



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 9 - 2021

Dossier di documentazione sulla  
“Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e le Zone economiche esclusive  
(ZEE)”.

XVII Legislatura - 15 aprile 2021



Servizio Studi

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## **1. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare: la “zona economica esclusiva”.**

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) stipulata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva dal nostro Paese ai sensi della legge 2 dicembre 1994, n. 689, si compone di 320 articoli e 9 Allegati e **ha codificato molte norme di diritto internazionale consuetudinario concernenti il diritto del mare** perseguendo, in primo luogo, il diritto al riconoscimento degli interessi degli Stati costieri.

Al riguardo, **si è prevista l’espansione dei poteri degli Stati in questione sui mari adiacenti**, soprattutto **attraverso** la previsione dell’istituto giuridico della “**zona economica esclusiva**” e di quello della “**piattaforma continentale**”.

**La piattaforma continentale** (parte VI dell'UNCLOS) costituisce **l'area sottomarina** che si estende al di là delle acque territoriali, attraverso il prolungamento naturale del territorio emerso, sino al limite esterno del margine continentale, o sino alla distanza di 200 miglia dalle linee di base, qualora il margine continentale non arrivi a tale distanza.

La “**zona economica esclusiva**” (parte V della Convenzione di Montego Bay) **non può tassativamente estendersi oltre le 200 miglia** 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 venire ad esistenza deve essere oggetto di una proclamazione ufficiale da parte dello Stato costiero** che necessita di essere **notificata** alla Comunità internazionale.

A sua volta, **il regime di delimitazione** delle ZEE tra Stati con coste adiacenti od opposte, così come avviene per la piattaforma continentale, **deve essere stabilito tramite un accordo**.

### **In tale zona di mare lo 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: **la pesca è il più significativo oggetto della sovranità economica dello Stato costiero** (si tratta di diritti che si sovrappongono a quelli sulla piattaforma continentale, assorbendoli completamente);

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.

Inoltre, **lo Stato interessato può consentire agli altri Stati 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.

**Lo Stato costiero può esercitare**, a tutela dei propri diritti nella propria ZEE, **poteri coercitivi** che comprendono **l'abbordaggio, l'ispezione, il fermo e la sottoposizione a procedimento giudiziario** (art. 73 dell'UNCLOS).

In ogni caso, **a tutti gli Stati, costieri e privi di litorale** vengono assicurati **i diritti di navigazione e di sorvolo, senza distinzione tra unità militari e mezzi civili**, così come anche i diritti di **posa in opera di condotte e cavi sottomarini**.

## **1. 2. Le “zone economiche esclusive” nel Mar Mediterraneo e le vicende di Libia e Algeria**

**Nel Bacino del mar mediterraneo**, dove si registra una distanza tra le coste opposte che è sempre inferiore a 400 miglia, a fronte dell'esigenza di tutelare le proprie risorse ittiche dal continuo depauperamento messo in atto da flotte pescherecce provenienti dall'Estremo Oriente o con la finalità proteggere le loro coste dai rischi di inquinamento, **molti Stati hanno già istituito da tempo delle ZEE** o delle zone in cui esercitare parte dei diritti funzionali relativi alle ZEE.

Tra questi vi sono alcuni Stati contigui o frontisti dell'Italia e segnatamente la **Croazia** (con decisione del Parlamento del 3 ottobre 2003), la **Francia**, che ha trasformato in ZEE la preesistente Zona di protezione ecologica (decreto del 12 ottobre 2012), la **Spagna** (con decreto reale del 5 aprile 2013 che ha trasformato la preesistente Zona di protezione della pesca), la **Tunisia** (con provvedimento del 27 giugno 2005).

## **1.3. La ZEE Libica**

**La Libia considera il Golfo della Sirte come baia storica, rivendicandone la completa sovranità. Pretesa contestata non solo dagli Stati Uniti, ma anche dall'Italia e dagli altri Paesi membri dell'Unione europea.**

**La Libia non ha ratificato la Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare, e quindi fa riferimento al diritto consuetudinario che regola la materia.**

**Nel 2005 la Libia ha proclamato una zona di protezione della pesca di 62 miglia marine** a partire dalla linea di chiusura del Golfo della Sirte.

**La zona racchiusa è al di sotto della linea mediana con l'Italia e quindi non si presta a contestazione.**

**Nel 2009, la Libia ha proclamato una Zona economica esclusiva (ZEE),** che consente allo Stato costiero l'esclusivo sfruttamento delle risorse naturali, incluse quelle ittiche.

