



Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive

A.C. 770

Dossier n° 37 - Schede di lettura
14 febbraio 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	770
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive, con allegato, fatto a Roma il 24 maggio 2022
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	13 gennaio 2023
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente

Premessa

Il disegno di legge in esame reca l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive, con allegato, fatto a Roma il 24 maggio 2022.

L'Accordo è stato sottoscritto in occasione della *quinta sessione del Comitato di coordinamento dei Ministri Italia-Croazia che si è svolta a Roma lo scorso 24 maggio 2022*.

Al riguardo si ricorda che a seguito della firma del **Memorandum di cooperazione bilaterale** (Zagabria, 12 gennaio 2009), i due Paesi possono beneficiare di un quadro istituzionale di riferimento, il **Comitato di Coordinamento dei Ministri Italia-Croazia** che prevede, accanto ad un regolare dialogo sui temi dell'attualità internazionale, una collaborazione strutturata in specifici settori (economia, industria, energia, ambiente, infrastrutture, istruzione e ricerca, agricoltura). La prima riunione del Comitato si è tenuta a Roma il 1° luglio 2009. Il 15 settembre 2010 a Zagabria si è tenuta la seconda sessione, cui ha fatto seguito sette anni dopo una terza sessione, che ha avuto luogo il 18 gennaio 2018 a Roma. Tra il 19 e il 30 novembre 2020 si è tenuta a Zagabria la IV edizione del Comitato dei Ministri.

Il 24 maggio scorso si è tenuta a Roma la V sessione. L'evento ha riguardato, in particolare, le prospettive future della cooperazione bilaterale in numerosi settori quali la politica estera, gli affari interni, lo sviluppo economico, l'ambiente, l'agricoltura, l'infrastruttura e i trasporti, la cultura, la ricerca e l'istruzione. Alla riunione hanno preso parte, per ciascuno dei due Paesi, 8 tra Ministri e Vice Ministri. In tale occasione sono stati siglati una [Dichiarazione Congiunta](#) concordata tra i due Ministri degli Affari Esteri, l'Accordo in esame sulla delimitazione delle rispettive [Zone Economiche Esclusive](#) ed una [Dichiarazione Congiunta sulle risorse del Mare Adriatico](#), allegata al disegno di legge di ratifica.

Si ricorda che la Croazia è membro della NATO dal 1° aprile 2009 e dell'Unione Europea dal 1° luglio 2013. La Croazia partecipa alle più rilevanti iniziative di cooperazione regionale: Processo dei Balcani Occidentali (o di Berlino), Iniziativa Centro-Europea (InCE), Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI), Strategia UE per la Regione Adriatica e Ionica (EUSAIR) e Regional Cooperation Council (RCC).

Come precisato dal Governo nella relazione allegata al provvedimento in esame l'Accordo è in linea con quanto previsto dalla recente legge [n. 91 del 2021](#), recante "Istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale", che nell'autorizzare l'istituzione della ZEE oltre il limite esterno del mare territoriale ha, altresì, demandato l'individuazione dei limiti esterni di tale zona ad **appositi accordi con gli Stati** il cui territorio è adiacente al territorio italiano o lo fronteggia.

La quinta
sessione del
Comitato di
coordinamento
dei Ministri
Italia-Croazia

Nello specifico l'articolo 1 della legge n. 91 del 2021 ha previsto che all'istituzione della zona economica esclusiva, che comprende tutte le acque circostanti il mare territoriale o parte di esse, si provveda con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, da notificare agli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia.

I limiti esterni della zona economica esclusiva sono determinati sulla base di accordi con i richiamati Stati, soggetti alla procedura di autorizzazione alla ratifica prevista dall'[articolo 80 della Costituzione](#). Fino alla data di entrata in vigore di tali accordi, i limiti esterni della zona economica esclusiva sono stabiliti in modo da non compromettere od ostacolare l'accordo finale.

Come si vedrà più diffusamente nel successivo paragrafo la **zona economica esclusiva** è una delle zone marittime di pertinenza dello Stato costiero, riconosciute dal diritto internazionale.

