

Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo*

Guido Befani

SOMMARIO: 1. Lo *Zeitgeist* della transizione energetica del mare: premesse introduttive di metodo e di contenuti. – 2. Territorializzazione marittima e pianificazione energetica: le sovrapposizioni concettuali di apprensione dello spazio marino. – 3. Gli effetti della territorializzazione marittima sugli usi pubblici del mare. – 4. I riflessi geo-giuridici dell'*usus* energetico *offshore*. – 5. La dimensione amministrativa transfrontaliera delle zone economiche esclusive: la collaborazione pianificatoria inter-statale. – 6. La pianificazione intersettoriale del mare: contenuto e natura giuridica dei piani di gestione dello spazio marittimo. – 7. La complessità organizzativa della pianificazione marittima italiana. – 8. Le prospettive dimensionali di accentramento di funzioni del CIPOM nel piano nazionale per il mare. – 9. Pianificazione energetica marittima e *Green Deal* europeo: la possibile sintesi energetico-istituzionale del PNIEC. – 10. L'irradiazione giuridica della sovranità territoriale nell'interazione terra-mare: l'ambito *onshore* della portualità allargata. – 11. Considerazioni conclusive sulle potenzialità giuridiche delle installazioni solari marittime *offshore*.

1. *Lo Zeitgeist della transizione energetica del mare: premesse introduttive di metodo e di contenuti*

Il possibile utilizzo della superficie del mare per produrre energia rinnovabile, attraverso l'eolico e il fotovoltaico galleggianti, il moto ondoso e le maree oceaniche, rappresenta una nuova e interessante prospettiva di sfruttamento econo-

* Il presente contributo rappresenta le considerazioni scientifiche e i risultati dell'attività di ricerca nel terzo semestre del PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020 - Azione IV.6 Contratti di ricerca su tematiche Green, nell'ambito del progetto dell'Università degli studi di Trieste «I *Green Ports*: prospettive dei porti verdi nel piano di ripresa tra risparmio del suolo, efficientamento energetico e partenariati pubblico-privati» sotto la supervisione scientifica del Professor Andrea Crismani.

mico dello spazio marittimo e un elemento centrale di realizzazione degli ambizioni obiettivi di transizione energetica².

La valorizzazione dell'energia marina, tuttavia, è un fenomeno che determina l'apprensione materiale del pelo dell'acqua e che, potendo spingersi anche ben oltre l'orizzonte delle acque territoriali, solleva nuovi e interessanti quesiti giuridici di compatibilità con gli usi pubblici del mare, perché si sovrappone al tema politico della territorializzazione marittima e deve ancora essere ricostruita nelle sue coordinate geo-giuridiche essenziali.

In questo senso, lo sfruttamento energetico delle porzioni di mare libero richiede che i diversi decisori coinvolti nel "governo del mare", rispetto alle ritrovate pretese di espansione della sovranità dello Stato, abbiano un approccio di sistema nel processo di pianificazione dello spazio marittimo, con un'ampia visione unitaria sul lungo periodo che presuppone una cooperazione e un coordinamento a livello strategico, multisettoriale, multiobiettivo³.

La pianificazione dello spazio, tuttavia, è un fenomeno sempre più complesso perché, come già rilevato in dottrina, «il territorio è uno, le istituzioni ed i fenomeni di aggregazione sono numerosi e differenziati, esprimendo comunità di vario tipo e dimensioni che, spesso, neppure si riconoscono nei rispettivi limiti istituzionali⁴».

Questa considerazione di teoria generale ritrova tutta la sua pregnante attualità nello spazio marittimo, laddove il mare, ontologicamente caratterizzato da una naturale indeterminatezza e assenza di confini, ha assunto una differente connotazione economica, politica e giuridica in funzione dell'attuale *Zeitgeist*⁵, lo "spiri-

² Come si evince dalla Comunicazione della Commissione su «Un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE - Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile» (COM(2021) 240 final, del 17.5.2021) e Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2022 su una strategia europea per le energie rinnovabili offshore (2021/2012(INI)), l'energia elettrica rinnovabile *offshore* è divenuta una delle fonti energetiche con il prezzo più competitivo, con una diminuzione del costo medio ponderato e livellato globale della produzione di energia derivante dall'eolico *offshore* pari al 48 % fra il 2010 e il 2020, periodo nel quale tali valori sono passati da 0,14 EUR a 0,071 EUR per kWh, e quindi costituisce un elemento fondamentale nella transizione verde, aprendo la strada a un'economia moderna, efficiente in termini di utilizzo delle risorse e competitiva, nonché uno dei pilastri più importanti per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE; che l'energia rinnovabile *offshore* ha la capacità di utilizzare enormi fonti di energia per proteggere le famiglie dalla povertà energetica. In questo senso, è evidente l'elevato potenziale naturale sia per l'energia eolica prodotta da turbine *offshore* fissate al fondale sia per quella prodotta da turbine *offshore* galleggianti.

³ La stessa Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (c.d. Convenzione di Montego Bay), evidenzia nel preambolo la consapevolezza che i problemi legati all'uso degli spazi oceanici siano strettamente collegati e devono essere considerati nel loro insieme. In questo senso, la pianificazione degli spazi oceanici costituisce il logico avanzamento e la logica strutturazione degli obblighi e dell'utilizzo dei diritti concessi nell'ambito della Convenzione, nonché uno strumento pratico per assistere gli Stati membri nel rispetto dei loro obblighi.

⁴ G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, 1998, 796 ss.

⁵ Reso evidente dall'Obiettivo 14 dell'Agenda ONU 2030 "Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile", nonché dalla risoluzione ONU 72/73 del 2017,

to del tempo” che influenza culturalmente una determinata epoca, perché il mare, nei nuovi scenari di transizione energetica, è destinato a divenire uno spazio sempre più conteso tra gli Stati e dove si proietta, nel modo più incisivo e innovativo possibile, la manifestazione evidente della sovranità attraverso l’appropriazione materiale e l’occupazione esclusiva della superficie del pelo dell’acqua, sulla falsa riga della possibilità già ammessa in via temporanea per sole le acque territoriali, dove trovano applicazione in via analogica le disposizioni sul demanio marittimo⁶.

