

Sicurezza nazionale e nuove sfide per la difesa nel contesto marittimo

ANTONIO LEANDRO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Spazi marittimi e zone di sovranità statale. Il ruolo del diritto del mare. – 3. La semantica dei concetti: «sovranità», «sovranità funzionale» e «diritti sovrani». – 4. *Segue*: la «giurisdizione in mare». Quale estensione per l'Italia? – 5. *Segue*: le «libertà» nella ZEE. – 6. Il Mar Mediterraneo come spazio marittimo «condiviso». – 7. Un necessario cambio di prospettiva: il diritto internazionale degli investimenti. – 8. La sicurezza marittima al vaglio del quadro regolatorio analizzato. – 9. Difesa e sicurezza marittima tra poteri statali e tutela degli investimenti nazionali ed esteri. – 10. Il quadro regolatorio in spazi privi di sovranità: il caso dell'*underwater* tra sfide emergenti e lacune normative. – 11. Sicurezza marittima e spazi privi di sovranità. Ruolo e obiettivi della cooperazione internazionale. – 12. Conclusioni e proposte.

1. Premessa. – Onorevoli Membri della Commissione Difesa, grato per l'audizione odierna, intendo affrontare questioni di sicurezza nazionale e difesa nel contesto marittimo, chiarendo, anche in termini problematici, quali sono i quadri regolatori della sovranità italiana in mare.

Lo farò con un approccio trasversale e sistematico senza il quale sarebbe difficile, o addirittura illusorio, delineare con precisione l'estensione del controllo italiano sui mari con particolare riguardo al rapporto tra sicurezza e investimenti nel settore marittimo.

L'accento sarà posto sulla necessità di completare l'iter di proclamazione della Zona economica esclusiva («ZEE») e sulle lacune che il diritto internazionale presenta in relazione a spazi non sottoposti alla giurisdizione italiana che nondimeno toccano interessi di sicurezza e difesa dell'Italia.

Sarà presto chiaro che il quadro regolatorio con cui confrontarci non è incorniciato nel solo diritto del mare. Senonché da questo dobbiamo necessariamente partire.

2. Spazi marittimi e zone di sovranità statale. Il ruolo del diritto del mare. – In gran parte codificato nella Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1982 (CNUDM), di cui l'Italia è parte, il diritto del mare ripartisce gli spazi marittimi sui quali gli Stati esercitano sovranità e giurisdizione (concetti sui quali torneremo). Gli Stati assumono anche obblighi e responsabilità su tali spazi. A un certo punto, però, si aprono spazi sui quali nessuno Stato può vantare prerogative di controllo.

Notoriamente, la CNUDM suddivide gli spazi marittimi in mare territoriale, zona contigua, zona economica esclusiva, alto mare, con la piattaforma continentale quale zona che comprende il fondo e il sottosuolo delle aree marine.

Il controllo dello Stato costiero varia a seconda della zona considerata, ma anche della volontà dello stesso Stato di esercitare sovranità e giurisdizione al di là del mare territoriale e della relativa piattaforma continentale.

* Professore ordinario di Diritto internazionale | Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Membro del LUISS Center for International and Strategic Studies (CISS).

La ZEE è il principale esempio di spazio sul quale gli Stati costieri possono avanzare pretese di controllo ben oltre il limite esterno del mare territoriale¹. Essa trova fondamento nell'art. 55 della CNUDM e nel diritto consuetudinario². La sua estensione può essere dichiarata fino a 200 m.n. dalla linea di base del mare territoriale. Il regime della ZEE combina diritti e responsabilità nell'ottica di un bilanciamento tra gli interessi dello Stato costiero e quelli di altri Stati.

Con legge 14 giugno 2021 n. 91, l'Italia ha espresso la volontà di dotarsi della ZEE, sebbene tale volontà non sia stata ancora concretizzata. In altri termini, l'Italia ha deciso di istituire la ZEE, ma non l'ha ancora «proclamata». Occorre definirne compiutamente i limiti esterni e, in correlazione, risolvere i problemi di delimitazione nei rapporti con tutti gli Stati «il cui territorio è adiacente a quello dell'Italia o lo fronteggia».

Sul punto torneremo. In questo momento conviene ricordare che la legge n. 91/2021, la CNUDM e lo stesso *Piano del mare* (letto nella c.d. direttrice degli «spazi marittimi») demandano la questione della delimitazione ad appositi accordi, senza tuttavia impedire all'Italia di stabilire limiti esterni provvisori e, pertanto, di individuare l'estensione dello spazio marino sul quale si stagliano gli interessi nazionali meritevoli di tutela³. Peraltro, considerata la stretta relazione con la sovranità economica esercitata sulla piattaforma continentale⁴, sia le iniziative unilaterali che i negoziati finalizzati alla conclusione di accordi di delimitazione dovrebbero modellare i confini della ZEE in coerenza con quelli già definiti della piattaforma continentale.

3. La semantica dei concetti: «sovranità», «sovranità funzionale» e «diritti sovrani». – In zone come la ZEE, lo Stato costiero esercita una sovranità «funzionale» che si distingue da quella piena esercitata sul mare territoriale. La prima deriva dal diritto internazionale e sussiste al verificarsi di determinate condizioni, ma soltanto con riguardo a specifiche materie e per gli scopi definiti dalla CNUDM. La seconda

¹ Simili pretese notoriamente risalgono a rivendicazioni espresse soprattutto dagli Stati costieri dell'America latina e confluite, ad un certo punto, in atti congiunti: v. in particolare le dichiarazioni di Santiago del 18 agosto 1952 sulla zona marittima (Cile, Ecuador e Perù), di Montevideo e Lima sul diritto del mare dell'8 maggio-8 agosto 1970 (Argentina, Brasile, Cile, Ecuador, El Salvador, Panama, Perù, Nicaragua e Uruguay) e di Santo Domingo del 9 giugno 1972 (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Repubblica dominicana, Trinidad e Tobago, Venezuela), la quale, elaborata a conclusione della conferenza dei Paesi caraibici su problemi concernenti il diritto del mare, introdusse il concetto di *mare patrimoniale*, precursore della ZEE e dell'idea di una sovranità economica stanziata oltre il limite esterno del mare territoriale. Giova ricordare, tuttavia, che la prima asserzione di prerogative dello Stato costiero su risorse del mare oltre detto limite risale ai noti *Proclami* del Presidente degli Stati Uniti d'America Truman del 28 settembre 1945, *Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea-Bed of the Continental Shelf* (Proclamation no. 2667) e *Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas* (Proclamation no. 2668).

² Sulla natura consuetudinaria del diritto di istituire la ZEE v. Corte internazionale di giustizia, sentenza 3 giugno 1985 relativa all'affare della *piattaforma continentale* (Libia c. Malta), in *ICJ Reports* 1985, p. 13 ss., par. 34.