**L'estensione della zona non è delimitata, rinviando la legge istitutiva al diritto consuetudinario e a eventuali accordi con Stati adiacenti e frontisti.**

Poiché in linea di principio la ZEE ha un'estensione di 200 miglia, **si dovrà provvedere con un accordo di delimitazione con l'Italia allo stato non ancora stipulato.**

**Nel 2018 la Libia ha proclamato anche la sua zona di ricerca e salvataggio (Sar),** ma questa non interessa immediatamente la pesca.

Per ragioni di completezza, occorre rammentare che **il 12 marzo 2019 Federpesca ha firmato con la Libyan investment authority di Bengasi** (che si trova sotto l'autorità del governo di Tobruk, che fa capo al generale Khalifa Haftar) **un accordo per consentire a un numero di pescherecci italiani, di stanza a Mazara del Vallo, di operare in acque libiche.**

L'accordo di pesca, ovviamente a titolo oneroso, è diventato esecutivo il 15 luglio, ma recentemente **ne è stata sospesa l'operatività perché il governo** presieduto da Fayeze al-Sarraj (Government of national accord (Gna), con sede a Tripoli) **considerato dalle Nazioni unite come il governo legittimo della Libia, ha definito l'accordo illegale** e una violazione delle risoluzioni dell'Onu.

#### **1.4 Altri Stati mediterranei che hanno proceduto ad istituire proprie ZEE**

Tra gli altri Stati mediterranei che hanno proceduto ad istituire proprie ZEE si ricordano **Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Libano, Marocco, Monaco, Siria e Turchia.**

**L'Algeria, in particolare, 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, ad ovest della Sardegna, alla zona di protezione ecologica (ZPE) istituita dal nostro Paese nel 2011 e con l'analoga ZEE istituita dalla Spagna nel 2013: in particolare, la ZEE algerina lambisce per 70 miglia le acque territoriali italiane a sud-ovest della Sardegna.

**L'Italia ha contestato la decisione algerina** con una nota a verbale del 26 novembre 2018, con cui si propone l'avvio di negoziati per raggiungere un accordo di reciproca soddisfazione in materia.

**Turchia:** come accennato, **da ultimo, il 27 novembre 2019, il premier al-Sarraj e il presidente Erdogan hanno concordato la delimitazione delle rispettive Zone economiche esclusive (Zee).** La scelta turca rischia di rappresentare una minaccia per i diritti della Grecia sugli spazi marittimi circostanti Creta e il Dodecanneso e presenta varie implicazioni politico-giuridiche potendo generare delle tensioni nel mediterraneo.

## **2. Proposta di legge per l'istituzione di una zona economica esclusiva in Italia**

Allo stato, è **in corso di esame presso il Parlamento nazionale la proposta di legge A.C. 2313**, d'iniziativa della deputata Iolanda Di Stasio ed altri, **concernente l'istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale che è stata approvata dalla Camera dei Deputati e trasmessa al Senato il 5 novembre 2020.**

Più nel dettaglio, l'articolo 1, al comma 1, **autorizza l'istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale italiano**; al comma 2, si prevede che tale zona sia istituita 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. In base al comma 3, **i limiti esterni della ZEE verranno determinati sulla scorta 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 zona economica esclusiva sono definiti provvisoriamente in modo da non ostacolare o compromettere la conclusione dei summenzionati accordi.

L'articolo 2, al comma 1, **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**, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, anche ai fini di altre attività connesse con l'esplorazione e con lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti; giurisdizione, in conformità alla citata Convenzione, relativamente all'installazione e all'utilizzazione di isole artificiali, di impianti e di strutture, alla ricerca scientifica marina, nonché alla protezione e alla preservazione dell'ambiente marino.

Da ultimo, in particolare vi è un ampio riferimento ai diritti riconosciuti dall'ordinamento internazionale generale o pattizio agli Stati, ossia la libertà di navigazione, di sorvolo e di posa in opera di condotte e di cavi sottomarini nonché, in via per così dire residuale, un più generale riferimento a tutti gli altri diritti previsti dalle norme internazionali vigenti.

