



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

50°

Dipartimento di
Scienze Politiche
e Sociali

L'ITALIA È UN PAESE MARITTIMO?

IL PUBBLICO POTERE
NELLA PROTEZIONE NAVALE
DEGLI INTERESSI NAZIONALI

a cura di Guido Befani

EUT



L'Italia è un Paese marittimo? La risposta a questa domanda richiede una preliminare analisi sulla complessità contemporanea che condiziona l'approccio giuridico-spaziale dei pubblici poteri *sul* mare. Questo volume, pertanto, vuole tentare di offrire una prospettiva multifocale del tema, mediante la declinazione dei diversi rapporti di forza tra l'*homo politicus* e lo spazio marino, analizzando le attribuzioni, le responsabilità e il valore che ha per l'Italia nell'agone internazionale. Infatti, sebbene il diritto pubblico *del* mare rivesta ancora un ruolo essenziale nella cooperazione transfrontaliera tra gli Stati, l'imprevedibile evoluzione delle sfide future per la gestione sostenibile dell'economia del mare suggerisce di riconsiderare gli aspetti organizzativi, le competenze e le strategie di intervento del "potere marittimo" funzionalizzato alla protezione navale degli interessi nazionali, soprattutto nel più ampio e delicato scenario del "Mediterraneo allargato".

GUIDO BEFANI è docente di diritto della transizione ecologica all'Università degli Studi di Trieste. I suoi principali interessi di ricerca riguardano il diritto amministrativo, la fintech e l'intervento pubblico nell'economia. Fra le sue ultime pubblicazioni sul tema: *Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo*, in *Il Diritto dell'economia*, 2/2024.



ISBN 978-88-5511-500-1
Euro 12,00



Impaginazione
Oltrepagina Srl

© Copyright 2024 EUT

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21, 34128 Trieste
<https://eur.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le
fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi

ISBN 978-88-5511-500-1 (print)
eISBN 978-88-5511-501-8 (online)

L'Italia è un Paese
marittimo?
Il pubblico potere nella
protezione navale degli
interessi nazionali

Con resoconto e atti del seminario di terza missione
tenutosi all'Università degli studi di Trieste
il 29 marzo 2023

a cura di
Guido Befani

Il seminario si è tenuto nell'ambito delle attività del PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020 – Azione IV.6 Contratti di ricerca su tematiche Green, nell'ambito del progetto "I Green Ports: prospettive dei porti verdi nel piano di ripresa tra risparmio del suolo, efficientamento energetico e partenariati pubblico-privati" svolte da Guido Befani sotto la supervisione scientifica del Prof. Andrea Crismani.

Guido Befani è ricercatore di diritto amministrativo e docente di diritto della transizione ecologica presso l'Università degli studi di Trieste.

Sommario

- 7 Preambolo. Lo *ius publicum maris* nella protezione degli interessi nazionali
- 17 L'Italia è un Paese marittimo? Resoconto dell'iniziativa
- 21 Attualità e rilevanza scientifica del tema:
i pubblici poteri e il bene mare
Andrea Crismani
- 27 Il significato del potere marittimo
Roberto Domini
- 45 Gli interessi nazionali e il Mediterraneo allargato
Andrea Liorsi
- 75 Il valore del mare per l'Italia
Maurizio Bonora
- 89 Considerazioni conclusive: l'evoluzione del potere navale verso un nuovo diritto amministrativo marittimo
Guido Befani

Preambolo. Lo *ius publicum maris* nella protezione degli interessi nazionali

Il potere marittimo è nell'ordine politico una *forza somma* risultante da quella di una ben ordinata Marina Militare, e di una numerosa Marina di Commercio. Sono questi i suoi soli elementi, i quali esercitando fra loro una reciproca influenza concorrono alla composizione di quel prodotto.

G. Rocco, *Riflessioni sul potere marittimo*, Angelo Trani, Napoli, 1814

La rilevanza scientifica e divulgativa di un tema è proporzionale alla percezione della sua importanza e attualità nel nutrire il dibattito intellettuale del Paese. Quello della marittimità italiana non può certo dirsi nuovo nel panorama storiografico nazionale, che anzi ha avuto una sua genesi tallasocratica proprio nelle secolari esperienze preunitarie delle tradizionali quattro repubbliche marinare (che poi sono almeno otto se sommiamo anche quelle di Ancona, di Gaeta, di Noli e di Ragusa di Dalmazia).

L'elemento di novità sull'interrogativo sotteso alla domanda "L'Italia è un Paese marittimo?", pertanto, è dato dalla sua contestualizzazione non con lo sguardo verso il passato, ma verso il futuro, muovendo proprio dal difficile contesto geopolitico attuale dove si collocano i problemi marittimi nell'ambito delle molteplici tensioni e sfide di natura ambientale, economica, militare e sociale. In questo senso, il quesito andrebbe riformulato chiedendosi se l'Italia sia *ancora* un Paese marittimo.

