



Carlo Palleschi

Ottobre 2021

# STRATEGIE E PROPOSTE PER IL SETTORE ITTICO ITALIANO

# Strategie e proposte per il settore ittico italiano

Ottobre 2021

Di Carlo Palleschi

Con il supporto di



**FEDERPESCA**

Esplora tutti i programmi dei nostri report

- Africa
- Americhe
- Asia e Pacifico
- Difesa e Sicurezza
- Europa
- Geoeconomia
- Medio Oriente e Nord Africa
- Russia e Caucaso
- Terrorismo e Radicalizzazione
- Conflict Prevention
- Xiáng

## | **INDICE**

Introduzione.....	4
La nuova ZEE italiana e l'importanza del Mediterraneo.....	7
Il settore ittico come strumento di proiezione geopolitica....	13
La competizione per lo spazio mediterraneo.....	20
Il ruolo degli attori marittimi nella strategia italiana: come elaborare una risposta di sistema Paese.....	24

## | Introduzione

Il bacino del Mar Mediterraneo costituisce un'area di interesse strategico per l'Italia. Infatti, la posizione geografica rende la nostra penisola il fulcro naturale delle rotte marittime, sia commerciali che migratorie, nonché l'architrave del sistema di sicurezza europeo meridionale. Di conseguenza, gli interessi nazionali nel Mediterraneo si articolano in due grandi macro-gruppi: quello economico, che ruota intorno alla cosiddetta blue economy (o economia del mare) e che include lo sviluppo dei settori ittico, della logistica portuale, armatoriale e dell'energia, e quello securitario, che raggruppa il contrasto alle minacce alla stabilità ed alla libertà dei mari (terrorismo, traffici illeciti, migrazioni illegali, assertività di attori statali stranieri). Nell'ultimo decennio la crescente instabilità mediterranea ha rappresentato una sfida di primo piano per il perseguimento di tali interessi nazionali. A riguardo, basti pensare alla guerra civile libica ed al suo corollario di volatilità politica interna e regionale, proliferazione di fenomeni terroristici e crescita di attività criminali transnazionali, oppure all'aumento del flusso migratorio proveniente dal Medio Oriente e dall'Africa o, infine, al moltiplicarsi delle attività da parte dei Paesi rivieraschi, su tutti la Turchia, ed esterni, quali Cina e Russia. L'aumento dei fattori di instabilità ed il cambiamento nelle strategie politiche degli attori politici internazionali hanno determinato la necessità di ripensare l'architettura di cooperazione e sicurezza nel Mar Mediterraneo sia attraverso la diplomazia multilaterale che i negoziati bilaterali con i diversi partner regionali.

Di fronte ai mutamenti dello scenario geopolitico del bacino del Mediterraneo, l'Italia ha sviluppato politiche e adottato strumenti operativi volti a tentare di governare la nuova complessità regionale. Tra questi, spicca l'istituzione della Zona Economica Esclusiva (ZEE), resa necessaria per rispondere all'analogha azione di altri Stati rivieraschi. L'istituzione delle ZEE costituisce un modo per i Paesi costieri del Mediterraneo per tutelare i propri interessi nazionali ed accedere allo sfruttamento legale di risorse ed aree geografiche fuori dai propri confini nazionali ma prospicienti ad essi.

L'istituzione della ZEE è un primo passo verso un processo di riposizionamento strategico che Roma ha iniziato a compiere per ribadire la propria centralità mediterranea e per valorizzare i settori legati alla blue economy, con particolare riferimento a quello ittico. Indubbiamente, la ZEE rappresenta il primo passo per rafforzare la filiera della pesca e difenderla dalla competizione dei Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

In questo contesto, occorre quindi elaborare un'analisi a 360 gradi della proiezione di Roma nel Mediterraneo che sappia cogliere la centralità dei vari settori legati alla blue economy italiana. Questo report vuole quindi essere un'occasione di riflessione non solo in merito alle dinamiche attuali, ma anche e soprattutto agli eventuali sviluppi futuri, con l'obiettivo di formulare possibili opzioni di intervento. In primo luogo, si approfondiranno le questioni legate all'istituzione della ZEE italiana e alle relazioni bilaterali con altri Paesi rivieraschi; in secondo luogo, si procederà con un'analisi del settore ittico, facendo riferimento al valore che esso ha nell'economia italiana, alle sfide e alle opportunità

che esso pone, e anche alla sua vocazione come strumento di proiezione geopolitica; successivamente si discuterà brevemente delle strategie mediterranee poste in essere da altri Paesi mediterranei e dalla Russia e dalla Cina; infine, si tratterà un bilancio delle questioni in gioco nel Mediterraneo e si discuterà di come l'Italia possa intervenire attraverso una risposta concertata a livello di Sistema Paese.

## **La nuova ZEE italiana e l'importanza del Mediterraneo**

Il 9 giugno scorso, il Parlamento italiano ha votato il disegno di legge relativo all'istituzione di una ZEE (estesa fino a 200 miglia dalle proprie coste) oltre il limite esterno del mare territoriale come consentito dal diritto internazionale. Nello specifico, l'articolo 1 del disegno di legge, al comma 1, autorizza l'istituzione di una ZEE oltre il limite esterno del mare territoriale italiano e al comma 2 prevede che tale zona sia istituita con decreto del Presidente della Repubblica. Sulla scorta del comma 3, i limiti esterni della ZEE verranno determinati sulla base di accordi con gli Stati il cui territorio è adiacente a quello italiano o lo fronteggia. Nelle more della stipula di detti accordi, i limiti esterni della ZEE sono definiti provvisoriamente in modo da non ostacolare o compromettere la conclusione dei già menzionati accordi. L'articolo 2 prevede che all'interno della ZEE l'Italia eserciti i propri diritti sovrani in materia di esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche. L'articolo 3, comma 1, è dedicato ai diritti degli altri Stati all'interno della ZEE proclamata dall'Italia: sono salvaguardati, ai sensi del diritto internazionale generale e pattizio, l'esercizio della libertà di navigazione e di sorvolo, nonché di messa in opera di condotte e cavi sottomarini.

