



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://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

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* schmittiano<sup>1</sup>, dove la "desolante sterilità delle distese marittime"<sup>2</sup> 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 spazi<sup>3</sup>», 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 spazio<sup>4</sup>».

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”<sup>6</sup>.

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 variabile<sup>7</sup>.

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 pubblico<sup>8</sup>, 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»<sup>9</sup>. 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 loro<sup>10</sup>.

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 diritto<sup>11</sup>».

TRIESTE, 13 SETTEMBRE 2023

## NOTE

- 1 Dove cioè l'occupazione della terra rappresenta l'atto primordiale che istituisce il diritto. Sul punto, C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europaeum»*, Adelphi, Milano, 1991 spec. 23.
- 2 F. RUSCHI, *Occupazione del mare e nascita della sovranità marittima. Un itinerario tra storia, geografia e diritto*, in *Gnosis*, 2/2020, 122 s., cit., laddove rileva che «la percezione del mare come *away-place*, spazio eccentrico e fondamentalmente ostile, aveva precise ripercussioni sulla sua qualificazione giuridica rispetto alla natura anomica e anarchica dei mari. Anche quel sofisticatissimo dispositivo normativo che è stato l'ordinamento romano ha offerto ben poche soluzioni: il *Corpus iuris civilis*, monumento insuperato della scienza giuridica, disciplinava la pesca, gli allevamenti ittici, lo sfruttamento del corallo e delle spugne, regolava lo statuto dei relitti che il mare aveva gettato sulle spiagge, sanciva i principi del diritto della navigazione ponendo particolare attenzione alla tutela dei beni trasportati e alla ripartizione del rischio, ma le distese marine finivano per sfumare».
- 3 G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, Vol. II, 477 s. Sul tema, si veda anche G. GUARINO, *La sovranità e le sue mutazioni*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1999, 709, s.
- 4 M. CESA, *Geopolitica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASSQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2014 spec. 386.
- 5 Come è stato già autorevolmente osservato da Antonio Flaminio nel suo *Alcune considerazioni sul potere marittimo*, in *Rivista marittima*, dicembre 1989, «teoricamente il dominio del mare è una condizione bellica, se non altro perché esso impedisce l'uso di questo elemento all'avversario. Ma è bene chiarire che

i presupposti per ottenerlo si evidenziano essenzialmente in tempo di pace, non soltanto con la costruzione di flotte quanto, specialmente, con il mantenimento di legami commerciali, economici e finanziari che la Nazione marittima instaura con gli altri Stati».

- 6 Aspetto già evidenziato da Dante Gaeta, laddove ha rilevato che «Sono tanti e tanti gli interessi pubblici che si manifestano nell'attività navigatoria, che lo Stato non può fare a meno di intervenire per proteggerli, per assicurarne la soddisfazione e per anteporli agli interessi privati: fondamentali sono l'interesse della Nazione allo sviluppo della marina mercantile e dell'aviazione civile e l'interesse al sicuro e ordinato svolgimento della navigazione. La subordinazione dell'interesse privato all'interesse pubblico è certamente un fenomeno ormai comune a tutto il campo del diritto ed è il motivo ispiratore della nostra Costituzione, ma essa nel diritto della navigazione si manifesta con il segno della tradizione romanistica del Digesto (*ad summam reipublicae navium exercitio pertinet*: D.14.1.1.20), donde la funzione pionieristica assolta dal nostro diritto, e con la caratteristica dell'espansione a quasi tutto il campo dallo stesso diritto regolato» cfr. D. GAETA, *Aspetti pubblicistici del diritto della navigazione*, in *Trasporti*, n. 28, 1982, spec. 38.
- 7 Sembra riecheggiare ancora il monito di Domenico Alberto Azuni riguardo «il mare solo campo di una democrazia perfetta!». La citazione è tratta da D. MAIORANA, *Navigazione*, in *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*, a cura di V. E. Orlando, Vol. VII, Soc. Ed. Libreria, Milano, 1914, spec. 13. In tema, si veda D. A. AZUNI, *Sistema universale dei principi del diritto marittimo d'Europa*, Firenze, 1780.
- 8 Già evidenziate in termini generali da L. DUGUIT nel suo *Les transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 1913.
- 9 A. M. SANDULLI, *Disciplina militare e valori costituzionali*, in *Dir. Soc.*, 1978, 641 s.
- 10 Sul rilievo dell'organizzazione amministrativa quale strumento funzionalizzato per garantire un'azione efficace ed efficiente dei

pubblici poteri, si vedano le fondamentali elaborazioni di teoria generale di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966; di G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, di M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986. Per una prospettiva più ampia sul tema della sicurezza e la sua collocazione nell'ordinamento costituzionale italiano, G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica. Profili attuali di un problema antico*, Ed. Scientifica, Napoli, 2021 e i riferimenti bibliografici ivi richiamati.

- 11 F. CARNELUTTI, *L'antinomia del diritto naturale*, in *Riv. dir. proc.*, 1959, spec. 516. Con lo stesso approccio metodologico si vedano anche W. CESARINI SFORZA, *Il progresso nella scienza del diritto*, in *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto*, I, *Filosofia e teoria generale*, Milano, 1967, spec. 133, laddove evidenzia per lo studioso che analizza una problematica, l'esigenza di scandagliare, adottando i criteri e gli strumenti propri delle varie scienze, di cui il diritto è solo una di esse, capace, nella sua funzione verificatoria, di proporsi rispetto all'oggetto di indagine come sua significativa "esperienza", nonché M. S. GIANNINI, *Futurologia e diritto*, in *Futuribili*, 1971, 16 ss., laddove sottolinea l'eventualità inversa, ovvero che sia il giurista, incalzato da sollecitazioni "esterne", a sollecitare a sua volta con il proprio operato l'attenzione di sociologi, economisti e politologi, perché questi temi siano affrontati con maggiore decisione, considerando anche che lo studio futurologico del diritto passa per quello degli istituti giuridici e questo non può prescindere da una prospettiva interdisciplinare.

# L'Italia è un Paese marittimo? Resoconto dell'iniziativa

Il seminario del 29 marzo 2023 “L'Italia è un Paese marittimo?” ha rappresentato l'appuntamento intermedio del ciclo di tre incontri di Terza Missione dal titolo “La sfida della transizione ecologica tra locale e globale per immaginare il futuro”, tenutosi dal 22 marzo al 4 aprile 2023, su iniziativa e organizzazione di Irene Da Ros, rappresentante degli studenti del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli studi di Trieste.

Nel dettaglio, l'articolazione delle tre conferenze con una prospettiva concentrica “Glo-cale” sulla realtà marittimo-portuale, con il coinvolgimento del capitale socio-culturale dell'accademia, della Marina militare italiana, dell'impresa e della Pubblica Amministrazione ha voluto contribuire all'approfondimento e alla divulgazione di alcuni dei maggiori aspetti di natura teoretica e pratica dell'auspicato cambio di paradigma della transizione ecologica, offrendo agli studenti una visuale del contesto geopolitico marittimo in costante e rapido divenire.

Più nello specifico, la seconda conferenza dal titolo “L’Italia è un Paese marittimo?” ha visto, con il patrocinio del CesMar, il Centro studi di geopolitica e strategia marittima, l’introduzione scientifica di Andrea Crismani, ordinario di diritto amministrativo dell’Università degli Studi di Trieste e l’intervento di tre ammiragli dello Stato Maggiore della Marina Militare Italiana: Roberto Domini, Andrea Liorsi e Maurizio Bonora, moderati da Guido Befani, ricercatore e docente di diritto della transizione ecologica del medesimo ateneo.

In tale contesto, nella più ampia visione olistica sugli usi pubblici del mare, è stato affrontato il tema della complessità della geopolitica marittima, degli elementi che compongono una talassocrazia e delle potenzialità, anche energetiche, dei mari italiani come elemento di sintesi e di struttura del concetto di “Potere marittimo” fondato sulla consapevolezza e coscienza culturale della “Marittimità” e come proiezione militare e commerciale di uno Stato nei suoi logici corollari dei “Porti come piazze verso il mare” della strategia intermodale “Città-cerniera”, della proiezione marittima degli interessi nazionali e della nuova dimensione spaziale del Mar Mediterraneo “allargato e infinito”.

La interrelazione degli interventi delle tre giornate ha evidenziato le peculiari condizioni geografiche del Mar Adriatico nord-orientale che confermano la costante trasformazione della naturale vocazione portuale di una terra che, da sempre, è il crocevia commerciale di snodo e di apertura con l’entroterra mitteleuropeo

Nello spirito delle iniziative di Terza Missione, l’Università degli studi di Trieste ha così rappresentato la naturale sede di confronto e di incontro tra “Saperi e futuro” in risposta ai diversi quesiti sollevati dagli interessi del corpo studentesco, nel tentativo, sicuramente affascinante, di nutrire il dibattito

intellettuale delle nuove generazioni e conferire loro alcuni strumenti di approccio alla complessità interdisciplinare della transizione ecologica.

La prospettiva concentrata dell'iniziativa, in ultima analisi, evidenzia e conferma la doppia anima del porto di Trieste, infrastruttura dinamica di intercambio tra attività logistiche e commerciali, laddove anche le iniziative di riqualificazione del porto vecchio, l'antico approdo asburgico, coordinate con le nuove prospettive della portualità sostenibile, possono restituire alla città la connaturata funzione di "porta" strategica dell'Europa alternativa alle rotte commerciali che, dallo snodo di Suez, prezioso lascito cittadino del Barone Pasquale Revoltella, approdano via Gibilterra ai grandi porti del Nord.

Il porto di Trieste, infatti, sta (ri)diventando un vero e proprio laboratorio di sostenibilità dove sperimentare le nuove tecnologie verdi legate all'idrogeno e le nascenti comunità energetiche portuali, che, nell'ambito della pianificazione amministrativa nazionale, transfrontaliera e di cerniera del PNRR, rappresentano una grande opportunità anche per il tessuto economico-produttivo del suo indefinito retroporto mitteleuropeo.



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

ANDREA CRISMANI<sup>1</sup>

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"<sup>2</sup> 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 giuridici<sup>3</sup> 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* mare<sup>4</sup>.

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 anno<sup>5</sup>, 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"<sup>6</sup>.

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 arbitrale<sup>7</sup>.

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”.

# Il significato del potere marittimo

ROBERTO DOMINI<sup>1</sup>

Ringrazio i Professori Crismani e Befani che hanno introdotto il tema di oggi e ringrazio Irene Da Ros, nostra socia, per averci coinvolto in questa attività di studio a Trieste, in una terra, in un luogo, dove veramente porci questa domanda (l'Italia è un Paese Marittimo? n.d.a.) forse non è casuale, visto che, a differenza di altre realtà nazionali, qui si respira quotidianamente una forte cultura marittima. Ringrazio inoltre la Signora Annella Flamigni di aver accettato l'invito di essere qui con noi a ricordare la figura di suo marito Antonio Flamigni, uno dei massimi pensatori in campo marittimo del secolo scorso.

Sono felice di poter contribuire al dibattito presso questa prestigiosa Università, perché ritengo sia indispensabile riflettere sulle opportunità non solo economiche, ma soprattutto culturali che sono fondamenta di una tradizione che non può e non deve andare perduta.

Muovendo proprio dal ruolo svolto dal mare per facilitare



Fig. Leone di Lissa, traslato sul Viale dei pini presso la Regia Accademia Navale (Fondazione Bonaldi).

la comunicazione tra culture diverse, richiamata dal Professor Crismani, evidenzio che non molto lontano da Trieste, di fronte alle sponde dalmate, c'è l'isola di Lissa, teatro nel 1866 della famosa battaglia navale tra l'impero Austro-Ungarico e l'Italia, combattuta durante la terza guerra d'indipendenza. Su un promontorio, sede di convento e cimitero di marinai, era stato posto il monumento del 'Leone morente di Lissa'<sup>2</sup> che ricorda questa battaglia, sul quale è impressa la frase "Se metti un dito nel mare entri in contatto con il mondo".

Il mare, in effetti, è un elemento che non ha barriere, non ha confini e questo rende anche l'approccio ai problemi, da parte di chi 'vive sul mare', completamente diverso dal modo di pensare di chi 'sul mare non vive'.

Proprio dalla diversità si deve partire per osservare, con un'ampia prospettiva, il fenomeno della marittimità e ciò ci

ha portato a strutturare i nostri interventi tenendo conto di una dimensione discendente, la prima strategica, la seconda operativa e la terza economico-culturale.

Legata indissolubilmente alla strategia marittima, che ciascuno Stato dotato di confini bagnati dal mare dovrebbe avere, è connaturata la diversità delle possibili declinazioni delle visioni strategiche in quanto esistono condizionamenti ed esperienze storiche proprie che non possono essere trascurate.

Un punto su cui dobbiamo concentrare la nostra attenzione è che la propensione marittima di uno Stato rappresenta un importante valore per la comunità da esso rappresentata. E questo non deve essere racchiuso o condizionato da un valore monetario o finanziario. Oggi è necessario ripensare al valore dei progetti non tanto in funzione del loro costo, ma della loro utilità, del patrimonio di conoscenze ed esperienze di cui consentono lo sviluppo. In sostanza gli investimenti dello Stato, se ben attuati e pianificati, fanno vivere meglio i cittadini, offrono opportunità, speranze e, come nel caso della flotta, offrono una cornice di sicurezza senza la quale un Paese vivrebbe peggio.

Va sottolineato, infatti, che il valore di un investimento non è solo legato alla produzione di ricchezza: il valore, infatti, può essere non misurabile, ma rappresentare una positività per la collettività, come per esempio gli investimenti in cultura e formazione o quelli in opere pubbliche come porti, strade o reti comunicative. Gli investimenti fatti sulle attività marittime sono costosi, ma hanno ritorni incredibilmente elevati e non solo in termini monetari.

Dovremmo quindi comprendere tutti che il mare e le attività che su di esso si svolgono rappresentano un valore irrinunciabile per il nostro Paese e che per questo motivo è necessaria una strategia che consenta l'ottenimento del massimo risultato economico e politico.

La costruzione e l'efficacia delle *supply chains* rappresentano qualcosa di fondamentale per l'economia, ma spesso, poiché derivanti da un investimento statale, tendono a essere sottostimate o, peggio ancora, considerate una passività. Ciò è naturalmente sbagliato in quanto tutto ciò entra in un importante contesto che, all'interno del CeSMar, abbiamo definito come *strategia delle risorse* ovvero una perfetta interazione e integrazione tra mondo privato e pubblico, tesa a perseguire un fine superiore come il potere marittimo. Questa strategia deve poter puntare a una crescita innovativa, sostenibile e inclusiva al fine di rispondere alle esigenze nazionali nel rispetto delle spinte sociali e politiche del momento.

Il potere marittimo è strettamente legato alla cosiddetta *blue economy*<sup>3</sup>, vale a dire tutte le attività commerciali e di sviluppo legate ai mari, viste come opportunità di comunicazione e scambio. Va sottolineato che gli effetti di questo processo virtuoso non si esauriscono sulla costa, ma entrano ben all'interno delle regioni che si affacciano sul mare, contribuendo in maniera sostanziale al loro sviluppo sociale e culturale. È per tutti evidente che le attività economiche a connotazione marittima sono influenzate sia da conflittualità endemiche dovute a rivalità sia da scarsità di risorse assegnate, ma soprattutto sono fortemente legate alle tendenze geopolitiche, geoeconomiche e tecnologiche.

È necessario comprendere poi che non solo non può esistere un valore economico senza una visione politica (strategia) guidata da uno Stato che si ponga fini e obiettivi ambiziosi, ma soprattutto che i cittadini siano a loro agio con il concetto di valore pubblico, cioè di qualcosa che è proprio della comunità nel suo complesso e che va quindi difeso e sostenuto.

Dopo questa introduzione e prima degli interventi dei colleghi che completeranno il quadro mi concentrerò sulla strategia marittima.

Quando si parla di strategia si deve intendere, indipendentemente dalla aggettivazione cui il termine è affiancato, la presenza di tre elementi comuni: il primo sono i fini che chiunque si pone di raggiungere, il secondo i mezzi a disposizione per ottenerli e il terzo la presenza di volontà avverse.<sup>4</sup>

Strategia è quindi un processo di razionalizzazione (un *loop* di pensiero) tra i primi e i secondi (è perfettamente inutile avere fini elevati<sup>5</sup> se non ci si pone l'obiettivo di possedere i mezzi necessari a ottenerli) in un contesto dove si scontrano volontà tra loro in contrasto. Se non esistono avversari siano essi Stati, esseri umani, organizzazioni o la natura stessa, non si parla di strategia, ma semplicemente di pianificazione.

