



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2022

ALESSANDRO SEBBIO

Sulla l. n. 91/2021 e l'istituenda zona economica esclusiva italiana alla luce della prassi

ABSTRACT - Practice shows how the establishment of exclusive economic zones (EEZ) in the Mediterranean Sea is a legally complex and geopolitically delicate issue. After a cautious wait, Italy too is establishing its own EEZ. The aim of this study is to analyze law n. 91/2021 in the light of the theoretical framework of marine spaces in the Mediterranean basin and to outline the plausible prospects of an Italian EEZ.

KEYWORDS - Exclusive Economic Zone - Mediterranean Sea - Italy - marine borders

ALESSANDRO SEBBIO*

Sulla l. n. 91/2021 e l'istituenda zona economica esclusiva italiana alla luce della prassi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I limiti della zona economica esclusiva nel Mar Mediterraneo. - 3. L'attuale quadro giuridico-internazionale degli spazi marini istituiti dall'Italia. - 4. La legge n. 91/2021: iter legislativo e contenuto. - 5. Le prospettive sui futuri confini marini dell'Italia alla luce della prassi: il caso del Trattato italo-greco del 2020. - 5.1. (segue) Le future delimitazioni senza il precedente della piattaforma continentale. - 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Abbandonato l'approccio della libertà dei mari a favore dell'opposto principio del dominio dei mari, il diritto internazionale ha istituzionalizzato gli spazi marini in zone giuridiche in cui gli Stati esercitano, in misura cangiante, la propria sovranità. Invero, con una certa approssimazione si può affermare che ogni spazio marino risponde a esigenze statuali diverse e, ai fini dello sfruttamento delle risorse naturali, gli spazi più rilevanti risultano essere la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva (ZEE).

La suddivisione degli spazi marini rappresenta un momento delicato in cui il diritto cerca di attutire – se non, quando possibile, addirittura annullare – i rapporti di forza tra gli Stati. Tali rapporti si sensibilizzano nel caso degli spazi marini nel Mar Mediterraneo a causa delle sue c.d. *circostanze speciali*: esso è bacino semichiuso, di dimensioni esigue e con una cospicua presenza di isole. La ricchezza di culture, storia e popoli ivi radicati, ne vivacizzano lo scenario geopolitico. In altre parole, le promettenti prospettive in termini di risorse naturali fanno da contraltare alle oggettive difficoltà di delineare confini marini incontestabili.

Con la legge n. 91 del 14 giugno 2021, l'Italia ha iniziato il percorso di istituzione di una zona economica esclusiva. L'obiettivo del presente studio è quello di analizzare questo strumento nel contesto giuridico delle zone marine nel Mar Mediterraneo. A tal fine, dopo aver tratteggiato il quadro giuridico degli spazi marini speciali nel Mar Mediterraneo evidenziandone le connaturate peculiarità, si tratterà degli spazi marini italiani attualmente in vigore e la novella legge sull'istituenda zona economica esclusiva; infine,

* Dottorando di ricerca in "Ordine giuridico ed economico europeo", presso l'Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro.

** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

si cercherà di capire quali possono essere le prospettive concrete di una tale zona, vale a dire quali potrebbero essere i futuri confini marini dell'Italia sulla scorta della prassi dominante.

2. I limiti della zona economica esclusiva nel Mar Mediterraneo

La zona economica esclusiva è uno spazio marino affermatosi prima nella prassi e poi istituzionalizzato nella *United Nations Convention on the Law of the Sea* del 1982¹ (UNCLOS, nota comunemente come Convenzione di Montego Bay). Essa si estende dalla linea di base fino a un massimo di 200 miglia marine (art. 57 UNCLOS) e nella sua area – che include il fondale marino, la colonna d'acqua ad esso sovrastante e il sottosuolo – lo Stato costiero esercita *diritti sovrani*, esclusivi e funzionali allo sfruttamento delle risorse e delle energie biologiche e minerarie (art. 56, par. 1, lett. A UNCLOS), nonché la *giurisdizione* in materia di installazione di isole artificiali ed altre strutture per la ricerca marina e la conservazione dell'ambiente (art. 56, par. 1, lett. B UNCLOS)². Per gli altri Stati sono fatte salve le libertà di navigazione e sorvolo, nonché la possibilità di mettere in posa condotti sottomarini che non ostacolano l'esercizio dello Stato che ha istituito lo spazio marino speciale (art. 58 UNCLOS).

La Convenzione, pur non indicando quale strumento giuridico sia necessario ai fini dell'istituzione della zona economica esclusiva, impone il

¹ La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare è un trattato internazionale che definisce i diritti e le responsabilità degli Stati nel governo dei mari e degli oceani. Rappresenta il principale punto di riferimento in materia di diritto del mare, motivo per cui è nota anche come Costituzione degli oceani. L'Italia l'ha ratificata con l. n. 689 del 2 dicembre 1994, in supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 259 del 19 dicembre 1994, entrata in vigore a partire dal 12 febbraio 1995.

² Riguardo ai poteri che lo Stato costiero esercita nella zona economica esclusiva, la dottrina si è interrogata tanto sulla natura della sovranità esercitata, quanto sulla distinzione tra i termini "diritti sovrani" e "giurisdizione". Per quanto attiene alla prima questione, si è soliti parlare di una *sovranità funzionale*, al fine distinguerla dalla *sovranità piena* che lo Stato esercita sulla terraferma. La sovranità funzionale sarebbe tale perché, appunto, comprenderebbe poteri funzionali agli obiettivi di sfruttamento fissati dalla Convenzione di Montego Bay. Per quanto riguarda la seconda distinzione, si ritiene che si sia voluto dare un carattere "minore" ai poteri di giurisdizione dello Stato, rispetto ai diritti sovrani, di carattere legislativo e non solo coercitivo. Sul punto A. AUST, *Handbook of international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 285; C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, UTET giuridica, Padova, 2015, 753. Per una più completa panoramica sull'istituto, si rimanda a T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, III ed., Giuffrè, Milano, 2002.

rispetto della sovranità degli Stati terzi e, nel caso del Mar Mediterraneo, il *vulnus* giuridico attiene proprio a questo aspetto. Poiché la determinazione degli spazi marini avviene tramite una proiezione degli spazi terrestri sul mare, la delimitazione dei relativi confini è necessariamente influenzata dalla geografia della regione. Come detto, il fatto che il bacino del Mediterraneo sia semichiuso, poco esteso e ricco di isole, comporta che la suddivisione delle aree dove esercitare la sovranità sul mare pone oggettive difficoltà³.

Se da un lato, la prassi ammette che l'istituzione della zona economica esclusiva avvenga tramite atto unilaterale, dall'altro, l'art. 74 UNCLOS richiede che i confini marini tra Stati frontisti o con coste adiacenti avvenga tramite la conclusione di un accordo di delimitazione. Poiché nel caso specifico nessuno Stato può espandere la propria zona economica esclusiva fino alle 200 miglia marine senza incontrare le legittime pretese di un altro Stato, è inevitabile che gli spazi marini nel Mediterraneo vengano istituiti con tali accordi. Il medesimo articolo prevede che, nel caso in cui le Parti non riescano a trovare un accordo, la questione possa essere demandata a una corte arbitrale, come il Tribunale internazionale del mare. In ogni caso, anche questa soluzione presuppone un accordo tra le Parti, ovvero quello di rivolgersi ad un organo arbitrale, motivo per cui il disaccordo tra due Stati vicini si traduce spesso in uno stallo giuridico, oltre che in un'*impasse* politico⁴.

