzazione degli stranieri privi di documento, lasciando per altro, attraverso l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, un vuoto normativo a cui si era tentato di sopperire attraverso l'introduzione di altri permessi di soggiorno in casi speciali che però non permettevano di compiere una valutazione discrezionale caso per caso per ogni singolo migrante sul diritto di asilo.

Successivamente, con il dl n. 130/2020, convertito nella l. n. 173/2020, recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione protezione internazionale e complementare" e conosciuto come "decreto Lamorgese", si è tentato almeno in parte di porre rimedio alla lacuna normativa creata dai decreti Salvini, i quali rischiavano per altro di violare l'art. 10 comma 3 della Costituzione italiana, che prevede il riconoscimento del diritto di asilo per le persone straniere alle quali sia impedito nel loro Paese di origine l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana<sup>95</sup>. Il decreto Lamorgese è intervenuto

<sup>93</sup> La protezione speciale è una forma di protezione dello straniero complementare rispetto a quella internazionale, volta a garantire tutele alternative a quelle derivanti dallo status di rifugiato e dalla protezione sussidiaria disciplinate con il sistema comune europeo dell'asilo (*Common European Asylum System*) (fonte: Matilde Betti. "I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato", in *Questione Giustizia: La Triste Parabola del Diritto dell'Immigrazione*. 3/2023, p. 9

<sup>94</sup> Altalex, "Decreto Salvini su sicurezza e immigrazione: il testo coordinato in Gazzetta". 4 dicembre 2018 (fonte sito web: <https://www.altalex.com/documents/news/2018/09/25/decreto-salvini-sicurezza-e-immigrazione>)

<sup>95</sup> Sara Occhipinti, "Decreto immigrazione: le novità sui permessi di soggiorno". Altalex. 22 dicembre 2020 (fonte sito web: <https://www.altalex.com/documents/news/2020/12/22/decreto-immigrazione-novita-permessi-soggiorno>)

sulla disciplina del rilascio del permesso di soggiorno e della protezione speciale, sottolineando gli obblighi internazionali e costituzionali dello Stato<sup>96</sup>.

Nonostante un tipo di protezione sia garantita anche a livello unionale, poiché nel diritto comunitario la definizione di rifugiato appare stringente, la stessa Unione Europea ha previsto con la cosiddetta “direttiva rimpatri”, 2008/115/CE, all’art. 6 par. 4, che ogni Stato membro possa riconoscere a uno straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale il diritto di soggiorno per i motivi precisati dalla legislazione interna<sup>97</sup>. È proprio questo tipo di protezione complementare che il decreto Lamorgese ha tentato di tutelare con un permesso per protezione speciale a salvaguardia della vita privata e familiare dello straniero. Si andava a modificare infatti l’art. 19 comma 1.1 del T.U. immigrazione, introducendo il divieto di respingimento o espulsione dello straniero in presenza di “fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare” con una valutazione da condurre tenendo conto “della natura e della effettività dei vincoli familiari dell’interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d’origine”. In breve, con l’entrata in vigore di tale decreto-legge è stata estesa l’impossibilità di respingere quegli stranieri che dimostrino di essere integrati all’interno dello Stato italiano in particolare dal punto di vista relazionale e di vita affettiva.

### 3.2.2 Il c.d. “decreto Cutro”

Il 13 marzo 2023, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del dl Migranti, cosiddetto Decreto Cutro, convertito in legge n. 50/2023, le disposizioni inserite nell’art 19, comma 1.1 TU immigrazione dal dl 130/2020 sono state abrogate. È stato così espunto dall’ordinamento il permesso per protezione speciale, e il correlato divieto di espulsione, a salvaguardia della vita privata e familiare dello straniero<sup>98</sup>. Il decreto impone inoltre un restringimento del diritto d’asilo attraverso l’implementazione delle cosiddette “procedure di frontiera”. Esse sono volte alla rapida valutazione di fondatezza e ammissibilità delle domande di asilo delle persone che attraversano illegalmente a una frontiera o sbarcano in seguito a un’operazione di ricerca e salvataggio. Qualora le domande vengano ritenute infondate o inammissibili, le persone sono

