

MISSIONE 4
ISTRUZIONE
RICERCA

NATIONAL RECOVERY AND RESILIENCE PLAN (NRRP) – MISSION 4
COMPONENT 2 INVESTMENT 1.1 – “Fund for the National
Research Program and for Projects of National Interest (NRP)”
DDG N. 1409 14.09.2022



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU

LIBRO BIANCO

sui diritti sovrani e sulla giurisdizione esercitabili
nelle aree di zona economica esclusiva italiana



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



Università
di Genova

DIGI DIPARTIMENTO
DI GIURISPRUDENZA



unimc
UNIVERSITÀ DI MACERATA

Le sezioni 1-6 (ad eccezione del paragrafo della sezione 5, concernente la Convenzione sulla diversità biologica, pp. 16-18) sono state curate dall'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Messina

Prof. Emanuele La Rosa
Prof. Alberto Marchese
Prof. Michele Messina (Responsabile dell'Unità di Ricerca)
Prof.ssa Anna Pitrone
Prof.ssa Francesca Perrini
Prof. Roberto Virzo (Curatore del Libro Bianco)

Il paragrafo della sezione 5 concernete la Convenzione sulla diversità biologica, pp. 16-18 e le sezioni 7-8 sono state curate dall'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Macerata

Dott.ssa Elena Ardito
Prof. Andrea Caligiuri (Curatore del Libro Bianco)
Prof.ssa Laura Salvadego (Responsabile dell'Unità di Ricerca)
Dott.ssa Carmen Vitale

Altre unità di ricerca del Progetto
Legal Strategies for actions and interactions in the Sustainable Blue Economy
Prin 2022 PNRR CUP J53D23019020001

Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Genova

Dott.ssa Elena Ardito
Prof. Simone Carrea (Responsabile dell'Unità di Ricerca)
Prof.ssa Paola Ivaldi
Prof. Lorenzo Schiano di Pepe
Prof.ssa Chiara Tuo

Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Milano Bicocca

Proff.ssa Irini Papanicolopulu (Responsabile dell'Unità di Ricerca)
Dott.ssa Matilde Rocca

INDICE

1. Premessa e obiettivi del libro bianco.....	4
2. Breve sguardo comparato sulla prassi legislativa in materia di ZEE di Stati europei e di Stati rivieraschi del Mediterraneo.....	5
3. La legge 14 giugno 2021 n. 91 e il decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 2025, n. 193.....	8
4. Indicazioni sui diritti sovrani esercitabili nelle aree di ZEE italiana alla luce delle rilevanti norme di diritto internazionale del mare e dell'ambiente e della giurisprudenza di corti e tribunali internazionali.....	11
5. Indicazioni sugli ambiti di giurisdizione esclusiva, implicanti o meno la titolarità di diritti sovrani, esercitabili nelle aree di ZEE italiane.....	22
6. Indicazioni sugli altri ambiti giurisdizione esercitabile nelle aree di ZEE italiane alla luce delle rilevanti norme di diritto internazionale del mare e dell'ambiente e della giurisprudenza di corti e tribunali internazionali.....	25
7. Indicazioni sul coordinamento dei regimi giuridici tra ZEE e piattaforma continentale.....	33
8. Raccomandazioni per una futura legge italiana sulla gestione delle ZEE.....	35

1. PREMESSA E OBIETTIVI DEL LIBRO BIANCO

Per un prolungato arco temporale, l'Italia non si è avvalsa della facoltà di istituire una **zona economica esclusiva (ZEE)**.

Poco più di un decennio dopo la ratifica della **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (CNUDM)**¹, con una scelta improntata a un approccio prudentiale e parziale, l'Italia ha optato per l'adozione di un istituto ibrido, di natura intermedia rispetto a una piena ZEE e circoscritto a finalità prevalentemente ambientali. Si tratta della cosiddetta **zona di protezione ecologica**, autorizzata dalla legge 8 febbraio 2006, n. 61², e successivamente attuata con il decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 2011, n. 209³, che ha provveduto a istituirla nel Mediterraneo occidentale, nel Mar Ligure e nel Mar Tirreno.

Il mutamento della politica marittima italiana si è registrato nel 2021. Con la **legge 14 giugno 2021, n. 91**⁴, e segnatamente con l'art. 1 della stessa, il legislatore italiano ha definito un nuovo quadro normativo di riferimento, autorizzando l'istituzione di una ZEE "oltre il limite esterno del mare territoriale". In attuazione di tale disposizione, con **decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 2025, n. 193**⁵, l'Italia ha proceduto all'istituzione di **tre distinte aree della propria ZEE**: la prima nel **Mar Tirreno centro-meridionale**, la seconda nel **Mare Ionio** e la terza nel **Mare Adriatico settentrionale e centro-meridionale**.

Né la legge del 2021 né il d.P.R. del 2025 definiscono in modo puntuale i contenuti dei diritti sovrani e gli ambiti di giurisdizione che l'Italia, ai sensi della CNUDM e delle altre pertinenti norme di diritto internazionale, potrà esercitare nelle proprie aree di ZEE.

Il presente "libro bianco", dopo un breve sguardo comparato alle legislazioni di altri Stati, si prefigge di dar conto di alcuni rilevanti sviluppi del diritto internazionale del mare e dell'ambiente, come emersi anche nella giurisprudenza internazionale, i quali potrebbero essere tenuti in considerazione dal legislatore nazionale in fase di emanazione della normativa di dettaglio in materia di ZEE.

¹ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Montego Bay, 10 dicembre 1982; entrata in vigore internazionale: 16 novembre 1994. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 2 dicembre 1994 n. 689, in *Gazzetta Ufficiale* n. 295 del 19 dicembre 1994; deposito della ratifica italiana: 13 gennaio 1995; entrata in vigore per l'Italia, 12 febbraio 1995.

² *Gazzetta ufficiale* n. 53 del 3 marzo 2006.

³ *Gazzetta ufficiale* n. 293 del 17 dicembre 2011.

⁴ *Gazzetta ufficiale* n. 148 del 23 giugno 2021.

⁵ *Gazzetta ufficiale* n. 294 del 19 dicembre 2025.

2. BREVE SGUARDO COMPARATO SULLA PRASSI LEGISLATIVA IN MATERIA DI ZEE DI STATI EUROPEI E DI STATI RIVIERASCHI DEL MEDITERRANEO

La **Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea (DOALOS)** delle Nazioni Unite gestisce un *database online* sugli spazi marini e sulle normative nazionali in materia di diritto del mare. Dalla consultazione di tale banca dati emerge un quadro ampio e articolato delle prassi statali relative all'istituzione delle zone economiche esclusive.

Con specifico riferimento all'area del Mediterraneo, risulta che hanno proclamato una ZEE i seguenti Stati: l'Algeria (21 marzo 2018), Cipro (2 aprile 2004), la Croazia (5 febbraio 2021), la Francia (12 ottobre 2012), Israele (12 luglio 2011), il Libano (1° ottobre 2011), la Libia (31 maggio 2009), Malta (23 luglio 2021), il Marocco (18 dicembre 1980), la Spagna (17 aprile 2013) e la Tunisia (7 giugno 2005).

Al di fuori dell'area mediterranea, gli Stati del continente europeo che hanno proceduto all'istituzione di una ZEE sono il Belgio (22 aprile 1999), la Bulgaria (28 gennaio 2000), la Danimarca (22 maggio 1996), la Federazione Russa (2 dicembre 1998), la Finlandia (26 novembre 2004), la Germania (25 novembre 1994), l'Irlanda (11 febbraio 2014), l'Islanda (4 giugno 1979), la Lettonia (2 febbraio 1993), la Norvegia (17 dicembre 1976), i Paesi Bassi (27 maggio 1999), la Polonia (21 marzo 1991), il Portogallo (28 maggio 1977), il Regno Unito (11 dicembre 2013), la Romania (25 aprile 1986), la Svezia (3 dicembre 1992) e l'Ucraina (16 maggio 1995).

Dal medesimo *database* emerge altresì che alcuni Stati hanno concluso accordi di delimitazione della zona economica esclusiva, pur non avendo ancora depositato presso il DOALOS leggi o altri atti normativi interni relativi alla istituzione o alla regolamentazione di questa zona marina. In particolare, va segnalato che: la Turchia e la Libia hanno concluso il 27 novembre 2019 un *Memorandum of Understanding* sulla delimitazione degli spazi marini, comprensivi della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva; Israele e il Libano hanno concluso il 27 ottobre 2022 un accordo marittimo, il quale prevede anche la delimitazione delle rispettive zone economiche esclusive; l'Egitto ha concluso accordi di delimitazione della ZEE sia con Cipro (17 febbraio 2003) sia con la Grecia (6 agosto 2020); quest'ultima ha concluso un accordo sulla delimitazione della ZEE anche con l'Italia (9 giugno 2020); la Lituania ha definito i limiti della propria ZEE mediante accordi con la Federazione Russa (24 ottobre 1997) e con la Svezia (10 aprile 2014).

Ulteriori sviluppi si registrano con riferimento allo Stato di Palestina, che il 24 settembre 2019 ha depositato una dichiarazione concernente le proprie frontiere marittime “in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea”. Un paragrafo della dichiarazione, riguardante l'esercizio di diritti sovrani nella ZEE, ne prevede l'estensione fino a 200 miglia nautiche dalle linee di base.

La maggior parte di questi atti riproducono nella sostanza l'art. 56, par. 1 CNUDM. Quest'ultima norma costituisce la disposizione principale in materia di diritti sovrani e di giurisdizione dello Stato costiero nella ZEE⁶.

Più precisamente, da un lato, la lettera *a*) dell'art. 56, par. 1 attribuisce allo Stato costiero **diritti sovrani** ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche e non biologiche, delle acque sovrastanti il fondo del mare, del fondo marino e del relativo sottosuolo, nonché ai fini di altre attività connesse all'esplorazione e allo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti. Dall'altro, la lettera *b*) del medesimo paragrafo conferisce allo Stato costiero **ambiti di giurisdizione** relativi, in particolare, all'installazione e all'utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture, alla ricerca scientifica marina, e, infine, alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino.

A mero titolo esemplificativo, possono richiamarsi tra le disposizioni che si ispirano chiaramente all'art. 56 CNUDM, l'art. 3 dell'atto danese⁷ e l'art. 4 della legge cipriota⁸.

A ben guardare, gli atti normativi interni in materia di ZEE presi in considerazione ai fini del presente libro bianco, possono essere ricondotti, in via generale, a due principali categorie.

Da un lato, si rinvencono atti di carattere più sintetico, i quali si limitano a proclamare l'istituzione della ZEE, talora definendone il perimetro mediante l'indicazione di linee, punti e limiti esterni, talaltra precisando che l'effettiva istituzione e delimitazione della ZEE è subordinata alla previa conclusione di accordi con gli Stati contigui o frontalieri. Alcuni atti – come, ad esempio, il *Kingdom Act* dei Paesi Bassi del 27 maggio 1999 o il decreto presidenziale del 20 marzo 2018 dell'Algeria – contengono una mera affermazione dell'esercizio in conformità al diritto internazionale, dei diritti sovrani e della giurisdizione che l'art. 56 CNUDM attribuisce agli Stati costieri.

Dall'altro lato, si collocano atti normativi che, oltre a istituire la ZEE, disciplinano i diritti sovrani e gli ambiti di giurisdizione che lo Stato costiero è chiamato a esercitare in tale spazio

⁶ Sulla natura consuetudinaria dell'art. 56 CNUDM, si è espressa la Corte internazionale di giustizia (ICJ). Cfr. ICJ, *Alleged Violations of Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia)*, judgment of 21 April 2022, *I.C.J. Reports* 2022, p. 266 ss., § 57.

