

Impaginazione
Oltrepagina Srl

© Copyright 2024 EUT

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21, 34128 Trieste
<https://eut.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

Attualità e rilevanza scientifica del tema: i pubblici poteri e il bene mare

ANDREA CRISMANI¹

Il tema della marittimità è sicuramente interessante per la scienza giuridica e ha origini molto antiche, risalendo addirittura al Digesto di Ulpiano e alla tradizione romanistica di considerare l'esercizio della navigazione “l'interesse supremo della cosa pubblica”² le prime tracce di intervento diretto dei pubblici poteri”. Richiamo una frase significativa de I Malavoglia di Giovanni Verga, laddove è scritto “*Il mare non ha paese nemmeno lui, ed è di tutti quelli che lo stanno ad ascoltare, di qua e di là dove nasce e muore il sole*” che sottolinea l'importanza universale del mare come “bene”. Sicuramente è vero anche in termini giuridici³ e ci sono molteplici aspetti gius-pubblicistici da tenere in considerazione quali, in particolare, l'esercizio dei poteri pubblici *sul* mare e la regolazione delle attività economico-produttive inerenti *al* mare⁴.

In questo senso, quando parliamo di “mare” assume una valenza sempre più centrale il tema della sua tutela, volta ad assicurare la protezione degli *habitat* naturali marittimi mi-

nacciati da un dissennato uso delle risorse. Quindi la protezione del mare come ‘bene comune’ sottolinea l’importanza del mare come risorsa condivisa che deve essere gestita e preservata a beneficio di tutti. Ma proprio perché ‘bene comune’ risulta evidente la necessità di un approccio collettivo e collaborativo alla gestione e alla conservazione delle risorse marine per garantire il loro utilizzo sostenibile e responsabile e il benessere delle generazioni presenti e future, da declinare come attività amministrativa di tutela, difesa, vigilanza, controllo sugli eco-sistemi marini: questo rientra nella politica del mare.

La politica del mare rappresenta un insieme di strategie, norme e azioni adottate dai pubblici poteri e dalle organizzazioni internazionali per gestire e preservare le risorse marine e costiere, nonché per promuovere lo sviluppo sostenibile delle attività legate al mare. Queste politiche sono progettate per affrontare una serie di sfide e obiettivi legati alla protezione dell’ambiente marino, alla sicurezza della navigazione, alla gestione delle risorse naturali, alla promozione dell’economia marittima e alla cooperazione internazionale di tipo civile e militare.

Muovendo da questo, è utile anche evidenziare la recente evoluzione normativa in materia di mare, come la Legge salva-mare dello scorso anno⁵, una normativa che ha l’importante obiettivo di contribuire al risanamento dell’eco-sistema marittimo, lacustre e fluviale. L’importante regolamentazione in materia che abbiamo in questo ambito, infatti, dimostra come le esigenze di salvaguardia del mare pretendano un innalzamento della soglia di attenzione, laddove la salute del mare rappresenta una serie di servizi che questo fornisce al sistema della vita umana, come i beni alimentari, la pesca e l’acquicoltura, che sono dei benefici per la salute e la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Allora parliamo anche della crescita dell'economia del mare, che è un altro tema da prendere in considerazione, abbiamo i settori come la cantieristica, la nautica, il turismo, la portualità, i trasporti e la logistica, lo sfruttamento delle altre risorse marine, e le utilità ricavabili dal mare, come il clima, la pesca e l'energia, che rivestono un'importanza fondamentale.

L'economia del mare rappresenta perciò un settore in crescita costante, con le sue molteplici opportunità di sviluppo, che impone la necessità di adottare politiche e normative adeguate per garantire un equilibrio tra lo sfruttamento economico delle risorse marine e la conservazione dell'ambiente marino.

Pensiamo alle forme di energia prodotte nelle risorse marine, come l'energia eolica *offshore*, l'energia delle onde, l'energia delle maree e l'energia termica degli oceani. Queste fonti di energia rinnovabile possono contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra e alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. L'energia marina offre anche opportunità di investimento e sviluppo tecnologico nel settore rinnovabile e valorizza anche la massimizzazione economica delle risorse marine, riducendo al contempo l'impatto ambientale e promuovendo la conservazione degli ecosistemi marini.

Tutto questo comporta la necessità di avere un sistema di esercizio dei poteri che sia il più possibile unitario, perché abbiamo una pluralità di ministeri, con i diversi governi che modificano di volta in volta l'articolazione la compagine e la struttura ministeriale sul "mare", che compare e ricompare nella nomenclatura dei vari dicasteri (adesso abbiamo la protezione civile e delle politiche del mare, in passato avevamo il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) e sono tutti aspetti sostanziali, prima che lessicali, che riguardano l'esercizio dei poteri pubblici e in particolare dei poteri amministrativi per quanto riguarda il "bene mare"⁶.