³ Si consideri anche il numero considerevole di Stati che si affacciano sul Mar Mediterraneo, ben ventidue, distribuiti su tre continenti: sul fronte europeo si affacciano Spagna, Francia, Principato di Monaco, Italia, Malta, Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Albania e Grecia; sul lato asiatico si annoverano Turchia, Cipro, Siria, Libano, Israele e lo Stato di Palestina; la riva africana comprende Egitto, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco. Sebbene priva di riconoscimento internazionale, in questa sede va richiamata per completezza anche l'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord, in quanto ente che rivendica una sovranità sulle acque prospicienti come dimostrato dai recenti accordi di delimitazione della piattaforma continentale conclusi con la Turchia. Vedi S. POLI, A. PAU, *La reazione dell'Unione europea di fronte alla crisi del Mediterraneo orientale: tra misure restrittive e la proposizione di "un'agenda politica positiva" alla Turchia*, in *European Papers*, Vol. 5, 2020, No. 3, 1511-1530.

⁴ I casi di stallo giuridico e politico sulla definizione dei confini marini sono molteplici. La c.d. *Questione dell'Egeo* ne rappresenta un caso emblematico: in assenza di un accordo tra Grecia e Turchia sullo sfruttamento delle risorse presenti nella regione, il governo turco dà mandato alla *Turkish State Petroleum Company* di eseguire delle trivellazioni di aree del Mar Egeo rivendicate da Atene. Della questione vengono investiti la Corte Internazionale di Giustizia ed il Consiglio di Sicurezza. La prima, con sentenza del 19 dicembre 1978, esclude la propria competenza; il secondo, con risoluzione 395/1976 invita le parti a riprendere la

Appurato che gli Stati devono trovare una qualche forma di accordo per la delimitazione degli spazi marini, ci si domanda adesso sulla base di quali criteri gli stessi possono avanzare le proprie pretese. Da questa prospettiva, la questione preliminare attiene alla determinazione della già citata linea di base, vale a dire il limite che divide le c.d. “acque interne” dal mare territoriale. La questione è tutt’altro che secondaria: poiché le zone marine vengono determinate a partire dalla linea di base, più essa viene spostata verso il mare aperto, più ampie porzioni di acqua gli Stati potranno reclamare. La Convenzione di Montego Bay prescrive tre criteri per la determinazione di tale linea: può ricalcare la linea di bassa marea lungo la costa (art. 5 UNCLOS); può essere determinata tramite l’unione dei punti maggiormente sporgenti della costa (c.d. criterio delle linee rette, ex art. 7 UNCLOS); o può essere determinata dall’insieme dei due criteri (art. 14 UNCLOS). Per quanto attiene agli Stati mediterranei, la prassi si dimostra disordinata e poco uniforme. Il criterio che ha trovato maggiormente diffusione è quello delle linee rette, anche se non sempre è stato adottato in maniera conforme al diritto pattizio o consuetudinario⁵.

Un’altra questione riguarda la presenza di isole. Stando alla Convenzione di Montego Bay, le isole concorrono, al pari della terraferma, alla determinazione della zona economica esclusiva (art. 121, par. 2 UNCLOS)⁶. Questa norma è stata più volte qualificata dalla Corte internazionale di giustizia come riflettente il diritto internazionale generale⁷. Tuttavia, non mancano posizioni apertamente contrarie alla

via politica e a raggiungere una soluzione tramite negoziati. La questione rimane in sospeso da oltre quarant’anni.

⁵ Basti pensare all’appello a interpretazioni «*alquanto soggettive*» di concetti come “costa frastagliata” o al richiamo all’incerta teoria delle c.d. “acque storiche”, al mero fine di poter avanzare il più possibile la linea di base verso il mare aperto. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla puntuale ricostruzione adottata da U. LEANZA, *Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, 2008, 58 ss.

⁶ Ai sensi dell’art. 121, par. 2 della Convenzione di Montego Bay «*[i]l mare territoriale, la zona contigua, la zona economica esclusiva e la piattaforma continentale di un’isola vengono determinate conformemente alle disposizioni della presente Convenzione relative ad altri territori terrestri*». Vedi, S. TALMON, *Article 121*, in A. PROELSS, *The United Nations on the Law of the Sea: A Commentary*, Hart/Beck, 2017, 858-880; H. DIPLA, *Islands*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008; M. LOYA, *The Spretly Island sas a Single Unit Under International Law: A Commentary on the Final Award in Philippines/China Arbitration (2016)*, in *Ocean Development & International Law*, n. 47, 309-326.

⁷ Vedi CIG, sentenza del 1° luglio 1994, *Delimitazione marittima e delle questioni territoriali tra Qatar e Bahrain* (Qatar c. Bahrain), in I.C.J. Reports, 1994; CIG, sentenza del 19 novembre 2012, *Disputa territoriale e marittima* (Nicaragua c. Colombia), in I.C.J. Reports, 2012; CIG,

norma della Convenzione, dovute al fatto che spesso le coste degli Stati fronteggiano isole appartenenti ad altri Stati, trovandosi dunque occlusa la proiezione che il territorio terrestre traccerebbe e creando effetti distorsivi rilevanti (c.d. *cut off effect*)⁸.

Infine, la Convenzione di Montego Bay riconosce la specificità dei mari chiusi e semichiusi raccomandando agli Stati costieri di cooperare fra loro nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione. In particolare, l'impegno degli Stati dev'essere profuso alla cooperazione nelle varie materie della Convenzione, come la gestione responsabile delle risorse biologiche del mare, la tutela dell'ambiente marino e la ricerca scientifica (art. 123 UNCLOS).

3. *L'attuale quadro giuridico-internazionale degli spazi marini istituiti dall'Italia.*

Prima di procedere con l'analisi della novella legge, è opportuno fare il punto della situazione sul quadro giuridico-internazionale degli spazi marini attualmente vigenti in Italia.

Il *mare territoriale* italiano è stato istituito con il d.P.R. 26 aprile 1977 n. 816⁹, che ha dato attuazione alla l. n. 1658 del 8 dicembre 1961, che a sua volta dà esecuzione della Convenzione di Ginevra sul mare territoriale del 1958. In questa fascia di mare adiacente alla costa, lo Stato esercita una sovranità piena pressoché pari a quella che esercita sulla terraferma (art. 1, par. 1 UNCLOS)¹⁰, con i limiti del diritto di passaggio inoffensivo da parte

sentenza del 27 gennaio 2014, *Delimitazione della frontiera marittima fra Cile e Perù* (Perù c. Cile), in I.C.J. Reports, 2014.

⁸ Sebbene l'argomento meriti una più diffusa argomentazione, in questa sede ci si limiterà a citare i casi giurisprudenziali più rilevanti in cui gli Stati hanno argomentato contro la possibilità che le isole possano produrre effetti giuridici pieni con riguardo alla delimitazione degli spazi marini, nella misura in cui questi effetti provochino gravi distorsioni nella delimitazione degli spazi marini. I tribunali internazionali hanno effettivamente dato seguito a tali ragioni, aprendo la strada a criteri di delimitazione alternativi a quelli della linea di equidistanza, vedi CIG, sentenza del 16 marzo 2001, *Delimitazione marittima e questioni territoriali tra Qatar e Bahrain* (Qatar c. Bahrain), in I.C.J. Reports, 2001; CIG, sentenza del 2 febbraio 2018, *Delimitazione marittima nel Mar dei Caraibi e nell'Oceano Pacifico* (Costa Rica c. Nicaragua), in I.C.J. Reports, 2018.