Il recente disegno di legge si inserisce in un quadro giuridico internazionale complesso e per certi versi frammentato. La

ZEE, disciplinata dalla Parte V della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare (UNLCOS), può estendersi tassativamente non oltre le 200 miglia dalle linee di base da cui è misurata l'ampiezza del mare territoriale. Per la ZEE, così come per la zona contigua, nel silenzio della Convenzione di Montego Bay si discute se sia o meno richiesta la formale istituzione da parte dello Stato costiero per esercitare i relativi poteri. La prassi di molti Stati, che hanno provveduto ad istituirla, permette di rispondere positivamente a questo quesito.

Il regime di delimitazione delle ZEE tra Stati con coste adiacenti od opposte, analogamente a quello previsto per la piattaforma continentale, deve farsi per accordo in modo da raggiungere un'equa soluzione. Nella ZEE, lo Stato costiero ha diritti sovrani, esclusivi e funzionali, di sfruttamento o di regolamentazione dello sfruttamento, di tutte le risorse, sia biologiche (in particolare ittiche) che minerarie (ad esempio il petrolio), nonché giurisdizione in materia di installazione ed utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture, ricerca scientifica marina e protezione e preservazione dell'ambiente marino (art 56, par. 1, letta a e b, UNCLOS). Restano ferme per tutti gli altri Stati sia costieri sia privi di litorale la libertà di navigazione e di sorvolo, la libertà di posa di condotte (come gli oleodotti) e cavi sottomarini (come cavi telefonici o telegrafici). In altri termini, nella ZEE, lo Stato costiero ha diritti esclusivi di pesca ed i terzi sono ammessi solo con il suo consenso, che di regola comporta la stipula di accordi a titolo oneroso.

La decisione dell'Italia di dotarsi di una ZEE giunge dopo 39 anni dall'approvazione dell'UNCLOS. Essa è resa necessaria al fine di far valere gli interessi economici, commerciali e politici dell'Italia nel Mediterraneo, soprattutto alla luce del progressivo dinamismo degli altri

Paesi litoranei che hanno istituito le proprie ZEE portando ad una progressiva territorializzazione del Mediterraneo: Croazia, Francia, Spagna, Tunisia, Libia, Turchia, Cipro, Egitto, Israele, Libano, Marocco, Monaco, Turchia. La parte relativa agli accordi di delimitazione è la parte più complessa. Un accordo del genere già esiste con la Grecia improntato alla coincidenza con il confine della piattaforma continentale. Questa soluzione potrebbe essere agevolmente seguita anche con Albania, Montenegro e Croazia.

### **IL MODELLO DEGLI ACCORDI CON LA GRECIA**

Nello specifico, l'Accordo tra Italia e Grecia del 2020 costituisce un valido esempio di collaborazione tra due Paesi rivieraschi nell'ambito del già citato processo di territorializzazione del Mediterraneo. Roma ed Atene sono infatti consapevoli, come descritto nel Preambolo dell'accordo, di dover definire le rispettive zone marittime nel rispetto del diritto internazionale, in particolare della Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982, cui l'Italia e la Grecia entrambe aderiscono. Inoltre, i due Paesi dichiarano di voler applicare, in caso di delimitazione di altre zone marittime cui essi hanno diritto in base alle leggi e consuetudini internazionali, l'Accordo bilaterale del 1977 sulla delimitazione delle rispettive piattaforme continentali, di cui confermano, sempre nel Preambolo, la validità. L'articolo 1, comma 1 dell'Accordo, richiama espressamente l'Accordo italo-ellenico del 1977 sulla delimitazione delle rispettive piattaforme continentali quale base per stabilire la linea di confine delle zone marittime su cui l'Italia e la Grecia hanno diritto ad esercitare diritti sovrani o giurisdizione in base al diritto internazionale. Il comma 2 esplicita le coordinate della linea di confine ed in base al comma 3, poi,

viene provvisoriamente disciplinata tale delimitazione, stabilendo che essa sarà prolungata in entrambe le direzioni sino ai punti di congiunzione delle zone marittime dei rispettivi Stati confinanti, al momento in cui saranno conclusi i relativi accordi. La soluzione adottata in merito al confine marino tra i due Stati – vale a dire l'estensione del confine già concordato per la piattaforma continentale alla delimitazione della colonna d'acqua sovrastante – è in linea con la preponderante prassi internazionale.

L'articolo 2 prevede l'obbligo per ciascuna delle Parti, qualora assumano l'iniziativa di proclamare una zona marittima nei limiti della linea di confine prevista nell'Accordo in esame, d'informare l'altra Parte nel più breve tempo possibile. In base all'articolo 3 si salvaguardano dagli effetti dell'Accordo in esame le attività di pesca condotte conformemente alle vigenti norme dell'Unione Europea; nonché le disposizioni dell'articolo 58 della richiamata Convenzione di Montego Bay per quanto concerne i diritti, le libertà e i doveri degli altri Stati nella ZEE di una delle Parti. L'articolo 4, comma 1, contiene l'impegno delle Parti a risolvere qualsiasi controversia sull'interpretazione o l'applicazione dell'Accordo in esame attraverso i canali diplomatici. Il successivo comma 2, peraltro, prevede che qualora tale controversia non si risolva nel termine di quattro mesi, la controversia medesima dovrà essere deferita, di comune accordo tra le Parti, alla Corte internazionale di giustizia, o ad ogni altro organismo internazionale scelto per mutuo consenso.