<sup>96</sup> Matilde Betti. “I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato”, in *Questione Giustizia: La Triste Parabola del Diritto dell’Immigrazione*. 3/2023, p. 10

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 9

<sup>98</sup> *Ibidem*

soggette alla procedura di frontiera e non sono autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro, il quale, secondo la direttiva 2013/32/UE, sarebbe obbligato ad applicare la procedura se il richiedente risulta rappresentare un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, se ha ingannato le autorità con informazioni false o omettendo informazioni o se ha una nazionalità con un tasso di riconoscimento internazionale inferiore al 20%<sup>99</sup>. Attraverso quanto previsto dal Decreto Cutro, si ampliano anche le tipologie di detenzione amministrativa oltre quelle già previste dalla direttiva 2013/32/UE, anche se è da tenere presente che tale direttiva è stata recentemente abrogata con votazione del Consiglio dell'Unione europea del 14 maggio 2024, con il fine di stabilire una nuova procedura comune di protezione internazionale nell'Unione. L'Italia ha effettivamente anticipato la tendenza, ora esplicitamente anche europea dopo l'approvazione della nuova riforma migratoria<sup>100</sup> (ancora in attesa di conferma al momento in cui scriviamo) di rafforzamento delle frontiere al fine di evitare gli arrivi di potenziali richiedenti asilo, di accelerazione dell'esame delle loro richieste di asilo qualora essi, dopo viaggi colmi di disperazione e pericoli, riescano a giungere alle porte dell'Unione europea e di potenziale più agevole e immediato rimpatrio.

La manovra legislativa del governo italiano, insediatosi dopo la votazione del 25 settembre 2022, è stata inoltre anticipata dal dl n. 1/2023, cosiddetto decreto Piantedosi, convertito in legge n. 15/2023, il quale, con lo scopo di rendere più difficoltose a livello normativo le attività di soccorso in mare da parte delle ONG, ha posto più ostacoli per l'assistenza ai naufraghi e per il loro approdo alle coste dell'Europa<sup>101</sup>. Questa serie di provvedimenti anti-immigrazione rende evidente un accanimento nei confronti delle persone straniere che desiderino protezione internazionale da Paesi che tenderebbero a voler apparire emblemi della democrazia a livello globale.

Ciò accade in un contesto che risulta coerente con le già menzionate restrittive politiche europee, che nel tentativo di rafforzare le frontiere immaginarie che separano l'Europa dal resto del mondo, ma specialmente da quella parte del globo che più avrebbe bisogno di protezione a causa dell'aggravarsi delle situazioni civili, politiche e militari in molti Paesi a Sud del Mediterraneo, stanno procedendo a una forte implementazione delle cosiddette procedure di

---

<sup>99</sup> Consiglio dell'Ue, "Il Consiglio adotta il patto dell'UE su migrazione e asilo". Comunicato stampa 14 maggio 2024 (fonte sito web <https://www.consilium.europa.eu>)

<sup>100</sup> Vincenzo Genovese, "Il Parlamento europeo ha approvato i provvedimenti principali del Patto migrazioni e asilo, la riforma della politica migratoria dell'UE". *Euronews* (2024) (fonte sito web: <https://it.euronews.com>)