⁷ L'art. 3 dell'Atto del Regno di Danimarca del 22 maggio 1996 relativo alla zona economica esclusiva dispone testualmente: "In the exclusive economic zones, Denmark has sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for economic exploitation and exploration of the zones, such as the production of energy from the water, currents and winds. In the exclusive economic zones, Denmark has also jurisdiction with regard to the establishment and use of artificial islands, installations and structures, marine scientific research, as well as protection and preservation of the marine environment. Furthermore, in the exclusive economic zones, Denmark has such rights as are conferred on Denmark under international law".

⁸ L'art. 4 della legge della Repubblica di Cipro del 2 aprile 2004 relativa alla proclamazione della zona economica esclusiva dispone testualmente: "(1) In the Exclusive Economic Zone the Republic has: (a) sovereign rights for the purposes of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed and of the sea-bed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds; (b) jurisdiction with regard to: (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures; (ii) marine scientific research; (iii) the protection and preservation of the marine environment".

marino. All'interno di questa seconda categoria è possibile individuare, a loro volta, due ulteriori tipologie.

Una prima tipologia comprende atti – come quello finlandese del 26 novembre 2004 – che provvedono a indicare puntualmente, per ciascun diritto sovrano e per ogni ambito di giurisdizione, la legislazione applicabile, inclusiva delle norme penali e delle relative sanzioni.

Una seconda tipologia è rappresentata da provvedimenti legislativi che, pur delineando con precisione la natura giuridica e la portata dei diritti sovrani e della giurisdizione dello Stato costiero nella ZEE, conferiscono all'esecutivo una delega ampia e dettagliata a regolamentarli mediante atti integrativi successivi. A tale categoria è riconducibile, ad esempio, l'atto maltese del 23 luglio 2021.

Nelle sezioni 4 e 5 del presente documento si richiameranno alcune disposizioni contenute negli atti normativi di determinati Stati costieri europei e in particolare quelle che, a nostro avviso, appaiono maggiormente suscettibili di essere prese in considerazione dal legislatore italiano nell'eventuale fase di elaborazione e adozione della normativa nazionale di dettaglio in materia di zona economica esclusiva.

3. LA LEGGE 14 GIUGNO 2021 N. 91 E IL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 SETTEMBRE 2025, N. 193.

Venendo all'Italia, la l. 14 giugno 2021, n. 91, concernente l'“istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale”, consta di tre articoli. Gli articoli 2 e 3, cui si farà riferimento nel prosieguo, disciplinano rispettivamente l'“applicazione della normativa all'interno della ZEE” e i “diritti degli altri Stati all'interno della ZEE”. Sotto tale profilo, la legge riflette la peculiare natura di questo spazio marino, in cui, ai sensi della CNUDM e del diritto internazionale generale, coesistono i diritti sovrani e la giurisdizione dello Stato costiero con alcune tradizionali libertà dell'alto mare riconosciute agli altri Stati.

L'art. 1, comma 1, contiene la disposizione che, “in conformità a quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare”, autorizza l'istituzione della zona economica esclusiva. Il comma 2 precisa che all'effettiva istituzione, anche parziale, della stessa – che può cioè comprendere soltanto parte delle acque adiacenti al mare territoriale – si provvede mediante decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. La previsione normativa ha trovato concreta attuazione, sia sotto il profilo procedurale, sia sotto il profilo sostanziale, con il d.P.R. 26 settembre 2025, n. 193 (*Regolamento di istituzione di una zona economica esclusiva comprendente parte delle acque circostanti il mare territoriale nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge 14 giugno 2021, n. 91*), adottato a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri del 18 settembre 2025.

Come già accennato, il d.P.R. del 2025 non ha dato luogo all'istituzione della ZEE in tutte le acque circostanti il mare territoriale italiano in cui essa potrebbe astrattamente estendersi, ma soltanto in tre specifiche aree. Con riferimento al Mare Ionio e al Mare Adriatico settentrionale e centro-meridionale, si tratta di aree nelle quali l'Italia ha già concluso accordi di delimitazione con gli Stati frontalieri interessati, ossia, rispettivamente, la Grecia⁹ e la Croazia¹⁰. Quanto al Mare Tirreno centro-meridionale, l'area individuata – tenuto conto della Convenzione di Parigi del 28 novembre 1986 relativa alla delimitazione delle frontiere marittime tra Italia e Francia nell'area delle Bocche di Bonifacio – non richiede la conclusione di ulteriori accordi di delimitazione con Stati frontalieri o contigui.

La scelta di procedere alla **proclamazione parziale della ZEE**, circoscritta alle tre aree sopra richiamate, risulta conforme a quanto previsto, in materia di determinazione dei confini esterni della proiezione marittima italiana, dall'art. 1 della l. del 2021, il quale, a sua volta, trova pieno fondamento nella CNUDM e nel diritto internazionale generale.

⁹ Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica ellenica sulla delimitazione delle rispettive zone marittime, Atene, 9 giugno 2020; entrata in vigore internazionale: 8 novembre 2021. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 1° giugno 2021 n. 93, in *Gazzetta Ufficiale* n. 149 del 24 giugno 2021.

¹⁰ Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive, Roma, 24 maggio 2022 entrata in vigore internazionale: 15 aprile 2024. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 15 maggio 2023 n. 93, in *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 23 ottobre 2023.

Più precisamente l'art. 1, l. n. 91/2021 stabilisce che i limiti esterni della ZEE devono essere determinati sulla base di accordi con gli Stati “il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia” e che, fino a quando tali trattati non siano (conclusi ed) entrati in vigore, essi sono fissati in modo da non compromettere od ostacolare il raggiungimento dell'accordo finale. La disposizione in questione rispetta il dettato della CNUDM e, in particolare, il combinato disposto degli articoli 57 e 74, in forza del quale uno Stato costiero che, a causa della sovrapposizione con analoghi spazi marittimi di Stati con coste opposte o adiacenti, non può estendere la propria ZEE fino a 200 miglia marine dalle linee di base, è tenuto a procedere alla delimitazione della frontiera marittima prima di fissarne definitivamente l'estensione. L'art. 74, par. 3 CNUDM aggiunge che in attesa della delimitazione, gli Stati interessati non devono compromettere od ostacolare l'accordo finale.

A tale assetto normativo si affianca, l'art. 2 del d.P.R. 193/2025. La disposizione precisa e ribadisce che l'istituzione della ZEE nelle acque circostanti il mare territoriale nazionale diverse da quelle individuate all'allegato 1 del medesimo decreto sarà eventualmente effettuata “con uno o più successivi provvedimenti, anche a seguito di accordi con gli Stati interessati ai sensi dell'articolo 74 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare”.

L'art. 2 del d.P.R. assolve alla funzione di vera e propria **clausola di salvaguardia** (e del resto così è rubricata), in quanto consente di mantenere aperta la possibilità di una progressiva estensione della ZEE italiana, subordinandola tuttavia al rispetto delle procedure di delimitazione richieste dalla CNUDM e dal diritto internazionale generale.

Merita inoltre di essere osservato che, poiché gli accordi di delimitazione marittima sono ascrivibili alla categoria dei “trattati che importano variazioni del territorio”, il comma 3 dell'art. 1 richiama opportunamente l'art. 80 della Costituzione italiana, il quale, come è noto, richiede anche per questa tipologia di accordi internazionali, l'autorizzazione parlamentare alla ratifica da parte del Presidente della Repubblica.

L'art. 2 della legge del 2021, rubricato “Applicazione della normativa italiana nella zona economica esclusiva”

dispone che

“all'interno della zona economica esclusiva istituita ai sensi dell'articolo 1, l'Italia esercita i diritti sovrani attribuiti dalle norme internazionali vigenti”.

L'art. 3 della legge del 2021 stabilisce infine che “l'istituzione della zona economica esclusiva non compromette l'esercizio, in conformità a quanto previsto dal diritto internazionale generale e pattizio, delle libertà di navigazione, di sorvolo e di posa in opera di condotte e di cavi sottomarini, nonché degli altri diritti previsti dalle norme internazionali vigenti”. La disposizione riconosce che alle tre libertà da essa espressamente enunciate – coincidenti con quelle elencate nella lista non esaustiva rinvenibile nell'art. 58, par. 1 CNUDM – possano aggiungersi ulteriori diritti eventualmente derivanti da altre norme internazionali.

L'art. 3 della legge 91/2021 si pone in linea con l'impostazione accolta dalla CNUDM anche per un'altra ragione. Dall'inciso "in conformità a quanto previsto dal diritto internazionale generale e pattizio" si evince infatti che il godimento da parte degli altri Stati di determinate libertà non è assimilabile a quello proprio dell'alto mare, ma deve svolgersi nel rispetto delle pertinenti norme di diritto internazionale. Tra queste ultime non può non annoverarsi l'art. 58 par. 3 CNUDM, che subordina l'esercizio da parte degli Stati terzi delle proprie libertà al rispetto dei diritti sovrani e degli ambiti di giurisdizione spettanti nella ZEE allo Stato costiero¹¹.

¹¹ L'art. 58, par. 3, CNUDM dispone: "Nell'esercizio dei propri diritti e nell'adempimento dei propri obblighi nella zona economica esclusiva in conformità con la presente Convenzione, gli Stati tengono nella dovuta considerazione i diritti e gli obblighi dello Stato costiero e rispettano le leggi e i regolamenti da questo emanati in conformità con le disposizioni della presente Convenzione e le altre norme di diritto internazionale, a condizione che siano compatibili con la presente parte della Convenzione".

4. INDICAZIONI SUI DIRITTI SOVRANI ESERCITABILI NELLE AREE DI ZEE ITALIANE ALLA LUCE DELLE RILEVANTI NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE DEL MARE E DELL'AMBIENTE E DELLA GIURISPRUDENZA DI CORTI E TRIBUNALI INTERNAZIONALI

Come già sottolineato, né la legge del 2021 né il d.P.R. del 2025 provvedono per il momento a disciplinare i diritti sovrani e gli ambiti di giurisdizione di cui l'Italia è titolare in conformità alla parte V della CNUDM e alle altre pertinenti norme di diritto internazionale. È ragionevole ritenere che tale disciplina costituirà oggetto di successivi interventi legislativi o regolamentari, volti a definire più compiutamente il contenuto e le modalità di esercizio dei diritti e delle competenze dello Stato costiero nella ZEE.

Nel prosieguo del presente libro bianco saranno richiamati alcuni significativi sviluppi successivi all'adozione della CNUDM, come emersi nella giurisprudenza internazionale o consacrati in trattati internazionali, concernenti i diritti sovrani e gli ambiti di giurisdizione elencati all'art. 56 CNUDM. Tali sviluppi potranno essere presi in considerazione dal legislatore nazionale nell'eventuale fase di elaborazione e adozione della normativa di dettaglio in materia di ZEE.

Prima di procedere all'esame degli sviluppi del diritto internazionale in materia di utilizzazione economica della ZEE, a partire dalla conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse biologiche, appare opportuno svolgere alcune brevi considerazioni preliminari di carattere più generale.

Com'è noto, la ZEE non costituisce uno spazio marino sottoposto alla sovranità dello Stato costiero. Essa si configura come una zona *sui generis*, nella quale, pur continuando a trovare applicazione talune libertà proprie dell'alto mare, lo Stato costiero esercita specifici **ambiti di giurisdizione** e gode, con riferimento alle risorse economiche ivi presenti, di circoscritti **diritti "sovrani"**.