³ Non a caso, pur in assenza di una proclamazione *tout court*, l'Italia ha cominciato a presidiare la sua ZEE lanciando l'operazione navale *Vigilanza marittima*.

⁴ Grazie alla presenza combinata di ZEE e piattaforma continentale, lo Stato costiero vanta diritti di sfruttamento, esplorazione e conservazione sulle risorse biologiche e non biologiche fino al limite esterno di tali zone: vedi di recente Cassazione civile, sez. V, sent. 30 maggio 2025 n. 14549.

rappresenta la proiezione in mare della sovranità territoriale e vede le norme internazionali porre limiti al suo esercizio in una logica di coesistenza tra Stati sovrani.⁵

Nella ZEE, ad esempio, la sovranità è funzionale al presidio diretto o indiretto di attività economiche, quali l'esplorazione, lo sfruttamento, la conservazione e la gestione delle risorse naturali situate nella massa d'acqua, nel fondo e nel sottosuolo marini.

La sovranità funzionale è genericamente composta da un nucleo di diritti attribuiti allo Stato costiero in modo esclusivo, cosicché gli altri Stati non possono vantare pretese nel medesimo ambito. D'altro canto, lo Stato costiero non può vantare altri diritti o esercitare poteri che non siano collegati allo scopo per il quale gli è attribuita la sovranità funzionale.

Quando rappresentativi di una porzione di sovranità, i diritti dello Stato costiero sono denominati «diritti sovrani». Nel caso della ZEE, tali diritti emergono anche in relazione ad attività *connesse* all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse presenti nella zona: si pensi alla produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti⁶.

4. Segue: la «giurisdizione in mare». Quale estensione per l'Italia? – Il potere dello Stato costiero di regolare determinate materie, vigilare sul rispetto delle regole adottate e giudicare i trasgressori appartiene invece al campo della c.d. «giurisdizione».

Così intesa, la giurisdizione è implicita nel concetto stesso di sovranità o di diritti sovrani. In altre parole, dove c'è sovranità o dove ci sono diritti sovrani, di norma c'è anche giurisdizione, la quale si concretizza in misure legislative, giudiziarie e coercitive, eseguite, queste ultime, per il tramite delle forze armate e di polizia dotate di competenza sugli spazi marittimi⁷.

Sorge un problema interpretativo con riguardo alla legge n. 91/2021. Essa parla soltanto di diritti sovrani come attribuiti dalle norme internazionali vigenti (art. 2), dando l'idea di estromettere le norme internazionali che riconoscono la giurisdizione dello Stato costiero nella ZEE.

Senonché, una simile interpretazione è da respingere. La giurisdizione è infatti inerente all'esercizio dei diritti sovrani e sussiste in settori funzionali a quelli in cui i diritti sovrani sono espressamente ammessi dal diritto internazionale⁸. Si pensi all'art. 56 della CNUDM. Esso attribuisce giurisdizione allo Stato costiero in materia di installazione e utilizzazione di isole artificiali, di impianti e di strutture, nonché di ricerca scientifica marina e di protezione e preservazione dell'ambiente marino. L'art. 60 conferisce poi allo Stato costiero il diritto esclusivo di costruire, di autorizzare e disciplinare la

⁵ Tale è, ad esempio, la regola che riconosce alle navi straniere il diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale.

⁶ Invero, a prescindere dalla proclamazione della ZEE, l'Italia già vanta diritti sovrani di matrice economica nelle c.d. Zone di Protezione Ecologica istituite nel Mar Tirreno e nel Mar Ligure (v. legge 8 febbraio 2006 n. 61, anche se le ZPE furono istituite nel 2011). La proclamazione di tali zone trova fondamento nella stessa base giuridica della ZEE trattandosi di forme di sovranità funzionale *sui generis* o, se vogliamo, a scala ridotta rispetto a quella riconosciuta nella ZEE.

⁷ Cfr. art. 73 della CNUDM. La disposizione pone, tuttavia, un freno al potere coercitivo dello Stato costiero vietandogli di adottare misure di restrizione della libertà personale o misure implicant la pena fisica, e prevedendo che la nave straniera sia liberata dal fermo o dal sequestro a seguito di garanzia. Tale disciplina richiede un coordinamento con il pronto rilascio di cui all'art. 292 della CNUDM.

⁸ Più coerente con il quadro regolatorio internazionale sul riparto di sovranità e giurisdizione appare il d.d.l. n. 1462/2025 recante disposizioni in materia di sicurezza delle attività subacquee: cfr. art. 2, lett. b).

costruzione, la conduzione e l'utilizzo di isole artificiali, impianti e strutture⁹. Ciascuno di questi profili implica anche l'esercizio della giurisdizione nel senso indicato in precedenza.

Con riguardo a isole artificiali, installazioni e strutture, l'art. 60 attribuisce giurisdizione anche in materia di leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari, di sicurezza e di immigrazione, andando dunque al di là della esplorazione e dello sfruttamento delle risorse, pur rimanendo nei limiti dei diritti sovrani funzionali all'una e all'altro¹⁰. La stessa disposizione assegna allo Stato costiero la facoltà di istituire zone di sicurezza intorno a tali isole, installazioni e strutture.

Ne viene che la legge n. 91/2021 non potrebbe restringere l'ambito della giurisdizione italiana così delineata dal diritto internazionale a meno di una rinuncia da parte dello Stato italiano. E una rinuncia non può evincersi da una disposizione che fa piuttosto intendere che l'Italia vanta *almeno* la giurisdizione con riguardo all'esercizio dei diritti sovrani.

In ogni caso, i diritti sovrani e la giurisdizione nella ZEE non costituiscono compartimenti stagni rispetto agli altri regimi della CNUDM. Occorre coordinarli, in particolare, con i regimi della piattaforma continentale (parte VI)¹¹, della protezione e della preservazione dell'ambiente marino (parte XII), nonché della ricerca scientifica (parte XIII), prestando attenzione alla passerella tra un regime e l'altro, e al conseguente mutamento dei diritti e degli obblighi riconducibili allo Stato costiero e agli altri Stati a seconda delle attività svolte in mare¹².

5. Segue: le «libertà» nella ZEE. – Oltre i limiti della sovranità, dei diritti sovrani e della giurisdizione dello Stato costiero, vige il regime di libertà. Beninteso, la libertà sussiste anche all'interno della ZEE con riguardo a materie sottratte ai diritti sovrani. Ciò spiega perché la ZEE presenta tratti tipici sia del mare territoriale che dell'alto mare.