È bene premettere che ogni Paese dovrebbe avere una strategia in funzione non solo dell'approccio emergenziale per risolvere "oggi" le problematiche contingenti, ma occorre pensare nel lungo periodo a ciò che potrebbe accadere fra dieci-quindici anni e ragionare in funzione di quelle previsioni temporali, con una prudente pianificazione degli interventi. Per esempio, una Marina Militare non si improvvisa, ci vogliono anni di studio, ricerca, lavoro per avere uno strumento che sia disponibile solo dopo quindici anni o più. Ma questo vale anche nel settore della formazione: un'errata valutazione fatta oggi ha conseguenze di lungo termine che si evidenziano dopo almeno dieci anni.

Quando si parla di Stati, la strategia che essi definiscono assume nomi diversi in funzione delle caratteristiche culturali. Si può parlare quindi di *grand strategy* (UK), *stratégie totale* (Fra), *national strategy* (US) o ancora per noi italiani di *strategia globale*. In tutti questi casi gli Stati fanno leva su tutte le possibili risorse di cui dispongono, di ogni tipo esse siano.

La strategia globale di un Paese è quella che il governo sviluppa, ed è legata alla propria visione politica. In questa strategia devono entrare tutte le varie realtà che compongono

il complesso delle attività gestionali come l'economia, l'informazione, l'istruzione, l'università, la sicurezza, ecc.

Di massima la strategia globale di un Paese è fortemente condizionata da alcuni elementi che potremmo indicare come interni allo Stato (non modificabili o modificabili con grande lentezza) o esterni (modificabili). Tra quelli interni o propri dello Stato vanno considerati:

- la posizione geografica e la presenza di zone *off-shore*;
- le caratteristiche fisiche del territorio (conformazione dei confini terrestri e marittimi) e la sua estensione;
- l'entità della popolazione;
- la storia e le tradizioni di un popolo;
- la disponibilità di risorse.

Tra quelli esterni o modificabili vanno considerati:

- il carattere della popolazione;
- le caratteristiche del Governo relativamente alla sua capacità decisionale, alla sua credibilità e alla sua stabilità;
- la capacità e produzione economica e, per quanto attiene al mare, possedere un'industria cantieristica d'avanguardia;
- la capacità di produrre energia in quantità tale da soddisfare le esigenze energetiche nazionali;
- la volontà di dotarsi di un'opzione di strategia globale che abbia nel mare il punto di riferimento che per semplicità chiameremo strategia marittima.<sup>6</sup>

Questo ultimo punto è molto importante in quanto rappresenta l'essenza della valenza strategica dell'economia marittima per un Paese.

Per chi ha studiato le esperienze del passato di alcuni Stati come Atene, Cartagine, Venezia, l'Olanda, il Portogallo e la Gran Bretagna, è facile osservare che essi condividono alcune

caratteristiche quali una spiccata identità marittima e una maggiore attenzione al mare piuttosto che alla terra.

Proverbiale era la volontà politica veneziana di proibire gli investimenti sulla terraferma e di autorizzare solamente quelli sul mare (questa volontà venne meno a partire dal '400 per molteplici cause contribuendo forse alla decadenza del potere marittimo della Serenissima). Venezia fu un vero *Sea Power State* che aveva nel mare la centralità politica ed economica. Giusto un inciso sul Canale di Suez: già nel '500 la Repubblica di Venezia voleva avveniristicamente costruire un canale tra Asia e Africa per collegare il Mar Rosso al Mediterraneo e potenziare i suoi traffici con l'oriente, a conferma della sua profonda vocazione marittima. Tuttavia, sempre nel '500, inizia la parabola discendente della Serenissima, in contemporanea con le espansioni militari sulla terra ferma<sup>7</sup>.

Ciò ha reso le citate comunità molto ricche, capaci di ottenere un successo sproporzionato rispetto agli investimenti, ma soprattutto le ha rese dinamiche, culturalmente vive e attive, aperte, più libere degli stati coevi e inclusive e aperte alle esperienze altrui. Sono in sostanza stati che Andrew Lambert chiama *Sea Power State* e che, in italiano, noi del CeSMar abbiamo tradotto in Potenze Marittime (ovvero comunità a connotazione marittima) per differenziarsi dalle potenze navali (*Sea Power*). La differenza tra queste due forme di opzione strategica deriva proprio dal livello di connessione della strategia marittima rispetto alla strategia globale e gli obiettivi, da un lato il commercio, dall'altro l'egemonia.

Sempre secondo Lambert le potenze navali sono delle potenze terrestri che decidono di investire sul mare, ma rimangono fortemente condizionate dalla loro continentalità. Tra queste, per esempio, oltre a Roma (potenza continentale che decide di intervenire militarmente sul mare per combattere gli avversari, per sfruttare il mare, ma senza cambiare la

struttura governativa) ci sono gli Stati Uniti, che per molti è considerata una forma di talassocrazia, ma, per Lambert non sembra essere così. Egli, infatti, ritiene che gli Stati Uniti siano una potenza continentale che ha investito sul mare per avere determinati vantaggi (soprattutto la difesa dello Stato visto che non ha credibili avversari su terra, ma che poteva essere conquistato dal mare), ma la cui società e il modo di vita non sono condizionate da suo essere diventato un paese marittimo<sup>8</sup>.

Per Lambert, infatti, due sono i punti essenziali:

- al centro della vita civica delle comunità marittime è posto il commercio e non l'egemonia o il desiderio di conquista, propri invece delle potenze navali;
- qualsiasi Stato non deve sentirsi condizionato dalla "inevitabilità geografica" ma può scegliere di cambiare la sua cultura "dalla terra al mare" se a guidare questo passaggio è una lungimirante scelta politica<sup>9</sup>. Così è infatti avvenuto per gli USA grazie al ruolo di Alfred Tayer Mahan nell'influenzare la politica statunitense.

Questo significa che un Paese che guarda al mare dimostra di possedere una visione ampia temporalmente, esprime una valida capacità strategica, una volontà di utilizzare il mare. In sintesi, potremmo dire che il mare deve suscitare un interesse (di cui parlerà approfonditamente l'ammiraglio Andrea Liorisi) tale da giustificare gli investimenti nelle attività marittime.

Si è parlato di potenze marittime e navali ma, per essere tali, gli Stati devono definire una strategia marittima<sup>10</sup> ovvero costruire la capacità dello Stato di utilizzare il mare per perseguire i propri interessi. Ciò si ottiene sia costruendo l'*hardware* (le risorse/mezzi necessarie/i) sia il *software* (le strategie operative). Nel primo caso abbiamo la realizzazione

pratica della volontà politica di dotarsi di un potere marittimo, nel secondo si parla del suo corretto impiego operativo.

La strategia marittima, quindi, è quella componente della strategia globale del Paese (un'opzione strategica) intesa a creare e mantenere quel fattore di potenza, che è detto "Potere marittimo" e a pianificarne il suo impiego<sup>11</sup>. Questa strategia, come si vedrà, impone una serie di scelte di fondamentale rilevanza. Ciò significa che il sistema marittimo non è un qualcosa che deriva dalla strategia globale (in cascata). Ed è questo che differenzia la strategia marittima rispetto a altre forme di strategia. Essa è infatti connaturata in maniera completa con la strategia globale, cioè un Paese per avere una efficacia sul mare deve avere una strategia marittima ben concatenata alla strategia globale (come si diceva un'opzione di strategia globale).

Il Potere marittimo è un elemento che si determina a valle della definizione della strategia marittima e rappresenta l'*hardware* ovvero l'investimento che manifesta la realizzazione pratica della volontà nazionale di voler proiettare i propri interessi economici sul mare, al fine di consentire la difesa delle attività vitali.<sup>12</sup>

È quindi un obiettivo strategico da raggiungere nella sua completezza, che vede le risorse come pensiero, mezzi, uomini, logistica e gestione al centro delle azioni dello Stato.

In questo senso, il potere marittimo si potrebbe declinare in due aree: il c.d. *potere navale* da un lato, cioè la marina, la flotta, la capitaneria di porto e tutte le articolazioni elementari dello Stato che operano sul mare, e la *marina mercantile* dall'altro, ovvero il sistema del commercio mercantile che orbita in un'area economica parallela e interdependente con la prima (vedasi figura di Antonio Flamigni).<sup>13</sup>

Queste due realtà viaggiano insieme, perché non è immaginabile pensare di avere solo un'economia del mare senza



Fig. Il Potere Marittimo come era visto da Flamigni. Rielaborazione CeSMar.

avere un potere navale che la difende. Uno Stato che non sia in grado di difendere le proprie *supply chains* mercantili manca di una adeguata e indispensabile cornice di sicurezza.

Il potere navale è composto da una flotta, cioè da una di una componente militare credibile e di basi e supporti terrestri, con tutto un sistema complesso risultante dal prodotto di tali fattori, che deve interagire per sostenere l'impegno complessivo. Una costruzione complessa nella quale ogni elemento è importante, se non essenziale, in quanto il potere marittimo rappresenta il prodotto di più fattori e, se uno di essi è mancante, anche il prodotto dei vari fattori diventa nullo.

Queste scelte sono giustificate quando si pensi al problema attuale della garanzia degli approvvigionamenti energetici navali, connessi con la guerra in Ucraina, laddove il petrolio e gas sono indispensabili per il funzionamento del sistema produttivo. È indispensabile trovare il sistema per far sì che gas e petrolio alternativi alle forniture russe arrivino regolar-

mente nel nostro Paese. La diversificazione energetica è, così, strettamente connessa alle forniture navali e mantiene delle fortissime implicazioni con il potere marittimo che ciascuno Stato riesce a esercitare<sup>14</sup>.

La strategia marittima coinvolge quindi più aspetti e non può limitarsi a una sola flotta e agli equipaggi per manovrarla. Le risorse necessarie sono quindi il frutto di una scelta culturale effettuata da una classe politica che si pone obiettivi importanti e che pensa “in grande”, che decide di investire sul mare per l’elevato valore strategico che esso rappresenta.

Aver investito sul mare e sulle risorse necessarie a possedere un potere marittimo non è sufficiente, se questo potere non viene impiegato o viene impiegato male. Ecco l’importanza di una consolidata tradizione, di una efficace pianificazione strategica e soprattutto di una guida politica coraggiosa.

Solo così il *loop* si chiude ottenendo come premio il raggiungimento di una florida economia, la piena disponibilità di risorse, l’influenza politica, una capace dissuasione militare (*hard-power*), un’efficace diplomazia (*soft-power*), ricchezza e cultura, stabilità sociale e resilienza. Tutto ciò è possibile se la potenza marittima rimane tale concentrandosi sui commerci e non sull’egemonia. Se essa dovesse diventare egemonica o imperialista (abbandonando il mare per la terraferma) perderebbe di vista gli obiettivi strategici e si avvierebbe alla decadenza. Gli esempi non mancano, da Atene alla Gran Bretagna.

Il *loop* appena discusso è ben rappresentato dal grafico in figura, derivante dal pensiero di Angelo Ginocchietti, ufficiale di Marina che ha sviluppato il suo pensiero tra le due guerre mondiali. Il grafico, da me modificato, è il frutto di un lungo lavoro di approfondimento che tiene conto del suo impiego attuale e soprattutto delle valutazioni emerse in sede di riunioni in ambito CeSMar.<sup>15</sup> Esso sintetizza quanto è stato detto finora.

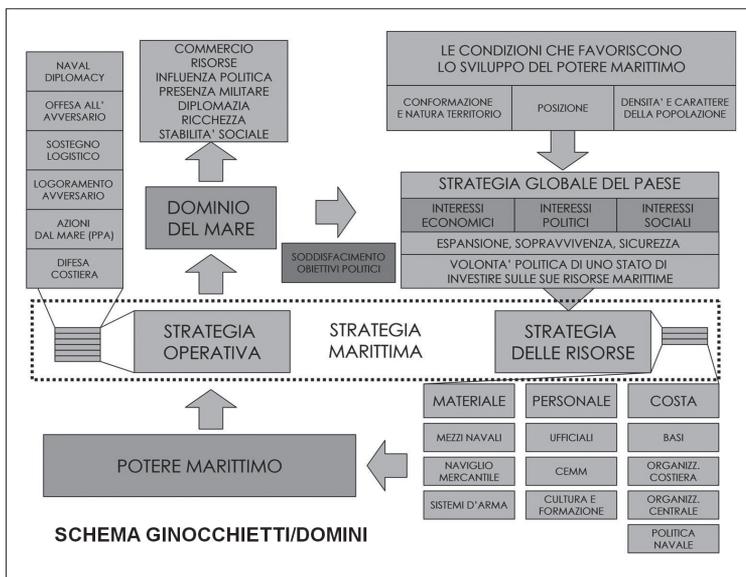


Fig. Lo schema di Ginocchietti. Modificato da Domini.

In alto a destra del disegno si può notare che tre condizioni sono un importante punto di partenza e sono legate alla conformazione e natura del territorio, alla geografia, alla densità e al carattere della popolazione (queste potrebbero essere integrate da quelle indicate poc'anzi). Quest'approccio, inevitabilmente, va a influenzare quella che è la strategia globale del Paese, che è fatta di interessi economici, interessi politici e interessi sociali, interessi che sono legati alla sopravvivenza, alla sicurezza e all'espansione/sviluppo economica/o dello Stato.

Da questa cascata strategica, gemmano due sotto-strategie: la strategia delle risorse e la strategia operativa. Strategia di risorse significa pianificazione dello scheletro del *materiale* di cui ho bisogno, quindi lo Stato deve poter sviluppare la tecnica, la tecnologia, la formazione del *personale* e la logi-

stica sulla *costa*, con tutto ciò che è di pubblica rilevanza per il sistema costiero come i porti e le infrastrutture, ma anche quello che ha richiamato il professor Crismani, difendere il mare, tutelare le risorse, salvaguardare gli *habitat* in mare, ovvero tutta quella serie di attività che sono connesse alla vita sul mare.

È da una buona strategia delle risorse che deriva la capacità di dotarsi di un potere marittimo adeguato e utilizzabile poi, con una capace strategia operativa, all'ottenimento di quello che viene chiamato il dominio del mare (*Britannia rules the waves*)<sup>16</sup>, un concetto oggi apparentemente desueto e forse applicabile solamente agli Stati Uniti.

Naturalmente l'ottenimento del dominio del mare è finalizzato allo sviluppo di commerci, un sicuro approvvigionamento di risorse, la capacità di influenzare politicamente o condizionare, grazie alla presenza militare lontana effettiva o minacciata (*hard power*), diplomazia (*soft power*), gli altri stati, la ricchezza, la stabilità sociale, ma direi anche la cultura.

Ed è proprio quello che sostiene Lambert su *Seapower states*, ovvero della volontà da parte di uno Stato che decide di investire le sue risorse nel campo marittimo allo scopo di ottenere la ricchezza sia culturale sia sociale, la stabilità politica e democratica che manca agli altri Stati continentali. Lambert ha espresso un giudizio netto sul fatto che Venezia e la Gran Bretagna, che risultano politicamente parlando (anche se non del tutto) paragonabili con le democrazie contemporanee, hanno rappresentato punti di riferimento per la nascita di una libertà individuale assolutamente superiore a quella degli stati vicini. Ugualmente superiori sono stati, nel loro caso, la qualità della vita, il livello culturale e la ricchezza e ciò ha reso Venezia e la Gran Bretagna dei riferimenti assoluti.

Nell'avviarmi alle conclusioni vorrei concentrare la mia

attenzione su uno dei punti toccati relativamente agli elementi che influenzano la nascita di una cultura marittima. Tutto ciò non avviene per caso, ma si ricollega perfettamente alle caratteristiche geostrategiche e geoculturali citate nella fase centrale del saggio.

La conformazione e la natura del territorio, la posizione, la sua densità e il carattere della popolazione, sono tutti elementi che entrano in gioco con forza. Certamente la posizione geografica delle zone c.d. *offshore* permane fondamentale e lo ha evidenziato benissimo il professor Crismani, quando parlava delle problematiche dell'Adriatico, citando gli interessi *offshore* adriatici condivisi con gli altri Paesi frontalieri, come Slovenia, Croazia, Albania e Grecia.

Le stesse caratteristiche fisiche e l'estensione del territorio e, naturalmente, il controllo degli accessi al mare, fanno subito pensare ai confini marittimi italiani come ben più condizionanti, visto che sono di molto ben superiori a quelli terrestri.

Ma gli aspetti culturali, di tradizione e storici (qualcuno la definisce geo-cultura e personalmente mi vede d'accordo nella scelta) sono anch'essi fondamentali per realtà come Trieste e Venezia che possiedono una secolare tradizione marittima, sconosciuta ad altre città d'Italia.