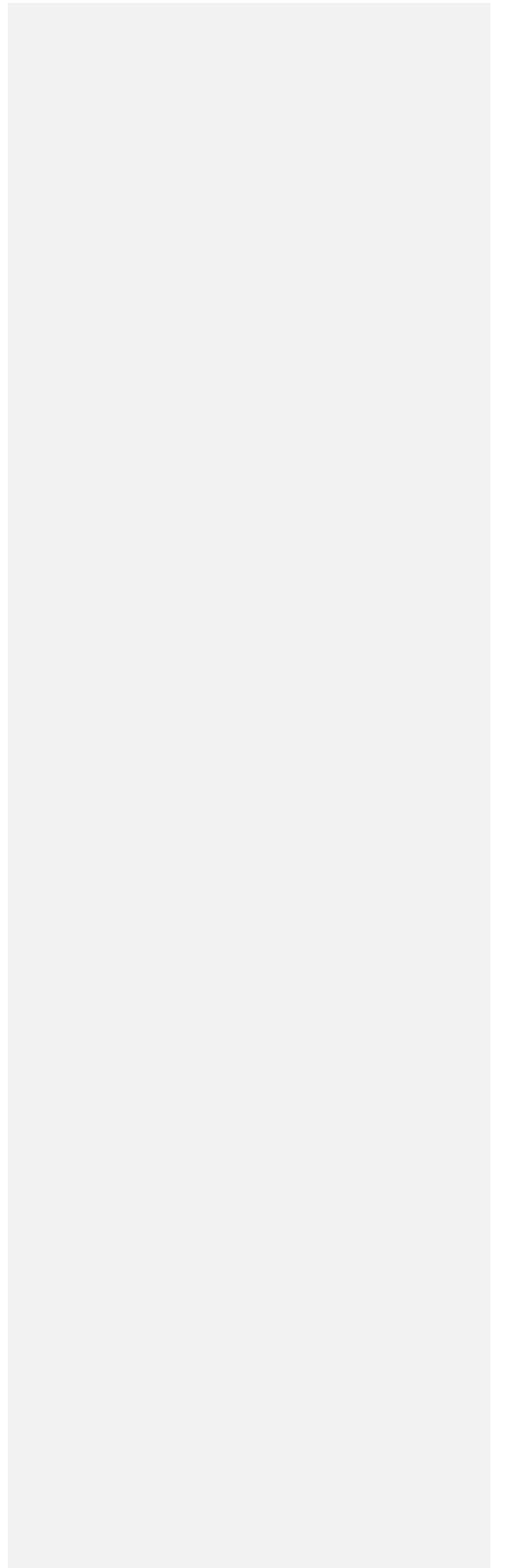
<sup>101</sup> Nazzarena Zorzella, "La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?" in *La Triste Parabola del Diritto dell'Immigrazione*. *Questione Giustizia*, 3/2023, p. 79

frontiera, così da tenere ai margini i richiedenti asilo ed essere pronti a rimpatriarli senza troppe difficoltà<sup>102</sup>.

Noncurante della mancanza di effettivi canali di ingresso regolari, il Decreto Cutro condanna l'irregolarità di sempre più persone e, complicando una burocrazia con la quale già risulta difficile orientarsi, le consegna più facilmente alla spirale dell'illegalità. Tutto ciò genera, potenzialmente, un effetto opposto a quello sperato – o quanto meno dichiarato – di rendere l'Italia, e l'Europa intera, un Paese più legale e sicuro.

---

<sup>102</sup> *ibidem*



## Conclusione

L'analisi che si è condotta nella seguente tesi di laurea ha voluto esaminare nel dettaglio il Piano del Mare per il triennio 2023-2025, valutandone le implicazioni per quanto riguarda la gestione delle frontiere marittime. Un particolare punto di interesse in questo contesto è risultato quello relativo all'istituzione di una Zona Economica Esclusiva (ZEE) e di una Zona Contigua italiane. Per quanto concerne il primo regime, sebbene il Piano del Mare sembri fare chiarezza riguardo agli obiettivi italiani e costituire un punto di riferimento per le congiunte operazioni di diversi attori a livello di politiche marittime, la sua effettiva istituzione appare ancora distante. Questa distanza è attribuibile a vari fattori, inclusa l'esigenza di negoziare le delimitazioni con altri Paesi costieri del Mediterraneo che altresì rivendicano determinati diritti e responsabilità, con la complicità derivante dal fatto che l'area mediterranea appare alquanto ristretta e pertanto suscettibile di facili sovrapposizioni di zone marittime appartenenti a diversi Stati. L'Italia, in accordo con la Convenzione di Montego Bay del 1982 che impone la stipula di accordi specifici con gli Stati frontisti prima dell'istituzione di una ZEE, dovrà infatti affrontare quasi certamente un percorso diplomatico lungo e complesso, stante il suo ritardo nella presa di posizione, a confronto invece con altri Paesi, come l'Algeria, che hanno avanzato pretese su tale zona già da tempo.