attraverso la quale le Nazioni Unite hanno dichiarato la decade 2021-2030 il “Decennio delle Scienze del Mare per lo Sviluppo Sostenibile” al fine di mobilitare la comunità scientifica, i governi, il settore privato e la società civile intorno a un programma comune di ricerca e di innovazione tecnologica per un oceano pulito, sano, predicibile nelle sue condizioni attuali e future, sicuro, sostenibile, trasparente e fonte di ispirazione. Inoltre, nelle sue coordinate giuridiche essenziali, il tema della sostenibilità marittima si rinviene anche nella convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982; nella convenzione sulle zone umide d’importanza internazionale segnatamente come *habitat* degli uccelli acquatici e palustri, adottata a Ramsar il 2 febbraio 1971; nella convenzione sulla diversità biologica, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e nella convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992. La definizione a livello comunitario di una nuova politica marittima integrata, in linea con gli obiettivi individuati dalla Strategia di Lisbona del 23-24 marzo 2000 per la crescita e l’occupazione, si concretizzava anche nel Libro Verde dell’Unione europea del 7 giugno 2006 dal titolo «Verso una futura politica dell’Unione: oceani e mari nella visione europea». L’obiettivo di privilegiare un approccio globale e trasversale nella gestione delle attività connesse agli usi del mare è ribadito ed evidenziato anche nel Libro Blu della Commissione del 10 ottobre 2007 «Una politica marittima integrata per l’Unione europea» con la presa di coscienza che il rapido e costante incremento delle pressioni antropiche sui mari europei rappresenta un rischio tanto per gli ecosistemi marini quanto per le popolazioni che ne usufruiscono. Al fine di far fronte a tale rischio, la Commissione ha proposto un’agenda politica destinata ad abbracciare tutti i settori marittimi, basata su l’esplicito riconoscimento della correlazione di tutte le questioni connesse agli oceani e ai mari europei e della necessità che le politiche marittime vengano elaborate congiuntamente al fine di ottenere i risultati auspicati affinché le azioni condotte nell’ambito delle diverse politiche settoriali che interessano il mare vengano sviluppate seguendo un approccio olistico, all’interno di un contesto politico coerente. Queste considerazioni politiche hanno così rappresentato i presupposti della Comunicazione della Commissione del 25 novembre 2008, «Tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo: definizione di principi comuni nell’UE» (COM (2008) 791 def.). La successiva comunicazione del 17 dicembre 2010, «Pianificazione dello spazio marittimo nell’UE - risultati ed evoluzione futura», (COM (2010) 771 def), ha dato atto del raggiungimento di un consenso generale circa l’opportunità di improntare la futura normativa europea sulla pianificazione marittima ai principi prospettati nella tabella di marcia del 2008. Inoltre, grazie al fotovoltaico galleggiante, è possibile sfruttare la superficie dell’acqua per generare energia solare e le installazioni solari *offshore* presentano grandi potenzialità, di cui la strategia dell’UE per le energie rinnovabili *offshore* tiene già conto nella Comunicazione «Strategia dell’UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili *offshore* per un futuro climaticamente neutro» (COM(2020) 741). Da ultimo, il tema è stato evidenziato dalla Relazione del 3 maggio 2022, presentata dalla Commissione al Parlamento Europeo sullo stato di attuazione della direttiva 2014/89 istitutiva di un quadro per la pianificazione strategica dello spazio marittimo (COM(2022) 185 final), laddove prende coscienza che «la domanda di spazio marittimo per varie finalità, quali la conservazione dell’ecosistema e della biodiversità, la produzione di energia rinnovabile, il trasporto marittimo, la pesca, l’acquacoltura e il turismo è in aumento ed è pertanto necessario un approccio integrato alla pianificazione e alla gestione»; pianificazione e gestione intesa come «uno strumento politico trasversale che consenta alle autorità pubbliche e ai portatori di interessi di seguire un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero. Applicando un approccio ecosistemico, essa intende promuovere lo sviluppo sostenibile delle economie marittime e costiere e l’uso sostenibile delle risorse marine e costiere». Su tali aspetti, nell’economia del presente contributo, si veda, F.M. Di Majo, *I prossimi scenari ambientali europei nel settore marittimo e problematiche giuridiche nell’attuazione delle future normative*, in *Riv. Dir. Nav.*, 2022, 1, 217 ss.

⁶ Ai sensi dell’art. 36 del Codice della navigazione, infatti «l’amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l’occupazione e l’uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di

Ma è proprio la dimensione spaziale della sovranità statale che, nel tracciare il limite del “mare territoriale” giuridicamente inteso⁷, inizia a protendere verso un nuovo orizzonte sfumato tra politica, economia e diritto perché abbraccia tanto la protezione militare degli interessi nazionali in “alto mare⁸”, quanto lo sfruttamento dell’economia marittima in quella stessa porzione di mare, in una cornice di giuridicità internazionale non sempre esaustiva ed esauriente nel perimetrare le prerogative sovrane attribuite agli Stati rivieraschi⁹.

È questo il fenomeno della territorializzazione marittima¹⁰, che racchiude e sintetizza le principali sfide della geopolitica del mare, laddove i fattori geografici e le complessità derivanti dalla co-presenza e inter-dipendenza politico-istituzio-

zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo». Inoltre, l’art. 524 del Regolamento della navigazione marittima, stabilisce che, per l’occupazione e l’uso di zone di mare territoriale e per l’esercizio della polizia sul mare territoriale, si applicano le disposizioni sul demanio marittimo previste dal Codice della navigazione.

⁷ Ai sensi dell’art. 2 del Codice della navigazione sul Mare territoriale: «Sono soggetti alla sovranità dello Stato i golfi, i seni e le baie, le cui coste fanno parte del territorio della Repubblica, quando la distanza fra i punti estremi dell’apertura del golfo, del seno o della baia non supera le ventiquattro miglia marine. Se tale distanza è superiore a ventiquattro miglia marine, è soggetta alla sovranità dello Stato la porzione del golfo, del seno o della baia compresa entro la linea retta tirata tra i due punti più foranei distanti tra loro ventiquattro miglia marine. È soggetta altresì alla sovranità dello Stato la zona di mare dell’estensione di dodici miglia marine lungo le coste continentali ed insulari della Repubblica e lungo le linee rette congiungenti i punti estremi indicati nel comma precedente. Tale estensione si misura dalla linea costiera segnata dalla bassa marea. Sono salve le diverse disposizioni che siano stabilite per determinati effetti da leggi o regolamenti ovvero da convenzioni internazionali».

⁸ Giuridicamente inteso come dalla Convenzione di Montego Bay come quella porzione di mare oltre il limite determinato dagli spazi sui quali gli Stati costieri esercitano la loro sovranità o giurisdizione (art. 86). In alto mare tutti gli Stati esercitano in maniera paritaria le libertà previste dal diritto internazionale. Il regime giuridico dell’alto mare è ispirato all’idea della libertà di tutti gli Stati, i costieri o interclusi, di svolgere le loro attività connesse alla navigazione, al sorvolo, posa di cavi e condotte sottomarini, costruzione di isole artificiali o altre installazioni, la pesca, la ricerca scientifica (art. 87).