### **LA COMPLESSITÀ DEI DOSSIER TRA ITALIA E LIBIA**

Più complessa è la situazione nel Mediterraneo meridionale

con la Libia. Oltre alla spirale di instabilità e violenza in cui è sprofondata il Paese, sussiste, specificatamente alla questione della pesca da una prospettiva di diritto internazionale, il problema che Tripoli non ha ancora ratificato la già citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Se da una parte le norme che riguardano l'estensione e la delimitazione delle aree marine appartengono al diritto consuetudinario, e quindi non è necessario che uno Stato sia parte della Convenzione per applicarle, d'altra parte l'UNCLOS prevede delle norme che sarebbero particolarmente utili per la difesa della pesca italiana e dei suoi lavoratori. Infatti, la Convenzione contiene delle disposizioni che prevedono il divieto di arresto dei pescatori che violano le regole dello Stato costiero e il pronto rilascio di navi ed equipaggi, dietro il versamento di idonea cauzione. Questo è un punto molto delicato per l'Italia, soprattutto alla luce di quanto accaduto nel 2020, quando sei pescatori italiani sono stati trattenuti, insieme ad altri 12 pescatori, in Libia, potendo ritornare in Italia solo dopo 108 giorni di prigionia. Inoltre, l'UNCLOS disciplina un sistema di soluzione delle controversie, incluso l'arbitrato, che potrebbe risultare utile per Roma che, proprio per queste ragioni, dovrebbe esercitare le adeguate pressioni affinché Tripoli ratifichi l'UNCLOS.

### **IL NEGOZIATO CON L'ALGERIA**

L'Algeria, dal canto suo, ha proceduto ad istituire una propria ZEE con decreto presidenziale del 20 marzo 2018, senza un preliminare accordo con gli Stati frontisti e confinanti, creando un'area sovrapposta alla zona di protezione ecologica (ZPE) istituita dall'Italia nel 2011 e con l'analoga ZEE istituita dalla Spagna nel 2013. Secondo quanto

dichiarato dal ministro per i Rapporti con il Parlamento, D'Incà, Algeri ha disatteso l'articolo 74 dell'UNCLOS, che richiede agli Stati, nelle more di un accordo di delimitazioni, di cooperare in buona fede con gli Stati vicini e di non compromettere o ostacolare il raggiungimento dell'accordo finale con comportamenti lesivi degli interessi degli altri Stati. L'Italia ha contestato la decisione algerina con una nota a verbale del 26 novembre 2018. La contestazione è stata successivamente ribadita con un'analogha nota della Rappresentanza d'Italia presso le Nazioni Unite al Segretario generale dell'ONU, inviata il 28 novembre 2018. A seguito della contestazione italiana, l'Algeria si è detta disponibile, con nota verbale del 20 giugno 2019, ad agire in comune attraverso il dialogo allo scopo di giungere ad una soluzione equa mutualmente accettabile sui limiti esterni della ZEE dell'Algeria e dello spazio marittimo dell'Italia.

### **L'ATTIVISMO DELLA TURCHIA**

Una delle partite più importanti sulla ricchezza del bacino del Mediterraneo riguarda lo sfruttamento delle risorse energetiche e, in particolare, dei giacimenti di gas naturale che sono stati scoperti a largo delle coste di Israele, Cipro ed Egitto. In questo senso, assumono un ruolo importantissimo i progetti di pipeline sottomarine nel Mediterraneo Orientale, destinati a trasportare gas da Israele, Egitto e Cipro verso Grecia e Italia e gli altri Paesi dell'Europa continentale. Queste iniziative, infatti, hanno generato una forte ostilità da parte di Ankara, che ha sin da subito manifestato una forte opposizione a tutti i progetti che la escludessero volutamente dalla partita energetica. A conferma dell'unilateralità dell'approccio turco occorre sottolineare il fatto che la Turchia non fa parte dell'Eastern Mediterranean Gas Forum,

l'organizzazione internazionale di cui fanno parte Italia, Egitto, Giordania, Israele, Cipro, Grecia e Autorità Nazionale Palestinese, nata con lo scopo di regolare le tensioni nell'area tra gli Stati rivieraschi ed approfondire la collaborazione e il dialogo strategico tra i Paesi produttori, di transito e consumatori di gas naturale. La Turchia non si è limitata ad esprimere il proprio dissenso, ma ha messo in atto un'azione a 360 gradi mirata a rafforzare il suo peso geoeconomico e geopolitico nello scacchiere mediterraneo, così da rivendicare con forza la propria centralità nella questione energetica. In questo senso si inserisce il protocollo d'intesa di delimitazione marittima sottoscritto dalla Turchia con la Libia del Governo di Accordo Nazionale guidato da Fayez al-Sarraj il 27 novembre 2019 e che ha consentito ad Ankara di iniziare le perforazioni offshore. L'azione della Turchia ha scatenato l'opposizione di Cipro ed Egitto (che al contempo sostiene Haftar nella partita libica), ed in particolare della Grecia, che ha affermato che l'accordo siglato tra Libia e Turchia è una "palese violazione del diritto internazionale", soprattutto alla luce del fatto che l'accordo libico-turco definisce i confini marittimi anche nei pressi di Creta, approfittando del fatto che a detta di Ankara l'isola non ha una propria piattaforma continentale.