⁹ In *Gazzetta Ufficiale* n. 305 del 9 novembre 1977.

¹⁰ In passato si è dibattuto sull'opportunità di paragonare la sovranità che esercita lo Stato sul mare territoriale alla sovranità che lo stesso esercita sulla terraferma. In particolare, Conforti aveva inizialmente rigettato questa posizione in quanto finno alla fine degli anni

delle navi straniere (art. 17 e ss. UNCLOS) e del divieto dell'esercizio della giurisdizione civile e penale sulle navi straniere per fatti di diritto interno (art. 27 e ss. UNCLOS)¹¹. Per quanto concerne la sua delimitazione, il d.P.R. n. 816/1977 individua la linea di base adottando il c.d. *criterio delle linee rette* e fissa il limite esterno delle acque territoriali a 12 miglia marine. Lo stesso decreto prevede altresì la "chiusura" dei golfi di Venezia, Manfredonia, Squillace, Salerno e Taranto, nonché la congiunzione dei punti più esterni delle isole appartenenti ad alcuni arcipelaghi come quello toscano¹². La scelta del criterio delle linee rette anziché quello della linea di bassa marea ha dato all'Italia il vantaggio di poter spostare – come detto, talvolta anche significativamente – la linea di base verso l'alto mare.

¹⁰ Il limite massimo del mare territoriale non era stato ancora determinato, né tantomeno la citata Convenzione del 1958 conteneva alcuna regola a riguardo. A detta del Conforti, dunque sarebbe stato «*estremamente contraddittorio*» configurare uno spazio giuridico assimilabile al territorio senza confini. A seguito della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1973-1982, da cui derivò la Convenzione di Montego Bay che fissa il limite massimo del mare territoriale a 12 miglia marine, l'obiezione appena esposta fu ritirata dallo stesso autore. Vedi B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, XII ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 303.

¹¹ Sull'istituto del mare territoriale vedi C. FOCARELLI, *Trattato*, op.cit., 727 ss.; B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, op. cit., 302 ss.; D. P. O' CONNELL, *The Juridical Nature of the Territorial Sea*, in *British Yearbook of International Law* 1971, Oxford, 1973, 304.

Sui limiti alla sovranità dello Stato costiero nel mare territoriale, vedi G. CATALDI, *Il paesaggio inoffensivo delle navi straniere nel mare territoriale*, Giuffrè, Milano, 1990. G. GASPARRO, *Passaggio inoffensivo, navigazione straniera e poteri dello Stato costiero nel mare territoriale: spunti di riflessione su alcune manifestazioni recenti della prassi italiana*, in *Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano*, vol. 22, 2002, 733-760; W. K. AGYEBENG, *Theory in Search of Practise: The Right of Innocent Passage in the Territorial Sea*, in *Cornell International Law Journal*, vol. 39, 2006, 371-399.

¹² L'adozione di tale criterio non ha mancato di suscitare perplessità, specialmente con riferimento alla chiusura del golfo di Taranto. Se, da un lato, il Golfo rispetta il c.d. "*criterio del semicerchio*", dunque è qualificabile come una baia in senso giuridico, dall'altro, la sua apertura è superiore alle 24 miglia. L'Italia ha difeso la storicità del Golfo di Taranto non senza ispirare un dibattito, tanto nella dottrina italiana, quanto in quella straniera. Secondo alcuni (Conforti) la legittimità della chiusura del Golfo di Taranto è dubbia, secondo altri (Ronzitti) tale legittimità si ricaverebbe in ogni caso dal criterio delle linee diritte, infine, secondo altri ancora (Salerno) la legittimità deriverebbe dall'acquiescenza delle obiezioni degli altri Stati. Vedi, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, op. cit., 294; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2014, 113; ID., *Is the Gulf of Taranto a Historic Bay?*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 11, 1984, n. 2, 274-296; ID., *New Criticism on the Gulf of Taranto Closing line: A Restatement of a Different View*, in *SJILC*, vol. 12, 1985-1986, n. 3, 465-472; F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, III ed., Cedam, Padova, 293; G. S. WESTERMAN, *The Juridical Status of the Gulf of Taranto: A Brief Reply*, in *SJILC*, vol. 11, 1984, n. 2, 297-310.

Al di là del mare territoriale, il diritto internazionale prevede una *zona contigua* dove lo Stato costiero esercita la propria giurisdizione per prevenire o punire le violazioni di leggi in materia doganale, fiscale, sanitaria e di immigrazione compiute sul proprio territorio o nel proprio mare territoriale (art. 33, par. 1 UNCLOS)¹³. La sua esistenza non è *ipso jure* e la sua estensione massima è di 24 miglia marine dalla linea di base (art. 33, par. 2 UNCLOS). Sebbene l'Italia non abbia mai formalmente istituito una zona contigua¹⁴, la sua operatività è deducibile da alcuni riferimenti normativi in tema di immigrazione clandestina, ovvero l'art. 11 *sexies* della l. n. 198 del 30 luglio 2002, modificatrice dell'art. 12 del T.U. sull'immigrazione, che consente alle forze di polizia di intervenire nella zona contigua – oltre che nel mare territoriale – per prevenire o accertare la violazione di norme sul trasporto illecito di migranti.

L'Italia ha altresì istituito altre zone marine a sovranità funzionale *minoris generis*. L'art. 94 del Codice dei beni culturali e il paesaggio fa riferimento alla *zona archeologica*, ovvero uno spazio giuridico che va dalla linea di base fino a un limite massimo di 24 miglia marine – dunque sovrapponibile alla zona contigua – e che trova il suo fondamento giuridico-internazionale nell'art. 303 della Convenzione di Montego Bay e nella Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001¹⁵. In tale area, che ricomprende il fondale marino e la

¹³ Vedi H. PAZARCI, *Le concept de zone contiguë dans la convention sur le droit de la mer de 1982*, in *Revue belge de droit international*, 1984-85, 249; J. SYMONIDES, *Contiguous Zone*, in *Polish Yearbook of International Law*, 1987, 143; V.L. GUTIÉRREZ-CASTILLO, *La zone contiguë dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982*, in *Annuaire du droit de la mer*, vol. 7, 2002, 149-164; G. ANDREONE, *Immigrazione clandestina, zona contigua e Cassazione italiana: il mistero si infittisce*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 5, 2011, n. 1, 185 e ss.; C. FOCARELLI, *Trattato, op. cit.*, 738-739; M. N. SHAW, *International Law*, V ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 516; Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 121.

¹⁴ L'art. 33 UNCLOS non specifica se lo Stato costiero debba adottare un atto formale per l'istituzione della zona contigua. La dottrina ha dibattuto sulla necessità di un atto formale, ma la prassi tende per negarla, motivo per cui l'assenza di un atto di istituzione di tale spazio da parte dell'Italia non presenta una violazione del diritto internazionale.

¹⁵ Vedi G. CAMARDA, T. SCOVAZZI, *The protection of the Underwater Cultural Heritage. Legal Aspects*, Milano, 2002; L. CAFLISH, *La condition des épaves maritimes en droit international public*, in *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Parigi, 1999, 67; J. BLAKE, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1996, 819; I. PAPANICOLOPULU, *La zona contigua archeologica e la sua delimitazione*, in SCOVAZZI (a cura di), *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mar Mediterraneo*, Milano, 2004, 44; R. GARABELLO, *La Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, Milano, 2004, cap. IV; M. IOVANE, *Articolo 94, Convenzione*

colonna d'acqua sovrastante, lo Stato costiero esercita il controllo del commercio di manufatti di rilevanza storica e archeologica rinvenuti in mare.