L'interposizione dell'avverbio proposto, senza dubbio, sottende l'ambizione di scrutinare l'evoluzione del rapporto che può "ancora" intercorrere tra strategie politiche e l'organizzazione dei pubblici poteri per la promozione degli interessi nazionali *sul* mare, dove l'elemento di maggiore novità e attrattività è offerto proprio dallo *Zeitgeist*, lo spirito contemporaneo che influenza culturalmente la nostra epoca, perché negli incerti scenari di transizione verso la neutralità climatica e l'economia circolare (anche) *del* mare, il rapporto spaziale dei pubblici poteri sta determinando un evidente cambio di paradigma giuridico rispetto alla visione ordinante del *Nomos der Erde* schmittiano¹, dove la "desolante sterilità delle distese marittime"² aveva comportato una sostanziale anomia del *mare liberum* oltre l'orizzonte naturale delle acque territoriali.

Infatti, il progressivo incremento della "domanda di spazio marittimo" per gli usi economici più disparati, come l'installazione di piattaforme *offshore* per la produzione di energia rinnovabile, l'estrazione di materie prime critiche e la prospezione dei fondali per lo sfruttamento di idrocarburi, ha determinato l'esigenza di favorire, proteggere e regolamentare la coesistenza pacifica e sostenibile degli usi del mare, perché le nuove prospettive di attrattività economica di questa risorsa (alternative e potenzialmente confliggenti con la pesca e la

conservazione delle risorse ittiche) la rendono un bene scarso e uno spazio sempre più conteso tra gli Stati dove si proietta, nel modo più incisivo possibile, la manifestazione evidente della sovranità territoriale attraverso l'apprensione materiale e l'occupazione esclusiva della superficie del pelo dell'acqua.

Il tale ambito s'iscrive il fenomeno della "territorializzazione marittima" che racchiude e sintetizza le principali sfide della geopolitica contemporanea nel controllo di una stessa porzione di "mare conteso" con evidenti implicazioni problematiche del posizionamento strategico di uno Stato nell'agone internazionale, che protende ora verso un nuovo orizzonte sfumato tra politica, ambiente, economia e diritto, potendo spingersi anche ben oltre il limite convenzionale delle dodici miglia.

Ebbene, con specifico riferimento all'esperienza mediterranea, se è vero che «la strategia di ogni potere, è sempre una strategia di spazi³», la territorializzazione marittima apre a nuovi e interessanti quesiti giuridici di compatibilità e coesistenza con il regime degli usi pubblici del mare, perché rischia di incrinare gli equilibri cristallizzati nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982. Infatti, le evidenti implicazioni di natura economica e strategico-militare (prima che giuridica) del fenomeno, suggeriscono di riconsiderare le possibili relazioni giuridico-spaziali degli Stati *sul* mare con una lente interdisciplinare, attraverso quell'aspetto della geopolitica definita nel dizionario di Norberto Bobbio come la disciplina di studio «dei rapporti tra l'*homo politicus* e lo spazio⁴».

Pertanto, sebbene il diritto pubblico *sul* mare rivesta ancora un ruolo fondamentale nella definizione delle strategie ispirate alla cooperazione transfrontaliera tra gli Stati, nell'attuazione di misure ambientali e nella promozione di una *governance* responsabile, tuttavia, nel più ampio e delicato sce-

nario del “Mediterraneo allargato”, la dimensione strategica dell’esigenza politico-militare di gestione, controllo e difesa dello spazio marino, sintetizzabile nel concetto di “potere navale” che muove dalla forza tellurica in quello che Jellinek ha definito il “potere di dominazione”, cioè di imporre la propria volontà e di metterla coattivamente in esecuzione, sta iniziando ad assumere un decisivo rilievo autonomo di *dominium*, perché è funzionalizzato a proteggere e perorare gli interessi nazionali “con altri mezzi”.

In questo senso, rispetto alle tradizionali funzioni di polizia doganale, di controllo delle coste e di sicurezza della navigazione, la ricostruzione del rapporto tra i pubblici poteri nelle loro relazioni spaziali sul mare, rappresenta una premessa metodologica indispensabile per contestualizzare con maggiore consapevolezza giuridica le molteplici implicazioni della strategia marittima di apprensione, controllo e difesa militare operata dalle varie potenze navali, che, tradotta in termini economici, porta alla “zonizzazione” per destinazioni d’uso funzionali delle varie porzioni di mare ancora “libero”. La conseguenza istituzionale di simili scelte strategiche è la necessità di un coordinamento politico e giuridico tra gli Stati per consentire la coesistenza pacifica dei possibili usi del mare, considerando contestualmente tutti gli interessi coinvolti per garantire il “sicuro e ordinato svolgimento della navigazione”⁶.