## **Il settore ittico come strumento di proiezione geopolitica**

Il Mediterraneo ha assunto una posizione sempre più centrale nelle dinamiche geopolitiche e geoeconomiche globali e rappresenta un'area di interesse strategico rilevante, che ricopre un ruolo centrale nell'economia italiana: il settore ittico, che in Italia vale 754 milioni di euro, costituisce l'11,8% dell'occupazione italiana. Considerando l'intera filiera ittica, si tratta del secondo settore dell'economia del mare per numero di imprese. L'Italia è il secondo maggior produttore di prodotti ittici nel Mediterraneo, con volumi di poco inferiori alle 250.000 tonnellate, il 15% del totale pescato nell'area. Alla luce di questi numeri, risulta quindi evidente quanto sia centrale la blue economy per l'Italia, malgrado nel corso degli anni Roma abbia manifestato una scarsa visione strategica nei confronti del bacino mediterraneo. L'Italia ha risolto il dilemma marittimo legato al controllo dello Stretto di Sicilia soltanto nel secondo dopoguerra, abbandonata ogni velleità di potenza per inserirsi invece nel sistema di alleanze che ha intessuto dalla fine della Seconda guerra mondiale. Questa visione ha generato un lungo periodo di stabilità e di benessere che però ha subito un netto rallentamento nel momento in cui gli Stati Uniti hanno smesso di considerare come prioritario lo spazio Mediterraneo, per interessarsi ad altri scacchiere regionali, come il Medio Oriente. L'effetto di questo cambiamento strategico ha acuito l'instabilità

nell'area, lasciando nuovi spazi per l'inserimento di potenze straniere nel Nord Africa. L'Italia ha assistito in maniera passiva nei confronti di questo progressivo cambiamento geostrategico, con conseguenze negative sulla proiezione economica di Roma nel Mediterraneo.

La riscoperta del mare e della sua economia solleva la necessità di una riflessione che sappia inquadrare, in una dimensione internazionale, il Mediterraneo come un'area in cui gli interessi economici e politici degli Stati rivieraschi interagiscono tra loro, spesso in una dialettica conflittuale. Infatti, il progressivo dinamismo dei Paesi Mediterranei, che tendono ad agire in autonomia invece di ricercare con adeguata convinzione soluzioni di cooperazione pacifica, ha portato ad una progressiva territorializzazione del bacino. Questa dinamica è esacerbata da un quadro giuridico internazionale particolarmente frammentato, anche alla luce del fatto che le ZEE sono proliferate nel bacino senza spesso essere accompagnate dallo sforzo di facilitare un'equa soluzione, come messo in luce nel capitolo precedente. Questa frammentazione incide notevolmente sulla gestione delle politiche marittime nazionali e sovranazionali, nella misura in cui le ZEE ed in generale il settore ittico possono diventare strumenti di proiezione geopolitica. L'assenza di un maggior coordinamento tra Paesi è dovuta in parte ad un approccio degli Stati rivieraschi spesso assertivo, ed in parte alla mancanza di un'adeguata visione strategica da parte di altri attori, tra cui l'Italia, che non ha favorito la costruzione di una comunità mediterranea. Infatti, se si guarda all'atteggiamento di Roma, si è passati dalla convinzione di poter coordinare le risorse del Mediterraneo sfruttando la collocazione geografica che la pone al centro dello stesso, ad una posizione più assertiva, frutto della presa di consapevolezza che le ZEE venivano utilizzate dagli Stati

rivieraschi per ampliare la loro sovranità. L'assenza di una convergenza tra i vari attori marittimi italiani è quindi anche frutto del netto cambiamento strategico di Roma, che è passata da una posizione incentrata sul rifiuto della realizzazione delle ZEE nel Mediterraneo ad un ruolo da protagonista nel processo di territorializzazione di cui si è parlato in precedenza.

Tuttavia, al netto di questa frammentazione giuridica e strategica, alcuni settori possono emergere come utili per supportare l'economia del mare. Ad esempio, progetti di cooperazione nella ricerca scientifica finalizzata alla pesca e il trasferimento di know how possono costituire delle aree di cooperazione tra Stati rivieraschi. Ad esempio, da diversi anni l'Italia è impegnata in un progetto di cooperazione nella ricerca scientifica finalizzata alla pesca con i Paesi balcanici affacciati sull'Adriatico e quelli africani sullo Stretto di Sicilia. Rafforzare questo tipo di progetti potrebbe costituire un volano per rilanciare la cooperazione nel settore ittico, e quindi per porre le basi anche per un discorso più ampio teso a superare i contrasti esistenti. D'altronde, i pescatori italiani e nordafricani spesso lavorano insieme, rendendo concreta nei fatti la possibilità di lavorare per una formazione congiunta degli equipaggi. Posto che la concorrenza è inevitabile, la condivisione di risorse e conoscenze aiuterebbe a trovare un accordo tra gli attori mediterranei, che potrebbe andare oltre la dimensione economica, per cercare un'area di collaborazione con altri attori stranieri.

Un'altra area che può costituire un esempio di cooperazione è rappresentata dall'Iniziativa Adriatico-Ionica, che aveva permesso nei primi anni del 2000 di stipulare vari protocolli e memoranda dedicati alla sicurezza della navigazione con tutti i Paesi rivieraschi, costituendo un'eccezionalità su cui si potrebbe riflettere per provare a superare la frammentazione

a cui si è giunti recentemente. Infatti, proprio l'Adriatico è l'area in cui la cooperazione tra gli Stati rivieraschi sembra essere ad un livello più avanzato, facendo pensare che si potrebbe arrivare a definire un regime di condivisione di diritti e responsabilità tra tutti i Paesi rivieraschi in linea con quanto indicato dall'UNCLOS in merito ai mari semichiusi. Questa prospettiva sembra essere confermata anche dal fatto che l'Italia ha già un accordo di delimitazione con la Grecia improntato alla coincidenza con il confine della piattaforma continentale e che questa soluzione potrebbe essere riproposta con l'Albania, il Montenegro e la Croazia. Sebbene l'adozione della ZEE rappresenti una novità di rilievo che permetterà di ridurre l'esposizione dei pescherecci italiani alla concorrenza internazionale, il sostegno al settore ittico italiano come strumento di proiezione passa, oltre al rafforzamento del quadro giuridico internazionale, anche attraverso un'intensa attività diplomatica tesa a rafforzare la posizione italiana nel Mediterraneo. Infatti, il settore ittico è una delle aree in cui l'Italia può rafforzare la propria proiezione geoeconomica, visto il ruolo che esso detiene nel quadro della blue economy italiana. Un punto cruciale è il supporto alla pesca d'altura in acque internazionali, che è il segmento della pesca italiana che negli ultimi due decenni ha pagato il prezzo più alto in termini di reddito e occupazione. La flotta italiana attiva in questo settore ha subito il processo più ampio di ristrutturazione poiché la riduzione delle acque internazionali nel Mediterraneo e le controversie nel canale di Sicilia, nel Tirreno Centro-Settentrionale, nello Jonio e nell'Egeo ne hanno drasticamente limitato gli spazi di pesca. Ciò ha comportato una riduzione del numero delle unità da pesca, degli occupati e della produzione vendibile. Una "desertificazione" unilaterale a vantaggio degli altri Paesi