⁹ Significativa al riguardo è la previsione dell’art. 56 della Convenzione di Montego Bay sui «Diritti, giurisdizione e obblighi dello Stato costiero nella zona economica esclusiva», laddove è riconosciuto l’espreso godimento di: a) diritti sovrani sia ai fini dell’esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l’esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall’acqua, dalle correnti e dai venti; b) giurisdizione conformemente alle pertinenti disposizioni della presente Convenzione, in materia di: i) installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture, ii) ricerca scientifica marina, iii) protezione e preservazione dell’ambiente marino. A livello europeo, la direttiva 89/269, per espressa previsione «non inficia i diritti sovrani e la giurisdizione degli Stati membri sulle acque marine che derivano dal pertinente diritto internazionale. Più specificamente, l’applicazione della presente direttiva non influisce sul delineamento e la delimitazione delle frontiere marittime da parte degli Stati membri in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione di Montego Bay». Su tali aspetti, si veda *ex multis*, T. Scovazzi, *Mare nel diritto internazionale pubblico* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1994; A. Vallega, *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, Milano, 1993.

¹⁰ Per un commento sulla territorializzazione marittima, si rinvia *ex multis* a S. Gallinelli, *La territorializzazione del Mare Nostrum: i confini marittimi nel Mediterraneo e la Zona economica esclusiva italiana*, in *Rivista di geopolitica e commercio estero*, 2021, 2, 20 ss.; F. Ruschi, *Occupazione del mare e nascita della sovranità marittima. Un itinerario tra storia, geografia e diritto*, in *Gnosis*, 2020, 2, 122 ss.; L. Vita, *Il Mediterraneo risveglia l’Italia. Una ZEE per ricostruire una proiezione regionale*, in *Rivista Marittima*, Settembre 2021; F. Caffio, *Glossario di Diritto del Mare. Supplemento alla Rivista Marittima*, novembre 2020, nonché a F. Caffio, N. Carimeo, A. Leandro, *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marittimi*, Bari, 2013, spec. 95 ss.

nale tra i vari Stati, impone di rivedere, con una diversa collocazione sistematica, le relazioni giuridico-spaziali dello Stato¹¹ *sul* mare, in quell'aspetto della geopolitica che è già stata definita nel dizionario di Norberto Bobbio come la disciplina di studio «dei rapporti tra l'*homo politicus* e lo spazio¹²».

Volendo tirare le fila delle premesse introduttive, la struttura del presente contributo intende evidenziare e provare a mettere a sistema le potenzialità giuridiche di utilizzo a fini energetici delle porzioni di mare libero, perché la possibile occupazione della superficie del pelo dell'acqua con piattaforme galleggianti, fenomeno già normato e definito entro i limiti delle acque territoriali¹³, se da un lato consente di smarcare alcune delle maggiori criticità amministrative riscontrabili per l'installazione delle infrastrutture *offshore* in prossimità della costa¹⁴, apre però a diversi interrogativi giuridici di ammissibilità laddove avvenga nella zona contigua o in alto mare, soprattutto in quelle aree geografiche ristrette, come il Mediterraneo, delimitato da plurimi ordinamenti sovrani che condividono frontiere marittime nello stesso bacino e che, rispetto agli oceani, è ontologicamente esposto alla competizione inter-Statale nella delimitazione delle zone economiche esclusive¹⁵.

Ebbene, ricostruendo le differenze che intercorrono tra gli elementi squisitamente politici della territorializzazione marittima (che in quanto espressione del potere marittimo impatta sulle relazioni internazionali) rispetto alla diversa funzione di pianificazione energetica del mare e di gestione dello spazio marittimo (che presuppone, finalizza e riassume i concetti di potere marittimo e strategia marittima dai quali germoglia e dai quali ne subisce l'influenza politica per la

¹¹ Aspetto già evidenziato da 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, spec. 719.

¹² Sul punto, si rinvia alla voce di sistematica di M. Cesa, *Geopolitica*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 2014 spec. 386.

¹³ Come già evidenziato, oltre all'art. 524 del Regolamento della navigazione marittima e dall'art. 36 del Codice della navigazione, si vedano le disposizioni dell'art. 12, comma 3 del d.lgs. 387/2003 per l'autorizzazione all'installazione di impianti e infrastrutture *offshore*.

¹⁴ Con particolare riferimento all'eolico *offshore*, dove è evidente l'impatto paesaggistico delle pale installate in prossimità della costa, così come il potenziale impatto sulle rotte migratorie dell'avio fauna. Su questi aspetti, si vedano P. Chirulli, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, in G.F. Cartei (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano azionale di Ripresa e Resilienza, Atti del convegno 25 giugno 2021*, Napoli, 2022 53 ss.; N. Spadaro, *L'eolico offshore: difficoltà procedurali interne e spunti per una riflessione comparativa con la Gran Bretagna*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 4, 1041 ss. Sul complesso iter procedimentale di autorizzazione degli impianti *offshore*, relativamente al 'balletto' della attribuzione delle competenze al rilascio della VIA e dell'autorizzazione unica si veda I. Lolli, *La realizzazione dei parchi eolici off-shore in Italia: quis, quid. Ubi, quibus auxiliis, cur, quomodo, quando?*, in F. Benincasa (a cura di), *Monitoring of Mediterranean coastal areas: problems and measurements techniques*. Atti del settimo simposio internazionale, Bologna, 2021, 495 s.

¹⁵ Risale già al *De jure naturae et gentium* di Samuel von Pufendorf del 1672 la distinzione concettuale e scientifica sugli oceani mondiali come qualcosa di diverso dai mari interni europei. Sul punto, oltre alle generali considerazioni di U. Lanza (a cura di), *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Milano, 1987, si veda altresì G. Camarda, *Le zone economiche esclusive nel Mediterraneo*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 2, 751 ss.

ricerca di una cooperazione transfrontaliera¹⁶) è possibile identificare nella pianificazione il nucleo giuridico essenziale di un'attività amministrativa funzionalmente preposta al duplice presupposto di consentire, da un lato, la coesistenza di usi e attività concorrenti nello spazio marittimo e, dall'altro, di garantire uno sviluppo sostenibile dell'economia marittima.

In tale ottica, tuttavia, sono necessari degli approfondimenti ulteriori per verificare se questa attività rappresenti una legittima prerogativa statale e una legittima modalità di sfruttamento economico della superficie marittima, ovvero se una simile modalità di apprensione spaziale permanente apra all'astrazione concettuale giuridica, apparentemente ossimorica, di "territorio marittimo" dove la strategia marittima diventa la proiezione della politica estera di espansione dello Stato "con altri mezzi"¹⁷.

La risoluzione di questo interrogativo, infatti, è finalizzata a mettere in evidenza e valorizzare la differenza che intercorre tra il mero sfruttamento materiale dell'utilità economica ricavabile dalla scarsità del "bene mare"¹⁸ rispetto alle legittime prerogative sovrane esercitabili dagli Stati conformemente al diritto marittimo. Questo approccio, oltretutto, risulta essere metodologicamente prodromico a scrutinare il possibile superamento delle criticità amministrative riscontrabili nel pruriginoso "rapporto visivo" tra la costa e il mare o dell'evidente complessità decisionale amministrativa domestica caratterizzata da incerti regimi autorizzatori e posizioni regionaliste ideologicamente ricalcitranti (si pensi al paradigmatici-

¹⁶ Per approfondimenti, si veda A. Flamigni, *Evoluzione del potere marittimo nella Storia*, Roma, 2011 nonché A.T. Mahan, *L'influenza del Potere Marittimo sulla Storia (1660-1783)*, Roma, 1994.