Con l. n. 61 del 8 febbraio 2006, l'Italia si è riservata la possibilità di istituire delle *zone di protezione ecologica*, ovvero aree in cui esercitare la giurisdizione in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico¹⁶. Questo spazio giuridico, che non trova riscontro nel diritto internazionale, si presenta come un istituto ibrido tra la zona economica esclusiva, per quanto attiene alla protezione e prevenzione dell'ambiente marino (art. 56, par. 1, lett. B) iii) UNCLOS), e la zona archeologica, visto il richiamo ai beni archeologici e storici¹⁷. Le zone di protezione ecologica si sono concretizzate cinque anni dopo con il d.P.R. n. 209 del 27 ottobre 2011¹⁸, che le istituisce nel Mar Mediterraneo nord-occidentale, nel Mar Ligure e nel Mar Tirreno.

Si è discusso in dottrina sulla conformità di questo spazio al diritto internazionale. Il riferimento alla Convenzione di Montego Bay consentirebbe all'Italia di estendere la suddetta zona fino a un limite massimo di 200 miglia marine (art. 57 UNCLOS), tuttavia, come accennato, l'istituto della zona economica esclusiva non ricomprende anche la tutela del patrimonio archeologico e storico e la richiamata Convenzione

UNESCO, in G. LEONE, A.L. TARASCO, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 614-638.

¹⁶ Vedi U. LEANZA, *Institution de zones de protection écologique dans la politique des Etats côtiers de la Méditerranée*, in B. VUKAS, T.M. ŠOŠIĆ (eds.), *International Law: New Actors, New Concepts, Continuing Dilemmas*, in *Liber Amicorum B. Bakotić*, Nijhoff, Leiden/Boston, 2010, 251-264; ID., *L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: l'istituzione di zone di protezione ecologica*, in *Rivista di diritto internazionale*, vol. 89, 2006, n. 2, 309-339; T. DUX, *Specially Protected Marine Areas*, in *The Exclusive Economic Zone (EEZ): The Regime for the Protection of Specific Areas of the EEZ for Environmental Reasons Under International Law*, Berlin/Münster, LIT, 2011; P. LEENHARDT, *The Rise of Large-Scale Marine Protected Areas: Conservation or Geopolitics?*, in *Ocean & Coastal Management*, vol. 85, 2013, PART A, 112-118; T. SCOVAZZI, *La zone de protection écologique italienne dans le contexte confus des zones côtières méditerranéennes*, in *Annuaire du droit de la mer*, vol. 10, 2005, 209-222; S. IZZO, *Il ruolo plurifunzionale della zona di protezione ecologica nel Mediterraneo*, in L. SICO (ed.), *Oltre Montego Bay. Nuove tendenze verso il controllo degli spazi marini adiacenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, 27-53.

¹⁷ Tale commistione è confermata dal richiamo esplicito della legge tanto alla Convenzione di Montego Bay (art. 1, comma 1), quanto alla Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo del 2001 (art. 2, comma 1).

¹⁸ Cfr. d.P.R. n. 209 del 27 ottobre 2011 recante «*Istituzione di zone di protezione ecologica del Mediterraneo nord-occidentale, del Mar Ligure e del Mar Tirreno*», in *Gazzetta Ufficiale* n. 293 del 17 dicembre 2011.

UNESCO del 2001 limita la zona archeologica a (solo) 24 miglia dalla linea di base. Ne consegue che l'estensione della giurisdizione sulla tutela del patrimonio archeologico e storico oltre le 24 miglia è un atto che non trova una base giuridica nel diritto internazionale pattizio, né tantomeno si riesce ad oggi a ravvisare una norma generale con questo contenuto. Qualora altri Stati seguissero l'esempio italiano, si potrebbe allora generare una norma consuetudinaria in tal senso¹⁹.

Come ogni Stato costiero, l'Italia esercita la sua giurisdizione sulla *piattaforma continentale*, anch'essa disciplinata dalla Convenzione di Montego Bay (artt. 76 e ss. UNCLOS), ma affermatasi prima nella prassi²⁰. Per tale si intende il fondale marino ed il relativo sottosuolo che si estende oltre il mare territoriale, verso l'alto mare, fino al bordo esterno del c.d. *marginale continentale* o fino a un massimo di 200 miglia marine dalla linea di base, nel caso in cui l'orlo del suddetto margine si trovi a una distanza inferiore. In tale area, lo Stato costiero esercita diritti sovrani di esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali ivi presenti (art. 77 UNCLOS). Per risorse naturali si intendono sia quelle minerali e non viventi presenti sul fondo marino e nel sottosuolo, sia le c.d. *specie sedentarie*, ovvero gli organismi viventi immobili sul fondo o incapaci di spostarsi se non restando in continuo contatto fisico con il fondo marino o con il sottosuolo (art. 77, par. 4 UNCLOS). I diritti dello Stato costiero sulla piattaforma continentale non pregiudicano il regime giuridico della colonna d'acqua e dello spazio aereo ad esso sovrastanti (art. 78, par. 1 UNCLOS), ragion per cui restano impregiudicati i diritti degli Stati diversi dallo Stato costiero con riferimento alla navigazione, alla pesca e finanche la posta di cavi e condotte sottomarine (art. 79 UNCLOS).

Poiché, a differenza della zona economica esclusiva, la piattaforma continentale esiste *ipso jure* e *ab initio*, gli Stati non necessitano di un atto per istituirla, fatta salva, naturalmente, l'eventualità in cui uno Stato debba delimitare la propria piattaforma con un altro Stato limitrofo o frontista. In tal caso gli Stati delinearanno le rispettive piattaforme con un accordo

¹⁹ Data l'odierna tendenza all'istituzione delle zone economiche esclusive nel Mediterraneo, sarebbe interessante una consuetudine che espande appunto la giurisdizione ex art. 56 UNCLOS anche al patrimonio archeologico e storico.

²⁰ Il primo riferimento alla piattaforma continentale si rinviene nel trattato del 1942 tra Regno Unito e Venezuela in merito alla delimitazione del Golfo di Paria. Altri Stati iniziarono a rivendicare diritti di sfruttamento nella piattaforma continentale, sia tramite altri trattati, sia tramite dichiarazioni come il celebre "Proclama Truman" del 28 settembre 1945. Sul punto si rimanda a F. DURANTE, *La piattaforma litorale nel diritto internazionale*, Milano, 1955.

internazionale (art. 83, par. 1 UNCLOS), o rivolgendosi a un organo arbitro (art. 83, par. 2 UNCLOS). In attesa della conclusione di un accordo, gli Stati dovrebbero compiere ogni possibile sforzo per addivenire a intese provvisorie che non pregiudichino il raggiungimento dell'accordo finale (art. 83, par. 3 UNCLOS).

Poiché la posizione della penisola italiana non consente la piena estensione della piattaforma continentale, l'Italia ha dovuto concordare con i Paesi confinanti e frontisti i confini entro cui esercitare la propria giurisdizione.