Invero, la libertà dei mari nella ZEE è una libertà circoscritta alla navigazione, al sorvolo e alla posa di condotte e cavi sottomarini. Analogamente a quanto può dirsi per la piattaforma continentale, non si tratta della libertà *piena* vigente in alto mare. Chiaramente, la differenza di contenuto tra le due libertà dipende molto dal concreto operare dei diritti sovrani e della giurisdizione dello Stato costiero.

⁹ A dispetto di una certa prassi statale più estensiva, l'art. 60 attribuisce un diritto incondizionato soltanto con riferimento alle isole artificiali, mentre, con riferimento a installazioni e strutture, il diritto è sancito per i fini previsti dall'art. 56 (sfruttamento) e per altri fini economici.

¹⁰ Vedi ancora Cassazione civile, n. 14549/2025, cit., che ha interpretato la disposizione come richiamata dall'art. 80 della CNUDM in merito alle isole artificiali, alle installazioni e alle strutture situate sulla piattaforma continentale per chiarire che non si tratta di «territorio» dello Stato costiero e, di conseguenza, che quest'ultimo non esercita su tali isole, installazioni e strutture la giurisdizione (nella specie, i poteri impositivi) riveniente dalla sua sovranità territoriale, ma solo quella correlata ai diritti sovrani associati alla ZEE e alla piattaforma continentale.

¹¹ Già solo per il fatto che «*the two institutions – continental shelf and exclusive economic zone – are linked together in modern law*»: Corte internazionale di giustizia, sentenza 3 giugno 1985 relativa all'affare della *piattaforma continentale (Libia c. Malta)*, cit., par. 33.

¹² Ad esempio, il regime della ricerca scientifica varia a seconda che la ricerca sia pura o applicata, dovendosi ulteriormente distinguere, in questo secondo caso, tra ricerca per scopi economici e ricerca per scopi militari (elementi, questi, di non semplice apprezzamento a causa della frequente reciproca sovrapposizione o della circostanza che lo strumento di ricerca utilizzato si presta a doppi o plurimi usi, come accade per la raccolta dei dati).

Così, è vero che i diritti sovrani e la giurisdizione non devono pregiudicare la libertà di navigazione nella ZEE e che le zone di sicurezza devono essere debitamente segnalate, non potendo ostacolare l'utilizzo di corridoi essenziali per la navigazione internazionale. Ed è vero che le zone di sicurezza devono avere dimensione ragionevole e, comunque, un'ampiezza non superiore a 500 metri (a meno di espressa autorizzazione da parte dell'*International Maritime Organization-IMO*), purché esse servano alla sicurezza della navigazione, delle isole o delle strutture e non attentino all'uso pacifico dei mari (art. 301 della CNUDM)¹³. Ma è anche vero che, al crescere del numero di installazioni o zone di sicurezza o altri *ostacoli legittimi* alla navigazione, le libertà che gli altri Stati avrebbero in assenza di ZEE si restringono di conseguenza (e, specularmente, il controllo dello Stato costiero cresce all'aumentare di tali *ostacoli legittimi* alla navigazione di navi battenti bandiera straniera).

Analogamente, la libertà di posare condotte e cavi sottomarini (riconoscibile agli Stati esteri già in base al regime della piattaforma continentale) è condizionata dai tracciati autorizzati dallo Stato costiero (almeno per quanto riguarda le condotte) e da altre «ragionevoli» misure che questo adotta per regolamentare l'esplorazione della sua piattaforma continentale, lo sfruttamento delle sue risorse naturali e la prevenzione, la riduzione e il controllo dell'inquinamento provocato dalle condotte stesse (art. 79 della CNUDM). Peraltro, la prassi rivela che alcuni Stati subordinano al proprio consenso la posa di cavi nella ZEE (vedi, ad esempio, Cina, Cipro, India, Portogallo, Regno Unito, Russia, Stati Uniti). Se questa prassi dovesse prevalere e assurgere a regola consuetudinaria, allora anche le operazioni di riparazione e manutenzione dei cavi nella ZEE e sulla piattaforma continentale italiane sarebbero subordinate al consenso dell'Italia sebbene esse siano da considerare attività connesse alle libertà godute dagli altri Stati.

Tutto ciò rivela quanto sia urgente definire i confini della ZEE italiana.

Il raccordo tra sovranità piena o funzionale dello Stato costiero e libertà degli altri Stati presenta poi tratti particolarmente problematici in caso di *attività residuali*, ossia le attività prive di espressa menzione nella CNUDM, salvo il monito previsto dall'art. 59 di trovare un'equa soluzione qualora una controversia dovesse insorgere tra lo Stato costiero e gli altri Stati in merito alla sussistenza o meno di diritti nella ZEE. Inoltre, la disposizione impone di tenere conto dell'importanza che gli interessi in gioco hanno per la Comunità internazionale complessivamente considerata. L'esempio «classico» di attività residuali è l'esercitazione da parte di navi da guerra straniere: gli Stati sono tuttora divisi, come lo erano ai tempi delle dichiarazioni allegate all'atto di adesione alla CNUDM, tra quelli che riconoscono e quelli che negano il diritto dello Stato costiero di subordinare tali esercitazioni al proprio consenso.

6. Il Mar Mediterraneo come spazio marittimo «condiviso». – Sovranità, diritti sovrani e giurisdizione spettano allo Stato costiero e sono disciplinati, in senso limitativo

¹³ L'esatta portata dei limiti imposti allo Stato costiero nella protezione di tali zone non è chiarissima. Il caso *Arctic Sunrise* tra Paesi Bassi e Russia è emblematico. Celebrato dinanzi al Tribunale per il diritto del mare, quel caso riguardava il sequestro del *M/V Arctic Sunrise*, battente bandiera olandese, da parte delle autorità russe. Il natante era stesso messo in navigazione da Greenpeace oltre i 500 m. della zona di sicurezza istituita dalla Russia intorno alla piattaforma petrolifera di Gazprom situata nel Mare Artico russo (cfr. ordinanza del 22 novembre 2013 relativa all'affare dell'*Arctic Sunrise* (*Paesi Bassi c. Russia*) (*domanda di indicazione di misure provvisorie*)).

o espansivo avendo lo spazio e gli interessi del singolo Stato come prospettiva principale, in una logica - si diceva - di coesistenza tra Stati sovrani.

La CNDUM muta prospettiva quando più Stati costieri vantano pretese di controllo su mari chiusi o semichiusi in cui le zone marittime si sovrappongano o si affianchino in aree così limitate da non consentire, ad esempio, la proclamazione di alcuna ZEE fino a 200 m.n. dalla linea di base del mare territoriale. È il caso del Mar Mediterraneo.