In tale zona il diritto internazionale attribuisce allo Stato costiero diritti sovrani relativi alla gestione ed allo sfruttamento delle risorse, biologiche e non, della colonna d'acqua (la pesca) e dei fondali marini (risorse minerarie, depositi di gas e di idrocarburi), ma anche diritti connessi con la conduzione di altre attività economiche, come la produzione di energie rinnovabili a partire dall'acqua, dalle correnti marine o dai venti, e di ricerca scientifica, nonché diritti e doveri di protezione dell'ecosistema marino.

Gli Stati terzi mantengono alcuni diritti, relativi alla **libertà di navigazione e di sorvolo** ed alla posa di cavi sottomarini a fini di comunicazione; possono anche avere accesso, sulla base di accordi con lo Stato costiero, ad un quantitativo di pesca stabilito da quest'ultimo.

La ZEE **non viene attribuita automaticamente dal diritto internazionale**, ma deve essere proclamata dallo Stato con un atto unilaterale.

Si ricorda, da ultimo, che secondo i dati provvisori ISTAT, l'interscambio commerciale bilaterale ha raggiunto il valore di 3,96 miliardi di euro (+51,6% rispetto al I semestre 2021). Le esportazioni italiane sono state pari a 2,60 miliardi di euro (+56,5% rispetto allo stesso periodo del 2021), mentre le importazioni sono state pari a 1,36 miliardi di euro (+40,1%). Il saldo commerciale è risultato positivo per l'Italia per un valore di € 1,24 milioni. Secondo l'Osservatorio Economico MAECI, nel periodo gennaio-aprile 2022 l'Italia è stato il primo Paese fornitore (quota di mercato del 13,2%) e il secondo Paese acquirente (quota di mercato del 12,2%). Secondo gli ultimi dati dell'Istituto Nazionale di Statistica croato, relativi ai primi sei mesi del 2022, l'Italia ha riacquisito la posizione di primo partner commerciale della Croazia (non accadeva dal 2014). L'Italia, nel periodo in esame, detiene una quota di mercato pari al 13%, precedendo la Germania (12,3%) e la Slovenia (10,9%). L'Italia torna ad essere il primo fornitore della Croazia, con esportazioni pari al valore di € 2,7 miliardi circa (+ 66% rispetto allo stesso periodo del 2021).

La legge n. 91 del 2021 sulla Istituzione di una zona economica esclusiva

L'interscambio commerciale bilaterale

Le nozioni di "mare territoriale", "zona economica esclusiva" e "piattaforma continentale" nel diritto internazionale

In via generale si ricorda che nel diritto internazionale il **mare territoriale** è definito come la striscia di mare adiacente le coste dello Stato. Esso include le baie e i golfi. Il limite massimo di estensione (o limite esterno) del mare territoriale è **di 12 miglia marine (22,2 km)**, misurate a partire da una linea di base che costituisce il cosiddetto limite interno. Le acque che si trovano fra la terraferma e il limite interno sono denominate acque interne.

Quanto all'Italia, il limite delle 12 miglia è stato adottato con la L. 14 agosto 1974, n. 359.

Lo spazio marino che si estende **oltre il mare territoriale**, nonché le acque sovrastanti la piattaforma continentale e quelle della zona economica esclusiva, sono definiti alto mare, o **acque internazionali**. In questa zona marina trova ancora applicazione il principio della libertà dei mari, che comporta il riconoscimento a ciascuno Stato, sia costiero sia privo di litorale, di un uguale diritto di compiere attività di navigazione, sorvolo, posa di cavi, costruzione di isole e installazioni artificiali, pesca, ricerca scientifica, a condizione che siano rispettati gli interessi degli altri Stati.

Secondo l'articolo 92 della *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione di Montego Bay)*, *chi naviga in acque internazionali deve rispettare le leggi della nazione che dà la bandiera all'imbarcazione sulla quale viaggia*.