Sono del resto evidenti le implicazioni marittime dei fragili equilibri di pace, sottesi alla crisi del Mar Rosso di questo periodo, tali da impattare sui rifornimenti navali del Mediterraneo che, da Suez, trovano la via commerciale verso i mercati asiatici. Pertanto, il tema della sicurezza degli approvvigionamenti navali (con particolare riferimento alle forniture di GNL) è strettamente connesso con la diversificazione energetica e mantiene delle fortissime implicazioni

con il potere marittimo che ciascuno Stato riesce a esercitare, proprio perché è direttamente correlata agli interessi nazionali di sopravvivenza e di espansione e sviluppo. Questi fattori impongono di accelerare l'attuazione degli ambiziosi obiettivi di transizione energetica con l'elettrificazione dell'economia europea, aumentando la componente rinnovabile di generazione quale presupposto indispensabile sia per la neutralità climatica, sia per l'indipendenza energetica nazionale.

Le nuove prospettive economiche di gestione delle risorse marine, suggeriscono perciò di ripercorrere le trasformazioni istituzionali del "potere marittimo" nella difficile complessità dettata dalle rivalità strategiche della geopolitica contemporanea, per scrutinare i diversi strumenti alternativi alla forza navale che possono essere spiegati a tutela delle potenzialità del mare italiano negli scenari di transizione energetica.

Tirando le fila di queste considerazioni introduttive, le testimonianze che sono raccolte in questo volume, attraverso la condivisione della preziosa esperienza di alti ufficiali dello Stato Maggiore della nostra Marina, vogliono restituire quello stesso spirito che è stato la base della giornata di studio dedicata agli studenti di scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste, nel tentativo di offrire una diversa prospettiva di analisi multi-focale dei fenomeni complessi con i dovuti approfondimenti fattuali ai vari temi trattati nelle singole relazioni. Infatti, dalla comprensione dei diversi rapporti di forza tra gli Stati, dei risvolti geopolitici e militari della marittimità e delle molteplici implicazioni sulle possibili modalità di garanzia e protezione degli interessi nazionali, può derivare una nuova e maggiore consapevolezza scientifica, intellettuale e culturale anche delle diverse funzioni demandate al Comitato interministeriale per le politiche del mare nell'ambito del quadro comune europeo per la pianificazione e gestione dello spazio marittimo, che nell'estate del 2023 ha

trovato nel Piano Nazionale del Mare italiano un nuovo strumento di altissima amministrazione per la programmazione della strategia marittima nazionale in un contesto geografico chiuso, ristretto e ravvicinato tra ordinamenti diversi e a democrazia variabile⁷.

Appare quindi evidente, poiché l'azione dei pubblici poteri è in continuo divenire, che si stanno affermando nuovi interessi pubblici meritevoli di protezione, tali da imporre nuove forme giuridiche all'organizzazione marittima dello Stato, quale ente a finalità generale per eccellenza, proteso in un ambito spaziale giuridicamente ancora non del tutto definito.

Le forze navali, infatti non sono un corpo autoreferenziale, separato e distinto dell'ordinamento, ma rappresentano una componente essenziale dello Stato-apparato. Al riguardo, proprio per rimarcare la dinamicità delle trasformazioni del diritto pubblico⁸, occorre ribadire l'aderenza alle considerazioni della migliore dottrina di Aldo Mazzini Sandulli, laddove ha dimostrato che «Nel nostro ordinamento, a base democratica, le forze armate non hanno ruolo di istituzione costituzionale: non sono perciò collocate, nello Stato, in una posizione di preminenza. Diversamente da altri ordinamenti remoti e recenti, esse non sono la sede di scelte politiche, come è proprio delle istituzioni costituzionali, bensì fanno parte dell'apparato della pubblica amministrazione, concepita e diretta nelle sedi decisionali qualificate»⁹. Con questa consapevolezza, allora, è possibile sussumere la strategia marittima, declinando la sua essenza politico-militare, in tre elementi giuridicamente rilevanti: il primo, rappresentato dall'individuazione dei fini pubblici perseguibili dallo Stato sul mare; il secondo, rappresentato dall'approntamento di mezzi adeguati, di strumenti operativi e dell'organizzazione preposta al loro raggiungimento; il terzo, rappresentato dalla co-presenza di altri ordinamenti, espressioni di altre strategie

marittime poste a garanzia degli interessi nazionali potenzialmente confliggenti tra loro¹⁰.

In buona sostanza, dal punto di vista giuridico, la risposta alla domanda quivi proposta “L’Italia è un Paese marittimo?”, impone di richiamare il sempre attuale insegnamento metodologico di Francesco Carnelutti, perché la comprensione delle possibili declinazioni con cui il pubblico potere si relaziona *al* mare, così come delle potenzialità del mare italiano negli scenari di transizione energetica, rappresenta uno degli episodi più efficaci per dimostrare che, alle volte, «bisogna uscire dal diritto per capire il diritto¹¹».

TRIESTE, 13 SETTEMBRE 2023