Tutto ciò non basta se il governo del Paese non dimostra capacità decisionali e strategiche unitamente a credibilità e stabilità. Non ci può essere investimento sul mare se si vive nell'instabilità, se manca una *vision* di lungo periodo, ambizioni e speranze.

Quando mi trovo a parlare di potere marittimo, mi piace sempre richiamare il proverbio "*chi xe paron del mar xe paron de la tera*"<sup>17</sup> che alcuni definiscono come sapienza popolare, altri come frase detta da Nicolò Pasqualigo storico ammiraglio veneziano. Essa sintetizza benissimo i concetti indi-

cati sinora, è vero, infatti, che chi governa il mare governa anche la terra.

Sempre in riferimento a queste terre, snodo centrale, in costante rapporto con l'Europa centrale e naturale ponte di collegamento commerciale e culturale con l'Oriente, mi piace ricordare quello che l'Ammiraglio Monego scrisse dei marinai triveneti: "da sempre in queste terre del triveneto la vocazione marittima è stata a lungo motivo per andare per mare, perché i marinai erano come dei monaci che senza vocazione non potevano affrontare la vita di sacrificio a cui erano condannati. Le professioni del mare non sono mai state comode, oltre alle vocazioni, hanno dato riparo e protezione dalle necessità, dai bisogni e questa è una vicenda antica, al canto dei pochi Ulisse ha fatto luogo una moltitudine silenziosa che spesso, per poter vivere, non ha avuto alternative se non andare per mare".<sup>18</sup>

Oggi le cose sono diverse, il progresso e il miglioramento delle condizioni sociali e di vita hanno ridotto il desiderio di andar per mare. A questo tradizionale fattore si accompagna poi un sentire sempre più flebile degli ideali di Patria, della terra dei padri.

È necessario ammettere che nulla può essere oggi dato per scontato. L'elemento uomo soprattutto, nelle nostre terre, e la sua propensione marittima si sono affievolite, il fascino della vita di mare piace sempre meno a chi ama godere delle comodità che la società odierna offre a piene mani. È questo forse il problema più grave che i decisori politici dovranno affrontare: mettere al centro la marittimità allo scopo di coinvolgere le persone ad andare per mare allo scopo di sviluppare e mantenere una componente essenziale del nostro sistema economico. Senza il mare, infatti, l'Italia non sarebbe più la stessa.

## NOTE

- 1 Ammiraglio della riserva e Ufficiale di Stato Maggiore della Marina Militare. Consigliere Scientifico del Capo di Stato Maggiore della Marina. Direttore del Centro Studi di Geopolitica e Strategia Marittima CESMAR. Già comandante della base di navale di Venezia (Direttore del Supporto) e comandante della base navale di Augusta. Già comandante del contingente italiano dislocato in Sinai (Egitto) e capo della squadriglia pattugliatori, nonché comandante del pattugliatore Mogano, comandante in seconda del Cacciatorpediniere Intrepido e della nave idrografica Ammiraglio Magnaghi. Già titolare delle cattedre di strategia marittima e di storia navale, direttore del centro studi, direttore della biblioteca, direttore dell'Osservatorio e del bollettino presso l'Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia. Ha insegnato inoltre relazioni pubbliche e comunicazione presso l'Istituto di Guerra Marittima di Livorno e arte militare marittima presso la scuola di guerra dell'aeronautica. Già docente di strategia e geopolitica e Presidente dell'università per la Formazione Continua "Ippolito Pinto" di Vittorio Veneto. È Consulente del Capo di Stato Maggiore della Marina.
- 2 Il Leone morente di Lissa, simbolo della Vittoria Austriaca sulla Marina Militare Italiana nella Battaglia di Lissa del 20 Luglio 1866, durante la Terza Guerra di Indipendenza, è stato realizzato dallo scultore triestino Leone Battinelli nel 1867 e innalzato nel cimitero di Lissa; successivamente catturato come trofeo di guerra e posto sul basamento celebrativo della Vittoria Italiana del IV Novembre 1918 e poi trasferito nei giardini dell'Accademia Navale di Livorno negli anni 1919-1920, dove permane tuttora. (N.d.A.).
- 3 Il termine *Blue Economy* è stato utilizzato dal Presidente di Confitarma (Ente con cui il CeSMar collabora) Mario Mattioli. (N.d.A.).
- 4 "La tecnica di individuare gli obiettivi generali di qualsiasi settore di attività pubbliche e private, nonché i modi e i mezzi più

- opportuni per raggiungerli”. Dizionario Treccani. <https://www.treccani.it/vocabolario/strategia>.
- 5 Ma lo Stato dovrebbe avere ambizioni, pensare in grande e non limitarsi al minimo indispensabile. (N.d.A.).
  - 6 Questo schema è stato elaborato in anni di confronto tra i soci del CeSMar, prima ancora della nascita del Centro Studi. (N.d.A.). Per approfondimenti O. DI GIAMBERARDINO, *L'arte della Guerra in mare*, Ed. Forum di Relazioni Internazionali, Roma, 2002.
  - 7 Il riferimento è al fenomeno di espansione militare Veneziana tra il '400 e il '500 nella terraferma veneta, friulana e lombarda, giungendo a minacciare l'integrità del Ducato di Milano e delle legazioni romagnole dello Stato della Chiesa, le preoccupazioni delle quali hanno condotto alla coalizione militare dalle maggiori potenze dell'epoca, Sacro Romano Impero, Francia e Spagna, contro la Repubblica di Venezia formata il 10 dicembre 1508 nella Lega di Cambrai. Per approfondimenti, si veda A. FLAMIGNI, *Evoluzione del potere marittimo nella Storia*, Ufficio Storico della Marina Militare, Roma, 2011 nonché A. T. MAHAN, *L'influenza del Potere Marittimo sulla Storia (1660-1783)*, Ufficio Storico della Marina Militare, Roma, 1994.
  - 8 Per completare il quadro esistono poi le potenze continentali, come la Russia e la Cina, o le superpotenze come gli Stati Uniti, le grandi potenze, come la Francia, e le medie potenze, come l'Italia, poi ci sono le potenze regionali, come il Canada, caso molto interessante perché è una potenza regionale al di fuori dell'area regionale in cui è collocata. (N.d.A.).
  - 9 A. LAMBERT, *Sea-Power State (Maritime Culture, Continental Empires and the Conflict That Made the Modern World)*, Yale University Press, New Haven, 2018.
  - 10 La strategia marittima può essere definita come quella capacità di uno Stato, o di una coalizione di Stati (quindi anche delle alleanze multi-laterali) di usare *il mare* per i propri interessi, avendo pianificato la capacità sia di difenderli (azione protettiva) contro eventuali minacce, sia di impedire che questi siano

messi a rischio da un potenziale avversario (azione offensiva o preventiva) che possa usare il mare contro di essi. (N.d.A. – Definizione in uso all’Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia).

- 11 Per approfondimenti si veda P. P. RAMOINO, *Fondamenti di strategia navale*, Forum di relazioni internazionali, Roma 1999.
- 12 *Ibidem*. (N.d.A. – Definizione in uso all’Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia).
- 13 Cfr. A. FLAMIGNI, *Evoluzione del potere marittimo nella storia*, Ufficio Storico della MM, Roma, 2011.
- 14 Ricollegandomi a quando detto in precedenza, va sottolineato che il nostro Paese non era pronto a diversificare quanto sarebbe stato necessario. In particolare, mancava una flotta di navi per il trasporto del gas liquefatto e la cui disponibilità non può avvenire che dopo tre/quattro anni dall’inizio del problema. Questo esempio serve a comprendere la complessità, la necessità di ridondanza strategica e la capacità di analisi geopolitica che uno Stato deve poter esprimere. (N.d.A.). Cfr. F. F. CAZZINI, *Addio al metano d’Italia (il Futuro degli Idrocarburi nazionali)*, (Ricerca CeSMar), Torino, Ed. Pathos, 2022.
- 15 Cfr. A. GINOCCHIETTI, *La Guerra sul mare*, Libreria del Littorio, Roma, 1930 e Id., *Nozioni di arte militare marittima*, Tipografia del Senato, Roma, 1928.
- 16 T. LEUNIG, *Britannia rules the waves*, Department of Economic History London School of Economics, Londra, Working Paper No. 66/01, 2001.
- 17 Cfr. P. DELL’ORO, *Storia del punto nave, L’orientamento in mare nel corso dei millenni*, Edizioni il Frangente, Verona, 2018.
- 18 L. MONEGO, *presentazione* del volume di Roberto Domini, *Hesperia*, Vittorio Veneto, Ed. De Bastiani, 2015.

# Gli interessi nazionali e il Mediterraneo allargato

ANDREA LIORSI<sup>1</sup>

Mi associo ai ringraziamenti dell'Ammiraglio Domini per l'invito e per l'opportunità di poter parlare di qualcosa che ci sta particolarmente a cuore, affinché venga trasmesso questo nostro pensiero, questa nostra esperienza, anche alle giovani generazioni.

Il mio intervento verterà su due argomenti tra essi connessi: gli interessi nazionali e il Mediterraneo Allargato. In questo senso, parlerò di interessi nazionali e di obiettivi strategici, per chiarire cosa si intenda per “interesse nazionale” e cosa per “obiettivi”, a cosa servano e cosa dovrebbe fare una nazione marittima come l'Italia per perseguire questi interessi e questi obiettivi. Parlerò, quindi, di Teatri Operativi marittimi, cioè di come, sostanzialmente, le Marine e le nostre Forze navali operano sul mare, soprattutto nel contesto del Mediterraneo Allargato, che, dal punto di vista geopolitico, è un qualcosa di più rispetto al Mediterraneo “geografico”. Infine, un accenno al concetto di “Infinito Mediterraneo”, che abbiamo elaborato in seno al CeSMar.

Ho voluto iniziare questa presentazione con l'immagine del faro, proprio per indicare, anche simbolicamente, che l'interesse nazionale *deve essere* il faro che guida l'azione di un Governo. Ma cosa si intende per "interesse nazionale"? In realtà, non esiste una definizione condivisa di questo termine, almeno in Italia, anche perché, in passato, i nostri politici non si sono mai più di tanto interessati ad individuare e declinare questi interessi nazionali, che sono la ragion d'essere dello sforzo di una Nazione, il vero obiettivo a cui tendere. Abbiamo quindi individuato una "nostra" definizione, e parlo al plurale perché vi abbiamo contribuito noi tre, qui presenti: l'Ammiraglio Domini, l'Ammiraglio Bonora e il sottoscritto hanno infatti condiviso il percorso di formazione all'interno dell'Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia (ISMM).

Per "interesse nazionale" intendiamo quindi "*un bene materiale o immateriale da tutelare, legato a esigenze di tipo sociale, politico ed economico*". Si può ben vedere che, data la sua genericità, questa definizione è svincolata dalla "Nazione" a cui si riferisce, tanto è vero che gli interessi nazionali, a cui possiamo aggiungere l'aggettivo "primari" per sottolinearne l'importanza, rappresentano principi basilari generalmente comuni a tutti gli Stati; principi che vanno posti dai Governi alla base del processo di formulazione della loro Strategia Globale, già descritta in precedenza dall'Ammiraglio Domini.

Data la definizione di interesse nazionale, abbiamo successivamente cercato di individuare per il nostro Paese tre interessi nazionali primari, tenendo a mente i tre ambiti fondamentali richiamati, quello *sociale*, quello *politico* e quello *economico*. Quindi, nell'ordine: la promozione dei valori, dei principi e del prestigio dello Stato; il mantenimento di un ordine sicuro per il Paese nel contesto internazionale; la promozione del benessere economico e sociale del popolo.

Questi interessi, come anticipato, sono – volutamente – abbastanza generici nella loro formulazione. Tuttavia, per definire le strategie e le risorse da mettere a calcolo per la tutela degli interessi nazionali, è necessario scendere ad un livello più concreto, “spacchettandoli”, per così dire, in un certo numero di “obiettivi strategici” nazionali, espliciti, precisi, pratici ed evidenti, nonché correlati al particolare momento storico. Mentre gli interessi nazionali sono più o meno immanenti, nel senso che difficilmente cambiano da un’epoca all’altra, perché sono connaturati alle esigenze dell’essere umano, gli obiettivi strategici non vanno considerati come un qualcosa di immutabile, perché è facile che cambino, per ogni Stato, a seconda del particolare momento storico, a seconda delle risorse, a seconda della minaccia, a seconda, in definitiva, di quello che sta succedendo nel mondo.

Gli obiettivi strategici possono essere variamente caratterizzati. A seconda della loro priorità possono essere *primari*, ossia da salvaguardare pena la scomparsa dello Stato o una forte crisi istituzionale, o *secondari*, pur importanti, ma non condizionanti la realtà statale, utilizzabili talvolta come merce di scambio con gli altri Stati. Possono altresì essere più o meno influenzati dalle condizioni di contorno, quindi *temporanei*, in quanto relativi ad una particolare situazione, oppure *permanenti*, cioè da conseguire a prescindere dalla situazione contingente. Infine, pur essendo, come si è detto, assai più particolareggiati dei corrispondenti interessi nazionali, gli obiettivi strategici possono essere più o meno circostanziati, quindi *generali* o *specifici*, e possono richiedere più o meno tempo per il loro conseguimento, quindi *di breve* o *di lungo periodo*.

Come si possono individuare questi obiettivi strategici nazionali? Come si è detto, innanzitutto essi vanno correlati al contesto geopolitico in cui lo Stato è inserito; per sem-



Fig. 1. Il sistema “a cerchi concentrici”.

plicare questo processo abbiamo trovato particolarmente vantaggioso utilizzare l'immagine dei tre cerchi concentrici (anch'essa teorizzata presso l'ISMM), centrati sul nostro Paese, correlati ad altrettante “esigenze” vitali, da assicurare per il nostro popolo (vedi Fig. 1). La prima esigenza, corrispondente al cerchio più interno, che rappresenta il territorio nazionale propriamente detto, è quella della *sopravvivenza*; la seconda esigenza è quella della *sicurezza*, e ad essa corrisponde il cerchio intermedio, che si estende al bacino del Mediterraneo; infine, il cerchio esterno, connesso alle esigenze di *espansione e sviluppo economico*, che va oltre il Mediterraneo. Queste aree, che vanno intese come una semplificazione concettuale, evitando di focalizzarsi sull'aspetto puramente fisico-geografico, non sono certo immutabili, anzi, a seconda delle circostanze, come vedremo verso la fine della presentazione, potranno ampliarsi.