¹⁷ Come è stato già autorevolmente osservato da Antonio Flamigni 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». Su tali aspetti, si veda anche M. Romano, *Del principio d'espansione degli Stati ovvero della formazione naturale del diritto coloniale*, Avola, 1902.

¹⁸ Si vedano al riguardo le sempre attuali considerazioni di Salvatore Pugliatti nella sua voce, *Beni (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. V, Milano, 1959, 186 ss., il quale afferma la rilevanza dell'analisi economica e ritiene proficuo, anche per il diritto, il riferimento al concetto di "utilità" per capire lo spessore giuridico dei beni. Secondo il Maestro, inoltre, per configurare il concetto di bene in senso giuridico, è necessario tracciare una linea di demarcazione tra il pensiero economico e il giuridico, rilevando come la scienza economica consideri i beni «in rapporto alla loro utilità e utilizzabilità da parte degli uomini», mentre la scienza giuridica «li considera sotto il profilo della tutela da parte dell'ordinamento giuridico» proprio perché «il diritto determina i titoli che garantiscono il godimento, il possesso, la disponibilità di beni». Sulla falsariga di tale impostazione è anche D. Messinetti, *Oggetto dei diritti* (voce), in *Enc. Dir.* Vol. XXIX, cit., 815 ss. Per la ricostruzione dell'ampio dibattito dottrinario sul punto, si veda G. Pescatore, *L'ambiente e il diritto. Considerazioni di sintesi*, in *Pesca e tutela dell'ambiente marino*, 1988, 159 ss., laddove fa riferimento a una asserita demanialità in senso lato del mare, atteso che l'inerenza pubblica del bene porta a una significativa coincidenza tra le visioni economiche e quelle giuridiche.

co caso del contenzioso sul parco eolico del Mar Grande di Taranto¹⁹) perché il tema delle modalità di estensione dell'intervento pubblico nelle acque internazionali deve essere prima scrutinato attraverso la ricostruzione della legittimità del rapporto tra i pubblici poteri nella loro relazioni spaziali sul mare "libero", nelle implicazioni giuridiche di relazione diretta con la strategia marittima di apprensione, controllo, difesa e "zonizzazione" per destinazioni d'uso funzionali delle varie porzioni di mare e nelle conseguenze di simili scelte strategiche nei rapporti diplomatici con gli altri Stati rivieraschi. Di conseguenza, una volta risolto il primo aspetto, stante la complessità della gestione operativa del mare e le complessità normative e sovrapposizioni procedimentali, il tema deve essere poi ricostruito superando le possibili aporie amministrative residue, soffermandosi sul contenuto e sulle modalità operative di attuazione della pianificazione marittima da parte degli Stati, soprattutto nella funzione di ricerca di "coerenza" sia verso l'esterno delle relazioni internazionali, sia verso l'interno con gli altri strumenti di governo del territorio, che ben può rappresentare un'operazione amministrativa (nel senso di risultato amministrativo unitario²⁰).

In questa operazione, pertanto, non appare utile e opportuno soffermarsi sulle tematiche ambientali di contrasto all'inquinamento marino, sulla tutela delle risorse ittiche e sullo sfruttamento dei fondali, già oggetto di apposite convenzioni internazionali e già ampiamente scrutinate dalla dottrina²¹, perché, rispet-

¹⁹ La vicenda del quale è ricostruita da N. Spadaro, *L'eolico offshore: difficoltà procedurali interne e spunti per una riflessione comparativa con la Gran Bretagna*, in *Riv. giur. amb.*, 2022 spec., 4, 1051.

²⁰ Sull'evoluzione concettuale della nozione di operazione amministrativa, si vedano le sistematiche ricostruzioni di teoria generale di D. D'Orsogna, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, spec. 84 e gli ampi richiami bibliografici ivi menzionati.

²¹ In ordine sparso, sulla vastità dei temi richiamati, si rinvia *ex multi* alle posizioni di F. Di Leo, *Ammissibilità della rivendicazione di diritti reali degli Stati sulle risorse della piattaforma sottomarina*, in *Riv. ital. Dir. petrol.*, 1958, 144 ss.; Id., *Il diritto degli Stati sulla piattaforma marina nelle risoluzioni della Convenzione di Ginevra*, in *ivi*, 204 ss.; G. Ferraro, *Tutela dell'ambiente marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 5, 865 ss.; U. Leanza, *Diritto internazionale e diritto interno nella protezione dell'ambiente marino*, in *Studi marittimi*, 1985, 24, 24 ss.; T. Treves, *Il nuovo diritto del mare e le convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente marino*, in *Dir. mar.*, 1991, 1, 219 ss.; V. Sarace (a cura di), *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983; A. Vigarié, *Economia marittima e geostrategia degli oceani*, Milano, 1992; A. Xerri Salamone, *Tutela dell'ambiente marino* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, App. VII, Torino, 1987, 917 ss.; E. Sessa, *Sfruttamento minerario e tutela dell'ambiente marino: ricostruzione dei principi generali in materia di responsabilità degli Stati nella prassi internazionale recente*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5, 535 ss.; D. Addis, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE: due strumenti a confronto*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2013, 3, 95 ss.; I. Caracciolo, U. Leanza, *L'Unione europea e la protezione dell'ambiente marino del Mediterraneo dall'esplorazione e sfruttamento di idrocarburi "offshore"*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 2, 625 ss.; S. Vaccari, *Le nuove disposizioni in tema di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e le problematiche giuridiche connesse*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, 2, 8 ss.; F.M. Torresi, *La disciplina giuridica dello sfruttamento ed estrazione degli idrocarburi in mare*, in *Dir. mar.*, 2016, 4, 846 ss.; M. Roiatti, *Strategia europea di sfruttamento energetico dell'oceano Atlantico*, in *Gnosis*, 2016, 1, 42 ss.; G. Camarda, *Diritto marittimo e diritto del mare. Archeologia marina, pesca e governance ambientale. in ricordo di Giovanni Tumbiolo e Sebastiano Tusa*, in *Giureta*, 2019, 164 ss.; S. Carrea, *Tutela dell'ambiente e poteri degli Stati sugli spazi marini: riflessioni a margine della decisione della Corte internazionale di giustizia del 21 aprile 2022 nel caso Nicaragua c. Colombia*, in *Riv. giur. amb.*, 2022, 4, 1093 ss.; G. Torta, *Il*

to al tema di ricerca proposto, nulla aggiungono al problema pubblicistico dell'estensione delle prerogative statali nell'alto mare con l'occupazione del pelo d'acqua per la produzione di energia rinnovabile.