A tal proposito, gli articoli 123 e 300 della CNUDM, letti congiuntamente, pongono una regola ordinatoria che pare imporre agli Stati rivieraschi di risolvere in buona fede – eventualmente per il tramite delle organizzazioni internazionali regionali cui appartengono – anche i problemi di delimitazione delle rispettive zone di sovranità e giurisdizione, assumendo al riguardo un atteggiamento di cooperazione e reciproca comprensione.

Quella regola ordinatoria, solo a tratti rispettata, dovrebbe caratterizzare il dialogo dell'Italia con i Paesi rivieraschi del Mediterraneo ad essa più prossimi nella allocazione delle rispettive ZEE, sulla falsariga di quanto è avvenuto con la Grecia e la Croazia in occasione degli accordi di delimitazione conclusi, rispettivamente, il 9 giugno 2020¹⁴ e il 24 maggio 2022.¹⁵

In ogni caso, come si è visto, l'Italia può procedere con la proclamazione di confini provvisori della sua ZEE, senza pregiudicare il buon esito dei negoziati con gli Stati costieri confinanti.

7. Un necessario cambio di prospettiva: il diritto internazionale degli investimenti.

– Il quadro regolatorio della sovranità italiana, specialmente in relazione al nesso attività economiche marittime-sicurezza-difesa, impone ora il confronto con regole racchiuse nel c.d. diritto internazionale degli investimenti e con la circostanza che molti trattati bilaterali sull'investimento conclusi dall'Italia (meglio noti con l'acronimo inglese «BIT») includono le zone marittime nel concetto di «*territorio*» al quale essi si applicano.

Intendiamoci, i BIT accolgono nozioni vaghe e aperte che parlano di zone marittime sulle quali gli Stati esercitano sovranità, diritti sovrani o giurisdizione secondo il diritto internazionale¹⁶. Altri BIT prevedono definizioni di «territorio» che menzionano espressamente talune zone marittime, come la ZEE¹⁷. Compaiono anche nozioni molto concise, quasi laconiche, come quella dell'art. 1 del BIT con la Tunisia del 17 ottobre 1985 che definisce il territorio come «*le territoire*» rispettivamente di Italia e di Tunisia, rendendo possibile l'inclusione delle zone marittime soltanto attraverso un'interpretazione sistematica con il contesto *esterno* del trattato ai sensi dell'art. 31, par. 3, lett. c) della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati e, attingendo, dunque, il significato di *territorio* da altri BIT.

¹⁴ Reso esecutivo con legge di autorizzazione alla ratifica 1° giugno 2021 n. 93 e in vigore dall'8 novembre 2021.

¹⁵ Reso esecutivo con legge di autorizzazione alla ratifica 15 maggio 2023 n. 62 e in vigore dal 15 aprile 2024.

¹⁶ V. art. 1 n. 4 del BIT con l'Albania del 12 settembre 1991, art. 1 n. 6 del BIT con l'Egitto del 2 marzo 1989 e art. 1 n. 4 del BIT con la Libia del 13 dicembre 2000. Il BIT con l'Albania parla di «zone marine e sottomarine sulle quali le Parti Contraenti hanno sovranità od esercitano, in base al diritto internazionale, diritti sovrani di giurisdizione», mentre quello con la Libia di «terra o mare, incluso il fondo del mare, il sottosuolo e lo spazio sovrastante e su quanto ogni Parte Contraente esercita la sua sovranità e la sua giurisdizione in virtù del diritto internazionale».

¹⁷ Es. art. 1 n. 6 nel BIT con la Turchia del 22 marzo 1995.

BIT come quello concluso con la Cina il 28 gennaio 1985 ricorrono invece a protocolli interpretativi per chiarire il significato delle nozioni dell'accordo principale, facendo menzione delle zone marittime in un'accezione analoga a quella di BIT che annoverano tali zone nella definizione di territorio.

Esistono poi BIT la cui definizione di «territorio» varia a seconda della Parte contraente¹⁸, e BIT che prevedono definizioni più ristrette di «territorio» in relazione agli spazi marittimi¹⁹.

Come base per futuri negoziati, il modello italiano BIT 2024 include gli spazi marittimi nella nozione di «territorio»²⁰.

Non va dimenticato che l'UE ha competenza esclusiva in materia di investimenti diretti ai sensi degli articoli 3, lett. e), 206 e 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione («TFUE»)²¹. D'altro canto, l'UE è priva di competenze sulla estensione e sulla delimitazione della sovranità in mare. Di conseguenza, le competenze dell'UE nel campo degli investimenti in mare, inclusa la conclusione di nuovi BIT con Stati terzi eventualmente tramite apposite autorizzazioni ai singoli Stati membri, si estendono sugli spazi marittimi sui quali gli Stati membri hanno sovranità o giurisdizione secondo il diritto internazionale²².

Ora, se gli spazi marittimi fungono da *territorio* ai fini applicativi degli obblighi in materia di investimento, la nozione in sé di investimento estero diretto, accolta negli

¹⁸ Ad esempio, l'art. 1 (4) del BIT tra Italia e Marocco del 18 luglio 1990 stabilisce: «*Le terme "territoire" désigne : a) pour le Royaume du Maroc : le territoire du Royaume du Maroc y compris toute zone maritime située au-delà des eaux territoriales du Royaume du Maroc et qui a été ou pourrait être par la suite désignée par la législation du Royaume du Maroc relatifs au fond de la mer et au sous-sol marin ainsi qu'aux ressources naturelles, peuvent s'exercer. b) pour la République Italienne : le territoire de la République italienne délimité par les frontières terrestres y compris "les zones maritimes". Celles-ci comprennent les zones maritime et sous-marines sous la souveraineté de l'Italie et sur lesquelles celle-ci exerce, conformément au droit international, les droits souverains et juridictionnels.*».

¹⁹ Ad esempio, ai sensi dell'articolo II, par. 4, del BIT tra Italia e Repubblica delle Filippine del 17 giugno 1988, il termine «territorio» indica la terra e il mare territoriale. Quest'ultimo comprende le acque territoriali e il sottosuolo marino sui quali le Parti contraenti esercitano la loro sovranità, i loro diritti sovrani o i loro diritti giurisdizionali conformemente al diritto internazionale

²⁰ L'art. 2 stabilisce che: «*"territory" means the part of a land area, internal and territorial waters, air space above them, the sea area outside the territorial waters, including the seabed and subsoil on which the Party exercises sovereign rights, and subject to its jurisdiction, according to international law.*».

²¹ Altre sono, poi, le competenze che l'Unione esercita in materie correlate agli investimenti diretti nelle zone marittime: v. ad esempio, la direttiva 94/22/CE del 30 maggio 1994 relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (attuata in Italia con d.lgs. 25 novembre 1996 n. 625, successivamente modificato). Una correlazione sussiste altresì nel campo della pesca alla luce delle competenze sfociate nella Politica Comune della Pesca di cui al regolamento (UE) n. 1380/2013 dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio.