L'8 gennaio 1968 Italia e Jugoslavia hanno firmato un trattato di delimitazione delle rispettive piattaforme continentali²¹. Il criterio di delimitazione utilizzato segue il principio di equidistanza: gli effetti potenzialmente distorsivi dati dalle numerose isole jugoslave presenti nel Mar Adriatico – molte delle quali disabitate – sono stati compensati in favore dell'Italia, garantendo due aree pressoché equivalenti. A seguito dello scioglimento della Jugoslavia, gli Stati di Slovenia, Croazia e Montenegro sono i soggetti successori a tale accordo. Nel 2005 Italia e Croazia hanno stipulato un'ulteriore intesa tecnica che ha confermato l'accordo del 1968 e che ha chiarito le incertezze date da dati cartografici vetusti e non univoci. Merita un cenno lo specifico rapporto con la Croazia, che nel 2003 aveva istituito unilateralmente una zona di protezione ecologica e di pesca (ZERP) entro cui rivendicava tutte le competenze della zona economica esclusiva, fatto salvo dei diritti in materia di risorse non viventi, di produzione di energia e la giurisdizione in materia di installazione di isole artificiali. Tale zona ha sollevato le critiche di Slovenia e Italia, mettendo addirittura a repentaglio la sua adesione nell'Unione europea²², al punto che, in sede di negoziato, il governo croato ha preferito sospendere l'applicazione della ZERP, rimandando la questione a un

²¹ *Accordo tra l'Italia e la Jugoslavia per la delimitazione della piattaforma continentale tra i due Paesi*, firmato a Roma l'8 gennaio 1966, ratificato con d.P.R. n. 830 del 22 maggio 1969, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 novembre 1969, ed entrato in vigore il 21 gennaio 1970. Vedi G. ARANGIO-RUIZ, *The Italian Shelf Delimitation Agreements and the General Law of the Shelf Delimitation*, in U. LEANZA (a cura di), *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Milano, 1987, 33; L. TULLIO, *L'accordo italo-jugoslavo per la delimitazione della piattaforma continentale dell'Adriatico*, in *Rivista di Diritto della Navigazione*, 1969, 300.

²² Sulla risposta della Slovenia vedi le note del 7 novembre 2003, in *LoS Bulletin*, n. 53, 70, e del 30 agosto 2004, in *LoS Bulletin*, n. 56, 139, e comunicazione dell'8 luglio 2004 della Croazia, in *LoS Bulletin*, n. 55, 47. Sulla risposta italiana vedi la nota verbale del 16 aprile 2004, in *LoS Bulletin*, n. 54, 129.

secondo momento, da rivedere nel concerto comunitario. Dei recenti sviluppi tra Roma e Zagabria si parlerà più avanti.

Le leggi n. 347 e 348 del 1978 hanno recepito rispettivamente gli accordi di delimitazione con Tunisia e Spagna, che sono avvenuti quasi contestualmente.

Il 28 agosto 1971 Tunisia ed Italia hanno delimitato le rispettive piattaforme continentali partendo dal criterio della linea mediana tra le coste tunisine e siciliane²³. L'accordo non tiene conto della presenza dell'arcipelago delle Pelagie e dell'isola di Pantelleria. Il mancato riconoscimento di questa circostanza speciale è stato compensato dalla creazione di un'area di pesca condivisa, nota come "Mammellone", che corrisponde all'area che sarebbe spettata all'Italia ove fossero stati riconosciuti gli effetti alle isole minori siciliane. Sarà dunque interessante osservare se e in che modalità, in sede di negoziato, l'Italia farà valere il regime giuridico delle isole che la Convenzione di Montego Bay, di cui la Tunisia è Stato ratificatore, riconosce. Il recente accordo del 2020 con la Grecia suggerirebbe – il condizionale è d'obbligo – una maggiore risolutezza dell'Italia, auspicabilmente sostenuta dall'Unione europea, per la quale lo Stretto di Sicilia rappresenta il confine esterno.

Il 19 febbraio 1974 Italia e Spagna hanno delimitato le rispettive piattaforme continentali partendo dal criterio della linea mediana tra la Sardegna e le isole Baleari²⁴. Tale linea è stata curvata a favore della Sardegna e a discapito dell'isole di Minorca, probabilmente considerando le maggiori dimensioni della costa sarda. Nel 2013 la Spagna ha istituito la propria zona economica esclusiva rispettando il confine pattuito con l'Italia.

In ordine cronologico vanno poi citati l'accordo italo-albanese del 1992, che essenzialmente segue il criterio della linea mediana dalle coste senza tenere conto delle loro linee di base dritte²⁵, ed il recente trattato italo-greco di cui si dirà in seguito.

²³ *Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica tunisina relativo alla delimitazione della piattaforma continentale tra i due Paesi*, firmato a Tunisi il 20 agosto 1971, ratificato con legge n. 347 del 3 giugno 1978 ed entrato in vigore nel 1978, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 10 luglio 1978.

²⁴ *Accordo tra l'Italia e la Spagna relativo alla delimitazione della piattaforma continentale tra i due Paesi*, firmato a Madrid il 19 febbraio 1974 e ratificato con legge n. 348 del 3 giugno 1978, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 191 del 10 luglio 1978.

²⁵ *Accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica d'Albania sulla delimitazione della piattaforma continentale propria di ciascuno dei due Stati*, firmato a Tirana il 18 dicembre 1992 ratificato con legge n. 147 del 12 aprile 1995, pubblicata nel supplemento ordinario n. 50 alla *Gazzetta ufficiale* n. 99 del 29 aprile 1995, entrato in vigore il 26 febbraio 1999.

4. La legge n. 91/2021: iter legislativo e contenuto

La novella legge sulla zona economica esclusiva ha seguito l'*iter* tipico della legge ordinaria. La proposta di legge C. 2313 è stata presentata il 20 dicembre 2019 dall'Onorevole Iolanda Di Stasio e dai cofirmatari della medesima area politica²⁶ ed è stata assegnata alla III Commissione Affari Esteri della Camera in sede Referente il 24 febbraio 2020²⁷, il cui esame è stato celermente espletato in cinque sedute²⁸. Altrettanto celere è stato il successivo esame in sede di Assemblea della Camera dei deputati²⁹. Approvato il testo il 5 novembre 2020, il progetto è stato trasmesso al Senato come Disegno di legge S. 2007 lo stesso giorno. Al Senato, il testo è stato affidato alla 3° Commissione permanente per gli Affari esteri ed emigrazione il 10 novembre e le cui sedute si sono concentrate nel mese di marzo 2021³⁰. Ricevuto l'esito non ostativo dalle commissioni consultive³¹, il dibattito, la discussione generale con il Governo e la votazione finale si sono tenuti tra l'8 ed il 9 giugno 2021³².

²⁶ Altri cofirmatari dell'iniziativa sono stati degli Onorevoli Piero Fassino, Gennaro Migliore (questi due appartenenti al Partito Democratico), Pino Cabras, Riccardo Olgiati, Sabrina De Carlo, Cristian Romaniello, Mirella Emiliozzi, Simona Suriano, Emanuela Corda, Paola Deiana, Alberto Manca, Bernardo Marino, Mario Perantoni, Lucia Scanu, Mara Lapia, Luciano Cadeddu (tutti appartenenti al Movimento 5 Stelle al momento dei lavori in Commissione).

²⁷ Con parere delle Commissioni I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VII Cultura, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività produttive, XIII Agricoltura e XIV Politiche dell'Unione Europea.

²⁸ La commissione si è riunita per il primo esame il 27 maggio 2020 ed ha concluso i suoi lavori esattamente cinque mesi dopo, il 27 ottobre 2020.

²⁹ L'Assemblea ha trattato il progetto di legge in tre sedute: nella seduta n. 411 del 19 ottobre 2020, in quella n. 422 del 4 novembre 2020 e, infine, in quella n. 423 del 5 novembre 2020 in cui si è tenuta la votazione finale e l'approvazione. La votazione ha avuto esito plebiscitario con 394 voti favorevoli su 394 parlamentari presenti. Il relatore in Assemblea è stato l'On. Pino Cabras (Movimento 5 Stelle al momento della discussione alla Camera).