Ora, combinando i tre interessi nazionali con i tre cerchi

relativi alle esigenze, abbiamo realizzato una sorta di matrice, individuando una serie di obiettivi strategici che, secondo noi del CeSMar, possono essere utili ad un Governo per impostare le proprie azioni di tutela degli interessi basilari dello Stato. È evidente che tali obiettivi nascono da un'analisi interna al nostro gruppo; quindi, sono inevitabilmente soggettivi e pertanto opinabili; riteniamo tuttavia che, in assenza di altre iniziative del genere, possano essere comunque una buona base di partenza:

- *Sopravvivenza – aspetto sociale*
  - Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali nazionali
  - Tutela e sviluppo dell'ordinamento democratico statale e aiuto alle società nella costruzione di organismi rispettosi del diritto, aperti e liberali
  
- *Sopravvivenza – aspetto politico*
  - Protezione del territorio nazionale e delle sue istituzioni da attacchi esterni
  - Trasformazione degli organismi statali da garanti delle frontiere a garanti della comunità
  - Controllo e riduzione degli effetti disgreganti la società determinati da traffico d'armi e di droga e dalle attività illecite della criminalità
  
- *Sopravvivenza – aspetto economico*
  - Salvaguardia dell'habitat umano ed ecologico
  - Garanzia della sicurezza sociale attraverso l'eliminazione della disoccupazione e un piano di rilancio occupazionale
  - Prevenzione o limitazione delle perdite umane dovute a conflitti, tensioni sociali, disastri naturali, pandemie o degrado ambientale

- *Sicurezza – aspetto sociale*
  - Promozione e tutela dei diritti e della dignità umana
  - Sostegno all'azione delle Organizzazioni Multilaterali (Nazioni Unite)
  - Mantenimento dell'equidistanza nei problemi ideologici in Mediterraneo
  - Ricerca del dialogo al fine di evitare crisi non recuperabili
  - Integrazione nel contesto regionale e identità di sicurezza economica e politica europea
  
- *Sicurezza – aspetto politico*
  - Responsabile partecipazione all'Alleanza Atlantica e alla Difesa Europea
  - Protezione della salute pubblica contro il proliferare di infezioni virali o batteriche
  - Gestione delle instabilità locali e regionali al fine di prevenire situazioni minacciose nei confronti dello Stato italiano e delle alleanze di cui è parte
  - Lotta a ogni forma di terrorismo, sia locale sia globale
  - Freno al radicalismo islamico e contenimento di Stati non democratici nelle aree di primario interesse
  - Contenimento dei rischi destabilizzanti e delle armi di distruzione di massa
  - Mantenimento di un'adeguata capacità dissuasiva convenzionale
  - Contenimento dei rischi destabilizzanti dovuti alle immigrazioni di massa sul nostro territorio
  - Contrasto ai fenomeni di disgregazione ed esclusione
  - Prevenzione e gestione delle crisi internazionali
  
- *Sicurezza – aspetto economico*
  - Tutela del benessere acquisito dal Paese e del tasso di sviluppo annuo
  - Tutela degli interessi energetici del Paese

- Cooperazione con le Organizzazioni internazionali nei progetti di stabilizzazione della crescita della popolazione mondiale
- Perseguimento del processo di integrazione europea
- *Espansione e sviluppo – aspetto sociale*
  - Contributo allo sforzo collettivo per il mantenimento della pace e dell'ordine internazionale attraverso la cooperazione in ambito Difesa con altri Paesi amici
  - Appoggio all'azione del G7, G8 e G20
  - Ricerca di un ruolo internazionale dell'Italia e relazioni con gli altri Stati
- *Espansione e sviluppo – aspetto politico*
  - Garanzia di sostegno e sicurezza agli italiani che operano all'estero per lavoro o attività di interesse pubblico
  - Creazione di opportunità politico-economiche nell'area del Mediterraneo allargato e oltre, guardando ai legami storici con l'*Heartland* euro-asiatico, l'Africa e l'America Latina
- *Espansione e sviluppo – aspetto economico*
  - Sicurezza all'interno del Paese e per le minoranze italiane all'estero
  - Collaborazione con la sponda sud del Mediterraneo e mantenimento di una forte dimensione mediterranea
  - Garanzia di libertà di navigazione e di commercio e difesa dei trasferimenti di beni e servizi
  - Difesa del libero mercato, liberalizzazione del commercio mondiale e aumento delle esportazioni
  - Sviluppo dell'Industria italiana e sua integrazione negli standard europei

Una volta definiti gli obiettivi strategici correlati agli interessi nazionali da tutelare, visto che agiamo in un contesto internazionale, è necessario un confronto con gli obiettivi strategici degli altri Stati, confronto da cui può scaturire una condizione di *comunità* (l'obiettivo è lo stesso, quindi può eventualmente essere perseguito in collaborazione con un altro Stato, con vantaggio per entrambi), *compatibilità* (gli obiettivi sono diversi, ma il loro perseguimento non danneggia nessuno dei due Stati), o *conflittualità* (gli obiettivi risultano in contrasto fra di loro). Che succede in quest'ultimo caso? Un tempo il dissidio veniva risolto con le armi, ora, invece, la potenza dello Stato, nel senso della *volontà* dello Stato, si esprime, nei confronti degli altri Stati, con forme di diplomazia, cercando di individuare una soluzione accettabile per tutte le parti in causa, senza necessariamente ricorrere alla violenza (anche se, ultimamente, si è tornati in certi casi ad un uso "disinvolto" della forza, si veda ad esempio il conflitto russo-ucraino).

In ogni caso, a questo punto entra in gioco la politica estera dello Stato, il cui ruolo, nel perseguimento degli obiettivi strategici che consentono di tutelare gli interessi nazionali, è appunto quello di definire appropriate linee di condotta nei confronti degli altri Stati e delle Organizzazioni Internazionali, tenendo conto dei rapporti già esistenti (di appartenenza o di alleanza). Non è una cosa affatto facile, e, purtroppo, va rimarcato che in passato la politica estera italiana non è stata all'altezza del suo importantissimo ruolo.

Da sottolineare che, per una Nazione *marittima* quale è l'Italia, ossia un Paese che, per il contesto geopolitico in cui è inserito, trae dal mare la sua linfa vitale (e l'Italia è stata recentemente definita, in maniera ufficiale, una "media potenza regionale *marittima*, con interessi globali"), il perseguimento dei propri obiettivi strategici comporta necessa-

riamente l'acquisizione di un adeguato "Potere Marittimo", ossia, come illustrato in precedenza dall'Ammiraglio Domini, quella combinazione di fattori militari e civili che consente allo Stato di agire efficacemente *sul* mare e *tramite* il mare, per la tutela degli interessi nazionali.

Ma come possiamo definire questo *medium* che chiamiamo comunemente "mare" e dove si muovono le Forze Navali? Dall'intervento precedente ricordiamo che una Nazione come l'Italia, dotata di un Potere Marittimo, possiede una flotta, basi navali, una Marina mercantile e una serie di elementi che hanno attinenza con il mare e che chiamiamo genericamente *cluster* marittimo, che, fra l'altro, dovrebbero lavorare in maniera coordinata, quali la cantieristica, il commercio, la portualità, il comparto assicurativo, il comparto energetico, la pesca, i noli, ecc. (auspichiamo che il nuovo Ministero che tratta delle Politiche del Mare assicuri proprio questo coordinamento). Le Forze Navali, parte del Potere Navale, ossia la componente militare del Potere Marittimo, operano in un ambiente complesso, multidimensionale, non solo *fisico*, che definiamo "Ambiente Marittimo", la cui trattazione è necessaria per introdurre il secondo argomento della presentazione, ossia i Teatri Operativi e, in particolare, il Mediterraneo Allargato.

Innanzitutto, l'Ambiente Marittimo odierno non è "mare e basta", come forse lo era una volta: grazie alla tecnologia e ai conseguenti sviluppi nei sistemi di scoperta e di contrasto di cui sono dotati i nuovi mezzi che operano *sul* mare, *sotto* il mare, *sopra* il mare, l'ambiente marittimo è un *medium* ibrido, in cui c'è "l'acqua salata", nelle sue varie declinazioni – oceano, mare, stretto, baia, estuario... – ma c'è anche una consistente parte di *terraferma*, costituita sia dalle isole e dagli arcipelaghi, sia da vaste aree costiere, su cui possono avere effetto le azioni provenienti *dal* mare (basti pensare al

bombardamento navale contro bersagli terrestri, da sempre praticato, all'impiego di missili o aerei imbarcati sulle portaerei, che consentono di raggiungere bersagli ben all'interno della massa continentale). Senza dimenticare lo *spazio aereo* al di sopra sia dell'acqua, sia della terra, che si estende fino alle orbite satellitari.

Possiamo quindi affermare che è l'influenza del Potere Navale *sul mare* che rende l'elemento liquido, che tutti conosciamo, l'ambiente multidimensionale che chiamiamo ambiente marittimo, o *Maritime Domain* (nella terminologia anglosassone). Nella dottrina NATO<sup>2</sup> tale dominio viene accreditato di vari aspetti: c'è un aspetto *politico*, derivante dalla presenza di Nazioni sovrane, gli Stati che si affacciano sul mare e che condizionano, in qualche modo, l'accesso allo stesso; il secondo aspetto è quello *cibernetico*, quello più recente (per il quale sono stati conati i termini di *cyber war*, *cyber defense*, *cyber attack*, *cyber space*, ...), derivante dalla possibilità di impiegare le potenzialità dell'informatica e delle reti globali per danneggiare un avversario o per influenzare in qualche modo le sue azioni (quello cibernetico è ormai diventato a tutti gli effetti un dominio autonomo, che si aggiunge ai quattro classici domini "fisici", vale a dire il *mare*, la *terra*, l'*aria* – dove si muovono gli aerei – e lo *spazio* – dove si muovono i satelliti).

C'è poi l'aspetto *giuridico*, perché naturalmente ci sono leggi che regolano l'impiego delle navi e gli usi del mare; oltre alle legislazioni nazionali, esiste una normativa internazionale approvata da buona parte degli Stati, la famosa Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS, nell'acronimo inglese), che risale al 1982 e forse meriterebbe di essere rivista. Tale Convenzione regola, con criteri di equità, sia gli aspetti relativi alla navigazione, sia quelli relativi all'utilizzo del mare per scopi economici da parte degli Stati.

L'aspetto *diplomatico* afferisce alle relazioni che si instaurano fra gli Stati che esercitano la propria sovranità sul mare, consentendo cooperazione e mutua assistenza. Sovranità che si esercita principalmente per mezzo delle Forze Navali: ecco quindi che l'ambiente marittimo viene inevitabilmente connotato da un aspetto *militare*. Importante l'aspetto *economico*, poiché il mare è un elemento strategico per l'economia dello Stato: si pensi all'utilizzo delle vie di comunicazione per i trasporti e la crocieristica, alla pesca, agli idrocarburi presenti nel sottofondo marino, all'energia ricavabile dalle correnti e dal moto ondoso, alla possibilità di installare sul mare parchi di turbine eoliche e a tutti i collegamenti che giacciono sul fondo del mare, come gli oleodotti, i gasdotti, gli elettrodotti e i cavi che consentono le comunicazioni digitali (e le transazioni finanziarie). Infine, l'aspetto *fisico*, quello più evidente, importante in quanto la geografia del mare condiziona inevitabilmente la strategia marittima degli Stati.

Definito l'ambiente marittimo, vediamo come utilizzare tale concetto ai fini dell'impiego delle Forze Navali su scala globale. Per motivi di comodità, essenzialmente a scopo didattico e a un primo livello di pianificazione operativa, generalmente dividiamo il globo terracqueo in "Teatri Operativi", continentali e marittimi; rammento che questi ultimi, come abbiamo visto poco fa, sono sempre connotati *anche* da una parte di terraferma, quella influenzabile dalle azioni originate dal mare, mentre i Teatri Operativi continentali sono costituiti solamente da masse terrestri. Nella rappresentazione classica, accademica, da sempre in uso nelle scuole di guerra (vedi Fig. 2), compaiono cinque Teatri Operativi marittimi – Atlantico del Nord, Atlantico del Sud, Pacifico, Indiano e Mediterraneo – e due Teatri Operativi continentali – Continentale Europeo e Continentale Asiatico; vedremo più avanti che, nella sua continua ricerca di una migliore rap-

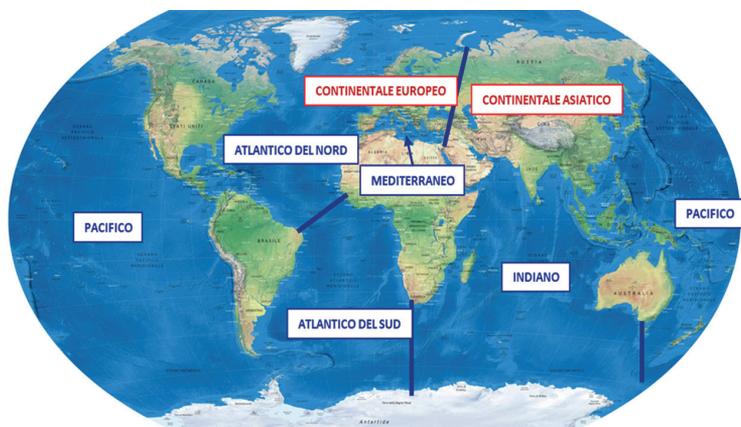


Fig. 2. La rappresentazione “classica” dei Teatri Operativi.

presentazione della realtà geopolitica, il CeSMar ha teorizzato e proposto una diversa suddivisione del globo.

Partendo da questa rappresentazione, possiamo arrivare al famoso “Mediterraneo Allargato”, un concetto nato molti anni fa, nei primi anni '80 del secolo scorso, in seno all'Istituto di Guerra Marittima (IGM) di Livorno<sup>3</sup>, ed in particolare nell'ambito del Dipartimento di Strategia, all'epoca diretto dall'Ammiraglio Pier Paolo Ramoino, un altro dei nostri grandi pensatori e cultore delle teorie classiche del Potere Marittimo (purtroppo da poco scomparso). Nell'ambito dei corsi tenuti presso l'Istituto, per esigenze puramente didattiche, venivano assegnati ai quattro gruppi di lavoro costituiti dagli Ufficiali frequentatori i Teatri Operativi marittimi da analizzare, limitandosi ai principali (Atlantico del Nord, Atlantico del Sud, Pacifico e Indiano). Un Corso, tuttavia, risultò formato da un numero così elevato di Ufficiali che non fu possibile dividerlo in soli quattro gruppi; fu così necessario considerare anche il Mediterraneo, ma, per renderlo coerente dal punto di vista della complessità con gli altri,



Fig. 3. Il Mediterraneo “Allargato”.

fu fisicamente esteso in senso Est-Ovest, includendo l'intero Medio Oriente e i bacini relativi (Mar Rosso, Golfo Persico e Golfo di Aden), nonché una piccola porzione di Oceano Atlantico nella zona di Gibilterra: era nato il “Mediterraneo Allargato“ (Fig. 3).

Nato come “artificio didattico”, il termine Mediterraneo Allargato dimostrò ben presto la sua validità anche sul piano concettuale, anche se solo nei primi anni 2000, nella nuova sede dell'Istituto a Venezia, ne è stata elaborata una vera e propria definizione: «*il Teatro Operativo Marittimo di principale interesse nazionale, comprendente tutti quei Paesi verso i quali l'Italia definisce una propria unitaria e indipendente strategia di sicurezza*». L'enfasi su “unitaria ed indipendente” sottintende la possibilità, per l'Italia, di adottare in quest'area una strategia nazionale che tenesse conto degli interessi *specifici* del nostro Paese, e che, pur in sintonia con quanto pre-

visto dalle alleanze nei contesti europeo e transatlantico (ma senza dover rendere conto delle proprie azioni agli alleati), si ritagliasse ampi spazi di manovra nel Nord Africa e nel Levante e, a occidente, lungo le coste africane atlantiche. L'area era allora (ma anche adesso) particolarmente “densa” di zone critiche per la sicurezza nazionale: oltre al Nord Africa e al Medio Oriente comprendeva infatti i Balcani (per la recente dissoluzione della Jugoslavia), i Paesi dell'Europa Orientale e il Caucaso (crollo dei regimi comunisti a seguito della dissoluzione dell'URSS), il Golfo Persico e il Corno d'Africa.

L'importanza geopolitica del Mediterraneo Allargato è testimoniata anche dal gran numero di punti di passaggio obbligato, che noi chiamiamo *choke points*, ossia gli stretti marittimi nei quali si incanala per forza di cose il traffico mondiale di navi, che qui si trovano (vedi Fig. 4): lo stretto di Hormuz nel Golfo Persico, quello di Bab el Mandeb all'imbocco del Mar Rosso, lo stretto di Tiran nel golfo di Aqaba, il canale di Suez, gli Stretti Turchi – Bosforo e Dardanelli – oltre allo stretto di Sicilia e a quello di Gibilterra. Questi *choke points* rappresentano un elemento particolarmente importante negli studi di strategia marittima, perché il controllo di questi punti di passaggio obbligato consente allo Stato che ne può esercitare il controllo effettivo quello che noi chiamiamo un “fattore di potenza” particolarmente interessante<sup>4</sup>.

In merito ai limiti “fisici” del Mediterraneo Allargato, fin dall'inizio non si è voluto essere eccessivamente specifici, consci della natura più geopolitica che geografica del concetto; volendo tuttavia fare un paragone fra l'epoca della sua teorizzazione (anni '80-'90 del secolo scorso) e la situazione attuale, possiamo dire che allora il limite marittimo orientale era più o meno costituito da una linea che collegava il confine fra Iran e Pakistan e quello fra Somalia e Kenya, mentre quello occidentale collegava Gibilterra con il confine

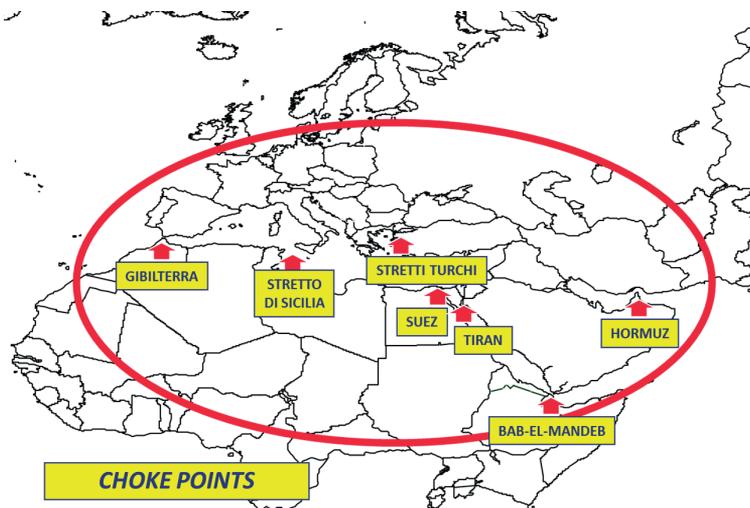


Fig. 4. I *choke points* del Mediterraneo Allargato.

fra Sahara Occidentale e Mauritania. I Paesi africani interessati erano solo quelli della fascia costiera mediterranea – Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto – più quelli del Corno d’Africa – Eritrea, Etiopia e Somalia.