In questo senso, con particolare riferimento a quello spazio politico-marittimo del "Mediterraneo allargato"²², occorre rimarcare come il ruolo e il valore della marittimità e dell'economia del mare rappresentano il naturale collegamento per l'approfondimento della rilevanza giuridica dell'incerto profilo spaziale della pianificazione marittima e delle sue inevitabili "interazioni terra-mare", che, come si vedrà, ben possono ritrovare nell'ambito portuale uno degli elementi centrali di irradiazione della sovranità statale.

Infatti, proprio l'individuazione del perimetro d'interesse scientifico di analisi, vale a dire l'incerto elemento dimensionale della pianificazione del mare, assume una sua autonoma rilevanza gius-economica particolarmente attrattiva per la scienza giuridica, perché il sistema marittimo si colloca, senza apparente soluzione di continuità, in una duplice dimensione spaziale "a geometria variabile" che dal porto, unico epicentro stabile e definito, si irradia prima verso l'interno del sistema economico del suo immediato retro-terra, travalicando le tradizionali delimitazioni di competenze e attribuzioni amministrative tra i vari enti di governo del "territorio terrestre", e poi si irradia verso l'esterno delle difese foranee portuali, proiettandosi su quello specchio d'acqua antistante che rappresenta un possibile e nuovo "territorio marittimo" da pianificare, per approdare, infine, all'incerta nozione, già elaborata dagli economisti marittimi, delle *maritime industrial development areas*²³ e dai contorni giuridici tutt'altro che definiti proprio a

delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino, in *ambienteditto.it*, 2023, 1, 125 ss.; A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 1, 171 ss. nonché G. Cataldo, *Il mare "conteso"*, cit. e gli ampi riferimenti bibliografici ivi menzionati.

²² Sulla nozione di mediterraneo allargato, quale porzione politica di mare che si estende oltre i confini naturali del mediterraneo geografico di Gibilterra e di Suez, abbracciando Mar Rosso e Golfo Persico a oriente e Golfo di Guinea a occidente, si rinvia *ex multis* alla trattazione di E. Campelli, G. Gomel (a cura di), *Il Mediterraneo allargato, una regione in transizione: conflitti, sfide, prospettive*, Roma, 2022, nonché a A. Leto, *I nuovi confini del mediterraneo fra geopolitica e nuova cultura dell'acqua*, in *Gnosis*, 2023, 1, 25 ss. e M. Ceccorulli, *La dimensione marittima dell'Unione europea nel Mediterraneo allargato: opportunità, rischi e prospettive*, Centro militare di studi strategici, Dipartimento relazioni internazionali, Roma, 2015.

²³ Come già evidenziato in altri miei studi, le *maritime industrial development areas* sono state teorizzate da André Vigarié e riprese poi da Adalberto Vallega, importante geografo economico, nel suo *Ecumene oceano: il mare nella civiltà: *ieri, oggi, domani*, Milano, 1985 che aveva teorizzato e modellizzato molte delle funzioni di territorializzazione che i porti riescono a realizzare sul territorio e quelle che potenzialmente potevano essere sviluppate anche in un'ottica di mutamento delle funzioni portuali verso la globalizzazione sempre più spinta. Sul punto, cfr. A. Vigarié, *Economia marittima e geostrategia degli oceani* (trad. it. di G. Ridolfi), 1992, nonché Id., H.D. Smith, *The new frontiers of marine geography*, Consiglio nazionale delle ricerche, Roma, 1988. Al riguardo, senza alcuna pretesa di esautività, sia consentito ulteriormente rinviare al mio *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi tra congestione di competenze, efficientamento energetico e transizione ecologica*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 5, 425 ss.

fronte delle nuove possibilità di sfruttamento economico-produttivo e energetico del mare con installazioni solari marittime.

L'auspicato risultato scientifico di una trattazione sugli effetti della territorializzazione marittima, volto a rimarcare proprio lo *Zeitgeist* della transizione energetica, in ultima analisi, è quello già evidenziato in dottrina di provare a «indirizzare il processo di pianificazione non solo in funzione della crescita del sistema portuale, ma su un livello territoriale di ampia scala volto al contempo a favorire uno sviluppo portuale compatibile con l'ambiente, con i servizi di trasporto, con la mobilità, con le aree urbane e territoriali di riferimento²⁴» e, in questo ultimo senso, proprio la complessità e mutevolezza dell'area "territoriale" di riferimento, nella sua dimensione protesa verso il mare aperto, attraverso l'approccio metodologico di un'analisi multi-prospettica, suggeriscono di ricostituire il nuovo epicentro dell'economia del mare proprio sul "bene porto" quale cardine dell'integrazione funzionale terra-mare ispirata alla sostenibilità della pressione antropica.

2. *Territorializzazione marittima e pianificazione energetica: le sovrapposizioni concettuali di apprensione dello spazio marino*

Muovendo dal sempre attuale assunto di Hans Kelsen secondo il quale «tutti i problemi che sorgono in una teoria generale dello Stato devono essere traducibili in problemi che hanno senso nella teoria generale del diritto²⁵», per scongiurare possibili sovrapposizioni e imbarazzi ermeneutici tra i concetti di "territorializzazione" e "pianificazione", bisognerà incentrare l'analisi sull'unico elemento comune tra i due termini, attraverso la scomposizione concettuale della strategia marittima che, oltre la sua essenza politico-militare²⁶, è riassumibile in tre elementi giuridicamente rilevanti: il primo, rappresentato dall'individuazione dei

²⁴ A Crismani, B.A. Masso, *Green Ports: strumenti e misure*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 5, spec. 219.

²⁵ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1954, spec. 211.

²⁶ La strategia marittima può essere definita come quella capacità di uno Stato o di una coalizione di Stati (le c.d. 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. Nella necessaria economia del presente contributo, si rinvia alla relazione dell'ammiraglio Roberto Domini «Il significato del potere marittimo» tenuta al convegno del 29 marzo 2023 "L'Italia è un Paese marittimo?" presso l'Università degli studi di Trieste pubblicata in G. Befani (a cura di), *L'Italia è un Paese marittimo? Il Pubblico potere nella protezione navale degli interessi nazionali*, Trieste, 2024, 27 s. oltre all'elaborazione di A. Lambert, *Sea-Power State (Maritime Culture, Continental Empires and the Conflict That Made the Modern World)*, New Haven, 2018; J.S. Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy*, London, 1988, B. Biraghi, *Il potere marittimo nelle relazioni internazionali*, in *Rivista marittima*, aprile 1993, nonché all'elaborazioni teoriche di O. Di Giamberardino, *Strategia dei grandi spazi*, in *Rivista marittima*, 1948 e R. Bernotti, *La strategia come studio*, in *ivi*, marzo 1960, entrambi ripubblicati in G. Giorgini, R. Nassirgh (a cura di), *Il pensiero navale italiano dal dopoguerra a oggi*, Studi di sulla strategia navale a cura dell'Ufficio Storico di SMM, Roma 1996.

fini pubblici perseguibili dallo Stato *sul* mare; il secondo, rappresentato dall'aprontamento 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 loro²⁷.