Per quanto riguarda invece il secondo regime marittimo analizzato, ovvero la Zona contigua, si sono messi in luce gli interrogativi relativi alla sua esistenza, già menzionata nella cosiddetta legge Bossi Fini e apparentemente quindi già in vigore in Italia per quanto riguarda, perlomeno, i diritti di controllo per prevenire e sanzionare violazioni delle sue leggi in materia di immigrazione. Il Piano del Mare sembra comunque intendere la volontà di implementare un quadro giuridico più chiaro di quello già esistente, sottolineando l'importanza di questo spazio marittimo per la sicurezza nazionale. Con uno sguardo più ampio, si può considerare che il controllo delle frontiere marittime è anche interesse europeo. Infatti, le frontiere più esterne dell'Italia combaciano con le frontiere dell'Unione, tant'è che l'Agenzia europea FRONTEX collabora, attraverso supporto tecnico e operativo, con gli Stati membri dell'Ue nel pattugliamento delle frontiere marittime e nel coordinamento delle operazioni di salvataggio.

Nell'ultimo capitolo di questa tesi si è voluto mettere in rilievo come il Piano del Mare si inserisca in una più ampia strategia securitaria, in linea, appunto, con gli orientamenti europei, strategia che comprende provvedimenti come i cosiddetti Decreti Sicurezza e il Decreto Cutro, i quali, se da un lato mirano a rafforzare la sicurezza delle frontiere, dall'altro costringono a misure restrittive che tendono a rendere difficoltose la regolarizzazione dei cittadini stranieri in territorio italiano, generando un paradosso a partire dal quale può essere interessante, ad avviso