La qualificazione dei diritti elencati nell'art. 56 par. 1 della CNUDM come "sovrani" risiede nel loro carattere esclusivo. Invero, pur in assenza di un'estensione della sovranità sullo spazio marino in questione, lo Stato costiero è titolare di uno *ius excludendi alios* in relazione alle risorse economiche della zona. È proprio tale connotazione di esclusività – peraltro evocata dalla stessa denominazione della ZEE – che consente di qualificare come sovrani i diritti esercitati sulle risorse.

In realtà, la stretta correlazione tra sovranità ed esclusività è rimarcata espressamente nell'art. 77, paragrafi 1 e 2, della CNUDM¹², relativo alla **piattaforma continentale**, ossia all'altra zona di mare dove sussistono diritti sovrani dello Stato costiero:

¹² Disposizione che, peraltro, riproduce pressoché testualmente l'art. 2, paragrafi 1 e 2, della Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla piattaforma continentale (entrata in vigore internazionale: 10 giugno 1964).

“1. Lo Stato costiero esercita sulla piattaforma continentale diritti sovrani allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse naturali. 2. I diritti indicati al paragrafo 1 sono esclusivi nel senso che, se lo Stato costiero non esplora la piattaforma continentale o non ne sfrutta le risorse, nessun altro può intraprendere tali attività senza il suo espresso consenso”.

Ora, poiché i diritti sovrani dello Stato costiero nella ZEE riguardano uno spazio marino che non è sottoposto alla sua sovranità, il loro esercizio, benché esclusivo, non può essere inteso come incondizionato. Tale carattere emerge con particolare evidenza in relazione ai diritti sovrani inerenti alla gestione delle risorse naturali biologiche, rispetto ai quali lo Stato costiero, nella propria ZEE, è gravato da stringenti obblighi di conservazione, nonché dal più generale obbligo di protezione e preservazione dell’ambiente marino – che, come si dirà, ricomprende i primi – sancito dall’art. 193 della Convenzione¹³.

Nel quadro delineato dalla CNUDM, la **conservazione delle risorse biologiche della ZEE** si configura come un elemento strutturale e intrinseco del relativo regime giuridico. L’art. 56, nel riconoscere allo Stato costiero diritti sovrani ai fini dell’esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, stabilisce un nesso inscindibile tra utilizzazione economica e conservazione.

Tale impostazione trova più puntuale declinazione negli articoli 61 e 62 CNUDM, che specificano il contenuto e le modalità di adempimento degli obblighi di conservazione gravanti sullo Stato costiero.

In particolare, l’art. 61 impone l’adozione di misure fondate sulle informazioni scientifiche più attendibili (*best scientific evidence available*) idonee ad assicurare che la conservazione delle risorse biologiche nella ZEE, inclusive tanto delle specie ittiche che si intendono precipuamente utilizzare, quanto delle altre specie viventi da esse interdipendenti, non sia compromessa da uno sfruttamento eccessivo delle prime, di cui, pertanto, occorre stabilire la quantità massima di catture consentite (*total allowable catch*). Inoltre, il riferimento nello stesso art. 61 al massimo rendimento sostenibile (*maximum sustainable yield*), è volto a ribadire che, nel perseguimento del legittimo obiettivo di sviluppo e crescita economica, lo Stato costiero debba considerare gli effetti delle proprie misure sulle risorse biologiche della ZEE mantenendole “al di sopra dei livelli ai quali la loro riproduzione può venire seriamente compromessa”.

L’art. 62 (letto anche in combinato disposto con gli articoli 69 e 70 relativi ai diritti degli Stati privi di litorale o geograficamente svantaggiati) precisa che l’utilizzazione delle risorse biologiche nella ZEE deve risultare ottimale. L’utilizzazione ottimale di risorse di primaria rilevanza per il fabbisogno alimentare umano si traduce in un ulteriore specifico obbligo giuridico, enunciato nel par. 2 della disposizione:

“Lo Stato costiero determina la propria potenzialità di sfruttamento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva. Se tale potenzialità è inferiore al valore massimo delle catture consentite, lo Stato autorizza (...) altri Stati a fruttare l’eccedenza di quota massima consentita, tenuto conto delle disposizioni

¹³ Cfr. anche Tribunale internazionale del diritto del mare (ITLOS), *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, advisory opinion of 21 May 2024, § 187 e ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, advisory opinion of 23 July 2025, § 344.

degli articoli 69 e 70, soprattutto in relazione ai paesi in via di sviluppo ivi menzionati”.

Se ne evince che anche l’obbligo di consentire l’accesso di altri Stati all’eventuale *surplus*, specie allorquando risulti strumentale “all’approvvigionamento di pesce in misura adeguata al fabbisogno alimentare della loro popolazione” (art. 70, par. 2) presupponga che lo Stato costiero abbia adempiuto ai propri obblighi di conservazione e, in particolare che abbia determinato, alla luce del parametro della *best scientific evidence available*, la quantità totale di cattura di ciascuna specie ittica. Del resto, il par. 1 dell’art. 62 CNUDM chiarisce che l’obiettivo dello sfruttamento ottimale delle risorse biologiche della ZEE deve essere conseguito nel rispetto delle misure di conservazione adottate ai sensi dell’art. 61.

In sintesi, lo Stato costiero ha la “responsabilità”¹⁴ di assicurare la conformità con la CNUDM e con gli approcci e principi di diritto internazionale dell’ambiente che integrano quest’ultima – a partire dal principio/approccio di precauzione e dall’approccio ecosistemico – delle attività di pesca nella ZEE mantenendo o ricostruendo le popolazioni delle specie sfruttate e di quelle da esse dipendenti a livelli compatibili con la sostenibilità a lungo termine, salvaguardando in tal modo la **biodiversità** per le generazioni presenti e future.

Il **principio/approccio di precauzione** si riflette, in particolare, nell’obbligo di adottare misure di conservazione adeguate anche in assenza di certezza scientifica, qualora sussista il rischio di un pregiudizio grave o irreversibile per le risorse biologiche. In tale prospettiva, l’insufficienza dei dati scientifici non può giustificare il rinvio o l’attenuazione delle misure di tutela, ma impone, al contrario, un approccio improntato a maggiore cautela nella determinazione delle catture consentite e delle modalità di sfruttamento.

L’**approccio ecosistemico** richiede allo Stato costiero di considerare le interdipendenze tra i banchi delle diverse specie ittiche nonché tra questi e tutte le altre forme di vita (inclusi ad esempio, gli uccelli marini predatori) presenti in ciascun ecosistema marino. Le misure adottate nella ZEE devono cioè tener conto non solo dello stato degli specifici banchi di pesce oggetto di sfruttamento, ma anche dell’impatto delle attività di pesca sugli habitat marini, sulla biodiversità e sull’equilibrio complessivo degli ecosistemi marini e costieri. È da notare che l’art. 194, par. 5 CNUDM dispone che le Parti contraenti adottino le misure necessarie a proteggere e a preservare ecosistemi rari o delicati, come pure l’habitat di specie in diminuzione, in pericolo o in via di estinzione o altre forme di vita marina. Poiché la norma non definisce il termine ecosistema nella giurisprudenza internazionale¹⁵ si è fatto riferimento alla definizione fornita dalla Convenzione sulla diversità biologica del 1992¹⁶. Ai sensi dell’art. 2 di quest’ultima, ecosistema “significa un complesso dinamico, formato da comunità di

¹⁴ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, advisory opinion of 2 April 2015, *ITLOS Reports 2015*, p. 4 ss., § 104: “(...) in accordance with article 61, paragraph 1, of the Convention, the coastal State is entrusted with the responsibility to determine the allowable catch of the living resources in its exclusive economic zone and ‘to ensure through proper conservation and management measures that the maintenance of the living resources is not endangered by over-exploitation’”.

¹⁵ *Ibidem*, § 169. Cfr. anche, Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII of UNCLOS, *South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People’s Republic of China)*, award of 12 July 2016, § 945.

¹⁶ Convenzione sulla biodiversità, Rio de Janeiro, 5 giugno 1992; entrata in vigore internazionale: 29 dicembre 1993. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 14 febbraio 1994 n. 124, in *Gazzetta Ufficiale* n. 44 del 23 febbraio 1994; deposito della ratifica italiana: 15 aprile 1994.

piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale”

In definitiva, gli articoli 61 e 62 della CNUDM delineano un modello di governance normativa e amministrativa di gestione delle risorse biologiche nella ZEE, improntato ad un obiettivo di **pesca sostenibile** e fondato su un equilibrio tra conservazione e sfruttamento economico. Si tratta di un regime giuridico che, da un lato, attribuisce diritti sovrani allo Stato costiero e, dall'altro, ne condiziona l'esercizio al rispetto di **obblighi internazionali in materia di protezione dell'ambiente marino** di cui, come accennato, quelli concernenti la conservazione delle risorse biologiche costituiscono una specifica tipologia. Al riguardo, il **Tribunale internazionale del diritto del mare**, già nell'ordinanza sulle misure cautelari del 27 agosto 1999 nel caso del *Southern Bluefin Tuna* ha puntualizzato che “the conservation of the living resources of the sea is an element in the protection and preservation of the marine environment”¹⁷, contribuendo così a consolidare l'idea secondo cui la conservazione delle risorse biologiche costituisce una componente essenziale della più ampia tutela dell'ambiente marino, e non un obiettivo autonomo o meramente funzionale allo sfruttamento economico.

Questo orientamento è stato ulteriormente sviluppato nel parere consultivo del 23 maggio 2024, richiesto dalla *Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, nel quale il Tribunale ha preliminarmente evidenziato che

“The impacts of climate change and ocean acidification include shifts in fish distribution and decreases in fisheries that affect the “income, livelihoods, and food security of marine resource-dependent communities”, as well as impacts on marine ecosystems which will put “key cultural dimensions of lives and livelihoods at risk” (...). For conservation measures to be effective, such impacts must be taken into account”¹⁸.

Muovendo da siffatte premesse, e con specifico riferimento alle misure di conservazione che lo Stato costiero è tenuto ad adottare ai sensi dell'art. 61 della CNUDM, il Tribunale ha quindi precisato che

“such measures must be informed by the best available science, including internationally coordinated scientific assessments of the magnitude, timing, and potential environmental and socio-economic impacts of climate change and ocean acidification, and realistic response strategies. States are required, in designing such measures, to take into account relevant environmental and economic factors, including the impact of climate change and ocean acidification on marine ecosystems, environmental stressors, stock migration, and the implications for vulnerable communities and specially affected developing States. Consideration should be given to fishing patterns and the effects on associated and dependent species, and the different rates at which different parts of the food web are responding to climate change and ocean acidification, leading to population-level changes, with a view to ensuring their populations

¹⁷ ITLOS, *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)*, provisional measures, order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999, p. 280 ss., § 70.

¹⁸ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, cit., § 410.

are maintained or restored at levels above which their reproduction may become seriously threatened”¹⁹.

In questo contesto, è rilevante tenere in considerazione l'applicazione della **Convenzione sulla diversità biologica del 5 giugno 1992 (CBD)**²⁰ alle aree di ZEE istituite dall'Italia, in quanto consente di integrare il regime giuridico della ZEE delineato dalla CNUDM con gli obblighi sostanziali e procedurali propri del diritto internazionale della biodiversità. Essa contribuisce, in particolare, a precisare il contenuto degli obblighi ambientali che gravano sullo Stato costiero nell'esercizio dei diritti sovrani e degli ambiti di giurisdizione riconosciuti dalla Parte V della CNUDM.