Mediterranei (e non). I costi sociali delle politiche gestionali e di controllo della pesca si stanno rivelando devastanti per un sistema in condizioni di strutturale debolezza, nel quale altre flotte hanno una posizione di vantaggio che permette loro di praticare dumping ambientale, energetico, sociale e commerciale. In questo senso, sarebbe importante ridisegnare il quadro regolatorio anche a livello europeo. Infatti, ad esempio, le imprese di pesca italiane sono costrette dai piani di gestione nazionali ad effettuare il fermo pesca obbligatorio in alcuni periodi dell'anno per salvaguardare l'ambiente marino e permettere alle specie ittiche di riprodursi, favorendo così le flotte di Paesi rivieraschi come Tunisia, Algeria, Egitto, Marocco che nello stesso periodo continuano a pescare nelle acque dello Stretto di Sicilia vendendo il prodotto nei mercati italiani. Questo meccanismo è particolarmente nocivo, dal momento che rappresenta un elemento di distorsione della concorrenza, oltre al fatto che contribuisce a vanificare i benefici dal punto di vista biologico del fermo delle flotte italiane ed europee. In questo contesto, potrebbe essere utile assegnare a ciascuna impresa di pesca un plafond di giornate operative, da considerarsi come limite massimo rispetto alla necessaria coerenza e sostenibilità ambientale. Si tratta di rendere il settore il protagonista della sfida della tutela dei mari e rilanciare così un settore, quello ittico, fondamentale per la blue economy italiana. Inoltre, bisogna considerare che la flotta peschereccia italiana è tra le più vetuste e in ritardo di competitività rispetto agli altri Paesi Ue e ad oggi non esiste in Italia né una strategia né strumenti finanziari volti a incentivare il rinnovo della flotta, pur nel quadro della Politica Comune della Pesca (PCP). È quindi fondamentale promuovere un programma di rinnovamento in termini di innovazione tecnologica, impatto ambientale, risparmio

energetico, sicurezza del lavoro e sicurezza della navigazione, tale da produrre benefici a cascata sulla proiezione economica e geopolitica dell'Italia nel Mediterraneo.

## **La competizione per lo spazio mediterraneo**

Il Mediterraneo si pone in maniera sempre più preponderante come uno spazio conteso, in cui interessi economici, politici e securitari si condensano, attirando, oltre ai Paesi rivieraschi, anche altri attori geograficamente distanti dall'area ma fortemente interessati a giocare la propria partita.

I Paesi rivieraschi della sponda europea guardano con sempre maggior interesse al bacino del Mediterraneo, un interesse che non è solo di natura economica, bensì anche geopolitico e geostrategico. Ad esempio, la Spagna qualifica il Mediterraneo, nella strategia di politica estera per il 2021-2024, come un'area prioritaria per la sua politica estera e mira ad agire su due livelli: in ambito bilaterale, intensificando le relazioni con gli altri Paesi rivieraschi, ed in ambito europeo, sostenendo la necessità che la dimensione mediterranea della politica europea di vicinato continui ad essere perseguita con forte determinazione.

Oltre alla Spagna, un altro attore centrale nelle dinamiche mediterranee è la Francia, la cui vocazione marittima non si limita al bacino del Mediterraneo ma è testimoniata anche dal forte coinvolgimento nell'area indo-pacifica.

Specificatamente per il Mediterraneo, la proiezione di Parigi è un elemento insito del pensiero strategico francese, e costituisce un tassello fondamentale per garantire al Paese lo status di grande potenza e la corrispondente capacità d'iniziativa autonoma in campo internazionale. Occorre inoltre sottolineare come, oltre all'aspetto economico che è sicuramente cruciale per Parigi, il Mediterraneo assuma per

la Francia una valenza di particolare rilievo anche alla luce della presenza francese in Africa.

L'interesse economico e geostrategico per il Mediterraneo si può rintracciare nella struttura governativa attraverso cui tanto la Spagna quanto la Francia seguono le questioni mediterranee. Infatti, la Spagna e la Francia, così come la Grecia e il Portogallo, hanno modellato un approccio integrato che risponde alle specifiche esigenze nazionali e che si traduce nella creazione di un ministero apposito, di una figura istituzionale di riferimento o di strategie specifiche. La Spagna, come anche la Grecia, ha un segretariato ad hoc per le questioni marittime, che ha l'obiettivo di definire la strategia marittima nazionale, e sviluppare ed attuare i programmi relativi alla protezione e alla gestione delle risorse ittiche e al coordinamento di tutte le autorità competenti che si occupano dello spazio marino. La Francia, che è un attore centrale nelle questioni marittime ed in particolare nelle dinamiche mediterranee, ha un ministero per il mare oltre ad un Segretariato Generale del Mare francese (SGMer), fondato sin dal 1995 posto sotto la diretta autorità del Primo Ministro. A sostenere il lavoro svolto dal SGMer è il Comitato interministeriale del mare (CIMer) che imposta le linee guida del governo per gli affari marittimi e organizza periodicamente degli incontri con i ministeri che si occupano di questioni riguardanti il mare. Il caso francese rappresenta un modello efficace di coordinamento intra-istituzionale con una chiara impostazione strategica di lungo periodo. Anche il Portogallo ha fondato nel 2015 il Ministero del Mare, che è rimasto attivo fino ad ottobre 2019, con l'obiettivo di definire e monitorare la strategia nazionale della marittimità, determinare e attuare le politiche per la protezione, pianificazione e sfruttamento delle risorse del mare,

promuovere l'innovazione scientifica e tecnologica e incentivare lo sviluppo di un'economia marittima sostenibile, gestire i fondi nazionali ed europei per il mare e tutti gli aspetti relativi alla pesca, ai trasporti marittimi e ai porti.