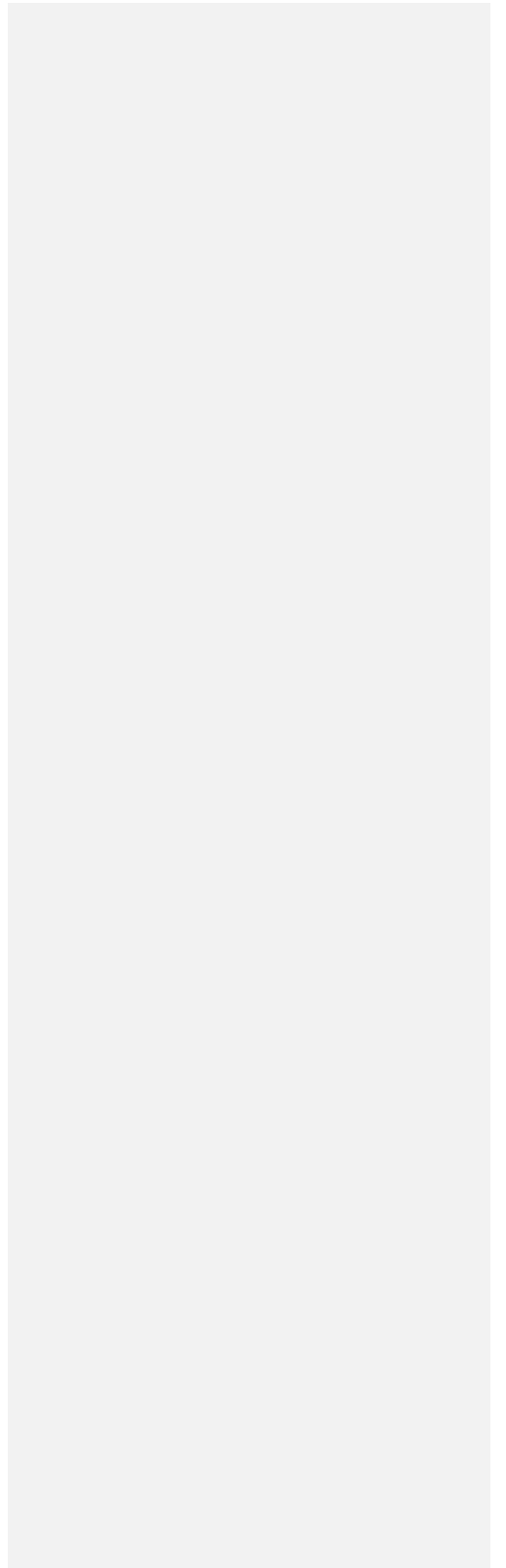
di chi scrive, aprire una riflessione più ampia. Il più recente provvedimento italiano in materia di politica marittima, il Piano del Mare, oltre allo scopo di riorganizzazione e coordinazione a livello interministeriale, sembra infatti nelle sue implicazioni rispondere all'obiettivo di ridefinire con fermezza i confini nazionali in un'area, quella del Mediterraneo, dalla valenza geopolitica sempre più decisiva. Il controllo delle frontiere marittime viene assorbito in una strategia e percezione della spazialità statale che tende a separare e chiudersi, più che a cercare la collaborazione e il confronto costruttivo verso l'esterno. Così attraverso l'analisi condotta, l'istituzione di una ZEE e di una Zona contigua rappresentano solo una delle varie manifestazioni con cui la percezione e la narrazione della sicurezza si palesano a livello politico e internazionale. Sono espressione di una tendenza anche fatta di paradossi che, pur in nome delle stesse finalità, si scontrano tra loro e generano un unico e confusionario senso di emergenza verso l'estraneità.

In Italia, da un lato la sicurezza è promossa come forza respingente a contrasto dell'illegalità proveniente dal mare, dall'altro è generata dalle stesse politiche escludenti che a livello statale pongono ostacoli all'inclusione e alla regolarizzazione dello straniero.

Il diritto internazionale nasce per facilitare la convivenza tra Stati e la vita della comunità internazionale, e lo Stato nasce per regolare i rapporti tra gli individui nella consapevolezza che la cooperazione è la chiave per la coesistenza. In che momento si è persa la catena della transitività, e lo Stato ha iniziato ad operare solo per sé stesso? In che momento l'individuo ha iniziato a diventare un'emergenza e un pericolo per lo Stato, quando esso nasce con lo scopo di proteggerlo?

In conclusione, questa tesi di laurea ha cercato di offrire un collegamento tra le politiche statali italiane in ambito marittimo, le ripercussioni di dette politiche sulle relazioni internazionali nel Mar Mediterraneo, e gli atteggiamenti talvolta contrastanti delle élite politiche, le quali operano spesso per propaganda conforme alla narrazione dominante più che per tutela della propria cittadinanza. La speranza è che questa trattazione possa porre le basi per una riflessione profonda e critica sulla realtà internazionale dell'area mediterranea, comprese le problematiche a livello umanitario e migratorio.





**BIBLIOGRAFIA***DOTTRINA*

Altimare, Antimo. “I poteri dello Stato costiero nel contrasto all’immigrazione irregolare via mare” in *Salvis Jusibus – Rivista di informazione giuridica*. 19 febbraio 2020

Bastoni, Stefano. “Il contrasto all’immigrazione irregolare via mare: attività di polizia e salvaguardia della vita umana. Rapporti tra sistemi giuridici e prospettive future”, in *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*. II/2020, p. 22.