Ai sensi dell'art. 4 della CBD, le disposizioni della Convenzione trovano applicazione, da un lato, alle componenti della diversità biologica situate entro i limiti della giurisdizione nazionale delle Parti e, dall'altro, ai processi e alle attività svolti sotto la giurisdizione o il controllo di uno Stato, indipendentemente dal luogo in cui se ne producano gli effetti. Ne consegue che le aree di ZEE, pur non essendo sottoposte alla sovranità dello Stato costiero, rientrano pienamente nell'ambito spaziale di applicazione della Convenzione, in quanto zone nelle quali lo Stato esercita diritti sovrani e specifici ambiti di giurisdizione ai sensi del diritto internazionale del mare. Tale inquadramento risulta coerente con l'impostazione accolta dalla l. 14 giugno 2021, n. 91, che subordina espressamente l'esercizio dei diritti sovrani nella ZEE al rispetto delle norme internazionali vigenti.

La prassi delle Parti contraenti e la giurisprudenza internazionale hanno costantemente sottolineato la complementarità tra la CBD e la CNUDM. La CBD non incide sulla ripartizione delle competenze giurisdizionali stabilita dal diritto del mare, ma integra e specifica il contenuto degli obblighi ambientali gravanti sugli Stati costieri nelle zone sottoposte alla loro giurisdizione funzionale, incluse le ZEE. In questa prospettiva, la tutela della biodiversità marina nelle zone economiche esclusive si configura come una declinazione degli obblighi generali di protezione e preservazione dell'ambiente marino sanciti dagli articoli 192 e 193 della CNUDM, cui l'ordinamento italiano ha costantemente fatto riferimento nell'attuazione della normativa internazionale e dell'Unione europea in materia ambientale.

Con specifico riferimento alle ZEE italiane, l'applicazione della CBD implica, in primo luogo, l'obbligo di adottare misure idonee alla conservazione in situ della diversità biologica marina, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione. Tali obblighi si collocano in continuità con il quadro normativo interno già esistente, in particolare con le disposizioni in materia di aree marine protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, nonché con la normativa di attuazione della direttiva 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino, recepita con il decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190. Nelle aree di ZEE, ciò si traduce nella necessità di disciplinare attività quali la pesca, lo sfruttamento energetico offshore, la realizzazione di

¹⁹ *Ibidem*, § 414.

²⁰ Rio de Janeiro, 5 giugno 1992: entrata in vigore internazionale: 29 dicembre 1993. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 14 febbraio 1994 n. 124, in *Gazzetta Ufficiale* n. 44 del 23 febbraio 1994.

infrastrutture marine e la ricerca scientifica marina in modo compatibile con la conservazione degli ecosistemi marini e della biodiversità associata.

In secondo luogo, la CBD impone allo Stato costiero obblighi procedurali di carattere trasversale, tra i quali assumono particolare rilievo quelli relativi alla valutazione dell'impatto ambientale e al monitoraggio. L'art. 14 della Convenzione richiede l'adozione di procedure appropriate per la valutazione degli effetti di progetti suscettibili di arrecare un pregiudizio significativo alla diversità biologica, nonché l'attivazione di meccanismi di notifica, scambio di informazioni e consultazione in caso di danni transfrontalieri potenziali. Tali obblighi risultano coerenti con il sistema nazionale di valutazione ambientale delineato dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e trovano applicazione anche con riferimento alle attività autorizzate dall'Italia nelle proprie ZEE, in particolare laddove esse possano incidere su ecosistemi marini condivisi o su specie migratrici.

L'applicazione della CBD nelle ZEE italiane deve inoltre essere letta alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale della biodiversità, come riflessa nel **Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework adottato dalla Conferenza delle Parti nel 2022**²¹. Pur privo di natura giuridicamente vincolante, tale strumento rafforza l'esigenza di una gestione integrata e precauzionale degli spazi marini, coerente con gli orientamenti già presenti nel diritto dell'Unione europea e nella pianificazione nazionale in materia di ambiente marino e di sviluppo sostenibile dell'economia blu.

Nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea, l'attuazione della CBD nelle ZEE italiane è infine mediata dal diritto dell'Unione, in particolare dalla **direttiva 92/43/CEE (Habitat)**²² e dalla **direttiva 2009/147/CE (Uccelli)**²³, recepite nell'ordinamento italiano e applicabili anche alle acque marine sottoposte alla giurisdizione dello Stato. Ne deriva un quadro normativo multilivello nel quale l'esercizio dei diritti sovrani e degli ambiti di giurisdizione nella ZEE deve avvenire in modo coerente con gli obblighi internazionali e dell'Unione europea in materia di tutela della biodiversità marina.

In questa ottica, una futura legge sulla gestione delle ZEE italiane dovrebbe includere almeno alcune disposizioni minime sulla tutela della biodiversità marina che dovrebbero precisare i seguenti elementi, qualora il legislatore opti per rimandare la disciplina di dettaglio ad una legislazione *ad hoc*:

1. Nell'esercizio dei diritti sovrani e degli ambiti di giurisdizione nella zona economica esclusiva, lo Stato assicura l'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione sulla diversità biologica del 5 giugno 1992, in coordinamento con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.
2. Ai sensi dell'art. 4 della Convenzione sulla diversità biologica, le disposizioni della stessa si applicano alle attività e ai processi svolti nella zona economica esclusiva sotto la giurisdizione o il controllo dello Stato, anche qualora i loro effetti si manifestino oltre i limiti della medesima zona.

²¹ CBD/COP/DEC/15/4 del 19 dicembre 2022.

²² Direttiva 92/43 (CEE) del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali della flora e della fauna selvatiche.

²³ Direttiva 2009/147/CE del parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

3. Nella zona economica esclusiva lo Stato adotta misure idonee alla conservazione in situ della biodiversità marina, inclusi gli ecosistemi, gli habitat naturali e le specie marine, in conformità all'art. 8 della Convenzione sulla diversità biologica. Tali misure possono includere l'istituzione di aree marine protette o di altre misure efficaci di conservazione basate su aree, anche al di fuori del mare territoriale.
4. Le attività di pesca, di sfruttamento energetico offshore, di posa di infrastrutture marine e di ricerca scientifica marina nella zona economica esclusiva sono disciplinate in modo da garantire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina.
5. Le autorizzazioni e concessioni rilasciate nella zona economica esclusiva tengono conto degli obiettivi di conservazione della biodiversità e degli effetti cumulativi delle attività autorizzate.

Sempre con riferimento al regime giuridico delle risorse biologiche nelle tre aree di zona economica esclusiva sinora istituite dall'Italia, esso dovrà essere delineato alla luce degli atti adottati dall'Unione europea nell'ambito della politica comune della pesca. Occorre infatti ricordare che, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lettera d), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione europea dispone di una competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche marine.

In tale contesto, potrebbe apparire opportuno – ancorché, in considerazione della natura esclusiva della competenza dell'Unione e del conseguente primato del diritto UE sul diritto nazionale, non strettamente necessario – prevedere, nell'eventuale normativa italiana di dettaglio in materia di ZEE, l'inserimento di una clausola di salvaguardia. Una siffatta clausola potrebbe ispirarsi a quella contenuta nella sezione 4 dell'atto finlandese sulla zona economica esclusiva del 26 novembre 2004, il quale dispone che

“the provisions of the Common Fisheries Policy of the European Community or by virtue of them (...) shall be in force in respect of fishing, hunting, preservation or living natural resources and nature conservation in the exclusive economic zone”.

Ciò premesso, spetta in via primaria all'Unione europea definire il quadro legislativo applicabile alla conservazione, allo sfruttamento e alla gestione delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva.

Senza entrare nel dettaglio della politica comune della pesca, che esula dagli obiettivi del presente libro bianco, va indicato, in primo luogo, che il principale atto dell'UE in questa materia è attualmente costituito dal **regolamento (UE) n. 1380/2013**²⁴. Si tratta di un atto ampiamente informato sia agli obblighi derivanti dalla CNUDM – di cui, invero, oltre agli Stati membri, la stessa UE è parte contraente²⁵ – sia ai summenzionati approcci di

²⁴ Regolamento (UE) 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) 1954/2003 e (CE) 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) 2371/2002 e (CE) 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio.

²⁵ L'Unione europea (in precedenza Comunità europee) è parte contraente della CNUDM dal 1° aprile 1998.

precauzione ed ecosistemico. Basti richiamare in proposito i *considerando* da 10 a 13 del regolamento:

“(10) Lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine dovrebbe basarsi in ogni momento sull’approccio precauzionale, a sua volta basato sul principio di precauzione (...). (11) La PCP dovrebbe contribuire alla protezione dell’ambiente marino, alla gestione sostenibile di tutte le specie sfruttate commercialmente e, in particolare, al conseguimento di un buono stato ecologico (...). (12) La PCP dovrebbe contribuire altresì all’approvvigionamento di alimenti di elevato valore nutrizionale sul mercato dell’Unione e alla riduzione della dipendenza del mercato dell’Unione dalle importazioni di alimenti, nonché alla creazione di occupazione diretta e indiretta e allo sviluppo economico delle zone costiere. (13) Occorre applicare alla gestione della pesca un approccio basato sugli ecosistemi, limitare l’impatto ambientale delle attività di pesca nonché evitare e ridurre nella misura del possibile le catture accidentali”.

In secondo luogo, va osservato che gli Stati membri sono tenuti a garantire il funzionamento del **sistema di controllo** istituito dall’Unione europea nel settore della pesca marina. Esso risulta attualmente disciplinato dal regolamento (UE) 2023/2842²⁶, che istituisce un regime di controllo dell’Unione per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, nonché dal regolamento (CE) n. 1005/2008²⁷, relativo alla prevenzione, deterrenza ed eliminazione della **pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata** (IUU fishing: Illegal, Unreported and Unregulated Fishing). Il **regime sanzionatorio**, come delineato dalla politica comune della pesca, è destinato, peraltro, a costituire uno dei pilastri imprescindibili della futura regolamentazione nazionale in materia di conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse biologiche marine nelle aree di ZEE istituite²⁸.

²⁶ Regolamento (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica i regolamenti (CE) 1224/2009, (CE) 1967/2006 e (CE) 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca.

L’Italia ha peraltro impugnato dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea il regolamento (UE) 2023/2842 (causa C-194/24, *Italia/ Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*). Nel ricorso, attualmente pendente, l’Italia ha lamentato tra l’altro la violazione del principio di proporzionalità, nonché di diversi diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in particolare il diritto al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali e a condizioni di lavoro dignitose. Secondo l’Italia, infatti, l’obbligo di installazione di sistemi di videosorveglianza a bordo delle imbarcazioni, comporterebbe una compressione sproporzionata di tali diritti, anche alla luce dell’esistenza di misure alternative meno invasive e dell’insufficienza delle garanzie previste dal regolamento. L’Italia ha inoltre addotto la violazione dei principi in materia di concorrenza, sostenendo che l’ampia discrezionalità attribuita alle autorità nazionali nella qualificazione delle infrazioni come gravi, prevista dal regolamento, potrebbe determinare applicazioni disomogenee del sistema sanzionatorio.

²⁷ Regolamento (CE) n.1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un sistema comunitario di prevenzione, deterrenza ed eliminazione della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

²⁸ Può osservarsi che nell’ambito della politica comune della pesca, la Commissione europea pubblica annualmente una comunicazione nella quale delinea lo stato di conservazione degli stock ittici. La comunicazione esamina i progressi compiuti nel perseguimento di una pesca sostenibile nell’Unione, valuta l’equilibrio tra capacità di pesca e possibilità di pesca disponibili e costituisce al contempo la base per la successiva proposta relativa alle possibilità di pesca per l’anno seguente. La comunicazione è al contempo un rilevante strumento di supporto per gli Stati membri nella definizione e nell’adeguamento delle misure nazionali volte all’attuazione della normativa dell’Unione europea in materia di pesca marittima e al contrasto della pesca IUU.