²² Alcuni trattati sugli investimenti e sul commercio conclusi dall'UE hanno un ambito spaziale esteso agli spazi marittimi: si pensi al *Comprehensive and Economic Trade Agreement* («CETA») con il Canada del 30 ottobre 2016. V., con riferimento all'accordo in generale, l'art. 1.3 (*Geographical scope of application*) e, con riferimento al Capitolo 8 dedicato agli investimenti, l'art. 8.1 (*Definitions*) nonché la nota 5 di richiamo ivi inserita che, «*for greater certainty*», menziona la ZEE nel significato di *territory*. L'accordo è in stato di applicazione provvisoria dal 21 settembre 2017.

stessi trattati, include agevolmente tipiche attività economiche svolte in mare, sul suolo e nel sottosuolo marino²³.

Combinando le due nozioni, e limitando qui il discorso all'essenziale, se l'investitore è uno straniero avente la nazionalità di uno Stato con il quale l'Italia ha concluso un BIT, e l'investimento è svolto nel «territorio marittimo italiano» come innanzi qualificato²⁴, allora quel BIT stabilirà diritti ed obblighi tanto per l'Italia, quale Stato ospite, quanto per l'investitore in questione.

In definitiva, l'Italia, come Stato ospite dell'investimento, esercita poteri e assume obblighi in materia di investimenti nel settore marittimo se ha sovranità, diritti sovrani e giurisdizione in conformità alla CNUDM sulle zone marine nelle quali l'investimento ha luogo.

8. La sicurezza marittima al vaglio del quadro regolatorio analizzato. – Abbiamo ora gli strumenti minimi necessari per declinare il discorso sul rapporto tra sovranità e sicurezza marittima. Preliminarmente, conviene descrivere contenuti e finalità di quest'ultima.

La sicurezza marittima si pone nel solco di strategie che l'Unione europea ha elaborato per rendere i mari e gli oceani «aperti, protetti e sicuri per lo sviluppo economico, il libero scambio, i trasporti, la sicurezza energetica, il turismo e il buono stato dell'ambiente marino»²⁵. Attualmente, la sicurezza marittima include molteplici ed eterogenei interessi riconducibili a vecchie e nuove minacce al (o provenienti dal) mare, come, ad esempio, i traffici illeciti via mare, il terrorismo e altri atti illeciti contro navi, passeggeri, equipaggio, merci, porti, installazioni *off-shore*, infrastrutture subacquee, o, ancora, la pesca illegale, non dichiarata o non regolamentata, la sicurezza ambientale, le problematiche del cambiamento climatico e dell'inquinamento, etc.

La sicurezza è di assoluto rilievo nei processi di sviluppo economico marittimo. D'altro canto, a seguito dell'improvviso e poderoso interesse per il binomio difesa-sicurezza, si sta parlando di una *security transition* che affiancherà quella digitale ed energetica in molte politiche di investimento, incluse quelle del settore marittimo²⁶.

Orbene, la sicurezza marittima assume un doppio ruolo in questi processi di sviluppo e transizione geoeconomica. Per un verso, essa costituisce un *valore*, un bene da proteggere nella elaborazione della *governance* dei mari. Per altro verso, essa

²³ V., ad es., l'art. 1 n. 1, lett. e) del BIT con l'Albania, del BIT con la Libia e del BIT con la Tunisia; v. art. 8.1 (*Definitions*) del CETA.

²⁴ Naturalmente, obblighi e poteri dello Stato ospite rispetto all'investimento estero dipendono dalla circostanza che quest'ultimo sia stato regolarmente ammesso. Ciò può dipendere a sua volta da autorizzazioni e concessioni in relazione agli spazi marittimi interessati. Pensando alla ZEE, l'art. 60 della CNUDM conferisce allo Stato costiero il diritto esclusivo di autorizzare la costruzione e l'utilizzo di *impianti* nella ZEE: tali atti rappresentano condizioni imprescindibili per l'insediamento dell'investimento a seguito dei quali potrà applicarsi il regime dei BIT o di altra normativa internazionale ed europea concernente il rapporto tra l'Italia e l'investitore straniero.

²⁵ Cfr. *Strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea* (doc. n. 11205/14 del 24 giugno 2014), par. 1. La strategia, riveduta nelle conclusioni del Consiglio del 24 ottobre 2023, è in fase di attuazione. Ad essa ha fatto seguito il Piano d'azione del 16 dicembre 2014 (doc. n. 15658/14), riveduto il 26 giugno 2018 (doc. n. 10494/18) e il 24 ottobre 2023 (doc. n. 14280/23). Il tema della sicurezza marittima è oggetto anche del Libro Bianco sulla *Difesa Europea - Preparati per il 2030* pubblicato dalla Commissione europea il 19 marzo 2025, con particolare riguardo alle minacce ibride, alla semplificazione della *military mobility*, alla *border protection* e alla costituzione di partenariati con Stati terzi.

²⁶ V. ancora il Libro Bianco sulla *Difesa Europea - Preparati per il 2030*, cit., p. 16 ss.

costituisce un *mezzo indispensabile* per realizzare sia le politiche protese alla tutela di interessi generali riconducibili alle comunità costiere e marittime, sia le politiche volte a proteggere settori strategici dall'interferenza esterna senza pregiudicare la propensione ad attrarre e proteggere investitori stranieri attivi nel settore marittimo.

Attualizzando il punto, può dirsi che qualsiasi *Piano del mare* è vano senza appropriate difese della sicurezza marittima come *valore*, e senza un uso appropriato della sicurezza marittima come *mezzo*.

Occorre approfondire l'argomento mantenendo l'approccio trasversale «diritto del mare-diritto degli investimenti» adottato finora.

9. Difesa e sicurezza marittima tra poteri statali e tutela degli investimenti nazionali ed esteri. – Intesa come *valore* da proteggere, la sicurezza rappresenta, infatti, un interesse generale la cui protezione può giustificare l'esercizio di poteri dello Stato costiero sugli spazi di sovranità marittima fino al punto da orientare, condizionare, ma anche comprimere, gli investimenti nazionali ed esteri.

In particolare, ragioni di sicurezza nazionale e difesa, possono innescare la c.d. *security exception* prevista da norme internazionali che regolano il commercio e gli investimenti, a cominciare dai BIT poc'anzi menzionati. La *security exception* giustifica, a sua volta, l'esercizio di poteri regolatori che, in ultima analisi, delimitano il vero ambito nel quale gli investitori possono operare e sono tutelati²⁷.

