

Bruxelles, 15 dicembre 2025
(OR. en)

16829/25

COJUR 99
COMAR 53
JUR 851

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	16719/25
Oggetto:	Dichiarazione dell'Unione europea e dei suoi Stati membri sul pieno utilizzo del quadro del diritto internazionale del mare per quanto riguarda le minacce provenienti dalla "flotta ombra" e la protezione delle infrastrutture sottomarine critiche

Si allega per le delegazioni la dichiarazione dell'Unione europea e dei suoi Stati membri sul pieno utilizzo del quadro del diritto internazionale del mare per quanto riguarda le minacce provenienti dalla "flotta ombra" e la protezione delle infrastrutture sottomarine critiche, approvata dal Consiglio "Affari esteri" nella sessione del 15 dicembre 2025.

**DICHIARAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA E DEI SUOI STATI MEMBRI SUL PIENO
UTILIZZO DEL QUADRO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEL MARE PER
QUANTO RIGUARDA LE MINACCE PROVENIENTI DALLA "FLOTTA OMBRA" E LA
PROTEZIONE DELLE INFRASTRUTTURE SOTTOMARINE CRITICHE**

L'UNIONE EUROPEA E I SUOI STATI MEMBRI,

RICORDANDO che, come stabilito nella strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea del 24 ottobre 2023, "tenuto conto delle minacce alle infrastrutture marittime critiche e delle conseguenze dell'aggressione militare illegale e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, è necessario un intervento più incisivo da parte dell'UE in qualità di garante della sicurezza internazionale." Il patto europeo per gli oceani, adottato dalla Commissione europea il 5 giugno 2025, ricorda inoltre che "le infrastrutture marittime critiche sono minacciate",

OSSERVANDO che le minacce alle infrastrutture sottomarine critiche non derivano esclusivamente dalla "flotta ombra",

RILEVANDO che l'Organizzazione marittima internazionale (IMO), nella sua risoluzione A.1192 (33) del 6 dicembre 2023, ha esortato gli Stati membri e tutte le parti interessate a promuovere azioni volte a prevenire le operazioni illegali ad opera della "flotta fantasma" o "flotta ombra" nel settore marittimo. In tale risoluzione l'assemblea dell'IMO ha preso atto con preoccupazione delle informazioni relative alle navi coinvolte in operazioni illegali allo scopo di aggirare le sanzioni o coinvolte in altre attività illegali,

SOTTOLINEANDO che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella sua risoluzione 79/144 del 12 dicembre 2024, ha riconosciuto che i cavi e le condotte sottomarini sono di vitale importanza per l'economia globale e la sicurezza nazionale di tutti gli Stati, e che tali cavi e condotte sono suscettibili di danni intenzionali e accidentali, e ha invitato gli Stati ad adottare misure per proteggere i cavi e le condotte sottomarini e ad affrontare pienamente le questioni relative a tali cavi e condotte, in conformità del diritto internazionale, come indicato nella convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, del 10 dicembre 1982 (UNCLOS),

CONDIVIDENDO l'invito degli Stati, espresso durante il dibattito aperto sulla sicurezza marittima tenutosi in occasione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 20 maggio 2025 sotto la presidenza greca, ad applicare meglio la protezione giuridica internazionale esistente, in particolare per le infrastrutture critiche come i cavi e le condotte sottomarini,

RICORDANDO che, al di là delle azioni intraprese in sede di Nazioni Unite e di IMO, altri filoni di lavoro contribuiscono ad affrontare tali minacce. A seguito della dichiarazione comune del vertice degli alleati NATO del Mar Baltico del 14 gennaio 2025, sono state individuate opzioni per affrontare i rischi per le infrastrutture sottomarine critiche e le sfide poste dalla "flotta ombra". Il 16 maggio 2025 l'UE e dieci Stati europei hanno concordato un memorandum d'intesa sulla protezione delle infrastrutture sottomarine critiche nel Mar Baltico. Il 14 marzo 2025 i ministri degli Esteri del G7 hanno rilasciato una dichiarazione sulla sicurezza marittima e la prosperità: sono in corso lavori sulla protezione delle infrastrutture sottomarine critiche ed è stata istituita una task force per la flotta ombra.

RILEVANDO che il 19 dicembre 2024 il Consiglio europeo ha adottato conclusioni in cui accoglie con favore le misure contro la "flotta ombra" e che gli Stati membri hanno chiesto ulteriori misure al riguardo in occasione del Consiglio europeo del 26 giugno e del 23 ottobre 2025. Il 6 giugno 2025 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato conclusioni relative a una connettività affidabile e resiliente, sottolineando l'urgenza di un sostegno globale per le infrastrutture di cavi sottomarini, come indicato nel piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi,