La territorializzazione marittima, infatti, rappresenta un grandissimo tema che, nel travalicare la sua spiccata dimensione militare e geopolitica, assume una decisiva e autonoma rilevanza giuridica di sicuro interesse scientifico per i potenziali impatti sugli usi pubblici del mare, laddove, come si vedrà, l'*usus* energetico-marittimo²⁸ sta diventando una nuova manifestazione tangibile del *dominium*²⁹ statale dei mari e un peculiare rapporto giuridico esclusivo dello Stato *sullo* spazio marino, in grado di mettere seriamente in discussione il postulato cardine del diritto internazionale marittimo secondo il quale «nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte dell'alto mare³⁰».

Più in dettaglio, con specifico riferimento all'esperienza mediterranea, poiché il fenomeno della territorializzazione marittima insiste su un'area complessa, con delle evidenti implicazioni di natura politica, economica e strategico-militare (prima che giuridica) tali da interessare il più ampio e delicato scenario del "Mediterraneo allargato", inquieto teatro di confronto di sovranità tra gli Stati, la dimensione amministrativa delle funzioni di pianificazione dello spazio marino

²⁷ Questi tre aspetti strategici, in particolare, traspaiono con nitore anche nel libro blu contenuto nella Comunicazione della Commissione del 10 ottobre 2007, COM (2007) 575 def., «Una politica marittima integrata per l'Unione europea», laddove emerge la consapevolezza che un quadro amministrativo certo per gli affari marittimi richieda «strumenti di pianificazione orizzontale che coinvolgano le varie politiche marittime settoriali e sostengano un processo decisionale integrato».

²⁸ In parallelo allo sviluppo tecnologico industriale, che ha permesso lo sfruttamento dei fondali marini per l'estrazione di materie prime, siano essi idrocarburi, terre rare o materie prime critiche, le esigenze di contrasto ai cambiamenti climatici con la diffusione dell'energia *offshore* è essenziale per perseguire gli obiettivi dell'accordo di Parigi e sostenere l'impegno dell'UE a conseguire l'obiettivo di azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra al più tardi entro il 2050, in linea con i più recenti dati scientifici, come confermato nel *Green Deal* europeo e nel piano per la ripresa NextGenerationEU; sottolinea che un'economia a emissioni zero richiede la diffusione dell'energia rinnovabile su una scala senza precedenti. Sul punto, si rinvia a J.R. Hein, *Deep-ocean mineral deposits as a source of critical metals for highand green-technology applications: Comparison with land-based resources*, in *Ore Geology Reviews*, 2013, 51, 11 ss. nonché H.J. Kearsley, *Il potere marittimo ed il XXI secolo*, cit.

²⁹ Nella dottrina NATO (NATO AJP-3.1, *Allied Joint Maritime Operations*) il dominio è declinabile in vari ambiti: c'è un ambito *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 ambito spaziale, il più recente dei quali è quello *cibernetico* (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. F. Martini, *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011, 173-174, 111 ss.

³⁰ Cristallizzato nell'art. 89 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

sta iniziando ad assumere un decisivo rilievo giuridico autonomo rispetto alle tradizionali funzioni di polizia doganale, di controllo delle coste e di sicurezza della navigazione³¹, proprio per consentire di realizzare lo sfruttamento delle utilità energetiche ricavabili dal mare in un contesto geografico chiuso, ristretto e ravvicinato tra ordinamenti diversi.

Ebbene, il potere marittimo, che nell'ordine politico del tempo di pace si manifesta nella «forza-somma» risultante dalla composizione di «commercio e industria di mare³²», al netto della sua dimensione prettamente geopolitica e militare³³, è giuridicamente percepibile come la manifestazione della sovranità dello Stato *sul* mare e *nel* mare, diventando così una nuova e mutevole forma di manifestazione del potere territoriale, sia perché la nozione di mare giuridico non corrisponde più solo alla sua accezione geografica e sia perché lo spazio d'acqua non rappresenta più il limite negativo della porzione di sovranità della prospettiva antropologica della terraferma offerta da Carlo Schmitt³⁴. Anzi, rispetto alla asserita de-territorializzazione del diritto³⁵, ne rappresenta una genuina manifesta-

³¹ Su tali aspetti, oltre alla voce enciclopedica di N. Ronzitti, *Pirateria (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXIII, 1983, 912 ss., si vedano G. Andreone, G. Bevilacqua, G. Cataldi, C. Cinelli, (a cura di), *Insecurity at Sea: Piracy and other risks to Navigation*, Napoli, 2013, nonché G. Bevilacqua, *Counter Piracy Armed Services, the Italian System and the Search for Clarity on the Use of Force at Sea*, in *Italian Year Book of International Law*, 2012, XXII, 39 ss.

³² Secondo la celebre definizione di Giulio Rocco nel suo *Riflessioni sul potere marittimo*, Napoli, 1814.

³³ Il potere marittimo, definibile come «la capacità di navigare quando e dove occorre, in pace e in guerra» è declinabile 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 interdipendente con la prima. Sul punto, cfr. A. Flamigni, *Evoluzione del potere marittimo nella storia*, Roma, 2011; Id., *Alcune considerazioni sul potere marittimo*, cit.; F. Gniffetti, *Considerazioni sul potere marittimo*, in *ivi*, settembre 1979; G. Giorgerini, *Aspetti attuali del potere marittimo. Contributo alla formazione dell'ufficiale di Marina*, in *Rivista marittima*, agosto-settembre 1990; R. Nassigh, *Gli obiettivi del potere marittimo*, in *ivi*, marzo 1993. A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, 2010; G. Till, *Sea Power: A guide for the Twenty-First Century*, London, 2018; H.J. Kearsley, *Il potere marittimo ed il XXI secolo*, Roma, 2001, nonché W.O. Stevens, A. Westcott, *A History of Sea Power*, New York, 1920. Sugli aspetti geopolitici della marittimità si vedano C. Jean, *La riscoperta della geopolitica*, in *Rivista Marittima*, novembre 1992 e A. Flamigni, *A proposito di geopolitica*, in *ivi*, aprile 1993.

³⁴ C. Schmitt, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, trad. it a cura di G. Gurisatti, Milano, 2002, nonché a F. Ruschi, *Questioni di spazio. La terra, il mare, il diritto secondo Carl Schmitt*, Torino, 2012.