## **3. Il ruolo dell'Unione europea nella sottoscrizione di accordi internazionali concernenti la pesca**

Per quel che attiene al ruolo dell'U.E in ordine alle ZEE essa viene in rilievo in considerazione della sua **competenza esclusiva in tema di pesca e, quindi, della politica comune in siffatta materia.**

**La creazione di accordi di pesca a livello bilaterale e multilaterale è divenuta necessaria in seguito all'istituzione di zone economiche esclusive (ZEE) a metà degli anni Settanta cui si è già fatto cenno.**

**Le ZEE, pur occupando solo il 35 % della superficie totale dei mari, ospitano il 90 % delle risorse ittiche mondiali.**

**La riforma della Politica Comune della Pesca del 2013 ha segnato un punto di svolta**, in quanto ha attribuito priorità ai principi della pesca sostenibile e responsabile rispetto ai precedenti obiettivi di mantenere la presenza delle flotte dell'Unione nelle acque esterne e garantire l'approvvigionamento del mercato.

In particolare, **sono stati stipulati gli accordi di partenariato per una pesca sostenibile (APPS)** che sono accordi internazionali conclusi **dall'UE con una serie di paesi terzi per ottenere l'accesso alla zona economica esclusiva (ZEE) del paese al fine di catturare in modo sostenibile le eccedenze di catture ammissibili** in un contesto giuridicamente regolamentato. In cambio dei diritti di pesca, l'UE fornisce contributi finanziari ai suoi partner nel quadro degli APPS, compresi i pagamenti per i diritti di accesso e il sostegno settoriale. La compensazione finanziaria nell'ambito di tali accordi è intesa a contribuire allo sviluppo di un quadro di *governance* di elevata qualità in tali paesi terzi.

Tutti gli APPS sono costituiti da un accordo di pesca, che stabilisce il quadro giuridico, e da un protocollo, che definisce le condizioni dell'accordo. Recentemente, in tutti i protocolli è stata inserita una clausola relativa al rispetto dei principi democratici e dei diritti umani quale elemento essenziale di tali accordi.

Sono attualmente in vigore **dodici APPS: gli otto «accordi sulla pesca del tonno» con Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Liberia, Sao Tomé e Principe, Isole Cook, Maurizio e Senegal, e i quattro «accordi misti», conclusi con Groenlandia, Guinea-Bissau, Marocco e Mauritania. Vi sono poi altri sette APPS, noti come «accordi in sospeso»: gli accordi sulla pesca del tonno con Guinea Equatoriale, Gabon, Kiribati, Madagascar, Micronesia, Mozambico, Senegal e Seychelles**, ovvero paesi che hanno adottato un APPS ma non prevedono alcun protocollo in vigore. Di conseguenza, le imbarcazioni dell'UE non sono autorizzate a pescare nelle acque di detti paesi.

### **Le organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP).**

L'UNCLOS del 1982 disciplina non solo le ZEE ma anche l'alto mare.

Incoraggia gli Stati a collaborare tra di loro in merito alla conservazione e alla gestione degli stock ittici di altura mediante la creazione di organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP).

Le organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) che **sono organizzazioni internazionali composte da paesi che hanno interessi di pesca in zone d'alto mare**. L'UE svolge un ruolo attivo in un gran numero di ORGP, in seno alle quali sollecita l'adozione di misure di conservazione e di gestione, fornisce contributi finanziari per la ricerca e altre misure di sostegno. **Le ORGP sono di diversa natura, tra queste alcune riguardano soltanto l'alto mare o le ZEE, altre hanno ad oggetto entrambi gli ambiti**. Quando la Commissione avvia una trattativa con le ORGP, essa interviene su due versanti: la partecipazione all'organizzazione, in qualità

di controparte o di osservatore e la definizione di norme volte ad attuare, nel quadro del diritto dell'Unione, le misure di conservazione e di gestione adottate dalle organizzazioni.

#### **4. Il potere estero delle Regioni e i limiti del suo esercizio**

Come si è detto, **la materia relativa alla creazione delle zone economiche esclusive e dei relativi diritti di pesca in dette aree attiene al diritto internazionale** e vede quali **soggetti** istituzionali **interessati gli Stati e l'Unione Europea**.

**Le Regioni**, a seguito della riforma del Titolo V, si sono viste finalmente riconoscere delle **competenze**, seppur circoscritte, in tema di rapporti di carattere sovranazionale: **l'art. 117, quali materie di legislazione concorrente** prevede quelle relative a **“rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”**.