Di contro, intesa come *mezzo* per proteggere gli investimenti, la sicurezza marittima consente all'Italia di rispettare la c.d. *full protection and security*²⁸ che va assicurata all'investitore nel *territorio* in cui l'investimento ha luogo, una volta che l'investimento è stato autorizzato. La *full protection and security* si concretizza, ad esempio, nell'obbligo di protezione *fisica* di installazioni e strutture *off-shore*, ovvero di infrastrutture sottomarine quali cavi e condotte che percorrono i fondali sottoposti alla sovranità italiana. Va da sé che questo specifico obbligo di protezione vale sia per le attività straniere negli spazi sovrani italiani sia per le attività italiane in spazi sovrani stranieri e vede mutare il suo titolare a seconda dello Stato ospite nel quale l'investimento ha luogo. Ed è un obbligo che non è previsto dal diritto del mare, a meno che obblighi più generali impongono la sicurezza degli spazi marini: si pensi agli obblighi in materia ambientale.

10. Il quadro regolatorio in spazi privi di sovranità: il caso dell'*underwater* tra sfide emergenti e lacune normative. – In assenza di sovranità, diritti sovrani e giurisdizione come intesi nel diritto del mare e rilevanti nel diritto degli investimenti, sorge la questione di quale sia il quadro regolatorio dei poteri statali in mare tenendo conto che alcune attività toccano interessi di sicurezza e difesa di più Stati senza soluzione di continuità tra spazi sovrani e spazi privi di sovranità.

Il principale esempio proviene dalla dimensione subacquea.

Se si può dire che le attività di navigazione connesse alle attività subacquee rientrano nella competenza dello Stato di bandiera, altre attività rischiano di sfuggire al controllo dello Stato. Ad esempio, i cavi e le condotte che trasportano le materie prime, le fonti di energia e le comunicazioni via Internet rientrano nel controllo degli Stati costieri fino

²⁷ V. ad esempio, l'art. 8.9, par. 1 (*Investment and regulatory measures*) del CETA.

²⁸ Tra gli strumenti già menzionati, v. l'art. 3 del BIT tra Italia e Libia, e l'art. 8.10 del CETA.

a un certo punto. Per la parte massiccia che giace in spazi liberi, il quadro normativo di diritti e responsabilità è lacunoso.

Le norme internazionali riguardanti l'Area, il patrimonio archeologico, culturale e storico subacqueo, l'ambiente marino, ben si adattano alla *governance* delle attività subacquee, ma limitatamente agli interessi tutelati da quelle norme. L'attività subacquea in sé e la sua sicurezza non vi rientrano.

Analogamente, il recente accordo sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale adotta un approccio olistico per la gestione delle attività in alto mare che, tuttavia, non può coprire tutti gli interessi degli Stati legati al controllo e alla sicurezza degli spazi subacquei²⁹.

A livello universale, la CNUDM, da un lato, autorizza gli Stati a posare cavi e condotte sottomarine sul fondo dell'alto mare (nel rispetto del regime applicabile alla piattaforma continentale: articolo 112), ma, dall'altro, obbliga gli Stati soltanto a introdurre ipotesi di reato in caso di rottura o danneggiamento di condotte o cavi procurati dalle navi battenti la loro bandiera o da persone soggette alla loro giurisdizione ogniqualvolta il fatto generatore del danno sia doloso o commesso con negligenza colposa (art. 113)³⁰. Lo stesso obbligo copre le infrastrutture localizzate nella ZEE ai sensi dell'art. 58, par. 2, CNUDM.

L'articolo 114, a sua volta, impone agli Stati di prevedere che persone soggette alla loro giurisdizione, le quali siano proprietarie di un cavo o una condotta sottomarina in alto mare e che, durante la posa o la riparazione di tale cavo o condotta, causino un'interruzione o il danneggiamento di un altro cavo o condotta, sostengano il costo delle riparazioni.

L'art. 115 impone di introdurre a livello nazionale l'obbligo di indennizzare i proprietari di navi che dimostrino di aver sacrificato un'ancora, una rete o qualsiasi altro attrezzo da pesca, al fine di evitare danni a una condotta o a un cavo sottomarino. Il proprietario del cavo o della condotta dovrebbe pagare l'indennizzo a condizione che il proprietario della nave abbia adottato ogni ragionevole misura di precauzione.

Indubbiamente, tali disposizioni possono risultare utili nella ricostruzione del quadro regolatorio dell'*underwater*. Senonché, tutto il regime della CNUDM e le corrispondenti norme nazionali si applicano a situazioni che rientrano nella competenza dello Stato di bandiera o dello Stato alla cui giurisdizione il trasgressore o il danneggiato è sottoposto. Inoltre, sebbene la CNUDM imponga di reprimere le condotte del trasgressore, le relative norme interne di attuazione non sono uniformi, variando da Stato a Stato in termini di prescrizioni e pene. Peraltro, pochi Stati hanno adottato normative di dettaglio al riguardo.

Nel caso della protezione dei cavi telegrafici sottomarini, esiste un trattato internazionale risalente al 1884 (Convenzione di Parigi del 14 marzo 1884) che, pur in grado di accogliere con uno sforzo interpretativo la fattispecie dei «cavi Internet», mal

²⁹ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction (BBNJ Agreement)* adottato il 19 giugno 2023, ma non ancora in vigore.

³⁰ Fanno eccezione le rotture o i danneggiamenti causati da persone che hanno agito al solo scopo di salvare se stesse o la propria nave, purché abbiano preventivamente preso le precauzioni necessarie ad evitare rotture o danneggiamenti.

si adatta alle esigenze degli odierni operatori del mare e allo sviluppo delle tecnologie. Inoltre, la Convenzione vincola soltanto 36 Stati³¹.

Di certo, il diritto di inseguimento consente agli Stati costieri di perseguire in alto mare gli autori di illeciti commessi nelle loro zone sovrane. I legami giurisdizionali dello Stato costiero possono anche estendersi in base a convenzioni internazionali in materia penale. Si tratta, tuttavia, pur sempre di espressioni dei poteri dello Stato costiero.

Quanto, poi, allo Stato di bandiera, confidare sul suo intervento o sulla sua responsabilità in spazi marittimi privi di sovranità ha poco senso quando il danno ai cavi è causato da navi battenti «bandiere di comodo» o da navi appartenenti alle c.d. «flotte ombra» considerato che, in casi del genere, gli Stati interessati non vogliono o non possono esercitare un controllo efficace sulle navi di bandiera.