³⁵ Sostanzialmente sopraffatto dalle due componenti esogene rappresentate, in primo luogo, dal sopravanzare del diritto sovranazionale, sia esso internazionale o di derivazione europea, e in secondo luogo dal progresso della tecnologia e dei fenomeni economico-finanziari trans-nazionali del mercato. Su tali aspetti, nella necessaria economia del presente contributo, e nella consapevolezza di un limite di trattazione per un tema così vasto, si vedano le elaborazioni di N. Irti, *Norma e luoghi, problemi di geodiritto*, Bari, 2006. Ugualmente, appaiono fondamentali le considerazioni di H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1978, laddove rimarca proprio la funzione degli obblighi interazionali quale grimaldello che consente di abbattere la «impenetrabilità» dei confini istituzionali dello Stato. Sullo stesso argomento, si vedano anche T. Martines, G. Silvestri, *Fortuna e declino dei concetti di sovranità e di autonomia*, in *Economia Istituzioni Territorio*, 1990, 1, 7 ss.; Id., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 1, 3 ss.; S. Ortino, *Il nuovo Nomos della Terra. Profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, Bologna, 1999; S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, Id., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016; L. Ronchetti, *Il Nomos infranto:*

zione di permanenza delle prerogative sovrane degli Stati, iniziando a sconfessare con vigore la grande statuizione dogmatico-giuridica di derivazione groziana sui mari quali *res quae occupari non possunt*³⁶.

In questo modo, la territorializzazione marittima, calata nello strumento tipico della pianificazione amministrativa e della regolazione delle attività economiche (icasticamente già definita «la madre di tutte le funzioni³⁷»), si pone ideologicamente nella stessa linea evolutiva della scienza giuridica, che proprio *dal* mare (e dalla sua naturale vocazione di facilitare l'incontro tra culture e ordinamenti diversi) ha elaborato le maggiori 'novità' concettuali introdotte dai rappor-

globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici, Napoli, 2007, Id., *Il nomos della deterritorializzazione*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 99 ss.; M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati, globalizzazione*, Bologna, 2008; A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010; A. Carrino, *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, Roma, 2014; C. Salazar, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, 2 ss.; G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, 25 ss. nonché M. Clarich, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, Napoli, 2017.

³⁶ Per approfondimenti sull'apprensione dimensionale marittima, oltre all'elaborazione sistematica della voce di A Scialoja, *Mare* (voce), in *Nuovo Dig. It.*, Vol. VIII, Torino, 1939, si veda anche T.W. Fulton, *The sovereignty of the Sea. An historical account of the claims of England to the dominium of the British seas and of the evolution of the territorial waters; with special reference to the rights of fishing and the naval salute*, Edinburgh, 1911 (ristampa anastatica del 2010, Clark) nonché G. Cataldo, *Il mare "conteso". Lo sfruttamento del fondale a fini energetici tra Stato e Regioni. Profili costituzionali*, Bari, 2020.

³⁷ Così G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, spec. 30, laddove, tra le fonti della regolazione, assumono un decisivo rilievo gli atti di pianificazione energetico-economico-ambientale. Nella necessaria economia del presente contributo, sulle dinamiche evolutive del ruolo dei pubblici poteri nella regolazione dei rapporti economici, si vedano *ex multis* a S. Amorosino, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2022, 4s, 46 ss., Id., *La regolazione pubblica delle attività economiche*, Torino, 2021; F. Bassanini, *Lo Stato promotore: come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021; G.F. Ferrari, *Il diritto pubblico dell'economia: oggetto, modelli ed evoluzione storica*, in Id. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano 2019; F. De Leonardi, *Natura e caratteri degli atti di regolazione pubblica dell'economia*, in *Dir. econ.*, 2018, 3, 697 ss.; G. di Plinio, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. Cerrina Feroni, G.F. Ferrari, *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012; F. Merusi, *Variazioni su crisi economica e regolazione*, in *Dir. econ.*, 2010, 4, 623 ss.; M. Giusti, *Gli ambiti dello studio giuridico dell'economia*, in M. Giusti, E. Bani (a cura di), *Complementi di Diritto dell'economia*, Padova, 2008; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 2008, 1, 121 ss.; L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002; M. Libertini, *Le riforme del diritto dell'economia, regolazione e concorrenza*, in *Gior. dir. amm.*, 2002, 805 ss.; G. Palma, *Economia pubblica e programmazione*, Napoli, 1980. Sul significato del termine "funzione", come nozione di teoria generale del diritto, si vedano le elaborazioni di F. Modugno, *Funzione* (voce), in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 301 ss. nonché F. Benvenuti, *Funzione (I teoria generale)* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma, 1989. Sulla nozione di "funzione pubblica" quelle di G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, 1933, spec. 193; S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Padova, 1937, 143 ss.; con riguardo alla specifica nozione di "funzione amministrativa" F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, spec. 122; M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1957, 1, 11 ss.; F. Grelle, *Munus publicum. Terminologia e sistematiche*, in *Labeo*, 1961, 7, 308 ss.; S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo*, II ed. Vol. II, Milano, 2003; M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2005; M. Protto, *Il rapporto amministrativo*, Milano, 2008.

ti marittimi, dal quale sono germogliate alcune delle maggiori innovazioni e *fictiones* della scienza giuridica.

Si pensi al diritto internazionale che ha trovato una delle sue prime e autorevoli collocazioni sistematiche proprio nella marittimità del *De iure praedae* di Ugo Grozio³⁸, oppure la stessa qualificazione giuridica della nave come *res connexa* di derivazione romanistica, ponendosi quale primordiale esempio di astrazione di una autonoma personalità giuridica³⁹, o ancora al principio della bandiera che oltre a estendere la sovranità e la legge dello Stato nel regolare i fatti interni la comunità navale (a prescindere da dove questa transiti o ormeggi⁴⁰) ne determina anche l'autonoma 'nazionalità' (che può così divergere da quella dell'armatore⁴¹)

³⁸ Sul punto, oltre alla classica elaborazione groziana del *mare liberum*, si veda, F. Sanfelice di Monteforte, *Guerra e Mare. Conflitti, politica e diritto marittimo*, Milano, 2015, laddove il diritto internazionale, specie quello marittimo, è frutto della volontà di regolare i contenziosi tra Stati, le situazioni che potrebbero portare a una guerra e, infine, le modalità di quest'ultima, in modo da evitare che questa raggiunga livelli di violenza senza limiti, tali da generare l'odio imperituro tra i popoli, nonché T. Scovazzi, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, 65 ss. e la voce sistematica di G. Cataldi, *Mare (dir. int.)* (voce), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3587 ss.