Peraltro, anche sulla necessità di misure di controllo effettive ha avuto occasione di pronunciarsi il Tribunale internazionale del diritto del mare, il quale ha chiarito la portata e i limiti dei poteri di *enforcement* dello Stato costiero. Nella sentenza del 14 giugno 2014 resa nel caso della nave *Virginia G*, il Tribunale ha affermato che

“(...) article 56 of the Convention refers to sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing natural resources. The term “sovereign rights” in the view of the Tribunal encompasses all rights necessary for and connected with the exploration, exploitation, conservation and management of the natural resources, including the right to take the necessary enforcement measures”²⁹,

precisando altresì che

“the enforcement measures taken have to be “necessary” to ensure compliance with the laws and regulations adopted by the coastal State in conformity with the Convention”³⁰.

In altri termini, il Tribunale ha esplicitamente ricondotto i poteri sanzionatori e di controllo nell'alveo dei diritti sovrani dello Stato costiero nella ZEE. Nel citato parere consultivo del 2 aprile 2015, il Tribunale ha ulteriormente rafforzato questa impostazione. Esso ha dapprima puntualizzato che gli atti legislativi e regolamentari in materia di conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse biologiche della ZEE adottati dallo Stato costiero devono essere rispettate anche dagli altri Stati parti della CNUDM³¹. Quindi ha aggiunto che

“to ensure compliance with its laws and regulations concerning the conservation and management measures for living resources pursuant to article 73, paragraph 1, of the Convention, the coastal State may take such measures, including boarding, inspection, arrest and judicial proceedings, as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in conformity with the Convention. Thus, in light of the special rights and responsibilities given to the coastal State in the exclusive economic zone under the Convention, the primary responsibility for taking the necessary measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing rests with the coastal State”³².

Infine, il Tribunale ha chiarito che, nell'ambito delle attività che lo Stato costiero è legittimato a disciplinare per garantire l'effettività delle proprie misure di conservazione, sfruttamento e gestione delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva, rientrano anche quelle

²⁹ ITLOS, *M/V “Virginia G” (Panama/Guinea Bissau)*, judgment of 14 April 2014, *ITLOS Reports 2014*, p. 4 ss., § 211.

³⁰ *Ibidem*, § 266.

³¹ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, cit., § 102: “laws and regulations adopted by the coastal State in conformity with the provisions of the Convention for the purpose of conserving the living resources and protecting and preserving the marine environment within its exclusive economic zone, constitute part of the legal order for the seas and oceans established by the Convention and therefore must be complied with by other States Parties whose ships are engaged in fishing activities within that zone”

³² *Ibidem*, §§ 105-106.

relative al trasferimento di carburante da nave a nave, qualora le operazioni cosiddette di “*bunkeraggio*” risultino funzionali allo svolgimento di attività di pesca nella ZEE³³.

L’art. 56, par. 1, lett. a) CNUDM attribuisce allo Stato costiero, nell’ambito della propria ZEE, una ulteriore categoria di diritti sovrani, distinta da quella avente a oggetto la gestione delle risorse naturali, consistente nei diritti finalizzati “all’esercizio di altre attività connesse con l’esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la **produzione di energia derivata dall’acqua, dalle correnti e dai venti**”. Essi trovano applicazione in relazione a una nozione ampia di utilizzazione economica dello spazio marino, che riflette l’evoluzione tecnologica, già prefigurata durante la terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, e la crescente rilevanza strategica delle attività energetiche *offshore*.

Le attività riconducibili a tale categoria risultano oggi caratterizzate da una progressiva diversificazione e da una crescente attrattività sotto il profilo degli investimenti, come dimostra, ad esempio, l’interesse per i **parchi eolici offshore**. Tuttavia, la produzione di energia nello spazio marino non si esaurisce in codesto ambito, estendendosi a una pluralità di forme di sfruttamento energetico. Lo spazio marino si presta infatti allo sviluppo di fonti energetiche eterogenee, quali l’energia ricavata dal moto ondoso, l’energia maremotrice fondata sull’alternanza delle maree, lo sfruttamento delle correnti marine, nonché forme più innovative come l’energia talassotermica, basata sulle differenze di temperatura delle masse d’acqua, l’energia osmotica prodotta dalla differenza di salinità tra le acque dolci e le acque salate, l’energia geotermica associata ai fondali marini e, infine, l’energia solare, che, pur non essendo peculiare soltanto dell’ambiente marino, presenta in tale contesto un significativo potenziale di sviluppo.

Non a caso, alcuni Stati hanno proclamato nelle proprie regolamentazioni in materia di ZEE il godimento di diritti sovrani in relazione a plurime forme di produzione di energia. Si può citare a titolo di esempio l’art. 1 del *Maritime Jurisdiction Act* irlandese del 22 luglio 2021:

“In the exclusive economic zone, the State has a) sovereign rights (...) (ii) with regard to other activities for economic exploitation and exploration of the zone, including: i) the production of energy from the water, currents and winds, ii) the storage of natural gas and other energy products iii) the recovery of geothermal energy, and the sequestration of carbon”.

Poiché, almeno allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, lo sfruttamento delle suddette forme di energia presuppone l’impiego di specifiche installazioni, il relativo regime giuridico nella ZEE è intrecciato con quello concernente isole artificiali, impianti e strutture. Ciò si evince anche dai paragrafi 1, lett. b) e 2 dell’art. 60 CNUDM, i quali attribuiscono allo Stato costiero, rispettivamente, **diritti esclusivi e giurisdizione esclusiva** su determinate installazioni e strutture. Alla luce di questa commistione di regimi giuridici, si ritiene

³³ ITLOS, *M/V “Virginia G” (Panama/Guinea Bissau)*, cit., § 217: “(...) the regulation by the Coastal State of bunkering of foreign vessels fishing in the exclusive economic zone is among those measures which the coastal State may take in its exclusive economic zone to conserve and manage its living resources under article 56 of the Convention, read together with article 62, paragraph 4 of the Convention”.

opportuno rinviarne l'analisi alla sezione successiva, precipuamente dedicata agli ambiti di giurisdizione esclusiva dello Stato costiero.

5. INDICAZIONI SUGLI AMBITI DI GIURISDIZIONE ESCLUSIVA, IMPLICANTI O MENO LA TITOLARITÀ DI DIRITTI SOVRANI, ESERCITABILI NELLE AREE DI ZEE ITALIANE

La giurisdizione dello Stato costiero nella propria ZEE in materia di isole artificiali e impianti trova fondamento nel combinato disposto degli articoli 56, par. 1, lettera b), punto 2), e 60 CNUDM. La prima disposizione attribuisce allo Stato costiero, in termini generali, la giurisdizione sulla installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture. L'art. 60 apporta importanti precisazioni, stabilendo, in particolare, che, con riferimento alle **isole artificiali e a determinate categorie di installazioni e strutture**, lo Stato costiero è titolare sia di **giurisdizione esclusiva** sia del **diritto esclusivo** di provvedere direttamente alla loro costruzione ovvero di autorizzarne e disciplinarne la realizzazione, la conduzione e l'utilizzo.

Rientrano nella categoria contemplata dall'art. 60 “le installazioni e le strutture realizzate per gli scopi previsti dall'articolo 56 e per altri fini economici” e “le installazioni e le strutture suscettibili di ostacolare l'esercizio dei diritti dello Stato costiero nella zona”. Sicché, come si è accennato nella precedente sezione, vi rientrano anche le **installazioni destinate alla “produzione di energia”**.

Dal combinato disposto delle due disposizioni, si evince che il regime giuridico applicabile alla produzione di energia nella ZEE è imperniato sul carattere esclusivo dei diritti e degli ambiti di giurisdizione attribuiti allo Stato costiero. Quest'ultimo, infatti, da un lato, è titolare nella ZEE dei diritti sovrani relativi allo sfruttamento economico delle risorse energetiche e dei diritti esclusivi di realizzazione e utilizzo delle installazioni a ciò funzionali. Dall'altro, esercita sulle medesime strutture giurisdizione esclusiva “anche in materia di leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari, di sicurezza e di immigrazione”.

Ne consegue, in primo luogo, che tanto la decisione di avviare attività di produzione energetica quanto la realizzazione e l'esercizio dei relativi impianti sono integralmente rimesse allo Stato costiero e, in secondo luogo, che, sulle installazioni rientranti nella categoria in esame, non sussistono rilevanti ambiti di giurisdizione per gli Stati terzi. Ciò vale anche per lo Stato nazionale dell'operatore economico, eventualmente autorizzato dallo Stato costiero a porre in essere su una installazione della ZEE una determinata attività di produzione energetica.

L'esercizio, da parte dello Stato costiero, dei diritti sovrani e della giurisdizione esclusiva deve avvenire, – analogamente a quanto già sottolineato con riferimento alla conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse naturali – nel **rispetto degli obblighi ambientali** sanciti dalla CNUDM, a partire da quelli di carattere generale previsti dagli articoli 192 e 193. Lo Stato costiero deve agire con la dovuta diligenza al fine di evitare che dallo svolgimento di attività di produzione energetica, derivino effetti avversi sull'ambiente marino e sulle specie viventi presenti negli ecosistemi interessati, quali, a titolo di mero esempio, il rumore sottomarino o l'eccessivo surriscaldamento delle acque marine. Un obbligo più puntuale è previsto dall'art. 60, par. 3 CNUDM, che impone allo Stato costiero di procedere alla

rimozione delle isole artificiali e degli impianti dismessi, tenendo conto della protezione dell'ambiente marino.

Rilevano altresì alcune raccomandazioni formulate da organizzazioni internazionali o da Conferenze delle parti di convenzioni multilaterali ambientali. Tra queste, si può ad esempio richiamare la Risoluzione 7.5 dell'ottobre 2017 su "Wind Turbines and Migratory Species"³⁴ adottata dalla COP 12 della Convenzione di Bonn sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica³⁵. La risoluzione ha raccomandato alle parti contraenti di:

"a) identify areas where migratory species are vulnerable to wind turbines and where wind turbines should be evaluated to protect migratory species; b) to take full account of the precautionary principle in the development of wind turbine plants, and to develop wind energy parks taking account of environmental impact data and monitoring information as it emerges and taking account of exchange of information provided through the spatial planning processes".

I diritti esclusivi attribuiti allo Stato costiero sulle isole artificiali e sugli impianti devono essere esercitati in modo da garantire il godimento da parte degli Stati terzi della **libertà di navigazione** nella ZEE. Tuttavia, qualora la presenza di isole artificiali, impianti o strutture sia suscettibile di incidere sulla *safety* della navigazione, lo Stato costiero è legittimato, ai sensi dell'art. 60, par. 4 a istituire intorno a tali isole o installazioni "**zone di sicurezza** di dimensione ragionevole, all'interno delle quali può adottare misure adeguate a garantire la sicurezza della navigazione e delle medesime isole artificiali, installazioni e strutture". Il successivo par. 5 precisa che le zone di sicurezza attorno alle isole artificiali non possono "estendersi ad una distanza superiore di 500 metri".

Accanto alle installazioni destinate allo sfruttamento economico delle risorse della ZEE, sinora prese in considerazione, possono aversi ulteriori tipologie di **isole artificiali e impianti, realizzati per finalità diverse, quali ad esempio esigenze di natura strategica, militare o di difesa**. Dalla Convenzione non emerge tuttavia che lo Stato costiero possa esercitarvi, oltre agli ambiti di giurisdizione genericamente previsti dall'art. 56, par. 1, lett. b, diritti esclusivi.