RICORDANDO che il 21 febbraio 2025 la Commissione europea e l'alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno avviato un piano d'azione dell'UE sulla sicurezza dei cavi. Il piano d'azione specifica che l'UE e i suoi Stati membri, in collaborazione con l'Organizzazione marittima internazionale, dovrebbero stabilire un'interpretazione comune delle pertinenti disposizioni del diritto internazionale del mare che consenta agli Stati membri, in quanto Stati costieri e Stati di bandiera, di proteggere più efficacemente le infrastrutture critiche e di intervenire nei confronti della flotta ombra di navi e di tutte le navi di interesse che operano in alto mare. In particolare, il quadro giuridico per l'intercettazione o la salita a bordo di navi che rappresentano rischi per l'UE dovrebbe essere attentamente valutato, nel pieno rispetto dell'UNCLOS. Il piano d'azione propone inoltre che i lavori a livello multilaterale includano anche un'eventuale riflessione su come sfruttare appieno tutte le possibili linee d'azione in conformità del diritto internazionale del mare, al fine di aumentare la protezione delle infrastrutture di cavi sottomarini nonché la promozione di norme e migliori pratiche,

RAMMENTANDO che il 6 maggio 2025 la Commissione europea ha varato una tabella di marcia per porre fine alle importazioni di energia dalla Russia, che prevede tra l'altro azioni intese ad affrontare il problema dell'elusione delle sanzioni dell'UE sul petrolio mediante il ricorso a "flotte ombra",

RAMMENTANDO che l'UNCLOS, come indicato nel suo preambolo, contribuisce al mantenimento della pace, della sicurezza, della cooperazione e delle relazioni amichevoli tra tutte le nazioni conformemente ai principi di giustizia e di uguaglianza dei diritti e promuove il progresso economico e sociale di tutti i popoli del mondo, conformemente agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, quali sono enunciati nella Carta,

SOTTOLINEANDO che le libertà dell'alto mare, compresa la libertà di navigazione, devono essere esercitate tenendo in debito conto gli interessi degli altri Stati e che tutti gli Stati, compresi gli Stati di bandiera, devono adempiere in buona fede agli obblighi ai sensi dell'UNCLOS ed esercitare i diritti, le competenze e le libertà riconosciuti dalla convenzione in un modo tale che non costituisca un abuso di diritto,

SOTTOLINEANDO che è necessario che l'UE e i suoi Stati membri affrontino i rischi associati alla "flotta ombra" e alle infrastrutture sottomarine critiche e osservando in tale contesto che, conformemente all'articolo 3, paragrafo 5, del trattato sull'Unione europea, l'Unione contribuisce "alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite",

DICHIARANO E RIAFFERMANO:

1. il loro risoluto impegno a favore dell'UNCLOS, che istituisce il quadro giuridico entro cui si devono collocare tutte le attività svolte nei mari e negli oceani, rappresentando uno strumento di importanza strategica in quanto fondamento dell'azione e della cooperazione a livello nazionale, regionale e mondiale nel settore marino, e della quale è necessario preservare il carattere universale e unitario e l'integrità;
2. che i rischi posti dalla "flotta ombra" e da eventuali altre pratiche di trasporto marittimo pericolose, compresi i potenziali danni ambientali e i rischi per la sicurezza e la protezione marittime, l'integrità del commercio marittimo internazionale, le infrastrutture sottomarine critiche, compresi i cavi e le condotte sottomarine, la vita e la salute dei marittimi che lavorano a bordo delle navi, nonché il rispetto delle regole e norme marittime internazionali, si estendono a tutti i mari e gli oceani e devono essere considerati nel loro insieme da un punto di vista giuridico, dal momento che tali rischi fanno parte dei problemi degli spazi oceanici di cui alla terza clausola del preambolo dell'UNCLOS;

3. che le navi che navigano senza nazionalità, comprese quelle della "flotta ombra", pongono un particolare rischio. Le navi prive di nazionalità non operano sotto la giurisdizione dello Stato di bandiera ai sensi dell'UNCLOS. Esse non godono né delle libertà dell'alto mare, compresa la libertà di navigazione, né di diritti quali il diritto di passaggio inoffensivo o di passaggio in transito, dal momento che tali libertà e diritti sono concessi esclusivamente agli Stati in virtù del diritto del mare. Nell'alto mare, tali navi non sono sottoposte alla giurisdizione esclusiva di alcuno Stato. Qualsiasi Stato può abbordare una nave nell'alto mare conformemente all'articolo 110 dell'UNCLOS, e nelle zone economiche esclusive ("ZEE") conformemente all'articolo 58, paragrafo 2, della stessa, qualora vi siano fondati motivi per sospettare che la nave sia priva di nazionalità. Qualsiasi Stato può adottare misure appropriate a bordo di una nave che abbia constatato essere priva di nazionalità, conformemente al diritto internazionale e al suo diritto interno. Inoltre, gli Stati membri dell'UE riconoscono che qualsiasi Stato costiero può adottare misure adeguate conformemente al diritto internazionale e al proprio diritto interno riguardo alle navi prive di nazionalità quando navigano in zone sulle quali tale Stato esercita diritti sovrani o la propria giurisdizione. Nel mare territoriale, a tali navi si applica la giurisdizione piena ed esclusiva dello Stato costiero;
4. che tutti gli Stati devono adempiere i loro obblighi giuridici a norma dell'articolo 113 dell'UNCLOS per quanto riguarda l'adozione, da parte di ciascuno di essi, delle leggi e dei regolamenti atti a definire come reati perseguibili, laddove le condizioni siano soddisfatte, la rottura o il danneggiamento, deliberato o imputabile a negligenza colposa, di condotte o cavi sottomarini da parte di navi che battono la loro bandiera o di persone che ricadono sotto la loro giurisdizione; che l'UE e/o i suoi Stati membri dovrebbero rivolgersi agli Stati di bandiera con l'obiettivo di migliorare l'efficace attuazione di tale disposizione a norma del proprio diritto interno;
5. che ogni Stato ha, conformemente all'articolo 94 dell'UNCLOS, l'obbligo giuridico di esercitare efficacemente la propria giurisdizione e il proprio controllo su questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera. A tale riguardo, è di fondamentale importanza il lavoro svolto nel quadro dell'IMO per quanto riguarda l'elaborazione di linee guida o buone prassi per l'immatricolazione delle navi;