Oltre ai membri dell'Unione Europea, anche altri Paesi hanno riscoperto negli anni una vocazione mediterranea ed hanno incrementato i termini della loro presenza regionale, su tutta la Turchia, la Russia e la Cina, agevolate in questo dal progressivo disimpegno statunitense.

La Cina guarda quindi con sempre maggiore interesse al Mediterraneo, che non a caso è stato inserito dal governo cinese all'interno della Belt and Road Initiative (BRI), il progetto di interconnessione lanciato dal presidente cinese Xi Jinping nel 2013, con l'obiettivo specifico di integrare questo bacino all'interno della rete di infrastrutture di trasporto, energetiche e digitali che Pechino sta costruendo. La proiezione cinese nel Mediterraneo ha un duplice obiettivo: da una parte quello di inserirsi nella partita energetica nel tentativo di assicurarsi l'accesso alle cospicue risorse energetiche e di diversificare i propri fornitori; d'altra parte, quello di facilitare l'accesso ai mercati europei in un'ottica di penetrazione commerciale che passa proprio dai porti mediterranei. In quest'ottica si inserisce quindi l'attenzione per le infrastrutture portuali, che si è concretizzato in un massiccio acquisto di partecipazioni nei porti di Marsiglia, Valencia, Pireo o Vado Ligure, per citarne alcuni. D'altronde, non si può dimenticare che la Cina ha firmato un'intesa di collaborazione nel quadro della BRI proprio con l'Italia, con l'obiettivo di normalizzare la presenza cinese nel Mediterraneo, e porsi come protagonista non solo economico, commerciale e logistico, ma anche, e soprattutto, come attore geopolitico.

Anche Mosca rivendica un ruolo di primo piano nelle dinamiche del Mediterraneo, un obiettivo strategico che rappresenta un filo rosso della politica estera russa, che ha sempre cercato un accesso alle cosiddette acque calde del Mediterraneo. In tempi recenti, la Russia ha perseguito questo obiettivo con determinazione e lucidità, riuscendo a sfruttare a proprio vantaggio i focolai di crisi ed instabilità presenti nella sponda meridionale del Mediterraneo. Un esempio chiaro di questa tendenza è rappresentato dal conflitto siriano, che è servito da pretesto alla Russia per poter incrementare la presenza della propria flotta nel Mediterraneo. Mosca è intervenuta con una serie di operazioni infrastrutturali per trasformare il porto di Tartus, situato sulla costa siriana, in un vero e proprio porto militare. Il progetto prevede infatti la costruzione di un molo galleggiante, volto a rafforzare le strutture di riparazione navale del porto, in modo che il processo di manutenzione sulle navi da guerra possa essere effettuato direttamente in loco. Un meccanismo analogo si è riproposto in Libia, dove, attraverso il sostegno fornito ad Haftar, il Cremlino è riuscito a diventare un attore centrale, con una forte capacità di proiezione su tutta la costa nordafricana.

## **Il ruolo degli attori marittimi nella strategia italiana: come elaborare una risposta di sistema Paese**

Dinnanzi alla centralità del Mediterraneo, l'Italia ha la necessità di riscoprirsi attore marittimo ed invertire la tendenza alla “demarittimizzazione” che ha caratterizzato gli ultimi decenni della sua politica estera. Infatti, Roma non è stata spesso in grado di proporre una strategia mediterranea unitaria, olistica e di lungo periodo, che sapesse rispondere alle esigenze dei vari attori marittimi italiani e al contempo potesse qualificare l'Italia come fulcro nevralgico dell'assetto geopolitico e geoeconomico dell'area. La decisione dell'Italia di dotarsi di una ZEE pone fine ad un vuoto normativo che per anni ha lasciato il Paese in una condizione di incertezza sotto diversi aspetti (politici, economici e di sicurezza), alimentando tensioni confinarie e rivendicazioni con gli attori che condividono i limiti della futura ZEE italiana. Ma la creazione della ZEE non può che essere che un primo passo verso la riscoperta della vocazione marittima dell'Italia e, per essere efficace, è necessario che sia inserita in un quadro strategico più ampio che sappia elaborare una risposta multidimensionale e coordinata. Multidimensionale nel senso che la risposta italiana dovrebbe costruirsi a 360 gradi, tale da integrare tutti gli aspetti legati al Mediterraneo: dal settore ittico a quello commerciale, dal sistema portuale ad una maggiore

assertività in termini di sicurezza e difesa. Pensare di porsi come attore marittimo senza integrare tutte queste componenti strategiche rischierebbe di risolversi in una presenza claudicante e poco credibile. Ma la risposta italiana è necessaria che sia anche coordinata, nella misura in cui questa multidimensionalità diventa concreta solo se essa si traduce in un effettivo coordinamento tra tutti gli attori coinvolti, evitando potenziali competizioni ed esaltando invece le sinergie intra-settoriali e la condivisione di best practices.