Sul punto l'Italia ha assunto una posizione esplicitamente improntata a un'interpretazione restrittiva. In particolare, tra le dichiarazioni formulate ai sensi dell'art. 310 della CNUDM, essa ne ha adottata una secondo cui

"the right of the Coastal State to authorize the construction, operation and the use of installations and structures in the exclusive economic zone and on the

³⁴ UNEP/CSM/Resolution 7.5 (Rev.COP12)

³⁵ Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica, Bonn, 23 giugno 1979; entrata in vigore internazionale: 1° novembre 1983. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 25 gennaio 1983 n. 42, in *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 18 febbraio 1983; deposito della ratifica italiana: 26 agosto 1983.

continental shelf is limited only to the categories of such installations and structures as listed in art. 60 of the Convention”³⁶.

Salvo che non si opti per la modifica o il ritiro della dichiarazione in parola, un’eventuale normativa nazionale di dettaglio in materia di isole artificiali e impianti dovrebbe pertanto circoscrivere la definizione dei diritti esclusivi alle sole installazioni destinate a finalità economiche

³⁶ La dichiarazione è stata resa al momento della firma ed è stata poi confermata, dopo la ratifica, in data 26 febbraio 1997. Cfr. anche le dichiarazioni di tenore sostanzialmente analogo formulate dalla Germania, dai Paesi Bassi dal Regno Unito.

6. INDICAZIONI SUGLI ALTRI AMBITI DI GIURISDIZIONE ESERCITABILI NELLE AREE DI ZEE ITALIANE ALLA LUCE DELLE RILEVANTI NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE DEL MARE E DELL'AMBIENTE E DELLA GIURISPRUDENZA DI CORTI E TRIBUNALI INTERNAZIONALI

Ai sensi dell'art. 56, par. 1, lett. *b)* punti *ii)* e *iii)* CNUDM, lo Stato costiero è altresì titolare, nella propria ZEE, della giurisdizione in materia di ricerca scientifica marina e di protezione e preservazione dell'ambiente marino. Tuttavia, diversamente da quanto rilevato nella sezione precedente con riferimento alle isole artificiali, alle installazioni e alle strutture della ZEE, in questi due specifici ambiti, la giurisdizione dello Stato costiero non risulta connotata da carattere esclusivo.

La **ricerca scientifica marina** – che nel quadro della CNUDM è oggetto di una articolata disciplina contenuta nella Parte XIII – offre, al riguardo, un esempio particolarmente significativo. Infatti, dal raffronto tra l'art. 246, relativo alla ricerca scientifica marina nella piattaforma continentale e nella ZEE, e l'art. 245, concernente la ricerca scientifica nel mare territoriale, emerge con chiarezza che i diritti dello Stato costiero di regolamentare, autorizzare ed effettuare attività di ricerca scientifica marina assumono carattere esclusivo soltanto nel mare territoriale. Tale qualificazione viene invece meno nella piattaforma continentale e nella ZEE, ove l'esercizio delle medesime tipologie di diritti deve avvenire conformemente alle disposizioni della CNUDM.

La *ratio* sottesa a questa diversa qualificazione (pur rimanendo al contempo orientata a considerare preminenti gli interessi dello Stato costiero) risiede nel rilievo attribuito alla ricerca scientifica marina quale attività funzionale all'acquisizione di conoscenze fondamentali sul mare e sui suoi ecosistemi. Va del resto ricordato che la ricerca scientifica marina costituisce una delle tradizionali libertà dell'alto mare³⁷ e che, anche quando non riveste carattere puramente teorico ed è destinata ad avere applicazioni in ambiti quali lo sfruttamento economico del mare e delle sue risorse ovvero lo svolgimento di attività militari pacifiche, può contribuire all'avanzamento della conoscenza scientifica degli ambienti marini. Quest'ultimo fine è valorizzato anche dall'art. 246 CNUDM allorché delinea un apposito regime di consenso dello Stato costiero per i progetti di ricerca scientifica marina che Stati terzi od organizzazioni internazionali intendono eseguire “allo scopo di incrementare le conoscenze scientifiche dell'ambiente marino a beneficio dell'intera umanità”.

Si aggiunga che tanto la Corte internazionale di giustizia quanto il Tribunale internazionale del diritto del mare, nei pareri consultivi da essi resi in materia di cambiamento climatico, hanno fatto leva sull'art. 200 della CNUDM, relativo ai programmi di ricerca finalizzati alla protezione dell'ambiente marino, per precisare che

³⁷ Cfr. art. 87, par. 1, lett. *f)* CNUDM. È interessante osservare che la libertà di ricerca scientifica marina è enunciata anche nell'elenco di principi generali e approcci contenuto nell'art. 7 dell'Accordo collegato alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e utilizzazione sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di là della giurisdizione nazionale (BBNJ: New York, 19 giugno 2023; entrata in vigore internazionale: 17 gennaio 2026).

“States parties are required to cooperate to promote studies, undertake scientific research and encourage the exchange of information and data on marine pollution from anthropogenic GHG emissions, its pathways, risks and remedies, including mitigation and adaption measures”³⁸.

Soffermendosi più specificamente sul profilo del **consenso dello Stato costiero**, occorre anzitutto osservare che, con riferimento al mare territoriale – ossia lo spazio marino sul quale lo Stato costiero esercita la propria sovranità – la ricerca scientifica marina può essere svolta, ai sensi dell’art. 245, “solo con l’espresso consenso dello Stato costiero e alle condizioni da esso stabilite”.

Per contro, nella ZEE (così come sulla piattaforma continentale), la regolamentazione del consenso prevista dalla CNUDM è ispirata all’esigenza di evitare, proprio in considerazione delle finalità sopra richiamate, che la possibilità di condurre attività di ricerca scientifica marina da parte di Stati terzi o di organizzazioni internazionali, venga eccessivamente compressa. Ne consegue che, pur continuando a essere imprescindibile, il consenso dello Stato costiero non deve essere necessariamente “espresso”. L’art. 252 CNUDM prevede una procedura fondata sul meccanismo del **consenso tacito**, che si considera formato qualora, decorso un termine di sei mesi dalla richiesta di avviare un progetto di ricerca, lo Stato costiero non abbia manifestato il proprio dissenso.

Inoltre, ferma restando la discrezionalità dello Stato costiero tanto nel rifiutare il consenso quanto nel subordinare all’adempimento di determinate condizioni lo svolgimento di una data attività di ricerca da parte di uno Stato terzo o di una organizzazione internazionale, l’art. 246, par. 3 CNUDM esprime un chiaro *favor* per le attività di ricerca scientifica marina nella ZEE, stabilendo che “in circostanze normali gli Stati costieri concedono il proprio consenso” e che, a tal fine, essi “adottano norme e procedure per garantire che il loro consenso non venga differito o negato indebitamente”.

Negli ordinamenti interni, disposizioni che realizzano un attento bilanciamento tra la salvaguardia degli interessi dello Stato costiero e l’esigenza di consentire, nell’ambito della sua giurisdizione, lo svolgimento di attività di ricerca scientifica marina nella ZEE da parte di Stati terzi e di organizzazioni internazionali, sono state adottate, ad esempio, dalla Norvegia – con il regolamento approvato mediante il *Crown Prince Regent’s Decree of 30 March 2001*³⁹ – e dal Belgio, nell’atto sulla ZEE del 22 aprile 1999. Ad esempio, l’art. 1 dell’atto norvegese dispone che:

“The purpose of these Regulations is to promote the development and conduct of marine scientific research in accordance with the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, in order to increase scientific knowledge of the marine environment and the processes occurring there, and to ensure that such research is carried out in accordance with the legislation in force at any time on activities in Norway’s internal waters, territorial sea and economic zone and on the continental shelf”.

³⁸ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, cit., § 321 e ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, cit., § 351.

³⁹ Regulations relating to foreign marine scientific research in Norway’s internal waters, territorial sea and economic zone and on the continental shelf.

Entrambi gli atti richiamati sottolineano l'esigenza che le attività di ricerca scientifica marina si svolgano nel rispetto delle normative interne in materia di protezione dell'ambiente marino. In tal senso, l'art. 42 dell'atto belga prevede che

“In addition to the requirements to meet the conditions provided for under international law, the conduct of the marine scientific research by foreign ships in the territorial sea and the EEZ shall be subjected to Belgian legislation relating to the protection and conservation of the marine environment”.

Parimenti, con riguardo alla **protezione e preservazione dell'ambiente marino** nella ZEE, la CNUMD non configura un regime fondato soltanto sulla giurisdizione dello Stato costiero: da un lato, essa pone in capo a quest'ultimo specifici obblighi di cooperazione con altri Stati e con le organizzazioni internazionali competenti; dall'altro, riserva agli Stati di bandiera alcuni ambiti di giurisdizione sulle proprie navi operanti nella ZEE di uno Stato terzo.

Prima di soffermarsi sui profili concernenti l'esercizio della giurisdizione attribuita allo Stato costiero, appare opportuno ricordare che, successivamente alla conclusione della CNUMD, il diritto internazionale dell'ambiente ha conosciuto sviluppi di particolare rilievo, incidenti anche sulla protezione e preservazione degli ecosistemi marini.

In primo luogo, si sono progressivamente affermati approcci e principi generali che gli Stati sono tenuti a prendere in considerazione nell'attuazione degli obblighi convenzionali in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino, inclusi quelli precipuamente previsti a tal fine dalla Parte XII della CNUMD. Tra questi, limitandoci agli approcci e ai principi di recente esaminati dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo del maggio 2025, possono elencarsi: **i principi dello sviluppo sostenibile, delle responsabilità comuni ma differenziate e delle rispettive capacità, dell'equità intergenerazionale e l'approccio o principio di precauzione**⁴⁰.

In secondo luogo, si è registrata una vera e propria proliferazione di trattati multilaterali ambientali. A titolo di mero esempio, tra quelli suscettibili di incidere maggiormente sugli obblighi degli Stati costieri in materia di tutela dell'ambiente marino, in generale, e del Mediterraneo, in particolare, possono essere menzionati: la Convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento⁴¹; la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)⁴²; la Convenzione sulla diversità biologica⁴³; la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e delle regioni costiere del Mediterraneo; l'Accordo attuativo della CNUMD relativo alla conservazione e gestione delle specie ittiche altamente migratorie e transzonali; il Protocollo per la protezione del Mediterraneo contro l'inquinamento di origine tellurico⁴⁴; il Protocollo di Kyoto alla

⁴⁰ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, cit., § 172.

⁴¹ Basilea, 22 marzo 1989; entrata in vigore internazionale: 5 maggio 1992. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 18 agosto 1993 n. 340, in *Gazzetta Ufficiale* n. 204 del 31 agosto 1993.

⁴² New York, 9 maggio 1992; entrata in vigore internazionale: 21 marzo 1994. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 15 gennaio 1994 n. 65, in *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 29 gennaio 1994.

⁴³ Cfr., *supra*, nota 20.

⁴⁴ Siracusa, 7 marzo 1996; entrata in vigore internazionale: 11 maggio 2008. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 27 maggio 1999 n. 193, in *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 24 giugno 1999.

UNFCCC⁴⁵; l'Accordo di Parigi collegato alla UNFCCC⁴⁶; e l'Accordo collegato alla CNUDM relativo alla conservazione e utilizzazione sostenibile della diversità biologica marina nelle aree al di là della giurisdizione nazionale (BBNJ)⁴⁷.

Gli sviluppi del diritto internazionale dell'ambiente incidono direttamente sull'interpretazione e sull'applicazione della CNUDM, la quale, del resto, è stata formulata in termini tali da essere coordinata e armonizzata con altre regole e norme dell'ordinamento giuridico internazionale. Ciò emerge anche dal più volte richiamato parere consultivo del Tribunale internazionale del diritto del mare del maggio 2024:

“In the Tribunal’s view, coordination and harmonization between the Convention and external rules are important to clarify, and to inform the meaning of, the provisions of the Convention and to ensure that the Convention serves as living instrument”⁴⁸.