³⁰ La commissione ha trattato il Disegno di legge quattro volte nel mese di marzo: dalla prima seduta n. 103 del 2 marzo 2021 alla seduta n. 107 del 30 marzo 2021.

³¹ Era infatti stato chiesto il parere della 1° Commissione permanente per gli Affari Costituzionali ed il parere della 5° Commissione permanente per il Bilancio.

³² Nella seduta n. 333 dell'8 giugno è stato determinato il rapido calendario dei lavori, fissando il pomeriggio dello stesso giorno come termine ultimo per la presentazione degli emendamenti. Probabilmente, a seguito del lavoro senza ostacoli delle Commissioni, non si è ritenuto dilungare ulteriormente il lavoro in sede di trattazione in Assemblea. Nella seduta n. 334 del 9 giugno si è svolta la discussione generale con replica del Governo e la relazione orale del relatore. A seguito dell'esame degli articoli, la votazione nominale a

2/2022

Dopo appena un anno e mezzo dall'introduzione dei lavori, la proposta dell'On. Di Stasio ha visto la luce come Legge n.91 del 14 giugno 2021, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 23 giugno 2021.

Date le normali tempistiche dell'attività normativa del Parlamento, dall'*iter* appena descritto emerge una certa celerità nell'avanzamento del progetto di legge. La specificità dell'argomento non ha lasciato molto spazio al legislatore per riflessioni politiche che potessero essere oggetto di dibattito.

Passando all'analisi del contenuto, la legge n. 91/2021 consta di tre articoli. La brevità dell'atto consente un'analisi specifica delle sue disposizioni. È una legge breve e tecnica, il futuro istituto della zona economica esclusiva italiana si riempirà con i futuri accordi internazionali.

L'art. 1, rubricato "istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale", si limita a contestualizzare la legge in una cornice giuridico-internazionale.

Il primo comma, nell'autorizzare l'istituzione di una zona economica esclusiva, richiama la già citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, firmata a Montego Bay, resa esecutiva in Italia dalla legge del 2 dicembre 1994, n. 689. Il secondo comma rimette nel futuro decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Tale decreto sarà successivamente notificato agli Stati il cui territorio è adiacente al territorio italiano o le cui coste lo fronteggiano. Ad oggi (marzo 2022), tale decreto non è stato ancora promulgato; pertanto, la zona economica esclusiva italiana non si può ritenere allo stato esecutiva. La legge ad oggetto, dunque, si limita a predisporre le condizioni per l'istituzione della zona economica esclusiva, ma non la istituisce fattivamente. Ciò si potrebbe spiegare considerando che l'estensione della sovranità in aree precedentemente qualificate come mare internazionale comporta la necessità di trovare nuovi equilibri geopolitici: gli Stati che prima si consideravano semplicemente "vicini" diventano così, in un certo senso, "confinanti", si pensi alla Spagna, alla Grecia o, ancora, alla Libia. Il terzo comma sancisce che i limiti esterni della ZEE saranno determinati sulla base di trattati internazionali con gli Stati con coste adiacenti od opposte a quella italiana. Finché tali trattati non entreranno in vigore, l'Italia

scrutinio simultaneo ha dato esito positivo con i seguenti dati: favorevoli 217, contrari 0, astenuti 1, votanti 218, presenti 219.

si riserva di fissare unilateralmente i limiti esterni in modo da non compromettere od ostacolare l'accordo finale³³.

Tornando all'analisi delle disposizioni, l'art. 2, rubricato "Applicazione della normativa all'interno della zona economica esclusiva", si limita a rinviare alle norme internazionali vigenti per quanto attiene ai diritti sovrani esercitabili nella ZEE.

Il terzo ed ultimo articolo è dedicato ai diritti degli altri Stati all'interno della zona economica esclusiva. Rinviando nuovamente alle norme internazionali vigenti, la legge fa salvi l'esercizio delle libertà di navigazione, di sorvolo e di pose in opera di condotte e di cavi sottomarini, nonché degli altri diritti previsti delle norme internazionali vigenti. Una formulazione aperta, da accogliere positivamente.

In conclusione, l'Italia afferma la propria zona economica esclusiva rispettando il quadro dell'affermata disciplina del diritto internazionale.

Riepilogando, lo *status* della zona economica esclusiva italiana risulta ancora sospeso, sono state gettate le basi per la sua istituzione ma sono ancora necessari uno sforzo di politica interna, vale a dire il decreto del Presidente della Repubblica sotto la spinta dell'esecutivo, e uno sforzo di politica estera consistente nella conclusione di accordi internazionali.

5. *Le prospettive sui futuri confini marini dell'Italia alla luce della prassi: il caso del Trattato Italo-greco del 2020*

Resta ora da analizzare le prospettive sui futuri confini marini dell'Italia. È opportuno premettere che chi scrive non ha la pretesa di prevedere quale sarà la futura geografia marittima dell'Italia; quello che si può fare, invece, è ipotizzare gli scenari verosimili alla luce della disciplina e della prassi in materia.

Come si vedrà a breve, la tendenza che si sta registrando è quella di una sorta di "conversione", ove possibile, dei confini marini già prefissati con riferimento ad altre zone. Per spiegare questa prassi, è necessario fare un passo indietro. Si ricordi che la suddivisione giuridica dello spazio fisico non è solo "orizzontale" (misurando, ad esempio, la distanza dalla costa delle varie zone), ma anche "verticale", intendendo con ciò che le varie zone marine interessano strati fisici diversi: alcuni spazi interessano solo il fondale e la colonna d'acqua ad esso sovrastante (come il mare territoriale

³³ Receptendo, così, la disposizione ex art. 74, par. 3 UNCLOS, a riprova che le legge sembra modellata sulla disciplina della Convenzione di Montego Bay.

e la zona contigua), altri solo il fondale ed il sottosuolo (come la piattaforma continentale), altri ancora possono riguardare tutti gli strati (come la zona economica esclusiva). Da ciò ne deriva che, se alcuni spazi giuridici non sono sovrapponibili perché riguardano spazi fisici diversi (come il mare territoriale e la zona contigua), altri si sovrappongono necessariamente³⁴. È il caso della piattaforma continentale, che riguarda il fondale ed il suo sottosuolo, e tutti gli altri spazi giuridici che riguardano le aree ad esso sovrastanti.

Tanto la prassi relativa agli accordi, quanto la giurisprudenza internazionale dimostrano come gli Stati, a fronte di confini incerti, preferiscano delimitare una linea di confine unica per tutti gli strati verticalmente considerati (c.d. confine *monolineare*)³⁵. Tra i molteplici accordi si possono citare il trattato di delimitazione degli spazi marini nel Mar Baltico fra la Repubblica Democratica Tedesca e la Polonia del 1968 e del 1989; i quattro trattati di delimitazione del Mare di Timor fra Australia e Indonesia tra il 1972 ed il 1997; il trattato sulla delimitazione dello Stretto di Torres fra Australia e Papua Nuova Guinea del 1978 ed il trattato di delimitazione tra Danimarca e Regno Unito del 1999. Nella stessa direzione si è mossa la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia nei casi Canada c. Stati Uniti (caso Golfo del Maine) del 1984³⁶; Libia c. Malta del

³⁴ In dottrina ci si è interrogati sul problema della sovrapposizione di più spazi marini e sui rapporti tra i diversi confini che possono stratificarsi. Nello specifico, si è parlato di più tipologie di confine marino: si avrebbe un confine *plurilineare* quando le delimitazioni dei diversi strati fisici, afferenti a diversi spazi giuridici, non coincidono; al contrario, saremmo di fronte a un confine *monolineare* quando un unico confine delimita contemporaneamente due o più strati fisici e spazi giuridici. Infine, si avrebbe un confine onnicomprensivo quando due Stati stabiliscono un unico confine delimitante non solo le zone marine già esistenti, ma anche quelle che saranno eventualmente stabilite in futuro. Vedi I. PAPANICOLOPULU, *Il confine marino: unità o pluralità?*, Giuffrè editore, Milano, 2005.