Coordinamento e multidimensionalità, per concretizzarsi, devono essere supportati da un meccanismo strutturato e permanente, che potrebbe assumere diverse forme, da una cabina di regia permanente ad un apparato governativo ad hoc. È proprio in questa prospettiva che si inserisce l'ipotesi della creazione di un Ministero del Mare o, in alternativa, di un Segretariato Generale del Mare inserito all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una struttura simile avrebbe il compito di fungere da catalizzatore degli interessi geoeconomici, geopolitici e securitari dell'Italia nel Mediterraneo, così da elaborare una "strategia italiana del mare" e supportare, in una logica strutturata e di lungo periodo, la blue economy italiana e gli attori che ne fanno parte. Inoltre, una soluzione di questo tipo andrebbe ad aumentare la collaborazione pubblico-privata nel settore marittimo e porterebbe alla definizione di un quadro normativo in grado di riflettere e rispondere in maniera efficace alle necessità dei numerosi stakeholder del settore. Infine, una struttura governativa ad hoc permetterebbe di fungere da cabina di regia per le attuali e future strategie marittime a livello europeo per il Mediterraneo. Infatti, visti i progressi compiuti dall'UE stessa e soprattutto alla luce del dinamismo degli altri Paesi membri sul tema, è necessario

che Roma agisca in maniera proattiva se desidera sedersi al tavolo di Bruxelles in veste di principale decisore politico per il bacino del Mar Mediterraneo.

In questo ambito, uno dei pilastri sui cui il Sistema Paese dovrebbe appoggiarsi è il settore ittico, un'area da rafforzare ulteriormente anche e soprattutto alla luce del suo contributo all'economia del Paese. Come evidenziato in precedenza, infatti, si tratta di un settore il cui sviluppo è spesso volte ostacolato dalle politiche gestionali e di controllo della pesca e da uno stato di debolezza strutturale rispetto alle flotte di altri Paesi che invece possono essere più competitive grazie a varie pratiche di dumping. Il settore ittico, quindi, non può non essere il tassello centrale del riposizionamento italiano nel Mediterraneo, e come tale occorre che sia adeguatamente tutelato e supportato.

Questo supporto al settore ittico può avvenire agendo lungo due direttrici principali. Il primo pilastro si fonda per l'Italia sul rafforzamento, in termini sia quantitativi sia qualitativi, degli accordi bilaterali con i Paesi rivieraschi per la gestione delle zone di pesca. Il secondo pilastro si inserisce invece nel raggio d'azione dell'UE nell'area del Mediterraneo, ed in generale nelle politiche dell'UE correlate ai mari. L'approccio dell'UE, che si basa sull'idea di una strategia olistica che mira a trarre maggiori rendimenti dal proprio spazio marittimo con un minore impatto sull'ambiente, è infatti essenziale per rafforzare il ruolo del settore ittico italiano. Non si può affrontare la questione del supporto alla filiera ittica e all'economia italiana del mare senza parlare del ruolo che giocano la politica comune della pesca e la politica marittima integrata dell'UE.

Un elemento centrale di questo secondo pilastro consiste nell'inserire il supporto al settore ittico all'interno di un quadro di accordi di partenariati più ampio, alla stregua di

quanto accade con gli accordi di partenariato per la pesca sostenibile (APPS), che al momento non interessano, ad eccezione del Marocco, i Paesi del Mediterraneo. Gli APPS sono accordi internazionali conclusi dall'UE con una serie di Paesi terzi per ottenere l'accesso alla ZEE del Paese al fine di catturare in modo sostenibile le eccedenze di catture ammissibili in un contesto giuridicamente regolamentato. Al fine di garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, la determinazione di tali eccedenze deve basarsi sui migliori pareri scientifici disponibili, sul pertinente scambio di informazioni e sulla trasparenza. Per creare un quadro giuridico di questa natura, è evidente come accordi di tale genere, per essere accolti dai Paesi partner del Mediterraneo, debbano essere reciprocamente vantaggiosi, tanto per l'UE quanto per i Paesi terzi interessati. Pertanto, in cambio dei diritti di pesca, l'UE potrebbe fornire contributi finanziari ai suoi partner mediterranei nel quadro degli APPS. È importante sottolineare come un partenariato di questo genere si renda necessario al fine di superare una strategia di concorrenza diretta che invece rischierebbe di scontrarsi con l'approccio profondamente diverso con cui i Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo concepiscono il trade-off tra pesca e sostenibilità ambientale. Inserire quindi la questione del supporto al settore ittico nel quadro più ampio della politica europea di vicinato è un modo valido per creare un partenariato mutualmente vantaggioso che sappia superare la concorrenza diretta, altrimenti poco sostenibile nei fatti. Infatti, se da una parte gli accordi di cooperazione avrebbero il beneficio di ampliare i margini d'azione della flotta peschereccia italiana, d'altra parte la compensazione finanziaria nell'ambito di tali accordi avrebbe il vantaggio di contribuire allo sviluppo di un quadro di governance di elevata qualità in tali Paesi, con anche potenziali benefici in

termini di stabilità e sicurezza per l'arco meridionale del Mediterraneo. Inoltre, un rafforzamento del partenariato mediterraneo avrebbe anche il vantaggio di garantire l'efficienza della raccolta, del monitoraggio, del controllo e della sorveglianza dei dati, oltre a sviluppare e sostenere le istituzioni scientifiche e di ricerca dei Paesi partner, contribuendo alle iniziative di rafforzamento delle capacità di monitoraggio, controllo e sorveglianza, nonché allo sviluppo di politiche di pesca più sostenibili da parte dei rispettivi Stati. In questa direzione va la proposta depositata nel 2019 al Parlamento Europeo che invita la Commissione europea, anche alla luce del sostegno economico già offerto alla Libia, a negoziare un accordo di partenariato nel settore della pesca con Tripoli al fine di permettere ai pescatori europei di accedere, legalmente e in sicurezza, alla zona di pesca sotto giurisdizione libica e favorire al contempo iniziative di cooperazione tra i pescatori europei e quelli libici.