Tra la fine del XX secolo e l’inizio del XXI è diventato evidente che le esigenze di sicurezza per il nostro Paese imponevano di riconsiderare le dimensioni del Mediterraneo Allargato, per tener conto delle nuove minacce. È stato quindi necessario estenderne il confine verso Est, occupando buona parte dell’Oceano Indiano, in conseguenza sia delle Guerre del Golfo, sia dell’aumento esponenziale della pirateria marittima nella zona del Corno d’Africa; verso Sud, a comprendere la fascia africana del Sahel, origine delle migrazioni incontrollate che poi giungono sulla sponda Sud del Mediterraneo; e verso Ovest, a comprendere il Golfo di Guinea, altra area critica per la pirateria marittima. Da rilevare che il fenomeno della pirateria nel Corno d’Africa (derivato in buo-



Fig. 5. I limiti attuali del Mediterraneo Allargato.

na parte dal collasso delle istituzioni statali somale) è sensibilmente diminuito nel tempo grazie ad un imponente sforzo internazionale, a cui l'Italia tuttora concorre; nel Golfo di Guinea la pirateria è un fenomeno molto più recente e in pieno svolgimento, e anche lì è permanentemente dislocata una nostra nave a protezione delle petroliere, nazionali e non, che operano in quelle acque. Possiamo quindi concludere che il Mediterraneo Allargato si “allarga” sempre più in funzione di esigenze operative, interessi, minacce alla sicurezza. Si tratta, in sostanza, dell'antico concetto della *profondità strategica*: più lontano dal centro del potere, quindi dalla capitale, è il *limes*, più la capitale è sicura.

Richiamando ora la prima parte della presentazione, l'espansione del “secondo cerchio”, quello appunto relativo all'esigenza di *sicurezza*, è arrivata a coincidere con l'estensione attuale del Mediterraneo Allargato, precedentemente correlato all'esigenza *espansione e sviluppo*. A questo punto

nell'ambito del CeSMar ci siamo chiesti come materializzare concettualmente tale esigenza, andando *oltre* il concetto di Mediterraneo Allargato (ma senza sconfessarne la validità) e tenendo conto delle nuove ambizioni nazionali e di nuovi fattori, quali lo sviluppo della tecnologia, i cambiamenti climatici, i nuovi equilibri globali, ecc.; sostanzialmente, quello che un giovane Ufficiale di Marina, Manuel Moreno Minuto, ha efficacemente definito in un suo scritto "*area relazionale geograficamente dinamica*"<sup>5</sup>. Abbiamo quindi immaginato, partendo dal Mediterraneo Allargato, una "proiezione di volontà e capacità" nazionali, a 360°, verso le aree del mondo *funzionali al soddisfacimento degli interessi nazionali*. Per meglio sostanziare questo concetto, abbiamo trovato utile adottare una diversa suddivisione del globo in Teatri Operativi, passando dai classici sette, già visti (cinque marittimi e due continentali), a cinque, di cui uno solo continentale, corrispondente alla massa eurasiatica, che abbiamo denominato, con un occhio alla geopolitica del XIX secolo, *Heartland*<sup>6</sup>, e quattro marittimi: il *Mediterraneo Allargato*, nella sua estensione attuale; l'*Indo-Pacifico*, corrispondente alle porzioni occidentale dell'Oceano Indiano e orientale dell'Oceano Pacifico, sede delle tensioni crescenti fra la Cina da un lato e gli Stati Uniti con i loro alleati locali dall'altro; l'*Artico-Boreale*, che comprende l'Oceano Artico con le terre circumpolari, l'Oceano Atlantico settentrionale, il Nord America, il Nord Europa e l'Oceano Pacifico nord-orientale; e l'*Antartico-Australe*, che comprende l'Antartide, l'Oceano Atlantico meridionale, l'Africa Meridionale (ossia la parte del continente non già compresa nel Mediterraneo Allargato), l'America Latina e l'Oceano Pacifico sud-orientale (Fig. 6).

Partendo da questa nuova struttura funzionale del globo, centrata sul Mediterraneo, è stato definito questo concetto, che abbiamo denominato "Infinito Mediterraneo". Voglio

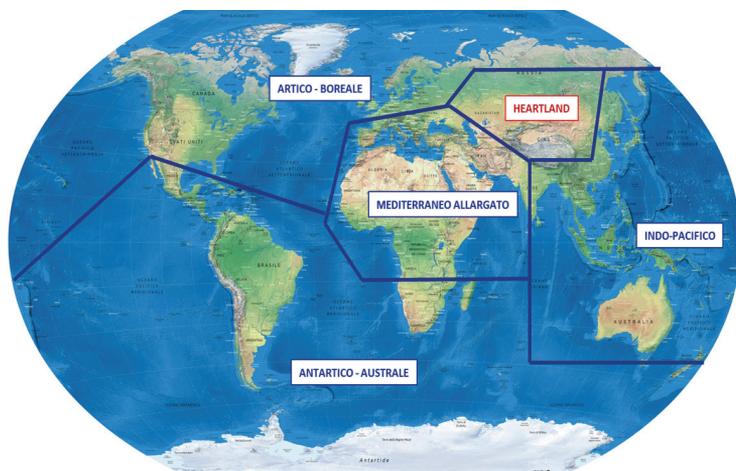


Fig. 6. La nuova rappresentazione dei Teatri Operativi proposta dal CeSMar.

sottolineare che esso *non* è un nuovo Teatro Operativo, come quelli precedentemente visti, ma è un modo di pensare, una *forma mentis*, un'integrazione, una *progressione* del Mediterraneo Allargato da cui origina; in termini matematici potremmo dire che ne è la "derivata prima". E l'abbiamo chiamato "Infinito Mediterraneo", poiché la figura risultante sul planisfero "Mediterraneo-centrico" ricorda molto il simbolo matematico di "infinito", che a sua volta richiama un'immagine legata a un "continuo divenire" (Fig. 7). E tale concetto ben si sposa con la visione del filosofo e scrittore Jean Grenier, maestro di Albert Camus, per il quale il Mediterraneo è «... *uno spazio breve che suggerisce l'infinito*». Controllare, quindi, o «... *dominare lo spazio breve (vicino) consente quindi l'irraggiamento (allargamento) verso l'infinito (l'esterno del Mediterraneo)*». <sup>7</sup>

Al fine di contestualizzare il concetto di Infinito Mediterraneo, tenendo conto dell'equilibrio tra spazio, ambizioni e

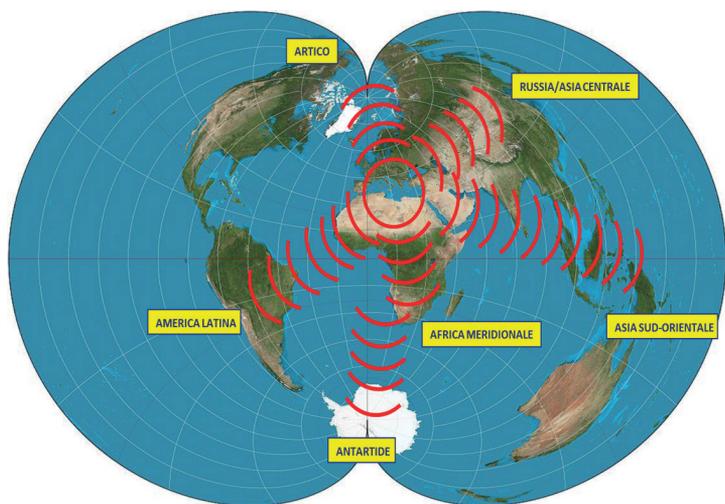


Fig. 7. La rappresentazione del concetto di “Infinite Mediterraneo”

capacità, abbiamo ritenuto opportuno considerare tre ambiti, in cui l’approccio nazionale deve risultare diverso e funzionale al raggiungimento degli specifici obiettivi. Il primo ambito è quello del Mediterraneo Allargato, in cui gli obiettivi da conseguire sono legati agli aspetti di *sopravvivenza* e *sicurezza*, già più volte richiamati; essendo un ambiente assai complesso, anche se limitato dimensionalmente, per facilitare l’opera dei pianificatori al livello politico-strategico è stato suddiviso in sotto-aree, che abbiamo denominato “Teatri Operativi Marittimi”<sup>8</sup>. Vi sono poi le aree mondiali verso le quali dovrebbe essere esercitata la citata “proiezione di volontà e capacità nazionali”, per conseguire gli obiettivi connessi all’esigenza di *espansione e sviluppo*, che abbiamo individuato nell’Artico, nell’Asia Sud-orientale, nell’Africa Meridionale, nell’America Latina e nell’Antartide; abbiamo denominato queste aree “Spazi di Proiezione Strategica”. Infine, lo “*Heartland*”, che, pur essendo anch’esso oggetto della proiezione

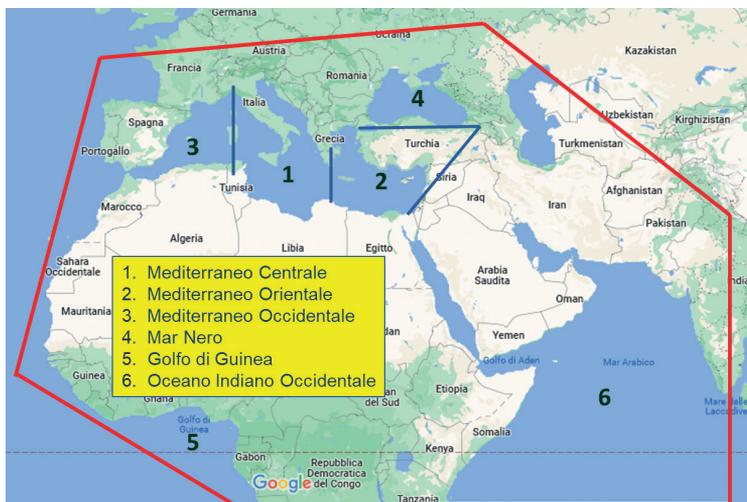


Fig. 8. I Teatri Operativi Marittimi

di volontà nazionale, richiede un approccio diverso, che ci ha suggerito di considerarlo a sé stante.

I Teatri Operativi Marittimi, come accennato, sono tutti compresi all'interno del Mediterraneo Allargato. Il bacino geografico del Mediterraneo è stato diviso, classicamente, in *Mediterraneo Occidentale*, *Centrale* e *Orientale*; vi sono poi il *Mar Nero*, il *Golfo di Guinea* e l'*Oceano Indiano Occidentale*, che comprende Mar Rosso, Golfo Persico e Golfo di Aden (Fig. 8). In questi spazi marittimi (e costieri) la Difesa nazionale deve essere costantemente presente e svolgere in modo autonomo le missioni di sorveglianza, controllo e protezione degli interessi nazionali, essendo in grado di “proiettare potenza”, ossia di esercitare la sua influenza, entro i 500 km dalla linea di costa. Condizione indispensabile per potere agire in modo tempestivo ed efficace è una chiara ed aggiornata *Maritime Situational Awareness* (MSA), ossia la conoscenza, il più completa possibile, di

quello che si muove sul mare (posizione, identità, elementi del moto, intenzioni).

Va da sé che la Marina Militare è in prima fila in queste attività di controllo e sorveglianza, un compito non semplice che richiede un elevato dispendio di risorse, perché le distese marittime sono enormi e il traffico marittimo assai intenso. Abbiamo mediamente una decina di navi sempre in mare nei Teatri Operativi del Mediterraneo Allargato, dirette dalla Centrale Operativa del Comando Squadra Navale, a cui affluiscono tutte le informazioni, senza contare quelle in navigazione al di fuori di esso. Fra l'altro, in questo particolare momento storico, nel Mediterraneo, ci sono molte più navi del solito, a causa dell'elevata presenza di navi russe che ha richiamato un altrettanto considerevole presenza di unità NATO, principalmente americane e francesi.

Per quanto riguarda gli Spazi di Proiezione Strategica, essi costituiscono il "valore aggiunto" dell'Infinito Mediterraneo, in quanto trascendono l'ambito prettamente strategico-militare per divenire l'espressione degli interessi nazionali trasversali, quali ricerca, scambi economico/commerciali, evoluzione tecnologica ed influenza culturale, creando nuove prospettive di sviluppo. E lo strumento navale, grazie alla sua vocazione internazionalista e mediatrice, è la componente della Difesa più adatta ad accompagnare il processo di crescita nazionale in prospettiva globale. Come precedentemente accennato, le aree del globo verso cui auspichiamo che il nostro Paese proietti la sua volontà e le sue capacità sono l'Artico, l'Asia Sud-orientale, l'Africa Meridionale, l'America Latina e l'Antartide (Fig. 9).

L'*Artico* è uno spazio marittimo ampio ed in rapida evoluzione dal punto di vista ambientale e geopolitico, caratterizzato da una progressiva territorializzazione e militarizzazione. Il "Passaggio a nord-est", ossia la rotta artica che

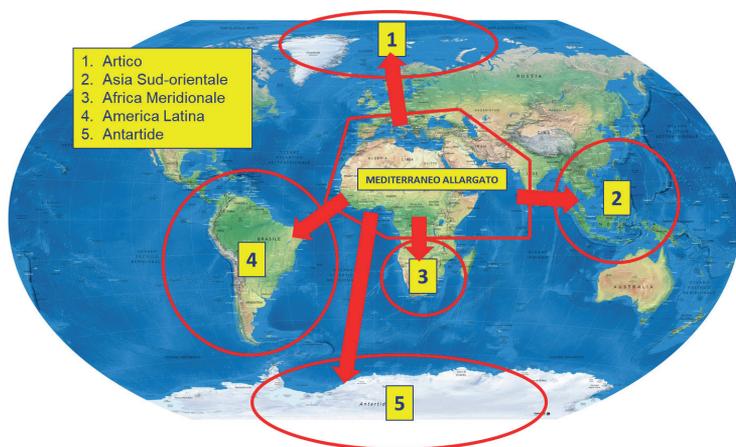


Fig. 9. Gli Spazi di Proiezione Strategica.

costeggia il limite nord della Russia, sempre più praticabile grazie al progressivo scioglimento dei ghiacci, permetterà l'apertura di nuove vie di comunicazione e di commercio, divenendo una valida alternativa alle rotte mediterranee; lo stesso scioglimento dei ghiacci renderà inoltre possibili prospezioni minerarie sui fondali artici, ove si calcola siano presenti ingentissime quantità di idrocarburi. L'Italia, quale Stato marittimo, sarà inevitabilmente obbligata ad avere un ruolo anche in questo scenario, dove, al momento, siamo periodicamente presenti con le missioni idro-oceanografiche *High North*, condotte con una specifica unità, l'*Alliance*<sup>9</sup>, di proprietà della NATO ma gestita dalla Marina italiana, che fornisce l'equipaggio ed il Comandante.

La Marina italiana vanta una lunga tradizione nella presenza di Unità navali in *Asia Sud-orientale*: la concessione di Tientsin (1901-1943), il giro del mondo compiuto dal 6° Gruppo Navale (Navi *Ardito* e *Lupo*, 1979), la missione dell'8° Gruppo Navale per il soccorso ai *boat people* vietna-

miti (Navi *Vittorio Veneto*, *Andrea Doria* e *Stromboli*, 1979), nonché le varie campagne addestrative in area. La Difesa può, e deve, avere un ruolo di primo piano nello sviluppo dei legami commerciali con i partner dell'area, particolarmente Indonesia, Vietnam, Singapore e Australia; e la Marina deve avere un ruolo guida, in quanto è l'unica Forza Armata in grado di spostare il territorio nazionale sulle proprie navi. Purtroppo, il sud-est asiatico è attualmente diventato una zona abbastanza critica, ove alle esigenze di espansione e sviluppo si sovrappongono quelle di sicurezza, che impongono una presenza, se pur saltuaria, attiva.

Gli Stati africani più "fedeli" verso il nostro Sistema Paese dal punto di vista dei rapporti commerciali e politici sono quelli dell'*Africa Meridionale*, in particolare quelli in cui il rapporto capacità di sviluppo-instabilità è più alto; essi vengono definiti "Paesi *target*" e sono, in particolare, Sudafrica, Mozambico ed Angola, ricchi di materie prime ed alla ricerca di competenze industriali di qualità, che l'Italia può offrire. Qui l'apparato della Difesa *deve* muoversi nell'interesse del Sistema Paese: a tal proposito si ricorda l'attività del 30° Gruppo Navale<sup>10</sup>, che, nel suo periplo dell'Africa, ha fatto conoscere le eccellenze nazionali e le capacità militari del Paese, necessarie al mantenimento della sicurezza in favore dello sviluppo.