In questa prospettiva, il Tribunale ha indicato alcune modalità attraverso cui può realizzarsi tale coordinamento⁴⁹. Anzitutto, le disposizioni della CNUDM devono essere interpretate alla luce delle altre norme internazionali applicabili tra le parti, secondo il criterio dell'integrazione sistemica codificato nell'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione sul diritto dei trattati⁵⁰. Ne consegue che la CNUDM non opera in modo isolato rispetto al restante ordinamento giuridico internazionale, ma deve essere letta tenendo conto delle regole esterne pertinenti purché compatibili con essa.

Assume poi rilievo la clausola contenuta nell'art. 237 CNUDM⁵¹, che instaura una relazione di reciproca complementarità tra la Parte XII e gli altri accordi internazionali in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino. Come ha chiarito il Tribunale, le disposizioni della Convenzione non precludono l'applicazione di strumenti pattizi specifici in materia ambientale; al contempo, però, l'adempimento degli obblighi derivanti da tali strumenti deve avvenire in coerenza con i principi e gli obiettivi della CNUDM. Sicché, con specifico riferimento alle finalità del presente libro bianco, le disposizioni della CNUDM e quelle contenute negli altri strumenti internazionali applicabili alla stregua dell'art. 237

⁴⁵ Kyoto, 11 dicembre 1997; entrata in vigore internazionale: 16 febbraio 2005. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 1° giugno 2002 n. 120, in *Gazzetta Ufficiale* n. 142 del 19 giugno 2002.

⁴⁶ Parigi, 12 dicembre 2015; entrata in vigore internazionale: 4 novembre 2016. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 4 novembre 2016 n. 2014, in *Gazzetta Ufficiale* n. 263 del 10 novembre 2016.

⁴⁷ Cfr., *supra*, nota 37.

⁴⁸ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, cit., § 130.

⁴⁹ *Ibid.*, §§ 131-137.

⁵⁰ Vienna, 23 maggio 1969; entrata in vigore internazionale: 27 gennaio 1980. Provvedimento di ratifica ed esecuzione italiano: l. 12 febbraio 1974 n. 112, in *Gazzetta Ufficiale* n. 111 del 30 aprile 1974.

⁵¹ L'art. 237 CNUDM dispone: “1. Le disposizioni della presente parte si applicano senza pregiudizio degli obblighi specificamente assunti dagli Stati in virtù di speciali convenzioni e accordi precedenti in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino e di accordi che possono essere conclusi per facilitare l'applicazione dei principi generali enunciati dalla presente Convenzione. 2. Obblighi specifici assunti dagli Stati in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino devono essere assolti coerentemente con i principi generali e con gli obiettivi della presente Convenzione”.

concorrono congiuntamente a disciplinare la tutela dell'ambiente marino e orientano l'esercizio della giurisdizione dello Stato costiero nella zona economica esclusiva⁵².

Tra le disposizioni contenute negli altri strumenti internazionali rilevanti devono annoverarsi anche quelle concernenti il **contrasto agli effetti avversi del cambiamento climatico**. Invero, come precisato sia dal Tribunale internazionale del diritto del mare sia dalla Corte internazionale di giustizia, le emissioni antropiche di gas a effetto serra rientrano nella definizione di inquinamento dell'ambiente marino prevista dall'art. 1, para. 1, punto 4, della CNUDM. La Corte, dopo aver ricordato che ai sensi della Convenzione,

“pollution of the marine environment’ means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities”⁵³,

ha chiarito, allineandosi ancora con il Tribunale, che:

“anthropogenic GHG emissions constitute ‘substances or energy’ introduced by humans, either ‘directly or indirectly’ ‘into the marine environment’, and that such introduction results or is likely to result in ‘deleterious effects’. Accordingly, anthropogenic GHG emissions may be characterized as pollution of the marine environment within the meaning of UNCLOS (see Climate Change, Advisory Opinion, ITLOS Reports 2024, pp. 65-71, paras. 161-179)”⁵⁴.

Venendo ora più specificamente all'esercizio della giurisdizione dello Stato costiero in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino nella ZEE, essa si traduce in un vero e proprio **obbligo** – come sottolineato pure dal Tribunale internazionale del diritto del mare – **di adottare leggi e regolamenti idonei a prevenire, ridurre e tenere sotto controllo le diverse forme di inquinamento marino, nonché di assicurarne l'effettiva applicazione**.

La CNUDM fornisce indicazioni in merito all'esercizio della potestà legislativa e regolamentare dello Stato costiero con riguardo all'inquinamento proveniente da fonti terrestri, all'inquinamento da immissioni, all'inquinamento provocato da navi (in questo caso coordinandosi con gli Stati di bandiera), all'inquinamento da attività relative al fondo marino soggette alla propria giurisdizione e all'inquinamento di origine atmosferica e transatmosferica. Inoltre, alla luce della definizione di inquinamento dell'ambiente marino contenuta nella Convenzione e dei due recenti pareri consultivi più volte citati, tali disposizioni trovano applicazione anche rispetto ad ulteriori fenomeni di inquinamento, quali

⁵² ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, cit., § 133: Secondo il Tribunale, l'art. 237 “reflects the need for consistency and mutual supportiveness between the applicable rules”. Da notare che sul punto il Tribunale ha fatto proprie le argomentazioni sostenute da alcuni Stati nelle loro dichiarazioni scritte e orali presentate nel corso del procedimento consultivo, tra cui quelle dell'Italia (cfr. dichiarazione orale dell'Italia del 25 settembre 2024, ITLOS/PV.23/C31/18 del 25 settembre 2023, pp. 22-24).

⁵³ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, cit., § 339.

⁵⁴ *Ibid.*, § 340.

quello derivante dall'emissione antropica di gas a effetto serra, suscettibile di provocare cambiamenti climatici o surriscaldamento e innalzamento del livello delle acque marine.

Con riferimento alla potestà legislativa e regolamentare, gli articoli 207, 208, 210, 211 e 212 della CNUDM stabiliscono che essa deve essere esercitata tenendo conto “delle regole, delle norme delle procedure e delle pratiche raccomandate; concordate in sede internazionale”. Ad esempio, in relazione all'art. 207 (inquinamento da fonti terrestri), il Tribunale internazionale del diritto del mare ha chiarito che:

“Article 207 of the Convention imposes upon States three main obligations: first, the obligation to adopt national legislation; second, the obligation to take other necessary measures; and third, the obligation to endeavour to establish international rules, standards and practices and procedures. Those obligations are mostly concerned with establishing the legal framework, both national and international, necessary to prevent, reduce and control marine pollution from land-based sources”⁵⁵.

A sua volta la Corte internazionale di giustizia ha evidenziato l'integrazione tra i diversi regimi normativi internazionali, affermando che

“UNCLOS, the climate change treaties and other relevant environmental treaties, as well as the relevant obligations under customary international law, inform each other (...) States parties must therefore take their obligations under UNCLOS into account when implementing their obligations under the climate change treaties (...) just as they must take their obligations under the climate change treaties (...) into account when implementing their obligations under UNCLOS”⁵⁶.

Non è possibile, in questa sede, individuare analiticamente tutte le norme internazionali che gli Stati costieri sono chiamati a considerare nell'esercizio della potestà legislativa in materia ambientale. Può tuttavia essere chiarita la metodologia indicata dal Tribunale internazionale del diritto del mare con riferimento alla legislazione di contrasto ai cambiamenti climatici che gli Stati parti della CNUDM sono tenuti ad adottare.

Secondo il Tribunale, quando adottano normative relative all'inquinamento marino da fonti terrestri o atmosferiche, gli Stati devono prendere in considerazione le regole, gli standard e le pratiche concordate a livello internazionale, comprese quelle contenute nei principali trattati internazionali:

“In adopting laws and regulations, States are required to take into account “internationally agreed rules, standards and recommended practices and procedures”. There is no definition of this phrase in the Convention. Those rules, standards and practices and procedures encompass a broad range of norms, both binding and non-binding in nature. In the context of climate change, they include those contained in climate change treaties such as the

⁵⁵ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, cit., § 267.

⁵⁶ ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, cit., § 354.

UNFCCC and the Paris Agreement. Accordingly, States Parties to the Convention have an obligation to take into account those norms in adopting their laws and regulations to prevent, reduce and control marine pollution from GHG emission”⁵⁷.

Ciò non implica automaticamente la loro perfetta trasposizione nel diritto interno. Tuttavia, gli Stati sono tenuti a conformarsi alle norme internazionali cui sono vincolati e predisporre le misure legislative e regolamentari necessarie per darvi attuazione. Inoltre, **una volta adottate le normative nazionali devono essere effettivamente applicate (enforced) mediante attività di controllo, monitoraggio, ispezione, indagine e, se del caso, procedimenti amministrativi o giurisdizionali**. La discrezionalità degli Stati riguarda esclusivamente la scelta degli strumenti, non l’esistenza dell’obbligo di applicazione: l’inerzia nell’adozione o nell’esecuzione di tali misure comporta infatti la **responsabilità internazionale dello Stato per violazione degli obblighi derivanti dalla CNUDM**. In altri termini, secondo il Tribunale se uno Stato

“fails to take such measures, its international responsibility would be engaged for breaches of the obligations under article 213 or 222 of the Convention”⁵⁸.

Con riferimento alle pertinenti norme di diritto internazionale destinate a integrare il contenuto di quelle adottate dallo Stato costiero in materia di protezione e preservazione dell’ambiente marino, un esempio significativo è offerto proprio dalla legge italiana n. 61 del 2006, che – come già ricordato – ha autorizzato l’istituzione di **zone di protezione ecologica**, nelle quali, peraltro, l’Italia esercita giurisdizione anche ai fini della tutela del patrimonio archeologico e storico subacqueo.

La l. 61 del 2006 effettua infatti un rinvio aperto alle pertinenti norme di diritto internazionale e dell’Unione europea vincolanti per l’Italia. A sua volta, il d.P.R. n. 209 del 2011, che ha istituito la **zona di protezione ecologica nel Mediterraneo nord-occidentale, nel Mar Ligure e nel Mar Tirreno**, precisa il diritto applicabile, predisponendo altresì un regime sanzionatorio. Merita, pertanto, richiamare il contenuto degli articoli 3 e 4 del decreto, rilevando, peraltro, come correttamente non sia prevista una giurisdizione esclusiva italiana in materia di inquinamento provocato da navi, trattandosi di un ambito nel quale – come già osservato – la giurisdizione primaria resta attribuita allo Stato di bandiera.

Art. 3 — Misure di protezione dell’ambiente, degli ecosistemi marini e del patrimonio culturale subacqueo

1. Nella zona di protezione ecologica delimitata ai sensi dell’articolo 2, si applicano le norme dell’ordinamento italiano, del diritto

⁵⁷ ITLOS, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, cit., § 270.

⁵⁸ *Ibid.*, § 286.

dell'Unione europea e delle Convenzioni internazionali in vigore, di cui l'Italia è parte contraente, in particolare, in materia di:

- a) prevenzione e repressione di tutti i tipi di inquinamento marino da navi, comprese le piattaforme off-shore, l'inquinamento biologico conseguente a discarica di acque di zavorra, ove non consentito, l'inquinamento da incenerimento dei rifiuti, da attività di esplorazione, sfruttamento dei fondali marini e l'inquinamento di tipo atmosferico, anche nei confronti delle navi battenti bandiera straniera e delle persone di nazionalità straniera;
 - b) protezione della biodiversità e degli ecosistemi marini, in particolare con riferimento alla protezione dei mammiferi marini;
 - c) protezione del patrimonio culturale rinvenuto nei suoi fondali.
2. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle navi indicate all'articolo 3, comma 3, della Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (Convenzione MARPOL 73/78) ratificata dalla legge 29 settembre 1980, n. 662, e successive modificazioni, emendata con il protocollo adottato a Londra il 17 febbraio 1978, reso esecutivo dalla legge 4 giugno 1982, n. 438.