³⁵ In questa sede ci si può limitare solo a citare i casi più rilevanti, senza poter entrare nel dettaglio di ogni fattispecie. Si rimanda pertanto a I. PAPANICOLOPULU, *Il confine marino*, cit., 103 ss.

³⁶ CIG, sentenza del 12 ottobre 1984, *Delimitazione della frontiera marittima nella regione del golfo del Maine* (Canada c. Stati Uniti d'America), in I.C.J. Reports, 1984.

1985³⁷; Guinea-Bissau c. Senegal del 1989³⁸; Norvegia c. Danimarca (caso isola di Jan Mayen) del 1993³⁹ e, infine, Camerun c. Nigeria del 2002⁴⁰.

Partendo da questo presupposto, se consideriamo che la piattaforma continentale include il fondale marino ed il relativo sottosuolo, mentre la zona economica esclusiva riguarda il fondale marino, il relativo sottosuolo e la sovrastante colonna d'acqua, è chiaro come non ci sia motivo per l'Italia di cercare altri confini se non quelli già individuati per la piattaforma continentale.

Quanto appena detto è comprovato dal recente accordo italo-greco del 9 giugno 2020 di delimitazione delle rispettive future zone economiche esclusive che conferma il confine già individuato tra le Parti con il trattato di delimitazione della piattaforma continentale del 1977⁴¹. La linea di demarcazione si basa fundamentalmente sulla linea mediana, misurata tenendo conto anche delle isole e alcuni piccoli aggiustamenti, sempre compensati, sono stati adottati per semplificarne la forma.

Nella stessa direzione sembra ci si stia muovendo con riguardo al confine marino con la Croazia. Il 21 aprile 2021 Italia, Croazia e Slovenia hanno concluso una Dichiarazione congiunta di cooperazione trilaterale nel Mar Adriatico che dovrebbe essere il preludio del futuro accordo di delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive. L'auspicio è che le parti seguano l'esempio del recente accordo con la Grecia e traducano il confine della piattaforma continentale nel confine delle rispettive zone economiche esclusive.

In conclusione, gli accordi internazionali dell'Italia attualmente in vigore con gli Stati frontisti sulla delimitazione della piattaforma continentale potrebbero essere da un lato il punto di partenza di nuovi accordi, magari confermativi di quelli passati, o l'occasione per stabilire nuovi confini più vantaggiosi. Si pensi al delicato tema della presenza delle isole nella determinazione degli spazi marini: l'Italia da un lato riconosce gli effetti spiegati dalle isole degli Stati frontisti (i.e. Croazia e Grecia),

³⁷ CIG, sentenza del 5 giugno 1985, *Delimitazione della piattaforma continentale tra Libia e Malta* (Libia c. Malta), in I.C.J. Reports, 1985.

³⁸ CIG, sentenza del 31 luglio 1989, *Delimitazione della piattaforma continentale tra Guinea-Bissau e Senegal* (Guinea-Bissau c. Senegal), in I.C.J. Reports, 1989.

³⁹ CIG, sentenza del 14 giugno 1993, *Delimitazione marittima nella regione tra Groenlandia e Jan Mayen* (Norvegia c. Danimarca), in I.C.J. Reports, 1993.

⁴⁰ CIG, sentenza del 10 ottobre 2002, *Delimitazione della frontiera terrestre e marittima tra il Camerun e la Nigeria* (Camerun c. Nigeria), in I.C.J. Reports, 2002.

⁴¹ Vedi I. PAPANICOLOPULU, *Prime osservazioni sull'accordo di delimitazione tra Grecia e Italia del 9 giugno 2020*, in SIDIBlog, 18 giugno 2020, www.sidiblog.org.

dall'altro non è riuscita a mantenere la stessa posizione nell'accordo con la Tunisia.

5.1. (segue) *Le future delimitazioni senza il precedente della piattaforma continentale.*

Discorso a parte si deve fare per gli Stati frontisti con cui l'Italia non ha posto in essere alcun accordo di delimitazione della piattaforma continentale, ovvero Francia, Malta, Libia ed Algeria.

La delimitazione del confine marino con la Francia si è rivelata un'operazione delicata vista la vicinanza dell'isola di Corsica alle coste italiane toscane e sarde ed i contrastanti interessi relativi alla pratica della pesca. Un primo accordo risalente al 1986 si limitava a definire le frontiere marine nell'area delle Bocche di Bonifacio, tra Corsica e Sardegna⁴². Italia e Francia hanno ritentato di definire tutti i confini marini e le questioni ad essi connesse con un secondo accordo, firmato a Caen il 21 marzo 2015 dal governo Gentiloni che, però, non ha trovato il sufficiente supporto in Parlamento il quale, non ratificandolo, l'ha lasciato lettera morta⁴³.

Ad oggi non esiste un accordo di delimitazione marittima tra Malta e Italia. Date le posizioni inconciliabili⁴⁴, i rapporti tra i due Stati sono dettati da un *modus vivendi* cautelativo e provvisorio, instauratosi a seguito di uno scambio di note verbali del 20 aprile 1970 da parte dei rispettivi ministri degli esteri, consistente in una linea mediana leggermente spostata a nord, verso la costa italiana. È il caso di ricordare che, in occasione del caso *Malta c. Libia* del 1985, la Corte internazionale di giustizia ha affermato la legittimità degli interessi dell'Italia con riferimento alla delimitazione degli

⁴² *Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativa alla delimitazione delle frontiere marittime nell'area delle Bocche di Bonifacio*, firmato a Parigi il 28 novembre 1986, ratificato con l. n. 59 del 11 febbraio 1989, pubblicata nel supplemento ordinario n. 12 alla *Gazzetta Ufficiale* serie generale n. 48 del 27 febbraio 1989, entrata in vigore il 28 febbraio 1989.

⁴³ Tale accordo definiva i confini tra la costa orientale della Corsica e la Toscana lasciando immutata la (controversa) definizione di linea retta di base usata per l'arcipelago toscano che l'Italia aveva adottato nella delimitazione del proprio mare territoriale del 1977. Per il confine nel Mar Ligure, invece, l'accordo seguiva il principio di equidistanza.

⁴⁴ Nonostante sia esso stesso uno Stato arcipelagico, Malta non riconosce gli effetti ex art. 120 UNCLOS rispetto all'arcipelago delle Pelagie e all'isola di Pantelleria. Vedi F. CAFFIO, *La lunga storia del negoziato italo-maltese sulla delimitazione della piattaforma continentale*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2020, n. 1, 285-312; F. CAFFIO, N. CARNIMEO, A. LEANDRO, *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marini*, Cacucci Editore s.a.s., 2013.

spazi marini – la sentenza faceva riferimento alla piattaforma continentale – nel Mar Mediterraneo centrale⁴⁵. L'Italia non ha (finora) fatto leva sulla sentenza della Corte per affermare i propri interessi nell'area, ma è chiaro che si tratta di un utile *asset*. L'ingresso di Malta nell'Unione europea nel 2004 ha attutito, se non addirittura annullato, l'urgenza di delimitare le aree di sovranità italiana da quelle maltesi⁴⁶.