Si ricorda che la Convenzione UNCLOS conclusa nel quadro della Terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare costituisce un codice esaustivo volto a regolare i comportamenti degli Stati sui mari e sugli oceani, nonché lo sfruttamento delle risorse e la salvaguardia dell'ambiente naturale in tali ambiti. La Convenzione, che consta di 320 articoli e 9 Allegati, adegua il diritto del mare al riconoscimento degli interessi degli Stati costieri, espandendone i poteri sui mari adiacenti, in particolare con la previsione dell'istituto giuridico della zona economica esclusiva (ZEE), strettamente correlata a quella di piattaforma continentale (PC).

Per quanto attiene alla **"zona economica esclusiva"** (ZEE) tale istituto è stato introdotto dalla richiamata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e risponde

Mare territoriale

Acque internazionali

Zona economica esclusiva

principalmente alle richieste avanzate dagli Stati costieri in relazione a zone di pesca esclusive nei mari adiacenti alle acque territoriali.

L'articolo 55 della *Convenzione* la definisce come quella zona economica al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, sottoposta allo specifico regime giuridico stabilito nella Parte V della medesima Convenzione.

Ai sensi dell'articolo 57 la zona economica esclusiva può estendersi tassativamente **non oltre le 200 miglia (370,4 km) dalle linee di base** da cui è misurata l'ampiezza del mare territoriale (+188 miglia dal mare territoriale).

A differenza della piattaforma continentale per poter divenire effettiva, **deve essere oggetto di una proclamazione** ufficiale da parte dello Stato costiero, notificata alla Comunità internazionale.

La ZEE comporta il **controllo esclusivo su tutte le risorse economiche**, sia biologiche, sia minerali, per un'estensione massima di 200 miglia marine, un limite calcolato a partire dalla linea di base del mare territoriale. Dal momento che i diritti dello Stato costiero riguardano anche il fondo e il sottosuolo marino, la ZEE quando viene istituita dallo Stato costiero, assorbe la piattaforma continentale, a meno che questa non si estenda oltre le 200 miglia dalle linee di base (vedi *infra*).

In particolare:

Ai sensi degli articoli 56 e 58 della Convenzione (richiamati anche dall'articolo 2 del disegno di legge in esame) in tale zona di mare lo Stato costiero:

Diritti dello Stato costiero

1. **beneficia di diritti sovrani ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione** delle risorse naturali, biologiche e minerali, **che si trovano nelle acque sovrastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo**: poteri che si sovrappongono a quelli sulla piattaforma continentale, assorbendoli completamente, e includendo anche altre attività dirette a fini economici, come la produzione di energia a partire dall'acqua, dalle correnti e dai venti, ma soprattutto la risorsa di maggior rilievo, ossia la **pesca**, oggetto principale della sovranità economica dello Stato costiero;
2. **esercita la propria giurisdizione** in materia di:
 - a) installazione ed utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture;
 - b) ricerca scientifica;
 - c) preservazione e protezione dell'ambiente marino.

Nella ZEE tutti gli Stati, costieri e privi di litorale, hanno libertà di navigazione e di sorvolo, di posa in opera di cavi e condotte sottomarine. Inoltre, lo Stato interessato può consentire loro di esercitare la pesca, qualora la propria capacità di sfruttamento sia inferiore al volume massimo di risorse ittiche sfruttabili (Total Allowable Catch), fissato dallo stesso Stato costiero ed in forza di accordi bilaterali conclusi con i relativi Stati di appartenenza tenuto conto, in particolare, della necessità degli Stati che non hanno sbocchi sul mare (*land-locked*) o geograficamente svantaggiati.

Ai sensi dell'articolo 74 della Convenzione la delimitazione della zona economica esclusiva tra Stati con coste opposte o adiacenti viene effettuata per accordo sulla base del diritto internazionale. La delimitazione della zona economica esclusiva tra Stati con coste opposte o **adiacenti viene effettuata per accordo sulla base del diritto internazionale**. In attesa dell'accordo gli Stati interessati, in uno spirito di comprensione e cooperazione, compiono ogni sforzo per addivenire a intese provvisorie di carattere pratico e, durante questo periodo di transizione, non debbono compromettere od ostacolare l'accordo finale.