Il secondo elemento importante è la pianificazione dello spazio marittimo, quale processo pubblico per analizzare e pianificare la distribuzione spaziale e temporale delle attività umane in mare. La pianificazione dello spazio marittimo, infatti, emerge come uno strumento fondamentale per gestire in modo integrato e sostenibile le attività umane in mare, minimizzando il conflitto tra diversi usi del mare e proteggendo gli habitat sensibili. Tuttavia, la sua implementazione richiede la cooperazione e la coordinazione tra i vari attori coinvolti, inclusi i governi nazionali, le autorità locali, le comunità costiere, le industrie marittime e le organizzazioni della società civile. Ma c'è un altro aspetto importante: se prendiamo due mari contigui, l'Adriatico e lo Ionio, questi costituiscono un'area marina importante che interessa sette Paesi con altre implicazioni ulteriori rispetto alla tutela di quei beni e degli interessi pubblici già visti, che coinvolge l'interazione tra una pluralità di soggetti sovrani che coinvolgono altre discipline e altri tipi di rapporti e ulteriori interessi nazionali e sovranazionali.

Nell'ambito adriatico, per esempio, ci sono diversi interventi di coordinamento dell'Unione Europea in considerazione che larga parte dei Paesi frontisti sono anche Stati membri dell'Ue, ma ciascuno di essi ha istituito una sua Zona speciale, (es. nella pesca) e poi c'è una fascia che riguarda il territorio internazionale del mare. Oppure si pensi al conflitto nell'ambito dell'arbitrato tra Slovenia e Croazia nella delimitazione dei rispetti spazi marini che, come noto, ha avuto un esito abbastanza travagliato nel relativo lodo arbitrale⁷.

Poi c'è la questione del Mediterraneo, che rappresenta un sistema geo-politico multidimensionale e complesso, quale cerniera tra mondi diversi, dove si verificano e si manifestano altre realtà ulteriori rispetto alla pesca, pensiamo all'immigrazione o alle strategie militari navali in momenti di tensione e di conflitti dall'incerta intensità e portata dimensionale.

All'interno di queste coordinate, ho voluto fare una breve introduzione scientifica sulle considerazioni e sull'importanza che il mare riveste per l'Italia. Abbiamo diverse piazze aperte verso il mare (come piazza Unità d'Italia di Trieste) ma anche diverse città dove i palazzi comunali danno le spalle al mare e questa simbologia architettonica, inevitabilmente, riflette e condiziona il rapporto uomo-città riferito al mare.

Questo non è certo un elemento da poco, perché conduce a delle serie riflessioni, a meditare e a fare interventi e seminari, convegni, dibattiti e divulgazione collettiva per ribadire l'importanza del mare, in risposta alla domanda se l'Italia è o non è un Paese marittimo.

NOTE

- 1 Professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli Studi di Trieste.
- 2 La specifica è al libro 14, titolo 1, frammento 1, sezione 20 del Digesto, «*sono solidalmente responsabili coloro che hanno il controllo dell'esercizio della nave, poiché esso riguarda l'interesse supremo della Repubblica*».
- 3 Risale sempre alla tradizione giuridica romana di Ulpiano e di Celso di considerare il mare “aperto a tutti, per natura” e “comune a tutti gli uomini”.
- 4 Aspetti già evidenziati nel Capitolo VIII, rubricato proprio “politica marittima mercantile” che chiude la trattazione di D. MAIORANA, *Navigazione*, nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V. E. Orlando, VII, pt. II, Milano, 1914, 236 s.
- 5 Il riferimento è alla legge 17 maggio 2022, n. 60, Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (c.d. legge «Salva Mare»).
- 6 Il tema trattato inizialmente da C. BRUNO, *Diritto marittimo amministrativo*, Roux e Viarengo, 1900, D. MAIORANA *Navigazione*, cit. e poi ricostruito in chiave sistematica da F. CARFI, *Lezioni di diritto Marittimo Amministrativo*, Accademia navale, 1965 in riferimento all'ordinamento amministrativo della marina mercantile e dei porti e all'organizzazione del personale addetto alla navigazione marittima.
- 7 Il riferimento è al *Final Award* reso il 29 giugno 2017 relativamente alla controversia arbitrale insorta tra la Slovenia e la Croazia per determinare il confine internazionale marittimo tra la Repubblica di Slovenia e la Repubblica di Croazia, riconoscendo nella Baia di Pirano l'accesso della Slovenia alle acque internazionali dell'Adriatico attraverso un'apposita “Area di giunzione”.