11. Sicurezza marittima e spazi privi di sovranità. Ruolo e obiettivi della cooperazione internazionale. – La sicurezza pone peculiari problemi in spazi privi di sovranità sebbene essa sia oggetto di forte interesse per la Comunità internazionale e i singoli Stati. Prendiamo ancora il caso di condotte e cavi sottomarini, i quali, come si è visto, toccano gli interessi di molteplici Stati senza soluzione di continuità tra spazi sovrani e spazi privi di sovranità. Basti pensare che i sabotaggi dei gasdotti *North Stream* e *BalticConnector* hanno suscitato forti preoccupazioni oltre la cerchia degli Stati costieri più vicini agli eventi.

Lo stesso dicasi per la sicurezza delle rotte commerciali, sol pensando alla crisi nel Mar Rosso.

In casi del genere, in assenza di sovranità, diritti sovrani e giurisdizione dello Stato costiero, la sicurezza – intesa come *valore* e come *mezzo* nel senso poc'anzi indicato – dipende necessariamente da un'efficace cooperazione internazionale. E una cooperazione efficace dipende a sua volta dalla volontà degli Stati e delle organizzazioni internazionali di radunare le forze e istituire strumenti che facciano funzionare la sicurezza come *valore* e *mezzo* anche in spazi che esulano dal controllo diretto degli Stati costieri.

Una via potrebbe essere quella di estendere e regolamentare a livello multilaterale la pratica di istituire *zone di sicurezza sovrane*. In altri termini, gli Stati potrebbero istituire e condividere *aree di protezione congiunta delle infrastrutture subacquee* ovvero *aree di protezione congiunta delle rotte commerciali* in modo tale che l'Italia, ad esempio, abbia il controllo sulla porzione di infrastruttura o rotta rientrante nella sua sovranità ed estenda l'interesse nazionale su infrastrutture e rotte localizzate in alto mare – quando, ad esempio, l'infrastruttura è gestita da società italiane ovvero la rotta è solcata da navi battenti bandiera italiana o con un carico proveniente da o destinato all'Italia – ma realizzando tutto ciò in base a regole condivise con gli altri Stati interessati. Spetta alle organizzazioni internazionali (siano esse generaliste, come l'*IMO*, o specialistiche/ibride come l'*International Cable Protection Committee-ICPC*) lavorare affinché ciò accada.

Un'altra opzione è quella di lanciare operazioni militari congiunte, ancora di più in mari semi-chiusi, come il Mar Mediterraneo, in cui gli interessi di sicurezza sono maggiormente condivisi tra gli Stati rivieraschi rispetto ad altre aree. L'organizzazione di operazioni militari congiunte presuppone che gli Stati concordino nel perseguire ragioni di sicurezza su base multilaterale piuttosto che unilaterale. L'Operazione *Fondali sicuri*

³¹ L'Italia è parte contraente.

avviata dalla Marina Militare per intensificare la sorveglianza subacquea dopo il danneggiamento dei gasdotti nel Mar Baltico, avvenuto a fine settembre 2022, potrebbe fungere da base per un'operazione multilaterale con ambito spaziale più ampio. In alternativa al lancio di operazione *ad hoc*, si potrebbero destinare al presidio dell'*underwater* operazioni già avviate per altri scopi (ad es. Operazione Atalanta e Operazione Aspides³²), sempreché questi ultimi già non assorbano tutte le energie delle unità navali coinvolte.³³

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite potrebbe affrontare la questione ogni volta che accerti una minaccia alla pace negli attacchi contro le infrastrutture subacquee o le rotte commerciali internazionali. Un «precedente» può ricavarsi dalle operazioni che il Consiglio di sicurezza avviò nel 2008 contro la recrudescenza della pirateria al largo delle coste somale o, non molto tempo dopo, a sostegno dell'embargo contro la Libia: gli Stati furono autorizzati a fermare, abbordare e ispezionare navi straniere finanche nella ZEE o in alto mare senza il consenso dello Stato di bandiera e alcuni di essi istituirono (sotto l'egida della NATO o dell'UE) operazioni militari congiunte volte ad attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

12. Conclusioni e proposte. – Gli spazi marittimi sottoposti alla sovranità, ai diritti sovrani e alla giurisdizione dello Stato costiero sono regolati da disposizioni di diritto del mare e di diritto internazionale degli investimenti che offrono un quadro regolatorio complesso, ma lineare e in grado di dare risposte agli interessi generali e individuali che, talvolta in conflitto tra loro, circondano le attività in mare.

Incertezza e lacune normative caratterizzano invece gli altri spazi *liberi* da sovranità, diritti sovrani o giurisdizione dello Stato costiero.

Già questo dato dovrebbe indurre l'Italia a concludere quanto prima l'iter di proclamazione della ZEE affinché la certezza giuridica si espanda il più possibile su spazi nei quali l'Italia intende esercitare sovranità e giurisdizione su attività marittime di interesse nazionale o controllare attività che possano minacciare i suoi interessi di sicurezza e difesa³⁴.

Ritornando su spazi *liberi*, poiché il multilateralismo sta vivendo una forte turbolenza geopolitica, escogitare soluzioni normative non è per nulla semplice. La «regola della bandiera» sopperisce poco efficacemente e, comunque, in parte. Dal canto loro, le

³² L'Operazione EUNAVFOR Aspides già rende «presente» l'Italia e l'UE in spazi marittimi lontani nei quali sono localizzati cavi o condotte di interesse nazionale. Giova ricordare che Aspides, occasionata dagli attacchi degli Houthis nel Mar Rosso, opera, in particolare, per accompagnare le navi mercantili negli stretti di Bab el-Mandeb e Hormuz, nel Mar Rosso stesso, nel Golfo di Aden, nel Mar Arabico e nel Golfo di Oman. Essa si raccorda con l'Operazione Atalanta, concepita contro la pirateria marittima. Peraltro, vista l'area di competenza, le due operazioni potrebbero essere destinate a presidiare le infrastrutture subacquee presenti nella regione del *Gulf Cooperation Council* (GCC) e realizzare ciò che le conclusioni del Consiglio UE del 2022 sulla partnership con il Golfo definiscono «Presenza marittima coordinata nell'Oceano Indiano nord-occidentale».

³³ In parallelo, le operazioni di sorveglianza marittima potrebbero fungere da strumenti di *capacity building* in favore degli Stati costieri. In tale direzione l'Italia è attiva: si pensi alla presidenza del gruppo *G7++ Friends of the Gulf of Guinea*, il quale ha il compito di facilitare il dialogo tra le Marine Militari di quei Paesi al fine di rendere più efficace la repressione dei crimini in mare.

³⁴ Vi è urgente bisogno di certezza in questo senso anche in vista dell'adozione del d.d.l. n. 1462/2025 recante disposizioni in materia di sicurezza delle attività subacquee: alcune di queste disposizioni si applicano o riferiscono alla ZEE italiana, presupponendone definiti sia l'ambito che i confini.

operazioni militari di sorveglianza, pur importanti anche in ottica di *naval diplomacy*, di certo non possono svolgere funzioni regolatorie o nomofilattiche.