Betti, Matilde. “I fondamenti unionali e costituzionali della protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato”, in *Questione Giustizia: La Triste Parabola del Diritto dell’Immigrazione*. 3/2023

Churchill, Robin Rolf e Lowe, Alan Vaughan. *The Law of the Sea*. Seconda edizione. Manchester: Manchester University Press, 1988.

Fantappiè, Maria Luisa. “I Rapporti con il Medio Oriente e il Nord Africa”, in *Il Piano Mattei per l’Africa – IAI Istituto Affari Internazionali, Il governo Meloni alla Prova*. A cura di Ferdinando Nelli Feroci e Leo Goretti. Roma: IAI Istituto Affari Internazionali, 2024, pp. 38-46.

Leanza, Umberto. “Il confine marittimo tra Italia e Francia: l’accordo di Caen”, in *La Comunità Internazionale*. Vol. LXXII, N.1 (2017)

Maneggia, Amina. “Il controllo preventivo nella zona contigua”, in *Rivista di diritto internazionale*. N. 1/2017, pp. 1-60

Morello, Massimo. “Quanto è strategico per l’Italia il Mediterraneo allargato”. *Il Foglio*, 2 agosto 2023.

Noyes, John. “The Territorial Sea and Contiguous zone” in *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*. A cura di Donald Rothwell, Alex Oude Elfrink, Karen Scott, and Tim Stephens. Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 1-30

Papanicolopulu, Irini. “Immigrazione irregolare via mare, tutela della vita umana e organizzazioni non governative”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. n. 3/2017.

Rapana, Fulvio. “Via della seta o Via del Cotone: le differenze strutturali fra le due iniziative”. *Il Sudest*, 15 gennaio 2024.

Scovazzi, Tullio. “The Italian exclusive economic zone”, *QIL* 88 (2022): pp. 39-56.

Tanaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*, Terza edizione. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2019.

Treves, Tullio. *Il diritto del mare e l'Italia*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1995.

Zorzella, Nazzarena. “La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?” in *La Triste Parabola del Diritto dell'Immigrazione*. *Questione Giustizia*, 3/2023, p. 79

#### DOCUMENTAZIONE MINISTERIALE

Consiglio dell'Ue. *Il Consiglio adotta il patto dell'UE su migrazione e asilo*. Comunicato stampa 14 maggio 2024  
Sito web <https://www.consilium.europa.eu>

Consiglio dell'Ue. *Rafforzare le frontiere esterne dell'UE*.  
Sito web <https://consilium.europa.eu>

Ministero della Difesa. *Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo*. Roma, 2022.  
Sito web:  
[https://documentazione.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf](https://documentazione.difesa.it/Il_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf)

Ministero dello Sviluppo Economico, Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche. *Il Mare – Supplemento al Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse*. Anno LVII N. 2. Roma, 28 febbraio 2013.

Sito web: <https://unmig.mase.gov.it/wp-content/uploads/2018/12/supplemento57-2.pdf>

Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato interministeriale per le Politiche del Mare. “Nota di presentazione del Piano del mare (23A05759) - Supplemento ordinario n. 36 alla Gazzetta Ufficiale” in *Delibera 31 luglio 2023: Approvazione del Piano del mare per il triennio 2023-2025*. Serie generale – n. 248. Roma, 23 ottobre 2023.

UNHCR report. *Viaggi disperati – rifugiati e migranti in arrivo in Europa e alle sue frontiere*

Sito web: <https://www.unhcr.org>

#### SITOGRAFIA

<https://www.altalex.com/documents/news/2018/09/25/decreto-salvini-sicurezza-e-immigrazione>

<https://www.altalex.com/documents/news/2020/12/22/decreto-immigrazione-novita-permessi-soggiorno>

<https://it.euronews.com/my-europe/2024/04/10/il-parlamento-europeo-approva-la-riforma-della-politica-migratoria>

<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-fact-checking-migrazioni-2021-31027>