In particolare, sono di competenza regionale:

- a) **le cd. attività promozionali** (già previste dal d.P.R. 616/77);
- b) **le cd. attività di mero rilievo internazionale** (già riconosciute dalla sent. n. 179/87 Corte costituzionale);
- c) **l'attuazione e l'esecuzione**, nelle materie di loro competenza, **degli accordi internazionali** ratificati previa comunicazione al Ministero degli Affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri [art. 117, comma 5, Cost., art. 6 della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia”)];
- d) **l'attuazione e l'esecuzione**, nelle materie di propria competenza, **degli atti dell'Unione Europea** (art. 117, comma 5, Cost.; legge regionale 26 aprile 2010 n. 10);
- e) **la conclusione di intese** con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati con legge dello Stato (art. 117, comma 9, Cost.)
- f) **la conclusione di Accordi con Stati**, nei casi e con le forme disciplinati con legge dello Stato (art. 117, comma 9, Cost.).

#### **4. 1. Intese e Accordi internazionali delle Regioni in materie di propria competenza**

L'esercizio delle competenze regionali di cui ai predetti punti e) ed f) è stato disciplinato in modo più dettagliato dalla legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia) in forza della quale:

- a) le Regioni possono stipulare **“intese” con enti territoriali di altri Stati**, ossia con articolazioni istituzionali di carattere territoriale interne di Stati esteri (ad es. comuni o altre regioni) (art. 6, comma 2, legge n. 131 del 2003).

In questo caso, le Regioni sono però tenute ad **agire nel rispetto di alcuni limiti**:

1. gli indirizzi di politica estera italiana;
  2. i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
  3. divieto di assumere impegni dai quali derivino obblighi ed oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'art. 114, primo comma, della Costituzione.
- b) Le Regioni possono **stipulare accordi con Stati esteri, pur sempre nelle materie di propria competenza e in esecuzione o applicazione di accordi internazionali già in vigore** (art. 6, comma 3, legge n. 131 del 2003).
- c) Le Regioni possono stipulare con Stati esteri **accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica** finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale (art. 6, comma 3, legge n. 131 del 2003).

In entrambi i casi, la Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri e accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i pieni poteri di firma. **Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli** (art. 6, comma 3, legge n. 131 del 2003).

Con riferimento alla stipulazione di Accordi con Stati esteri le Regioni sono quindi tenute a rispettare:

1. la Costituzione;
2. i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;
3. gli obblighi internazionali;
4. le linee e gli indirizzi di politica estera italiana nelle materie di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione (materie di legislazione concorrente) e i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

#### **4. 2. Disciplina del dissenso tra Regione e Ministero degli Affari esteri e Giurisprudenza costituzionale in tema di potere estero delle Regioni**

La disciplina del potere estero delle Regioni è completata dalle previsioni di cui ai **commi 4 e 5 della c.d. legge "La Loggia"** in materia di forme di pubblicità degli Accordi e di risoluzione del dissenso tra la Regione e il Ministero degli Affari Esteri.

Le due disposizioni in parola sanciscono rispettivamente che:

1. **"Agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente"**;
2. **"il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle"**

*attività di cui ai commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione”.*

La norma appena richiamata, pertanto, tende a salvaguardare l'unità di indirizzo politico statale in tema di politica estera e individua nel Consiglio dei Ministri, cui partecipa anche il Presidente della Regione interessata, la sede di raccordo e di decisione ultima della questione in caso di dissenso tra la Regione e il MAECI.

**Circa l'ampiezza e i limiti dell'intervento statale in ordine all' potere estero delle Regioni** è intervenuta anche la giurisprudenza costituzionale che ha avuto modo di chiarire come il *“potere di accertamento del Governo non legittima alcuna ingerenza nelle scelte di opportunità e di merito attinenti all'esplicazione dell'autonomia della Regione. Il Governo può legittimamente opporsi alla conclusione di un accordo da parte di una Regione, contenuto nei limiti stabiliti dall'art. 117, comma 9, della Costituzione, solo quando ritenga che esso pregiudichi gli indirizzi e gli interessi attinenti alla politica estera dello Stato; sul piano procedurale le Regioni godono della garanzia derivante dalla competenza del massimo organo del Governo, il Consiglio dei ministri, a decidere in via definitiva, mentre l'eventuale uso arbitrario di tale potere resta pur sempre suscettibile di sindacato nella sede dell'eventuale conflitto di attribuzioni.”* (Corte cost., sent. n. 238 del 2004).