Art. 4 — Controlli e sanzioni

1. Nella zona di protezione ecologica individuata ai sensi dell'articolo 2, le autorità italiane sono competenti in materia di controlli, di accertamento delle violazioni e di applicazione delle sanzioni previste, conformemente alle norme dell'ordinamento italiano, del diritto dell'Unione europea e delle Convenzioni internazionali in vigore, di cui l'Italia è parte contraente.

In definitiva, anche alla luce di quanto richiesto dal Tribunale internazionale del diritto del mare nel parere consultivo del 2024, si suggerisce che la futura normativa nazionale di dettaglio in materia di protezione e preservazione dell'ambiente marino nelle aree italiane di ZEE si ispiri al modello delineato dal d.P.R. n. 209 del 2011.

Al contempo, salvo che non si intenda superare l'attuale zona di protezione ecologica del Mediterraneo nord-occidentale, del Mar Ligure e del Mar Tirreno, si renderà necessario procedere a un coordinamento sistematico tra i due regimi normativi.

7. INDICAZIONI SUL COORDINAMENTO DEI REGIMI GIURIDICI TRA ZEE E PIATTAFORMA CONTINENTALE

La giurisprudenza internazionale ha costantemente chiarito che i diritti sovrani sulla **piattaforma continentale** hanno natura intrinseca e automatica, in quanto esistono *ipso facto et ab initio*, indipendentemente da qualsiasi proclamazione o atto espresso dello Stato costiero, a differenza di quanto avviene per la ZEE, la cui istituzione presuppone una manifestazione di volontà statale. Tale natura affermata sin dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *North Sea Continental Shelf* (1969)⁵⁹ e ribadita, tra le altre, nelle pronunce *Libya/Malta* (1985)⁶⁰ e *Nicaragua v. Colombia* (2012)⁶¹, conserva piena rilevanza sistematica anche alla luce della CNUDM.

Nondimeno, nelle aree in cui la ZEE e la piattaforma continentale si sovrappongono spazialmente, i rispettivi regimi giuridici sono destinati a coesistere e a integrarsi funzionalmente, pur mantenendo una distinta base normativa. In particolare, mentre i diritti sovrani sulla piattaforma continentale riguardano esclusivamente le risorse naturali del fondo marino e del sottosuolo, quelli esercitabili nella ZEE si estendono, come si è visto nella sezione 3, anche alle risorse biologiche delle acque sovrastanti e ad altre attività di sfruttamento economico della zona.

Da ciò discende che, sul piano applicativo, lo Stato costiero esercita nella medesima area marittima un complesso di diritti sovrani stratificati, fondati su titoli giuridici distinti ma coordinati, che impongono una lettura sistematica delle disposizioni della Parte V e della Parte VI della CNUDM. Tale coordinamento assume particolare rilievo, da un lato, ai fini della delimitazione marittima con Stati con coste adiacenti o opposte, rispetto alla quale la giurisprudenza internazionale ha affermato l'unitarietà del metodo applicabile tanto alla ZEE quanto alla piattaforma continentale, e, dall'altro, con riferimento all'esercizio dei diritti sovrani e degli obblighi ambientali gravanti sullo Stato costiero nelle aree di sovrapposizione. In questo senso, la CNUDM e la prassi giurisprudenziale convergono nel delineare un modello integrato di gestione degli spazi marini, nel quale la distinzione tra ZEE e piattaforma continentale non si traduce in una frammentazione funzionale, ma in una distribuzione differenziata e complementare di diritti e competenze.

Tali considerazioni assumono una valenza particolare anche con riferimento al contesto italiano e alle tre aree di ZEE istituite dal d.P.R. 26 settembre 2025, n. 193. In tali aree, infatti, l'Italia esercita già, in forza del diritto internazionale generale e convenzionale, diritti sovrani sulla piattaforma continentale, segnatamente in relazione all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse del fondo marino e del sottosuolo. Con riferimento a queste ultime, l'istituzione

⁵⁹ ICJ, *North Sea Continental Shelf* (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), judgment of 20 February 1969, *I.C.J. Reports* 1969, p. 3 ss., § 19.

⁶⁰ ICJ, *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, judgment of 3 June 1985, *I.C.J. Reports* 1985, p. 13 ss., § 34.

⁶¹ ICJ, *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, judgment of 19 November 2012, *I.C.J. Reports* 2012, p. 624 ss., § 115.

della ZEE comporta dunque non la creazione *ex novo* di diritti sovrani, bensì l'ampliamento funzionale del quadro giuridico applicabile⁶².

Ne consegue che, nelle aree di ZEE italiane, le attività di esplorazione e sfruttamento delle risorse minerarie, energetiche o geotermiche del fondo marino e del sottosuolo continueranno a trovare il loro fondamento giuridico primario nel regime della piattaforma continentale, mentre le attività incidenti sulle risorse biologiche e sulle utilizzazioni economiche della colonna d'acqua saranno disciplinate dal regime della zona economica esclusiva. Tale distinzione, lungi dal dar luogo a una duplicazione di competenze, impone un esercizio coordinato dei poteri statali, anche alla luce degli obblighi di protezione e preservazione dell'ambiente marino sanciti dalla Parte XII della CNUDM, i quali trovano applicazione trasversale rispetto a entrambi i regimi.

Alla luce di tale assetto, appare opportuno che l'eventuale normativa nazionale di dettaglio in materia di ZEE contenga una **clausola espressa di coordinamento con il regime giuridico della piattaforma continentale**, volta a chiarire che l'istituzione e la regolamentazione della ZEE non pregiudicano né limitano l'esercizio dei diritti sovrani che spettano all'Italia sulla piattaforma continentale in forza degli articoli 76 e 77 della CNUDM, né incidono sulla loro natura intrinseca e automatica. Una siffatta clausola risponderebbe a esigenze di certezza giuridica e di coerenza sistematica dell'ordinamento interno con il diritto internazionale del mare, prevenendo possibili ambiguità interpretative in ordine alla base giuridica dei poteri esercitati dallo Stato costiero nelle aree in cui i due regimi si sovrappongono.

In questa ottica, una futura legge sulla gestione delle ZEE italiane dovrebbe includere un'apposita **clausola di coordinamento dei regimi giuridici della zona economica esclusiva e della piattaforma continentale** volta a chiarire che 1) le disposizioni in materia di zona economica esclusiva sono coordinate con quelle applicabili alla piattaforma continentale ai fini dell'esercizio dei diritti sovrani e della giurisdizione e che 2) qualora un'attività economica, ambientale o di sfruttamento delle risorse implichi effetti sia nella colonna d'acqua sia nel fondo marino e nel sottosuolo, le autorità competenti adottano gli atti di regolamentazione e autorizzazione in modo coerente con i principi di certezza giuridica, efficienza amministrativa e tutela dell'ambiente marino.

⁶² Nell'ordinamento giuridico italiano la regolamentazione giuridica della piattaforma continentale è prevista dalla legge 21 luglio 1967, n. 613 In Gazzetta Ufficiale n. 194 del 3 agosto 1967, come successivamente modificata dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mar, cit.

8. RACCOMANDAZIONI PER UNA FUTURA LEGGE ITALIANA SULLA GESTIONE DELLE ZEE

Alla luce dell'analisi svolta nel presente libro bianco, appare opportuno che una futura disciplina legislativa della ZEE italiana si configuri come uno strumento di attuazione consapevole e sistematica del diritto internazionale del mare, idoneo a garantire certezza giuridica, coerenza normativa e un equilibrato bilanciamento tra esercizio dei diritti sovrani e tutela degli interessi collettivi.

In primo luogo, si suggerisce che la futura legge sulla ZEE chiarisca espressamente la natura giuridica di tale spazio marino come zona *sui generis*, distinta tanto dal mare territoriale quanto dall'alto mare, nella quale lo Stato esercita diritti sovrani e specifici ambiti di giurisdizione in conformità alla Parte V della CNUDM. Una simile precisazione contribuirebbe a fornire un quadro di riferimento chiaro per l'azione amministrativa.

In secondo luogo, appare opportuno inserire una clausola esplicita di coordinamento tra il regime della ZEE e quello della piattaforma continentale, chiarendo che l'istituzione della ZEE non incide sui diritti sovrani *ipso facto* ed *ab initio* spettanti allo Stato sul fondo marino e sul sottosuolo. Tale coordinamento risulta essenziale nelle aree di sovrapposizione, al fine di garantire un esercizio coerente e integrato dei diritti sovrani, in linea con la giurisprudenza internazionale e con la prassi di Stati europei comparabili.

In terzo luogo, si raccomanda che la legge definisca in modo più puntuale il contenuto dei diritti sovrani e degli ambiti di giurisdizione esercitabili nella ZEE, distinguendo chiaramente tra diritti relativi alle risorse biologiche, diritti relativi alle risorse non biologiche e ambiti di giurisdizione in materia ambientale, di ricerca scientifica marina e di installazioni e strutture.

In quarto luogo, la futura disciplina dovrebbe integrare in modo esplicito gli obblighi internazionali di protezione e preservazione dell'ambiente marino, valorizzando il ruolo della CNUDM, della Convenzione sulla diversità biologica e degli altri accordi multilaterali pertinenti, inclusi quelli regionali. In particolare, appare raccomandabile prevedere disposizioni specifiche sulla conservazione della biodiversità marina nelle ZEE, sul ricorso alla valutazione dell'impatto ambientale per le attività potenzialmente pregiudizievoli e sull'adozione di un approccio precauzionale ed ecosistemico nella gestione delle risorse.

In quinto luogo, si suggerisce che la normativa di dettaglio continui ad assicurare un adeguato coordinamento con il diritto dell'Unione europea, tenendo conto della competenza esclusiva dell'Unione in materia di conservazione delle risorse biologiche marine e dell'applicazione delle direttive ambientali e della pianificazione spaziale marittima. Una clausola di salvaguardia in tal senso contribuirebbe a prevenire conflitti di competenza e a garantire l'unitarietà dell'ordinamento giuridico applicabile.

In sesto luogo, appare opportuno che la futura legge individui criteri generali per l'esercizio dei poteri di controllo e di *enforcement* nella ZEE, in conformità agli articoli 73 e 56 della CNUDM e alla giurisprudenza del Tribunale internazionale del diritto del mare, chiarendo i limiti e le modalità di intervento delle autorità nazionali nei confronti di attività svolte da soggetti stranieri.

Infine, si raccomanda che la disciplina legislativa della ZEE sia concepita come uno strumento dinamico, capace di adattarsi all'evoluzione del diritto internazionale del mare, del diritto internazionale dell'ambiente e delle conoscenze scientifiche. A tal fine, potrebbe risultare utile prevedere meccanismi di aggiornamento e revisione periodica, nonché forme strutturate di cooperazione internazionale e regionale, in particolare nel contesto mediterraneo.

Nel loro insieme, tali raccomandazioni mirano a orientare l'adozione di una legge sulla zona economica esclusiva che oltre a recepire le previsioni della CNUDM, che contribuisca a costruire un modello di *governance* marittima integrata, coerente con gli obblighi internazionali dell'Italia e con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'economia blu.