6. che gli Stati costieri possono chiedere informazioni in materia di assicurazione alle navi che navigano nel loro mare territoriale o nella loro ZEE, ed esamineranno le relative informazioni delle navi che fanno scalo in uno dei loro porti conformemente al diritto internazionale. Possono inoltre chiedere alle navi che navigano in zone di traffico fondamentali di trasmettere certificati di assicurazione e di responsabilità civile conformemente ai pertinenti accordi internazionali;
7. che gli Stati membri dell'UE intensificheranno gli sforzi per assicurare il rispetto, da parte delle navi, degli obblighi giuridici che incombono loro in materia di notifica delle informazioni. La direttiva delegata (UE) 2025/811 della Commissione, del 19 febbraio 2025, recante modifica dell'allegato I della direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio introduce l'obbligo per le navi che entrano in un'area coperta da un sistema obbligatorio di reportazione navale di fornire uno o più certificati di assicurazione rilasciati dal relativo fornitore e presenti a bordo della nave, comprovanti l'esistenza di un'assicurazione per i crediti marittimi, nonché i certificati di responsabilità civile rilasciati conformemente alle pertinenti convenzioni internazionali;
8. che gli accordi con i pertinenti Stati di bandiera per ottenere il loro consenso a effettuare operazioni di abbordaggio, autorizzate preventivamente, delle loro navi in alto mare o nelle ZEE degli Stati membri dell'UE costituirebbero uno strumento importante. Tali accordi potrebbero definire le condizioni e le modalità di cooperazione con ciascuno Stato di bandiera interessato per quanto riguarda le sue navi della "flotta ombra" che effettuano operazioni illegali;
9. che il diritto internazionale consente agli Stati di intraprendere azioni in materia di applicazione in una serie di scenari potenzialmente pertinenti per la protezione delle infrastrutture sottomarine critiche, compresi, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, gli articoli 21, 73, 110, 111, 220 e 221 dell'UNCLOS, nonché l'articolo X della convenzione di Parigi per la protezione dei cavi telegrafici sottomarini del 1884, ove applicabili;
10. che, oltre alle azioni volte a contrastare le attività della "flotta ombra" di cui ai punti 7 e 8, è divenuto necessario che gli Stati prendano ulteriormente in esame il quadro del diritto internazionale del mare al fine di affrontare le crescenti sfide e rafforzare la protezione dei cavi e delle condotte sottomarini conformemente all'UNCLOS, in considerazione delle crescenti minacce riguardanti i cavi e le condotte sottomarini e della distruzione o del danneggiamento degli stessi;

11. la loro intenzione di avviare un'ampia iniziativa per sviluppare strumenti intesi ad affrontare le minacce alle infrastrutture sottomarine critiche, compresa la protezione dei cavi e delle condotte sottomarine. Tali strumenti sarebbero sviluppati nei rispettivi consessi appropriati, quali gli organi delle Nazioni Unite o l'IMO, a seconda del loro contenuto. Essi potrebbero, per esempio, consistere in una raccolta di norme internazionali di buona condotta per le navi che navigano nelle vicinanze di infrastrutture sottomarine critiche, che stabilisca principi e orientamenti specifici, in un compendio di norme per le navi che attraversano zone marine particolarmente sensibili, in misure intese a rafforzare la protezione dei cavi e delle condotte sottomarine attraverso una migliore salvaguardia, un monitoraggio più rigoroso delle attività intorno ai siti sensibili nonché meccanismi coerenti con il diritto internazionale intesi a prevenire comportamenti che mettano in pericolo tali infrastrutture, o in altre misure conformi all'UNCLOS. La gamma di tali strumenti potrebbe estendersi da strumenti giuridicamente non vincolanti fino a nuovi strumenti vincolanti.
-