L'*America Latina* rappresenta un punto di estensione della cultura nazionale italiana, a seguito dei processi migratori del passato, ed i discendenti di quegli immigrati, ormai profondamente radicati nel territorio, mantengono un forte attaccamento per il nostro Paese. Fra l'altro, in quest'area la Difesa – soprattutto la Marina – italiana si è fatta un'ottima reputazione a seguito della missione di supporto umanitario dopo il terremoto di Haiti del 2010<sup>11</sup>. Molti Paesi sudamericani ricercano l'*expertise* delle Forze di Polizia italiane in

relazione alla lotta al narcotraffico ed alla criminalità organizzata, nonché capacità tecnologiche e cantieristiche per lo sviluppo di uno strumento aeronavale affidabile. In tale ambito, le *partnership* militari sono sempre state significative: si ricordano la vendita delle fregate classe *Lupo* a Perù e Venezuela e delle corvette classe *Esmeraldas* all'Ecuador. L'Italia è, quindi, vista come un punto di riferimento tecnologico, commerciale e militare; di conseguenza, la Difesa nazionale può contare su di un terreno fertile per lo sviluppo di cooperazioni e per accrescere la presenza del Sistema Paese in questo sub-continente.

Per quanto riguarda infine l'*Antartide*, le attività relative sono regolate dal Trattato Antartico<sup>12</sup>, che ha vietato nuove rivendicazioni territoriali oltre a quelle già avanzate in passato da alcuni Stati (Argentina, Australia, Cile, Francia, Norvegia, Nuova Zelanda e Regno Unito) e di fatto riconosciute solo da questi. Per tutelare l'ambiente antartico, alla firma del Trattato è seguita quella del Protocollo di Madrid<sup>13</sup>, che, fra l'altro, vieta le attività di estrazione mineraria. Attualmente, pertanto, sono consentite solo le attività di ricerca scientifica, e in tale ambito il nostro Paese è presente sul territorio in due diversi siti: la base "Concordia", dove opera in sinergia con la Francia, e la Base "Mario Zucchelli", esclusivamente italiana. La Difesa italiana collabora con le organizzazioni di ricerca nazionali assolvendo compiti scientifici, logistici e di comunicazione. Nel 2048, tuttavia, alla scadenza dei 50 anni dalla sua entrata in vigore, il Protocollo di Madrid potrà essere rivisto, e in quel frangente le Nazioni aderenti potrebbero stabilire di aprire l'Antartide allo sfruttamento minerario. E il nostro Paese, anche se con investimenti giustificati e proporzionati alle reali ambizioni e possibilità, non potrà rimanere un mero osservatore, in relazione alle rilevanti prospettive di sviluppo.



Fig. 10. Lo *Heartland*.

Come anticipato, un discorso a parte va fatto per l'area che abbiamo denominato *Heartland*. La "proiezione di volontà e capacità" nazionali in quest'area geografica, che comprende essenzialmente la Russia "continentale" e i Paesi dell'Asia Centrale, assume una valenza leggermente diversa da quella verso gli Spazi di Proiezione Strategica (animata da interessi di ricerca, scambi economico/commerciali, evoluzione tecnologica, influenza culturale). Qui è importante "esserci", in quanto lo *Heartland* rappresenta un'area chiave per la sicurezza mondiale. Da sempre luogo di scontro tra le potenze marittime provenienti da sud e le potenze continentali provenienti da nord ed est, oggi risente sia del conflitto tra Russia e Ucraina, ad ovest, sia dell'attivismo a tutto campo della Cina, a est, che hanno un po', per così dire, "scombinato le carte"; esistono tuttavia le premesse perché l'Italia, che ha, fra l'altro, pagato un notevole tributo in termini di impegno e di vite umane durante il lungo periodo di dislocazione in Afghanistan, possa essere vista dagli attori locali come un Paese di riferimento e presentarsi quale partner privilegiato e stimato.

Gli Spazi di Proiezione Strategica rappresentano quindi il punto d'arrivo della "parabola mediterranea" relativa all'impiego della nostra Marina, iniziata dal pattugliamento del Mediterraneo Centrale successivamente all'ingresso dell'Italia nella NATO, continuata con l'espansione al Mediterraneo Geografico negli anni '70 del secolo scorso, quindi al Mediterraneo Allargato, a tutela degli interessi nazionali connessi principalmente alle esigenze di sicurezza. Se ora la politica italiana saprà intuire il suo potenziale in questa fase di sviluppo globale, la Marina militare potrà utilmente essere impiegata anche nell'Infinito Mediterraneo, esaltando la natura diplomatica del potere navale, a supporto delle esigenze nazionali di espansione e sviluppo. E diffondere a tutti i livelli la consapevolezza delle potenzialità della nostra Marina in quest'ambito è una delle missioni del CeSMar.

## NOTE

- 1 Ammiraglio della riserva. Ha comandato l'Unità da Trasporto e Assistenza Fari *Palmaria*, la Corvetta *Danaide* e la Nave Scuola *Amerigo Vespucci*. Ha prestato servizio presso lo Stato Maggiore della Marina come Coordinatore delle relazioni internazionali e delle attività di cooperazione con le Marine estere e successivamente come Capo dell'Organo Principale di Sicurezza della Marina (tutela del segreto). Presso l'Istituto di Studi Militari Marittimi di Venezia è stato Coadiutore di Strategia e Dottrina marittima e successivamente Vice Comandante e Direttore dei Corsi. È Consigliere del CeSMar, a cui presta la sua opera come coordinatore delle ricerche annuali e come docente nei corsi di formazione erogati dal Centro.
- 2 NATO AJP-3.1, *Allied Joint Maritime Operations*.
- 3 Nel quadro di una generale riorganizzazione dei Comandi ed Enti della Marina Militare, nel 1999 l'Istituto è stato trasferito da Livorno a Venezia, occupando la sede dell'antico Arsenale della Serenissima e cambiando contestualmente il nome in "Istituto di Studi Militari Marittimi" (ISMM).
- 4 Per approfondimenti giuridici si veda V. L. GUTIÉRREZ CASTILLO, *Legal regime on navigation through the Strait of Gibraltar: the role of its coastal States*, in *Il Diritto marittimo*, 2/2017, 349 s.
- 5 M.M. MINUTO, "Verso un Mediterraneo Globalizzato?" *Osservatorio per la stabilità e sicurezza del Mediterraneo Allargato*, 20 maggio 2019.
- 6 *Heartland*, "cuore della Terra", era il nome dato dal geografo britannico Sir Halford J. Mackinder alla zona centrale dell'Eurasia, a sostegno della sua teoria geopolitica per cui "*Chi controlla l'Est Europa comanda l'Heartland: chi controlla l'Heartland comanda l'Isola-Mondo* [mega-continente costituito da Europa, Asia e Africa]: *chi controlla l'Isola-Mondo comanda il mondo*". Cfr. H. J. MACKINDER, *The Geographical Pivot of History*, *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4. (Apr. 1904), pp. 421-437.

- 7 J. GRENIER, *Ispirazioni Mediterranee*, cit. da M. VENEZIANI in “L’anima nei fondali del Mediterraneo”, in R. MORDACCI (a cura di), *I sensi del mare*, ed. Acqua dell’Elba, 2015.
- 8 Evidenzio che questi Teatri Operativi Marittimi, così definiti, sono *nazionali*, ossia hanno rilevanza con riferimento alla politica estera e di sicurezza *italiane*.
- 9 Con la nave polivalente da ricerca *Alliance* la Marina italiana è impegnata dal 2017 nelle campagne idro-oceanografiche e di ricerca scientifica *High North*, con il coordinamento scientifico dell’Istituto Idrografico della Marina (IIM) e la partecipazione di ricercatori e scienziati appartenenti, oltre che all’IIM, al *Centre for Maritime Research and Experimentation* della NATO (CMRE), all’ENEA, al *Joint Research Centre* (JRC) dell’Unione Europea e ad altri Enti ed Istituti di formazione e ricerca. L’attività *High North*, il cui scopo è quello di acquisire dati relativi alle acque artiche (temperature, profondità, chimica delle acque, tipologia dei fondali, inquinamento da microplastiche, correnti, venti, ecc.) ha anche l’obiettivo di supportare in modo più concreto l’azione delle Nazioni Unite per il Decennio del Mare per lo Sviluppo Sostenibile 2021-2030 (UN *Decade of Ocean Science for Sustainable Development*). La campagna *High North 23*, la settima, è di previsto svolgimento quest’anno, nel periodo maggio-luglio.
- 10 L’attività, denominata “Sistema Paese in Movimento”, fu condotta dalle Navi *Cavour*, *Etna*, *Bergamini* e *Borsini*, che, fra il novembre 2013 e l’aprile 2014, circumnavigarono il continente africano, toccando 20 Paesi e svolgendo anche attività di *naval diplomacy*, *capacity building* e supporto umanitario.
- 11 Il 19 gennaio 2010, sette giorni dopo il devastante terremoto, Nave *Cavour*, nell’ambito della missione “*White Crane*”, partì dall’Italia con 882 militari, tra cui la *Task Force* “Genio” dell’Esercito e personale dell’Aeronautica Militare e Carabinieri, nonché tonnellate di viveri, medicinali e generi di prima necessità. Negli oltre due mesi di permanenza in loco il personale militare italiano fornì supporto sanitario, logistico e contribuì

al ripristino dei danni materiali. La missione terminò il 14 aprile con il rientro della portaerei in Italia.

- 12 Firmato a Washington il 1° dicembre 1959 ed entrato in vigore il 23 giugno 1961, costituisce la base di un *corpus* di norme giuridiche conosciuto con “Sistema del Trattato Antartico”, il cui scopo è quello di stabilire le linee guida per l’utilizzo pacifico delle risorse del continente e per la preservazione dell’ecosistema. In particolare, vieta le attività di tipo militare (se non connesse alla ricerca scientifica), le esplosioni nucleari e i depositi di materiale radioattivo. Attualmente al Trattato aderiscono 29 Paesi che svolgono attività in Antartide, con diritto di voto (Parti Consultive, tra cui l’Italia) e 27 altri Paesi, senza diritto di voto (Parti Contraenti).
- 13 Firmato a Madrid il 4 ottobre 1991 ed entrato in vigore il 18 gennaio 1998, promuove il rispetto e la tutela dell’ambiente in Antartide, attraverso l’adozione di misure concrete, accentuando la responsabilità delle Parti Consultive del Trattato Antartico. A tale scopo, il Protocollo dispone, fra l’altro, l’espresso divieto di attività minerarie.



# Il valore del mare per l'Italia

MAURIZIO BONORA<sup>1</sup>

Cerchiamo adesso di esaminare quale sia il rapporto tra il nostro Paese ed il mare, se e quanto i suoi bisogni ne dipendano, per capire se dobbiamo, o meno, considerare l'Italia un Paese Marittimo.

Come sempre, quando ci troviamo ad affrontare un argomento nuovo o poco noto, è buona norma avere chiari i termini in uso. Andiamo quindi a vedere cosa si intende con il termine *marittimo*. Il nostro dizionario di riferimento<sup>2</sup> definisce *marittimo* “ciò che si riferisce, che è proprio, che è necessario alla navigazione e alla attività marinare; che avviene sul mare o per mare”. Tuttavia, *sul* mare o *per* mare avvengono innumerevoli cose e di certo non possiamo esaminarle tutte; dobbiamo quindi considerarle secondo importanza, individuando delle priorità. Un problema di non facile soluzione.

Fortunatamente c'è chi si è posto il problema delle priorità prima di noi e lo ha risolto. Per Abraham Maslow<sup>3</sup> la nostra

prima priorità è il soddisfacimento dei BISOGNI PRIMARI. Innanzitutto, i bisogni vitali, “*physiological needs*”: aria, acqua, cibo, ecc.; quindi i bisogni di sicurezza, “*safety needs*”, quali: sicurezza fisica, sicurezza domestica, e, ovviamente, anche sicurezza economica. Appagati i bisogni primari, si passa al soddisfacimento dei BISOGNI SOCIALI, che sono: i bisogni di appartenenza, quindi essere inseriti in una rete familiare, di amicizie e nella società; e i bisogni di stima, essere cioè considerati, stimati e rispettati nell’ambito delle diverse reti di appartenenza. Infine, si passa all’appagamento dei BISOGNI DEL SÉ, alla propria auto realizzazione, ove entrano in campo valori morali e comportamenti etici. Ciò premesso, *mutatis mutandis*, andiamo a vedere quanto ciò che avviene *sul* mare o *per* mare sia in relazione con i nostri bisogni primari: i bisogni vitali e i bisogni di sicurezza.

Parlando di bisogni vitali non possiamo non partire dalla considerazione, certo un po’ romantica, che proprio nel mare ha avuto origine la vita. Atteniamoci però, meno romanticamente, a quelli che abbiamo individuato essere i bisogni vitali: aria, acqua, cibo. Iniziando dall’aria<sup>4</sup> dobbiamo considerare che dal mare viene il 50 per cento dell’ossigeno che respiriamo, che il mare assorbe il 25 per cento di quelle emissioni di carbonio che ci spaventano tanto, e che, ancor di più, il mare assorbe il 93 per cento di quel riscaldamento climatico di cui oggi si parla tanto diffusamente. Passando all’acqua, è logico e banale constatare che è il mare la nostra maggior riserva di acqua<sup>5</sup> (97,2 %). Sfortunatamente, la poca acqua dolce disponibile è prevalentemente presente in forma solida nei ghiacciai e nelle calotte polari (1,8%) e meno dell’1 per cento dell’acqua è dolce e disponibile allo stato liquido (0,98%). Non vogliamo dilungarci sulla crescente necessità di acqua dolce che sappiamo esserci nel mondo, ma una cosa è certa: per soddisfare il nostro crescente bisogno di acqua

non possiamo che andarla a prendere dove essa è: nel mare. Per questo, anche da noi si sta tornando a parlare di dissalatori. Recentemente sia il Veneto, sia la Liguria sono tornati a chiedere questo tipo di soluzione<sup>6</sup>, che trova già applicazione in oltre 180 Paesi del mondo. Oggi il Medio Oriente produce il 47 per cento della propria acqua potabile con questa tecnologia; Israele oltre il 60 per cento, con la prospettiva di superare il 70 per cento nei prossimi anni. In Europa la Spagna utilizza 700 dissalatori, alcuni dei quali molto grandi, come quello di Barcellona che arriva a soddisfare 8 milioni di utenze nel periodo estivo. Passiamo infine al nostro terzo bisogno vitale: il cibo. Attualmente il mare fornisce il 17 per cento delle proteine che utilizziamo per nutrirci<sup>7</sup>, ma, in prospettiva, si ritiene che il mare sarà in grado di fornire oltre il 50 per cento di ciò che mangeremo domani. Dai semplici dati che abbiamo esaminato è evidente l'importanza del mare per quanto riguarda il soddisfacimento dei nostri bisogni vitali.

Andando ad esaminare le nostre esigenze di sicurezza, partiamo dalla *sicurezza domestica*. Qui non possiamo non chiederci: il mare non è un po' casa nostra visto che le acque ricoprono oltre il 70 per cento della superficie del nostro pianeta<sup>8</sup>? Il mare non è un po' casa nostra visto che il 93 per cento della popolazione mondiale vive in uno dei 152 Paesi che vi hanno sbocco<sup>9</sup>? Di più: il mare non è un po' casa nostra visto che il 40 per cento della popolazione mondiale vive oggi a meno di 100 chilometri dalla costa<sup>10</sup>? Anche su questo punto la risposta, in merito all'importanza o meno del mare, appare scontata.

Venendo alla nostra *sicurezza economica*, dobbiamo invece chiederci: quanto vale il mare oggi? Quel mare dove passa il 90 per cento del traffico mondiale di merci<sup>11</sup>. Quel mare sotto le cui acque viaggia il 97 per cento delle comunicazioni digitali<sup>12</sup>, cioè, per esempio, anche tutte le comunica-

zioni che noi abbiamo oggi sui nostri telefonini. Sott'acqua, infatti, sono stesi 1.200.000 chilometri di cavi<sup>13</sup>; per avere una idea di cosa significhi questo numero pensiamo che la rete ferroviaria mondiale si sviluppa complessivamente per 1.318.000<sup>14</sup> chilometri. Un settore in pieno sviluppo; è di oggi la notizia che gli Stati Uniti stenderanno un nuovo cavo da 20.000 chilometri tra Singapore e Parigi<sup>15</sup>. In sintesi, tornando alla nostra domanda iniziale, il mare oggi vale 2,4 trilioni di dollari all'anno<sup>16</sup>. Ma quanto varrà il mare domani? Quel mare che, come abbiamo visto, ci darà il 50 per cento di ciò che mangeremo, quel mare dei cui fondali ancora non conosciamo sostanzialmente nulla; il 95 per cento dei fondali marini, infatti, sono ancora inesplorati<sup>17</sup>.