Delimitazione della zona economica esclusiva tra Stati con coste opposte o adiacenti

A sua volta la **piattaforma continentale**, disciplinata dalla parte VI dell'UNCLOS, comprende il fondo e il sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono al di là del suo mare territoriale attraverso il prolungamento naturale del suo territorio terrestre **fino all'orlo esterno del margine continentale, o fino a una distanza di 200 miglia marine (370,4 km)** dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale, nel caso che l'orlo esterno del margine continentale si trovi a una distanza inferiore.

Piattaforma continentale

L'UNCLOS - nel superare la tradizione concezione geomorfologica adottata dalla Convenzione di Ginevra del 1958 - ha adottato **criteri diversi**, che prescindono dalla nozione "geografica" o "morfologica" della piattaforma stessa: in tal modo si è posto rimedio a un'eccessiva possibile estensione della piattaforma continentale in alcuni casi, ovvero a una sua eccessiva riduzione in altri casi.

Sulla piattaforma continentale lo Stato costiero esercita diritti sovrani **con riferimento all'esplorazione e allo sfruttamento delle risorse naturali della stessa, ossia le risorse minerarie (ad esempio, gli idrocarburi) e le risorse biologiche sedentarie** (organismi viventi che rimangono immobili sulla piattaforma o che si spostano rimanendo sempre in contatto con il fondo marino).

Agli Stati terzi, invece, spettano le **"tradizionali libertà" dell'alto mare** alle condizioni stabilite dallo Stato costiero: a) navigazione; b) sorvolo; c) pesca (salvo che non vi sia l'esistenza di zone riservate o zone economiche esclusive nella zona d'acqua sovrastante); d) posa di cavi e condotte sottomarine.

I diritti dello Stato costiero sulla propria piattaforma continentale gli appartengono ab origine e perciò **non hanno bisogno di proclamazione**.

Un problema molto delicato, data la vastità delle aree marine impegnate dai poteri degli Stati costieri sulla piattaforma continentale, è quello della **delimitazione della piattaforma tra Stati costieri** che si fronteggiano o che sono adiacenti.

A tal proposito, la Convenzione di Montego Bay (art. 83) **impone agli Stati di concordare una delimitazione tra loro**, sulla base del diritto internazionale, in modo da raggiungere una *"soluzione equa"*, abbandonando il **criterio della "linea mediana"** che era stabilito nella Convenzione di Ginevra, nel caso in cui non si raggiunga l'accordo tra Stati frontisti o limitrofi.

Contenuto dell'accordo

L'Accordo in esame si compone di un **preambolo** e di **quattro articoli**

Nel **preambolo** le Parti si dichiarano consapevoli della necessità di delimitare esattamente le zone marittime sulle quali gli Stati hanno titolo ad esercitare, rispettivamente, i diritti sovrani e la propria giurisdizione nel rispetto del diritto internazionale, ed particolare della Convenzione ONU sul diritto del mare del 1982, cui l'Italia e la Croazia entrambe aderiscono; e affermano altresì la validità dell'Accordo bilaterale dell'8 gennaio 1968 e del 2 agosto 2005 sulla delimitazione delle rispettive piattaforme continentali.

Nel dettaglio si tratta dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia sulla delimitazione della piattaforma continentale tra i due Paesi fatto a Roma l'8 gennaio 1968 (ratificato con DPR 22 maggio 1969, n. 830, in vigore dal 21 gennaio 1970) e l'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Croazia, fatto a Roma tra il 22 e il 29 luglio 2005.

Come evidenziato nella [piattaforma continentale italiana](#) del Ministero dello Sviluppo economico "l'Italia e Croazia hanno stipulato nel 2005 un'Intesa tecnica che, **lasciando inalterato il contenuto dell'Accordo del 1968**, per ovviare all'incertezza dei dati cartografici non univoci, ha trasformato in datum WGS 84 le coordinate dei punti da 1 a 42 della linea di delimitazione della piattaforma continentale tracciati sulle carte nautiche italiane ed ex iugoslave allegate all'Accordo del 1968".