Neanche con la Libia, l'Italia ha stipulato accordi di delimitazione dei confini marittimi. Dalla succitata sentenza Malta c. Libia, si evince che anche la Libia sarà un interlocutore necessario per la istituenda zona economica esclusiva dell'Italia⁴⁷. La futura delimitazione dei confini marini dipenderà innanzitutto da dove gli Stati fisseranno le proprie linee di base dalle quali far partire le rispettive zone. Se la questione è relativamente pacifica per quanto riguarda l'Italia, così non è per la Libia, la quale considera il Golfo della Sirte come acque interne; pertanto, potrebbe pretendere di far partire la propria zona economica esclusiva più verso la Sicilia. Si precisa inoltre che la Libia ha firmato ma non ratificato la Convenzione di Montego Bay; pertanto, tutti i rapporti giuridici con Roma non potranno che basarsi sul diritto internazionale generale e sugli eventuali trattati in vigore tra i due Stati.

Con decreto presidenziale n. 18-96 del 20 marzo 2018, l'Algeria ha istituito unilateralmente la propria zona economica esclusiva, sovrapponendosi alla zona di protezione ecologica italiana e alla zona economica esclusiva spagnola. Con nota verbale del successivo 26 novembre, l'Italia ha contestato la decisione e ha invitato le autorità algerine a raggiungere un accordo in linea con l'art. 74 della Convenzione di Montego Bay. La stessa contestazione è stata altresì ribadita al Segretario generale delle Nazioni Unite dalla Rappresentanza d'Italia con un'altra nota verbale del 28 novembre. Con nota verbale del 20 giugno 2019, l'Algeria si

⁴⁵ Vedi CIG, sentenza Libia c. Malta, *supra* in nota 37.

⁴⁶ Nel contesto dell'Unione europea, Italia e Malta hanno instaurato forme di cooperazione, ad esempio nel settore della protezione ambientale, come il programma "INTERREG V-A Italia-Malta 2014-2020", approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015) n. 7046 del 12 ottobre 2015 e nell'ambito del quale i due Stati hanno istituito tre aree protette (una attorno alle acque egadine, una attorno all'isola di Ustica e una nella zona nord-ovest dell'arcipelago maltese) ove le parti si impegnano a praticare una pesca sostenibile. Questo tipo di iniziative, che non hanno rilevanza ai fini della determinazione dei confini marini tra Malta e Italia, evidenzia come il tema della delimitazione degli spazi marini non sia stato, finora, particolarmente impellente.

⁴⁷ Avendo la Corte internazionale indicato a Malta e Libia la possibile lesione dei diritti di Stati terzi, ovvero l'Italia, ha altresì, implicitamente e *a contrario*, indicato a quest'ultima i due interlocutori per la definizione degli spazi marini in quell'area.

è detta disponibile al dialogo al fine di trovare un'intesa conforme alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. L'istituzione della zona economica esclusiva dell'Italia potrà essere l'occasione per fissare una volta per tutte il confine tra i due Stati tramite un trattato bilaterale.

È chiaro che le negoziazioni con questi Stati appaiono astrattamente più impegnativi, in quanto manca la base dell'accordo sulla piattaforma continentale, cionondimeno non sono impossibili. Bisogna tenere presente, infatti, che, specularmente, anch'essi necessitano di trovare un punto d'incontro con l'Italia per la delimitazione della *loro* zona economica esclusiva. È su questo necessario sinallagma giuridico che può fare leva la politica e la diplomazia.

Ci si domanda, a questo punto, se l'Unione europea possa essere d'aiuto all'Italia. Se è vero che l'Unione non ha competenza in merito alla delimitazione delle zone marine, è altresì vero che tra i suoi settori di azione rientrano alcune materie oggetto della zona economica esclusiva, come la pesca. L'Unione europea, pur non essendo giuridicamente coinvolta, può di certo svolgere un ruolo politico di non poco conto: nei confronti degli altri Stati membri (come Francia e Malta), per stemperare le tensioni negoziali, essendo quelle istituende zone potenzialmente sfruttabili da tutti gli Stati membri; nei confronti degli Stati terzi (come Libia e Algeria), per supportare l'Italia, considerando che la questione della delimitazione della zona economica esclusiva italiana non è solo una questione che attiene ai confini nazionali, bensì attiene al futuro confine esterno dell'Unione⁴⁸.

6. Conclusioni

Con la legge 91/2021, l'ordinamento italiano si adegua alle sfide contemporanee di un Mar Mediterraneo i cui spazi vengono progressivamente – e forse anche pericolosamente – erosi dagli Stati costieri. Adesso l'Italia si trova davanti a un bivio: o viene istituita subito una zona economica esclusiva dai confini temporanei e tali da non pregiudicare accordi futuri e, man mano che questi vengono conclusi, gli spazi marini diventano definitivi; oppure si pospone la sua istituzione della zona economica esclusiva a quando tutti gli accordi verranno conclusi. Entrambe le soluzioni rispettano il diritto internazionale attualmente

⁴⁸ Basti pensare al coinvolgimento dell'Unione europea nella risposta al Memorandum d'intesa tra Turchia e Libia del 2019 sull'istituzione delle rispettive zone economiche esclusive che, di fatto, viola i legittimi interessi della Grecia sul Mar Mediterraneo.

vigente, dunque la scelta di quale adottare attiene più alla volontà politica, che alla possibilità giuridica.

Si è altresì dimostrato come, per la definizione dei “nuovi” confini marini, la prassi sia quella di usare gli accordi già stipulati per la delimitazione della piattaforma continentale. Questa tendenza sembra conveniente per l’Italia visto il gran numero di accordi già conclusi in materia ed il possibile sostegno che l’Unione europea potrebbe dare in sede negoziale.

Da quanto esposto, tuttavia, emerge una considerazione di carattere generale: le circostanze speciali di cui si è parlato, che danno potenzialmente seguito a delle distorsioni nella delimitazione degli spazi marini, altro non sembrano che frutto di una Convenzione, quella di Montego Bay, universale che effettivamente mal si concilia con le specificità del Mar Mediterraneo. Una Convenzione di carattere regionale avrebbe sicuramente tenuto conto delle caratteristiche di questo bacino, che non sono rinvenibili altrove. Dati i forti interessi in gioco, con cinico realismo si deve ammettere che questa suggestione non può che rimanere tale. Allora, questa auspicata soluzione differenziata per la delimitazione degli spazi marini nel Mediterraneo non può essere cercata nel diritto pattizio, bensì nel diritto internazionale generale, seppur con tutti i limiti del caso⁴⁹.

⁴⁹ Si ricorda la posizione particolarmente restrittiva della Corte internazionale di giustizia nei confronti delle c.d. consuetudini particolari di tipo regionale. Vedi CIG, sentenza del 20 novembre 1950, *Diritto di asilo* (Colombia c. Perù); CIG, sentenza del 12 aprile 1960, *Diritto di passaggio sul territorio indiano* (Portogallo c. India); CIG, sentenza del 20 febbraio 1969, *Delimitazione della piattaforma continentale nel Mare del Nord* (Repubblica federale di Germania c. Danimarca; Repubblica federale di Germania c. Paesi Bassi).