Tralasciamo, per amor di brevità, quella che è l'importanza del mare per la nostra *sicurezza fisica*. Solo a titolo di esempio, in un articolo di 10 giorni fa, in cui si parla dei sottomarini atomici per l'Australia<sup>18</sup>, si legge che gli USA non sono un impero in senso territoriale ma «...*sono piuttosto una talassocrazia, un impero marittimo. È il controllo dei mari la vera base del potere americano...*». Ora, al di là della tesi del giornalista che può essere o meno condivisa, quello che ci interessa notare è che questo tipo di considerazioni, queste considerazioni sulla marittimità, sull'importanza del mare, le troviamo molto raramente sui nostri organi di informazione. E infatti anche questo quotidiano le riporta nella categoria delle notizie che vengono dall'estero, *le notizie mai lette in Italia*, il che ci fa suonare un campanello d'allarme in merito alla consapevolezza che nel nostro Paese abbiamo dell'importanza del mare e della nostra marittimità.

Quanto è importante allora, per noi, il mare? Quanto è importante per il nostro Paese che sviluppa 8.000 chilometri di coste<sup>19</sup>, più dell'India o del Brasile<sup>20</sup>? Un Paese, la cui popolazione vive per oltre un terzo in zone costiere<sup>21</sup>? Quanto

è importante per noi il mare? Per noi che siamo al centro del Mediterraneo; Mediterraneo che rappresenta il 20 per cento del traffico marittimo mondiale<sup>22</sup>, che è attraversato dal 27 per cento delle linee di transito container e dal 65 per cento del traffico energetico verso l'Europa<sup>23</sup>; e possiamo bene immaginare come questo traffico energetico sia destinato ad incrementare, visto il quadro dei rapporti internazionali con la Russia.

Per capire quanto il mare sia importante per il nostro Paese, dobbiamo prima capire che tipo di Paese siamo. Anche questo non è un quesito di facile risoluzione, ma, fortunatamente, anche in questo caso, c'è stato chi ha trovato la risposta prima di noi.

Carlo Cipolla, nella sua *Storia facile dell'economia italiana dal Medioevo a oggi*<sup>24</sup>, paragonando il nostro modello di sviluppo a quello inglese, dice:

*Il modello di sviluppo inglese è il modello di un paese fortunato che ebbe sempre a disposizione le materie prime necessarie all'economia di ciascun periodo: la lana nel Medioevo, il ferro e il carbone nell'età della rivoluzione industriale, il petrolio del mare del Nord nel secolo XX. Il modello di sviluppo italiano è invece quello di un paese che mancò sempre delle materie prime utili allo sviluppo del tempo. Per questo gli italiani poterono arricchirsi e svilupparsi soltanto esercitando attività di intermediazione commerciale e finanziaria, e, sul piano manifatturiero, attività di trasformazione. Essi divennero, cioè, mercanti e banchieri e impiantarono manifatture che lavoravano per l'estero, valendosi di materie prime a loro volta importate.*

L'Italia, come ci ha detto Cipolla, è un Paese di trasformazione, dove usiamo *energia* per trasformare materie prime, che *importiamo*, in prodotti finiti, che *esportiamo*. Esaminiamo allora questi tre pilastri per capire in che relazione sono con la nostra marittimità.

Come sopra visto, il primo pilastro su cui si regge il nostro sistema paese è l'*energia*. Nel 2021<sup>25</sup> abbiamo prodotto 36.402 ktep<sup>26</sup> di energia, ma ce ne sono serviti 153.024. Quindi abbiamo dovuto importare oltre il 76 per cento dell'energia che ci è servita. Esaminando i dati relativi alle due fonti energetiche principali, petrolio e gas naturale, osserviamo che abbiamo dovuto importare oltre il 90 per cento del petrolio, e quasi il 96 per cento del gas naturale che ci sono serviti<sup>27</sup>. Dobbiamo quindi chiederci come e da dove sono arrivate queste risorse energetiche per noi vitali. Per quanto riguarda il petrolio la risposta è immediata; tutto il petrolio che ci è servito poteva arrivare, ed è arrivato, solo via mare. Per il gas, invece, il Paese dispone di capacità di approvvigionamento sia via terra sia via mare. Su terra disponiamo di tre punti di entrata<sup>28</sup> via gasdotto: Passo Gries, Tarvisio e Gorizia, rispettivamente con capacità di 59.000, 109.200 e 4.200 Sm<sup>3</sup>. Su mare, invece, l'approvvigionamento può avvenire da gasdotto: a Mazara del Vallo (103.700 Sm<sup>3</sup>), Gela (45.000 Sm<sup>3</sup>) e Melendugno (44.500 Sm<sup>3</sup>); ma anche da rigassificatore: a Cavarzere (26.400 Sm<sup>3</sup>), Livorno (15.000 Sm<sup>3</sup>) e Panigaglia (13.000 Sm<sup>3</sup>). Complessivamente possiamo quindi contare su una capacità di ingresso pari a 420.000 Sm<sup>3</sup> che per il 41 per cento si sviluppa a terra e per il 59 per cento via mare. Un 59 per cento via mare che sappiamo destinato ad un importante incremento anche a fronte della necessità di sostituire le forniture dalla Russia, motivo per il quale è in corso la realizzazione di due nuovi rigassificatori a Piombino e a Ravenna. Inoltre, si torna anche a parlare del recupero di progetti di gasdotti marini che potrebbero arrivare in Sardegna e a Otranto. A fronte di questi numeri e di quanto in corso di realizzazione, non possiamo non constatare la predominante caratterizzazione marittima del nostro pilastro energetico.

Andiamo ora ad esaminare gli altri due aspetti che caratterizzano il nostro Sistema Paese: le nostre *importazioni* e le nostre *esportazioni*. La periodica indagine della Banca d'Italia sui trasporti internazionali di merci del nostro Paese<sup>29</sup>, in merito ai *Volumi esportati e importati per modalità di trasporto*, ci dice che il nostro import-export avviene: per via aerea per lo 0,2 per cento; a mezzo condotte per il 9,2 per cento (questo dato è riferito al trasporto di gas metano); via terra (strada e ferrovia) per il 39 per cento; mentre il trasporto via mare, per nave, copre il 51,5 per cento. Considerando che la capacità di trasporto del gas in condotta avviene per 172.400 Sm<sup>3</sup> via terra e per 193.200 Sm<sup>3</sup> via mare<sup>30</sup>, ne consegue che, riallocando proporzionalmente il 9,2 per cento dell'import-export su condotta alle due componenti terrestri e marittima, queste salgono rispettivamente al 43,3 per cento, via terra, e al 56,4 per cento, via mare. Anche per l'import-export i numeri ci dimostrano quindi una predominante connotazione marittima.

Ovviamente, l'economia *del mare* non è solamente quella dei trasporti sul mare. Il mare ha altresì una economia propria<sup>31</sup>. Unioncamere<sup>32</sup> ci dice che l'Economia del Mare, altresì detta *Blue Economy*, nel 2020 ha complessivamente prodotto 51,2 miliardi di € di valore aggiunto e 84,8 miliardi di € di valore aggiunto attivato – complessivamente significativi di una incidenza di oltre il 9 per cento sul totale dell'economia nazionale – dando occupazione a oltre 920.000 persone.

Infine, per capire quanto il mare sia importante per il nostro Paese, dovremmo considerare che l'Italia possiede la più grande flotta di traghetti al mondo<sup>33</sup>, è leader tra i Paesi UE nello *Short Sea Shipping* (SSS) del Mediterraneo<sup>34</sup>, possiede la prima flotta peschereccia UE per numero di imbarcazioni e la terza per stazza lorda<sup>35</sup>; inoltre “*Quella italiana è la 5<sup>a</sup> flotta di bandiera tra le maggiori economie riunite nel G20,*

la 1<sup>a</sup> nel mondo di navi RoRo ... la 5<sup>a</sup> di navi cisterna speciali per prodotti petroliferi<sup>36</sup>. Quanto alla cantieristica, l'Italia è leader nella costruzione di navi da crociera<sup>37</sup> e superyacht<sup>38</sup>. Abbiamo poi già considerato l'importanza di alcune nostre infrastrutture marittime, quali gasdotti e rigassificatori.

Proviamo inoltre a quantificare il valore del nostro *know how* marittimo, del patrimonio di conoscenze delle nostre industrie e del loro posizionamento nei settori, ad esempio, dell'*offshore*, dell'*Oil & Gas*, dei cavi sottomarini, dei dissalatori – che in Italia non abbiamo, ma che le nostre aziende costruiscono in giro per il mondo. Quanto sono poi importanti i problemi che riguardano la sicurezza della nostra frontiera marittima, dall'immigrazione ai diversi traffici illegali, alle varie crisi geopolitiche dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo?

Allora, dopo tutto quello che abbiamo visto, come rispondere alla domanda che ci siamo posti: siamo o non siamo un Paese a connotazione marcatamente marittima? Credo che la risposta corretta sia: sì, lo siamo, ma non sappiamo di esserlo.

Non sappiamo di esserlo per il basso investimento politico-culturale nella nostra marittimità; non sappiamo di esserlo perché ci manca una consapevolezza geografica; non sappiamo di esserlo perché ci manca una visione a lungo termine. Manca, in sintesi, la consapevolezza della nostra marittimità.

Se fossimo consapevoli della nostra marittimità potremmo, ad esempio, dire al nostro ipotetico imprenditore cinese che vuole esportare le sue merci nel cuore dell'Europa – diciamo Francoforte e Monaco – «*Caro imprenditore, tu che fai viaggiare le tue merci su nave per 29 giorni da Shanghai a Rotterdam, e poi per 5 ore su strada fino a Francoforte, e poi ancora per altre 4 ore da Francoforte a Monaco ... vieni a Trieste con la tua nave! Da Trieste a Monaco ci sono le stesse 5 ore di camion che le tue merci impiegano da Rotterdam a Francofor-*

*te così come sono sempre 4 le ore tra Monaco e Francoforte ... ma la tua nave per arrivare da Shanghai a Trieste impiega 24 giorni di navigazione, non 29, e tu risparmi un bel po' di tempo e di danari ...».* Già ... eppure il solo porto olandese di Rotterdam movimentava sostanzialmente la stessa quantità di merci della somma di tutti i porti italiani<sup>39</sup>. Vista in altri termini, Rotterdam sarebbe geograficamente competitiva con noi solo se si sciogliessero i ghiacci del Polo Nord e si aprisse la rotta artica. In tal caso, infatti, da Shanghai a Rotterdam si impiegherebbero 22 giorni di navigazione rispetto ai 24 necessari per arrivare a Trieste via Suez.

In conclusione, dobbiamo amaramente dire che con la nostra incapacità di essere ciò che invece siamo, cioè un Paese marittimo, perdiamo risorse come se avessimo sciolto i ghiacci polari a favore della concorrenza e a danno di noi stessi. Non basta essere bagnati dal mare per essere un Paese marittimo, occorre definire e perseguire una Politica Marittima. Ma questa è un'altra storia.

## NOTE

- 1 Ammiraglio della riserva. Ha comandato le navi *Lipari*, *Granatiere* e *Vespucci* ed ha prestato servizio presso lo Stato Maggiore Marina (Ufficiale Addetto ai Rapporti e Trattati Internazionali; Capo Ufficio Immagine e Promozione) e presso lo Stato Maggiore Difesa (Capo Ufficio Relazioni Esterne). È stato Comandante al Corso presso il Collegio Navale Morosini e Coadiutore di Comunicazione presso l'Istituto di Studi Militari Marittimi (Venezia). All'estero è stato impiegato presso la US Navy (Norfolk, VA) e quale Ufficiale Addetto per la Difesa a Jakarta con accreditamenti secondari a Singapore e Manila. Nel corso dei periodi di servizio a bordo ha preso parte alle operazioni in Libano, Golfo Persico, Liberia, Albania e Kosovo. Attualmente è consigliere del CeSMar.
- 2 S. BATTAGLIA, *Grande dizionario della lingua italiana*, Vol. IX, UTET, Torino.
- 3 A.H. MASLOW, *A Theory of Human Motivation*, in *Psychological Review*, 50, 1943, pp. 370-396.
- 4 *Engaging for a Blue Economy*. Credit Suisse, 2020, p. 11.
- 5 Elaborazione dell'autore su dati USGS (*United States Geological Survey*).
- 6 C. VALENTINI, *Siccià: Zaia vuole il dissalatore*, *Italia Oggi*, 17 marzo 2023, p. 9.
- 7 *The future of food from the sea*, *Nature*, 19 agosto 2020. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2616-y>.
- 8 The CIA World Factbook 2023-2024, p. 95.
- 9 Elaborazione dell'autore su dati del CIA World Factbook 2023-2024.
- 10 *Encyclopedia of Coastal Science*, edited by Charles W. Finkl and Christopher Makowski, Springer Nature Switzerland, 2019, pp. 692-700.
- 11 *Italian Maritime Economy 2022. Sintesi del rapporto*, SRM Centro Studi e Ricerche, p. 2.
- 12 *Network effects: Europe's digital sovereignty in the Mediterranean*,

European Council on Foreign Relations, May 2021, <https://ecfr.eu/publication/network-effects-europes-digital-sovereignty-in-the-mediterranean/>

13 *Ibidem*.

14 Wikipedia.org *List of countries by rail transport network size* [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_rail\\_transport\\_network\\_size](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_rail_transport_network_size).

15 M. TURATO, *Cavi sottomarini, guerra Usa-Cina, Italia Oggi*, 29 marzo 2023, p. 10.

16 *Engaging for a Blue Economy*, Credit Suisse, 2020, p. 10

17 *The Deep Ocean*, National Oceanic and Atmospheric Administration, <https://oceantoday.noaa.gov/deeпоcean>.

18 J. HANSEN, *Sidney, sottomarini atomici Usa, Italia Oggi*, 18 marzo 2023, p. 13.

19 A. BARBANO, *Coste italiane. Nuovi dati sullo stato e sui cambiamenti geomorfologici, ISPRA-Centro Nazionale Coste*, 8 luglio 2021. Questo studio riporta in 8.179 km l'estensione della nostra 'Linea di Riva'.

20 Secondo il citato *CIA World Factbook 2023-2024* Brasile e India presentano rispettivamente 7.491 e 7.000 km di costa, a fronte dei 7.600 km di sviluppo costiero attribuiti all'Italia.

21 Unioncamere, *X Rapporto sull'Economia del Mare*, 2022, p. 77. Secondo questo rapporto, nel nostro Paese, al 31 dicembre 2019, i residenti in zone costiere erano 20.413.547.

22 *Italian Maritime Economy 2022. Sintesi del rapporto*, cit., p. 6.

23 *MED & Italian Energy Report 2019*, SRM Centro Studi e Ricerche, p. 19: "... il Mediterraneo si rivela una rotta privilegiata per i flussi energetici dato che il 30% del petrolio mondiale e quasi i 2/3 delle altre risorse energetiche destinate all'Italia e agli altri Paesi europei attraversano quest'area ...".

24 C.M. CIPOLLA e altri, *Storia facile dell'economia italiana dal Medioevo a oggi*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1995, p. 11.

25 *Bilancio Energetico Nazionale 2021*, ARERA – Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.

26 Il ktep (chilotep) rappresenta la quantità di energia rilasciata

dalla combustione di mille tonnellate di petrolio grezzo (TEP – Tonnellata Equivalente di Petrolio).