Data la dimensione multidimensionale che la strategia italiana dovrebbe assumere, è fondamentale che oltre al settore ittico, Roma si concentri anche sul rafforzamento della dimensione commerciale e sul posizionamento dei porti italiani nei flussi commerciali regionali e globali. Basti pensare che nei prossimi cinque anni il Mediterraneo registrerà la migliore performance dopo la Cina in termini di traffico di container. L'importanza commerciale ed in generale geoeconomica del Mediterraneo è ancora più evidente se si considera un altro fenomeno, quello della regionalizzazione e dell'accorciamento delle catene del valore. In quest'ottica, il Mediterraneo ha beneficiato considerevolmente dei processi di reshoring, diventando così l'area in cui si concentra la quota maggiore dello short sea shipping, con circa 625 milioni di tonnellate di merci. Questo trend, che si osserva da alcuni anni e che ha subito una netta

accelerazione a seguito dallo shock pandemico, può tradursi per Roma in un vantaggio considerevole, anche alla luce del fatto che l'Italia è la prima in Europa per merci movimentate nello short sea shipping con 311 milioni di tonnellate. In una competizione che diventa sempre più stretta e circoscritta, l'Italia può ambire così ad aumentare il suo peso specifico dal punto di vista geoeconomico.

Per raggiungere questo obiettivo è fondamentale investire nei porti italiani, per rafforzare il loro posizionamento geoeconomico nelle catene del valore in una prospettiva sia mediterranea sia eurasiatica. Un coordinamento strutturato, anche all'interno di una realtà ministeriale come auspicato, avrebbe il merito di favorire l'interazione tra le autorità municipali e quelle portuali, che spesso si concretizza in una condizione di inerzia che va a detrimento dello sviluppo dei porti come nodi logistici strategici. Favorire un coinvolgimento attivo e bidirezionale, pur sempre nel rispetto delle competenze, permetterebbe di superare le divisioni interne e promuovere così una progettazione urbana e portuale realmente complementare. Sul piano strategico, è cruciale che vi sia una sempre più stretta sinergia tra il governo centrale e le amministrazioni e le autorità locali, così da garantire che lo sviluppo geoeconomico delle singole città portuali sia perfettamente integrato e funzionale alle strategie nazionali di sviluppo industriale, infrastrutturale e di posizionamento nel quadro economico internazionale. Un Sistema Paese che sappia sfruttare le catene del valore passa anche, e soprattutto, attraverso lo sviluppo di connessioni infrastrutturali e la creazione di un network di città capace di valorizzare le potenzialità dei singoli agglomerati urbani, in base al loro posizionamento nei flussi di commercio internazionale e ai settori industriali in cui eccellono. In quest'ottica, il Piano

Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) può rappresentare un punto di svolta, vista l'importanza che viene attribuita al rafforzamento e al miglioramento della rete di trasporto e allo sviluppo della logistica intermodale per garantire l'efficacia dei procedimenti just in sequence, l'industrializzazione della catena di trasporto tra aeroporti, porti marittimi e dry ports, e la modularità e la standardizzazione dei meccanismi di trasporto e scarico-carico delle merci.

Infine, è indubbio che un'Italia più consapevole della sua posizione nel Mediterraneo non può prescindere dal ruolo svolto dalla sua Marina. La Marina Militare italiana rappresenta infatti un strumento fondamentale per salvaguardare gli interessi nazionali italiani nel dominio marittimo, dalla protezione delle Sea Lines of Communication e del traffico commerciale, alla tutela delle flotte di pescherecci e mercantili italiane, fino alla difesa delle infrastrutture critiche, in special modo delle grandi dorsali di comunicazione sottomarine costituite da oleodotti e gasdotti e dai cavi in cui viaggia il traffico dati e internet globale. Al tempo stesso, la Marina costituisce anche un influente strumento di proiezione e di Naval Diplomacy, capace di adottare un approccio scalabile e finalizzato a modulare in modo efficace l'intervento da adottare nelle diverse situazioni e nei molteplici scenari in cui è chiamata ad operare. La Marina ha inoltre un ruolo centrale di deterrenza e nell'intercettare la crisi nel suo incipit, elementi assai rilevanti soprattutto alla luce dell'instabilità cronica che interessa la sponda meridionale del Mediterraneo. In altri termini, la Marina risulterebbe fondamentale per quella risposta multidimensionale e coordinata accennata in precedenza in quanto mezzo necessario attraverso cui la geopolitica e la geoeconomia si concretizzano. In tale ottica, al fine di esprimere un'azione il più efficace possibile in

termini di presenza, sorveglianza e, nel caso fosse necessario, di tempestivo intervento in situazioni di crisi, è fondamentale per la Marina ricevere direttive politiche e linee di indirizzo ben precise da parte del Governo, a loro volta derivanti da una chiara definizione a monte degli interessi nazionali italiani nel dominio marittimo e delle modalità più appropriate per tutelarli. Occorre inoltre rafforzare ulteriormente gli scambi e le sinergie tra la Marina Militare, strumento per eccellenza deputato alla difesa delle acque e degli interessi marittimi italiani, e tutti gli attori e stakeholder che, a vario titolo e in varia misura, concorrono a formare il cluster marittimo nazionale, per esprimere una visione coerente, in un'ottica di Sistema Paese. È quindi fondamentale che l'Italia impari a guardare la terra dal mare, e solo così riscoprirà l'importanza dello specchio d'acqua che la circonda. Essere fisicamente al centro del Mediterraneo non significa automaticamente esistere. Se certamente l'Italia non è chiamata a scegliere tra l'Europa e il Mediterraneo, perché, come disse Aldo Moro, "l'Europa è nel Mediterraneo", è invece sì chiamata a dare un senso geostrategico, geopolitico e geoeconomico al suo posizionamento geografico.

## **CeSI** | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

### **CONTATTI**

Via Nomentana, 251  
00161 Roma, Italia  
+39 06 8535 6396

### **MEDIA**

[info@cesi-italia.org](mailto:info@cesi-italia.org)  
[www.cesi-italia.org](http://www.cesi-italia.org)  
[@CentroStudiInt](#)