L'esigenza di offrire un quadro normativo chiaro e uniforme in tali spazi è tuttavia pressante allorché in essi si espandono, senza soluzione di continuità, interessi riconducibili agli Stati e alla Comunità internazionale nel suo insieme.

Il pensiero corre ancora all'*underwater*³⁵. Le organizzazioni internazionali che si occupano di subacquea (ONU, IMO, NATO, UE, ICPC, per menzionare citare le più significative) dovrebbero fornire assistenza alle parti interessate non solo attraverso operazioni di sorveglianza marittima – se questa opzione rientra nelle loro competenze – ma anche individuando possibili soluzioni per colmare il vuoto normativo.

Ma come procedere al cospetto di un multilateralismo imbrigliato dalla contrapposizione o giustapposizione di interessi unilaterali o polarizzati?

Il punto di partenza risiede nel dialogo tra «settore privato» e «autorità pubbliche». Esso è il solo che consente di delineare al meglio gli interessi in gioco e gli strumenti per comporli in modo soddisfacente. Va da sé che il «settore privato» vede nella sicurezza marittima il presupposto per il corretto e fruttuoso esercizio di attività economiche, mentre il «settore pubblico» è responsabile della sicurezza e, dunque, del bilanciamento tra tutela delle attività economiche private e protezione degli interessi della collettività.³⁶

Nel solco del *Piano del mare*, nonché della istituzione del *Polo Nazionale della Dimensione Subacquea* e, in prospettiva, dell'ASAS (Agenzia per la Sicurezza delle Attività Subacquee), l'Italia potrebbe farsi carico di riunire stakeholder istituzionali (pubblici e privati) anche a livello internazionale al fine di elaborare strumenti efficaci destinati alla sicurezza delle infrastrutture subacquee. E in tale direzione potrebbe operare la menzionata ASAS, in ossequio alla funzione assegnatole dal d.d.l. n. 1462/2025³⁷.

Il *punctum dolens*, però, è sempre lo stesso: scegliere obiettivi, percorsi e strumenti che siano realisticamente compatibili con un multilateralismo debole e poco proteso a sfociare in atti vincolanti per gli Stati.

Bene, l'approccio trasversale e sistematico adottato in questa audizione potrebbe offrire una soluzione, mutando prospettiva, non già, questa volta, passando da un gruppo di regole all'altro (come fatto in precedenza al momento di lasciare le lenti del diritto del mare per indossare quelle del diritto degli investimenti), ma mutando la visuale sui metodi di produzione delle regole.

Potrebbe infatti rivelarsi utile uno strumento internazionale che non imponga regole vincolanti, ma funga da guida per gli Stati desiderosi di rimuovere, o almeno ridurre, l'incertezza dei quadri regolatori di spazi che, come ormai chiaro, pur privi di sovranità, sono nondimeno oggetto di interesse generale.

³⁵ V. Assemblea Generale ONU, «Oceans and the law of the sea» (doc A/79/L.37, 3 dicembre 2024), punti da 171 a 173.

³⁶ Si vedano al riguardo gli accordi quadro di collaborazione tra la Difesa e ENI, Terna, SAIPEM, ENEL, SNAM, TAP-AG e Prysmian.

³⁷ Vedi art. 6, lettere a), del d.d.l. n. 1462/2025, che assegna all'Agenzia la funzione di coordinamento della cooperazione internazionale ed europea nella materia subacquea, ed n), che parla di promozione di accordi internazionali, nonché di conclusione di intese tecniche con istituzioni, enti e organismi di altri Paesi anche con il coinvolgimento del settore privato.

Pensando ancora alla dimensione subacquea, una serie di «*Principles*» sull'*Underwater* potrebbero fare al caso.

Gli Stati potrebbero avvalersene, eventualmente per il tramite di organizzazioni internazionali, per forgiare o rivedere la normativa nazionale su base comune, senza doverlo fare in ottemperanza a obblighi internazionali e, ancor prima, senza dover attendere, spesso invano, che un consenso si formi sul testo di un trattato multilaterale universale. Sarebbero piuttosto spinti dall'interesse condiviso di regolamentare su base armonizzata l'installazione, la gestione e la sicurezza di infrastrutture che si espandono al di qua e al di là della loro sovranità trasportando *beni* ormai divenuti di prima necessità.

A differenza di normative squisitamente dedicate all'interesse nazionale (come quelle del d.d.l. n. 1462/2025 in procinto di adozione), i *Principles* potrebbero raccogliere buone pratiche sull'esercizio coordinato della sorveglianza marittima insieme a regole che ne attribuiscono l'onere tenendo conto della nazionalità o multinazionalità delle infrastrutture e del relativo gestore. I *Principles* fungerebbero anche da guida per il «settore privato»³⁸.

Una simile soluzione di *soft law* richiede ben altro approfondimento e andrebbe articolata in dettaglio, ma essa, già a prima vista, rappresenta una valida opzione di cui l'Italia potrebbe farsi carico nel contesto internazionale più adeguato, almeno fino a quando il multilateralismo non sarà nuovamente in grado di escogitare strumenti vincolanti per colmare le lacune del quadro regolatorio del mare.

³⁸ Il presente intervento ha toccato tematiche di diritto internazionale pubblico, ma la dimensione subacquea ha importanti implicazioni anche di diritto internazionale privato considerato che essa, da un lato, è fisiologicamente transfrontaliera e, dall'altro, è costellata da numerosi rapporti di diritto privato e commerciale che investono l'intera catena di valore delle infrastrutture, dalla costruzione alla manutenzione, fino ai contenuti di dati e beni trasportati. Di conseguenza, l'attività subacquea solleva anche problemi di giurisdizione, di legge applicabile e di riconoscimento o esecuzione di sentenze straniere con riguardo a controversie tra lo Stato e l'impresa che opera nel settore, ovvero tra le imprese stesse. Tali problemi sono acuiti dalla continuità della infrastruttura in spazi sottoposti a ordinamenti giuridici differenti ovvero in spazi privi di sovranità. Inoltre, la sicurezza delle infrastrutture potrebbe avere un impatto sulla disciplina privatistica sia sotto il profilo dell'ordine pubblico internazionale, sia giustificando l'intervento di norme di applicazione necessaria su singoli o svariati profili dei rapporti giuridici che riguardano la costruzione, l'utilizzo e la manutenzione della infrastruttura, nonché i dati e i beni ad essa correlati. I *Principles* sull'*Underwater* potrebbero farsi carico anche di questi profili squisitamente privatistici, peraltro sostanzialmente assenti nel d.d.l. n. 1462/2025.