- 27 Nel dettaglio, il *Bilancio Energetico Nazionale 2021* riporta: per Petrolio e Prodotti Petroliferi una produzione di 4.922 ktep ed un consumo di 50.330 ktep; per il Gas Naturale una produzione di 2.689 ktep ed un consumo pari a 62.511 ktep.
- 28 Per la presente analisi sono stati utilizzati i dati pubblicati da SNAM, *Capacità di Trasporto Punti di Entrata e di Uscita dalla Rete Nazionale*, riferiti alla data del 27/2/2023.
- 29 *Indagine sui trasporti internazionali di merci*, Collana Statistiche della Banca d'Italia, 8 giugno 2022, p. 15.
- 30 Elaborazioni dell'autore su dati SNAM, *Capacità di Trasporto Punti di Entrata e di Uscita dalla Rete Nazionale*, riferiti alla data del 27/2/2023.
- 31 Complessivamente identifichiamo come appartenenti all'Economia del Mare le seguenti filiere: movimentazione di merci e passeggeri via mare; filiera ittica; filiera della cantieristica; industria delle estrazioni marine; servizi di alloggio e ristorazione; attività sportive e ricreative; ricerca, regolamentazione e tutela ambientale.
- 32 Unioncamere, cit..
- 33 Aspenia online, *Porti, shipping e logistica negli scenari marittimi*, 20 febbraio 2023 – <https://aspeniaonline.it/porti-shipping-e-logistica-negli-scenari-marittimi-il-mediterraneo-tra-pandemia-e-guerra/#:~:text=Circa%20%20miliardi%20di%20tonnellate,a%2059%20milioni%20nel%202021>.
- 34 *Ibidem*.
- 35 Parlamento Europeo, *Il settore europeo della pesca in cifre 2023*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/122/il-settore-europeo-della-pesca-in-cifre>.
- 36 Confitarma, Nota Confitarma – DDL 1883 di conversione DL n.76/2020 – Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. Audizione presso le Commissioni 1<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> riunite del Senato, 27 luglio 2020, p. 2.
- 37 Il Secolo XIX, “Crociere, Fincantieri leader al mondo con oltre

il 40% della quota di mercato”, 16 dicembre 2022, [https://www.ilsecoloxix.it/economia/2022/12/16/news/crociere\\_fin\\_cantieri\\_leader\\_al\\_mondo-12417155/](https://www.ilsecoloxix.it/economia/2022/12/16/news/crociere_fin_cantieri_leader_al_mondo-12417155/).

- 38 Forbes.it, *Il mercato nautico continua a crescere. Italia prima al mondo nei superyacht*, 23 settembre 2022, <https://forbes.it/2022/09/23/il-mercato-nautico-continua-a-crescere-italia-prima-al-mondo-nei-superyacht/>. Per *superyacht* si intendono le imbarcazioni superiori ai 24 metri (80 piedi).
- 39 Nel 2021 il porto di Rotterdam ha complessivamente movimentato 468,7 milioni di tonnellate di merci mentre l'insieme di tutti i porti italiani ne ha movimentate 481,5 milioni di tonnellate. In altri termini, l'intero sistema portuale italiano ha movimentato il 2,7 % di merci in più del solo porto di Rotterdam. Fonti: Shipping Italy, *I numeri dei porti italiani 2022* e Port of Rotterdam Authority, *Highlights of 2021 Annual Report*.



# Considerazioni conclusive: l'evoluzione del potere navale verso un nuovo diritto amministrativo marittimo

GUIDO BEFANI

Mi unisco ai ringraziamenti agli organizzatori di questo evento per l'invito. Certo, la conclusione della giornata di oggi, dopo le magistrali introduzioni scientifiche e le illustri relazioni che mi hanno preceduto, non è certo un compito facile.

Con questa consapevolezza, vorrei richiamare il celebre motto della Amerigo Vespucci “*non chi comincia, ma quel persevera*” proprio per rimarcare la necessità di proseguire l'approfondimento delle più significative problematiche emerse dalle preziose testimonianze di oggi dalle diverse prospettive di analisi del fenomeno del potere marittimo.

In questo senso, la dimensione della complessità marittima che è stata restituita in questa sede auspico che possa essere foriera di ulteriori analisi giuridiche, perché la geopolitica del mare, inevitabilmente, condiziona l'approccio dei pubblici poteri *al* mare tanto nelle diverse relazioni che si possono intrattenere *sul* mare quanto nelle diverse utilità ricavabili *dal* mare.

Anche dalla prospettiva giuridica, pertanto, le riflessioni della giornata di oggi credo possano offrire uno spunto ulteriore per contestualizzare e comprendere come alcune delle più rilevanti novità del diritto siano scaturite proprio *dal* mare e dalla marittimità. Mi riferisco alla dimensione giuridica internazionale del *De iure praedae* di Ugo Grozio, alla *lex mercatoria* dei rapporti commerciali transfrontalieri; all'incerta qualificazione giuridica della nave e agli strumenti di condivisione del rischio, assimilabili alla dimensione societaria in senso moderno, oppure alla propagazione dello Stato e della sovranità statale sulle acque antistanti proprio in funzione di difesa militare delle coste, con il criterio della gittata della “palla di cannone” che ne ha progressivamente esteso il limite dalle tre miglia originarie alle sei miglia intermedie, e infine alle attuali dodici miglia nautiche, quale limite massimo di estensione, che apre al grande problema mediterraneo della delimitazione delle zone economiche esclusive e alla c.d. territorializzazione marittima.

Ma quello che appare più significativo dell'organizzazione del potere marittimo, così come declinata dall'Ammiraglio Domini, oltre agli aspetti relativi alla pianificazione e gestione dello spazio marino transfrontaliero e dalla prospettiva di analisi sulla transizione energetica, è proprio il profilo della continua evoluzione tecnologica che è storicamente scaturita nella ricerca di una propulsione navale sempre più competitiva proprio sul versante geopolitico e strategico. Mi riferisco a titolo paradigmatico alla storica scelta della *Royal Navy* britannica di riconvertire a nafta e gasolio la flotta a carbone, per preservare il vantaggio strategico sulla *Kaiserliche Marine* del nascente impero germanico nella lotta di supremazia marittima e coloniale, che ha determinato e gettato le basi per la definitiva ascesa del petrolio e dei suoi derivati come fonte energetica egemone<sup>1</sup>, così come la svolta tecnologica, ricor-

data dall'Ammiraglio Liorsi, del nostro super sottomarino invisibile "Scirè", classe U-212, che già impiega le tecnologie innovative *stealth* ed ecologiche della propulsione a celle a combustibile, che generano energia combinando idrogeno e ossigeno regalando acqua come sottoprodotto per alimentare i servizi idrici di bordo.

Ebbene anche per contestualizzare con maggiore consapevolezza gli incerti risvolti della progressiva de-carbonizzazione del trasporto marittimo sottesi alla nuova direttiva ETS<sup>2</sup>, verrebbe da domandarsi se e come sia possibile conciliare l'abbattimento delle emissioni nocive e clima-alteranti della propulsione navale con tutte le considerazioni sul potere marittimo, sulla capacità di dominio e la promozione e propagazione degli interessi nazionali, ovvero se l'auspicata ri-conversione della flotta a gasolio con i bio carburanti o altre forme di propulsione "verde" (come sembrerebbe essere l'idrogeno) possano essere ritenuti strategicamente superiori per efficienza, sicurezza e velocità rispetto alla componente fossile attualmente in uso, o almeno, se riescano a garantirne la medesima capacità operativa e di intervento.

Un'ultima chiosa meriterebbe di soffermarsi sulla circostanza che le politiche europee e nazionali della portualità sostenibile e della intermodalità terra-mare dei sistemi integrati dei trasporti e della logistica si concentrino quasi solo sull'ultimo miglio, con l'elettrificazione degli attracchi navali e l'intermodalità ferroviaria, ma tutta la fase della navigazione sembra essere, al momento, non sufficientemente attenzionata dalle politiche pubbliche. Anzi, all'indomani dei processi di privatizzazione dei campioni nazionali marittimi della Flotta di Stato<sup>3</sup>, il dimensionamento, la consistenza e la struttura delle flotte commerciali sono rimesse alla libera iniziativa dei gruppi armatoriali privati, rispetto alla cantieristica che, fortunatamente per il caso italiano,

è ancora e per buona parte saldamente in mano pubblica grazie a Fincantieri.

Tirando le fila di quest'analisi multi-focale sul potere marittimo, ideologicamente ispirata all'insegnamento anti-segregazionalista di Orestano<sup>4</sup>, possiamo davvero concludere cercando di rispondere all'iniziale domanda di ricerca, affermando che, anche dalla prospettiva giuridica, l'Italia seguita a essere un Paese marittimo non soltanto perché continua a navigare con la forza innovativa della sua tradizione, la dedizione dei suoi marinai e l'impegno costante nel proteggere i mari perorando gli interessi nazionali con lealtà, onore e disciplina, ma soprattutto grazie al nuovo vigore assunto dagli strumenti di programmazione, pianificazione e gestione degli spazi marini proprio attraverso il Piano nazionale del mare. L'organizzazione del potere navale, infatti, non si improvvisa e la nuova manifestazione del *dominium* statale, che già si esprimeva con la protezione del monopolio commerciale nel contrasto della pirateria e del contrabbando, si manifesta ora mediante una più ampia strategia integrata per garantire tutti gli interessi pubblici connessi al bene mare, alla cooperazione marittima internazionale e alla protezione della navigazione<sup>5</sup>. Del resto, è innegabile il contributo italiano nel contrasto alla pirateria, al traffico illegale, nella garanzia della sicurezza e della stabilità marittima regionale e globale, così come è evidente lo sforzo profuso nella ricerca di soluzioni organizzative volte a proiettare i pubblici poteri *sul* mare in una cornice di giuridicità chiara e definita nel disciplinare le relazioni tra i diversi attori istituzionali coinvolti, per regolamentare una vasta gamma di questioni legate alla gestione delle risorse marine, alla navigazione marittima, alla sicurezza delle acque, alla tutela dell'ambiente marino, al commercio marittimo e le altre attività economiche esercitabili *nel* mare<sup>6</sup> (e proprio in questa direzione sembrerebbe an-

dare l'istituzione del CIPOM, il Comitato interministeriale per le politiche del mare).

L'evidente interesse alla riorganizzazione istituzionale e amministrativa del potere marittimo, pertanto, lascia presagire che i tempi possano essere davvero maturi per iniziare a configurare un vero e proprio "diritto amministrativo marittimo" distinto dal tradizionale "diritto amministrativo di navigazione" per la disciplina delle genti di mare, quale sotto-ramo del diritto pubblico (per riprendere la nota definizione dei *Principii* di Santi Romano) per regolamentare "l'attività concreta con cui lo Stato persegue i propri interessi" nello spazio marittimo e costiero<sup>7</sup>.

Tuttavia, quello del mare appare ancora un ordinamento giuridico "in evoluzione e ancora non perfetto" nel suo carattere sezionale e chiuso, perché derivato da quello generale, sebbene autonomo e produttivo di effetti giuridici interni e caratterizzato dalle autorità di governo preposte al suo funzionamento quali il Ministero della difesa (che ha assorbito le precedenti attribuzioni del Ministero della marina militare), il CIPOM e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che ha assorbito quelle della marina mercantile) con poteri di direzione e coordinamento sugli operatori del settore<sup>8</sup>.

Nelle more della decantazione di questa parabola giuridica il tempo dirà se, come auspicio e credo, l'eccellenza della nostra Marina, specie quella militare che è impegnata nella difesa dei traffici marittimi, confermerà quella sua naturale vocazione pionieristica di innovazioni tecnologiche funzionali a garantire la protezione navale degli interessi nazionali escogitando delle soluzioni complesse e avveniristiche non solo dal punto di vista strategico, al fine pubblico, non certo secondario, di dare concreta attuazione agli importanti obiettivi di salvaguardia e gestione armonica dello spazio marittimo soggetto alla sovranità italiana anche in chiave sostenibile.

Parafrasando un vecchio adagio, è *ancora* sulle onde del mare che si scrivono le storie delle nazioni e si proteggono gli interessi più vitali, specie negli incerti scenari di transizione energetica (anche) *del* mare.

## NOTE

- 1 Il riferimento è alla decisione della marina britannica, all'indomani della crisi di Agadir del 1911, su iniziativa dell' primo lord dell'Ammiragliato Winston Churchill e dell'ammiraglio John Fisher, di modificare la propulsione dei motori delle navi militari della *Royal Navy* dal carbone a petrolio. La conseguente necessità di garantire un rifornimento continuo di questa risorsa ha poi determinato l'emersione della geo-politica dell'energia petrolifera, gli effetti della quale sono poi emerse prima nella crisi di Suez del '56 e poi nelle due crisi petrolifere del 1973 e del 1979.
- 2 Il riferimento è alla direttiva UE 2023/959, che a partire dal 2024 ha previsto l'estensione del sistema *Emission trading system* alle emissioni generate dal trasporto marittimo e alle navi di stazza lorda pari o superiore a 5.000 tonnellate. I timori legati al potenziale impatto sui maggiori oneri per gli armatori nella navigazione europea, infatti, suggeriscono di richiamare le sempre attuali considerazioni di T. ASCARELLI, *Certezza del diritto e autonomia delle parti*, in *Diritto dell'economia*, 1956, spec. 1238 per il quale «il problema sollevato dalle contrapposizioni fra autonomia privata e intervento legislativo nell'economia non è intellegibile se non in relazione alla portata delle varie misure e in un determinato momento storico».
- 3 Il riferimento è alla privatizzazione della Finmare (la Società Finanziaria Marittima del gruppo IRI, istituita per coordinare, indirizzare ed assicurare l'attività delle società pubbliche di navigazione Italia di Navigazione, Lloyd Triestino di Navigazione, Adriatica di Navigazione e Tirrenia di Navigazione) della "Italia – Società di Navigazione" (che aveva assorbito la Italia Flotte Riunite, con le tre principali compagnie di navigazione italiane dell'epoca: la Navigazione Generale Italiana di Palermo, la Lloyd Sabauda di Torino e la Cosulich di Trieste) e della Tirrenia, ceduta nel 2011 alla Tirrenia - Compagnia Italiana di Navigazione.

- 4 R. ORESTANO, *Diritto. Incontri e scontri*, Il Mulino, Bologna, 1981, spec. 186, laddove rileva che l'innovazione sollecita lo studioso a quell'approccio fatto di "sconfinamenti" in aree del sapere diverse da quelle familiari. Analogamente, ID., *Il «metabolismo» dei giuristi*, in *Foro it.*, 4/1981, spec. 84, laddove rimarca l'importanza che i giuristi dismettano il loro abito mentale "segregazionista", perché «non vi è aspetto, di qualunque fenomenologia, che possa essere considerato privativa di taluno, con esclusione di altri. Nel quadro di questa problematica, vi è anche la necessità che il giurista, per i suoi fini - e senza che abbia a suonare scandalo od offesa per giuristi e non giuristi - proceda, ove non li trovi già pronti da qualche parte, ad adattare gli strumenti di cui disponga o a fabbricarli, da sé, come può, per muoversi oltre le "frontiere" tradizionali, per esplorare territori a lui inconsueti, per cogliervi quanto ritiene utile alle sue costruzioni. Altri li giudicherà rozzi, rispetto a quelli affinati e lucidati dall'uso di secoli, oppure imperfetti o non rispondenti ai canoni di una astratta "teoria della conoscenza". L'importante, per il giurista, è che servano a lui».
- 5 Per tali aspetti, risultano ancora attuali le considerazioni di D. MAIORANA, *Navigazione*, cit., spec. 12, per il quale nella sfera di attività dell'amministrazione, «il diritto amministrativo di navigazione non sempre può avere un campo esclusivo di azione, dovendo spesso volte conciliare gli scopi di navigare con altri cui ben si prestano le acque. Ne risultano quindi istituti complessi, e per gli organi amministrativi che li attuano e per le finalità cui mirano, perché gli uni o le altre possono benissimo eccedere l'oggetto di navigazione o soddisfare ad esso accessoriamente e subordinatamente ad altri».
- 6 Sul punto, N. GRECO, *Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e le ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare*, in *Dir. Trasporti*, 1992.
- 7 Sul punto si veda l'elaborazione di D. MAIORANA, *Navigazione*, cit., spec. 12, laddove rileva che «Notevoli sono le relazioni della navigazione, e del suo aspetto amministrativo, con i restanti

rami del diritto pubblico». Sul punto, sempre lo stesso Autore, (236 s.) afferma che «La grossa questione dello Stato moderno, cioè fino a che punto debba intervenire, se guarentendo, se proteggendo, se sostituendosi direttamente alla iniziativa privata, si impone con singolare intensità anche per la navigazione, occupandovi anzi il primo posto come in tanti altri rami dell'attività sociale».

- 8 Meritano pertanto di essere riprese le considerazioni già formulate da S. AMOROSINO, *Gli ordinamenti sezionali: itinerari di una categoria teorica. L'archetipo del settore creditizio*, in *Dir. econ.*, 1995, 2, e di M.S. GIANNINI con particolare riferimento allo “ordinamento in evoluzione e ancora non perfetto” nel suo *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV congresso internazionale di sociologia (Roma, 30 agosto - 3 settembre 1950)*, IV, ora in *Scritti (1949-1954)*, vol. III, Milano, 2003, 405 s.