Gli accordi del 1968 e del 2005

L'**articolo 1**, comma 1, richiama espressamente i citati accordi del 1968 e del 2005 sulla delimitazione delle rispettive piattaforme continentali **quale base per stabilire la linea di confine delle zone marittime** su cui l'Italia e la Croazia hanno diritto ad esercitare diritti sovrani o giurisdizione in base al diritto internazionale. Il comma 2 esplicita le coordinate della linea di confine, aggiornandole al sistema di coordinate geografiche geodetico WGS-84, che è quello attualmente utilizzato nella cartografia.

Per quanto attiene alla definizione della linea di delimitazione nel punto di congiunzione tra **Italia, Croazia e Montenegro** (ovvero dal punto 42 della tabella riportata al comma 2), l'intesa rinvia la sua definizione ad un accordo successivo da raggiungere con quest'ultimo Paese (comma 3).

In base all'**articolo 2** si salvaguardano dagli effetti dell'Accordo:

- **le attività di pesca** condotte in conformità alle vigenti norme e ai regolamenti dell'Unione europea in materia;
- i **diritti sovrani** e la giurisdizione esercitati dalle parti nella propria ZEE in conformità all'articolo 56 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (cfr. sopra);
- le disposizioni dell'articolo 58 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare in materia di **diritti, libertà e doveri degli Stati terzi** nella zona economica esclusiva (cfr. sopra).

L'**articolo 3**, 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 prevede, inoltre, 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 dell'ONU, o ad ogni altro organismo internazionale scelto per mutuo consenso.

Infine, l'articolo 4 prevede che l'Accordo in esame sarà soggetto a ratifica ed entrerà in vigore alla data dello scambio degli strumenti di ratifica.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge in esame si compone di **quattro articoli**: l'**articolo 1** e l'**articolo 2** contengono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo italo-croato sulla delimitazione delle rispettive zone marittime, fatto a Roma il 24 maggio 2022.

L'**articolo 3** reca una **clausola di invarianza finanziaria** per la quale (comma 1) dall'attuazione delle disposizioni dell'Accordo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Agli eventuali oneri derivanti dall'articolo 4 dell'Accordo - ovvero la necessità di deferire una controversia tra le Parti alla Corte internazionale di giustizia o ad altri organismi internazionali - si farà fronte con specifico provvedimento legislativo.

L'**articolo 4**, infine, prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegate

Oltre che dalla relazione introduttiva, il disegno di legge è accompagnato da un'Analisi tecnico-normativa (**ATN**), da una relazione tecnica e da una dichiarazione di esclusione dall'obbligo di Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

L'ATN, in particolare, pone la legge di autorizzazione alla ratifica come necessario strumento per il recepimento nel quadro normativo nazionale dell'Accordo italo-croato, in quanto ai sensi dell'art. 80 Cost. ciò è previsto per gli accordi internazionali che comportano variazione di territorio e di confini. Si osserva, inoltre, come l'Accordo in esame sia necessario alla legge 14 giugno 2021, n. 91, recante "l'istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale", che autorizza l'istituzione della ZEE italiana, prevedendo che i suoi limiti esterni siano determinati sulla base di accordi con gli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia.

L'ATN stabilisce, infine, la piena compatibilità della ratifica dell'Accordo con le regole di **suddivisione di competenze tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali** - ricordando peraltro l'obbligo delle Regioni di applicare gli accordi internazionali anche nelle materie di loro esclusiva competenza. L'ATN conclude rilevando la compatibilità dell'Accordo con la normativa europea e gli altri obblighi internazionali.

Al disegno di legge in esame è, inoltre, allegata una dichiarazione sottoscritta in occasione della quinta sessione del Comitato dei Ministri Italia-Croazia, con la quale le Parti si impegnano, sotto il profilo politico, a creare un meccanismo di coordinamento sulla gestione delle risorse ittiche nel Mare Adriatico, da attivare preventivamente in presenza di possibili cambiamenti riguardanti il regime di pesca in vigore nelle rispettive zone economiche esclusive, anche in relazione all'introduzione di possibili misure di tutela delle risorse ittiche.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento s'inquadra nell'ambito delle materie (politica estera e rapporti internazionali dello Stato) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

[Relazioni allegata al disegno di legge di ratifica](#)

[Dichiarazione congiunta sulla gestione delle risorse ittiche nel Mare Adriatico](#)