³⁹ In questo senso, nonostante l'inquadramento giuridico formale della nave come "bene mobile registrato", questa configura in realtà una *res connexa*, come bene complesso, perché formata da un insieme di parti costitutive, oltre a pertinenze e accessori di più disparata natura e identità, tutti funzionalizzati all'esercizio della funzione di navigazione unitariamente intesa, con la conseguenza che un'eventuale sostituzione delle singole sotto-parti non altera l'identità della nave in quanto tale. La proprietà della nave, oltretutto, è divisa in quote, denominate *caratì*, pari ad un ventiquattresimo del totale. Su tali aspetti, si rinvia alle voci sistematiche di D. Gaeta, *Nave (dir. nav.)* (voce), in *Enc. dir.*, Vol. XXVII, Milano, 1977, spec. 646, U. Leanza, *Navi private* (diritto internazionale) (voce), in *Nuovissimo Dig. It.*, Appendice, V, Torino, 1984, 182; G. Righetti, *Nave* (voce), in *Dig. Comm.*, Vol. X, Torino, 1994, 154 ss.; G. Conetti, *Nave ed aeromobile nel diritto internazionale privato* (voce), in *ivi*, 186 ss., M. Carretta, *Nave* (voce), in *Trattato breve di diritto marittimo* a cura di A. Antonini, Vol. I, Milano, 2007, 299 ss., nonché alle elaborazioni di M. Grigoli, *La nave nella giurisprudenza*, Padova, 1974; U. Leanza, *Sulla nozione di nave nel diritto internazionale pubblico*, in Studi in onore di M.L. Corbino, Milano 1999, 171 ss. Sui profili della personalità giuridica nel diritto romano si veda R. Orestano, *Il problema delle persone giuridiche in diritto romano*, Torino, 1968; G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali esposta con speciale considerazione del diritto moderno italiano*. Vol. I. Parte generale, Firenze, 1913 nonché B. Biondi, *Il diritto romano*, Bologna, 1957. Sulle nozioni di teoria generale, si rinvia a F. Messineo, *Per l'individuazione del soggetto collettivo non personificato*, in *Arch. giur.*, 1952, 3 ss.; S. Pugliatti, *Il rapporto giuridico unisoggettivo*, in *Id.*, *Diritto civile*, Milano, 1951, 395 ss.; F. Galgano, *Struttura logica e contenuto normativo del concetto di persona giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, 553 ss., nonché *Id.*, "Pubblico" e "privato" nella qualificazione della persona giuridica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 277 ss.

⁴⁰ Si veda in tal senso l'art. 4 Cod. nav., laddove prescrive per le navi e aeromobili italiani in luogo o spazio non soggetti alla sovranità di alcuno Stato «sono considerati come territorio italiano», così come l'art. 5 sulla legge regolatrice degli atti e fatti compiuti a bordo di navi e di aeromobili in navigazione in luogo o spazio soggetto alla sovranità di uno Stato estero, laddove prescrive che questi siano regolati dalla legge nazionale della nave o dell'aeromobile in tutti i casi nei quali, secondo le disposizioni sull'applicazione delle leggi in generale, dovrebbe applicarsi la legge del luogo dove l'atto è compiuto o il fatto è avvenuto. Per approfondimenti, si rinvia *ex multis* a S.M. Carbone, *Legge della bandiera e ordinamento italiano*, Milano, 1970 nonché a S.M. Carbone, L. Schiano di Pepe, *Conflitti di sovranità e di legge nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010.

⁴¹ Principio affermato dalla storica decisione della Corte Permanente di Arbitrato dell'Aja del 1905. Sul punto, per le conseguenze del principio e sulle "bandiera ombra" cfr. F. Sanfelice di Monteforte, *Guerra e Mare*, cit., spec. 84.

o ancora si pensi al paradigmatico caso *gamberetti-tartarughe*⁴² e l'affermazione dei principi di diritto amministrativo sul piano internazionale.

In questo senso, la progressiva alterità e compenetrazione che il diritto amministrativo sta assumendo su quello marittimo e della navigazione⁴³ nella regolazione delle relative attività economiche, con l'apparente contaminazione di elementi allogeni e interdisciplinari rispetto ai temi più inclini all'ortodossia di questo settore disciplinare⁴⁴, conferma al contrario, e ancora una volta, la fon-

⁴² Ovvero la controversia del 1997 insorta tra India, Malesia e Thailandia avverso il divieto imposto dagli Stati Uniti all'importazione di gamberetti e derivati, introdotto a protezione di alcune specie di tartarughe marine poste in pericolo dall'utilizzo di alcuni metodi di pesca particolarmente invasivi. Sul punto, nella necessaria economia di questo contributo, si rinvia *ex multis* a S. Cassese, *Gamberetti, tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 3, 657 ss.

⁴³ Fenomeno certo non nuovo, già attenzionato dalla dottrina che, con particolare riferimento alla tutela ambientale, ha rilevato la prorompente emersione di nuovi valori nel contesto sociale in ragione dell'interesse della collettività alla salubrità dell'ambiente e al mantenimento delle condizioni di fruibilità generale dei beni ambientali, che si è concretata in una incisiva politica di tutela ambientale attinente la realtà nautica. Sul punto si veda M. Grigoli, *Profili del nuovo volto del diritto della navigazione*, in *Giust. Civ.*, 1996, 2, spec. 263. Analoghe le considerazioni sui "diritti speciali" nei rapporti fra diritto commerciale, diritto marittimo e diritto comune, di T. Ascarelli, *La funzione del diritto speciale e le trasformazioni del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm. e dir. gen. obbl.*, 1934, 32, 1 s., laddove rileva che le norme di diritto privato si trovano accanto a quelle di diritto amministrativo, processuale e penale, costituendo quell'insieme di norme «così diverse nel loro carattere formale, che sorge, nella sua unità, il diritto speciale». Inoltre, come già evidenziato in altri miei studi, l'inevitabile natura composita del diritto marittimo e della navigazione, dove l'impronta pubblicistica contraddistingue ormai l'intero sistema, è bene rappresentata dalle considerazioni di Dante Gaeta, che ha già nel 1963 rilevava come «In senso ampio è diritto della navigazione tutto il complesso delle norme giuridiche che regolano la materia della navigazione (marittima, interna ed aerea). Sotto questo punto di vista è di diritto della navigazione non soltanto la norma dettata espressamente per disciplinare la materia della navigazione, ma anche la norma di diritto comune (privato o pubblico) che, emanata per tutti i rapporti in genere, si applica alla materia della navigazione quando difetti una norma speciale per i rapporti occasionati dalla navigazione stessa. In senso stretto e più proprio, invece, è diritto della navigazione solo il complesso delle norme che regolano direttamente e particolarmente la materia della navigazione. Ora quando si parla di diritto della navigazione, s'intende alludere soltanto a quel complesso di norme che sono emanate appositamente per la materia della navigazione e che normalmente mirano a regolare in un dato modo, diverso dal regolamento degli altri interessi, gli interessi ricollegati all'attività di navigazione». Nella sua accezione ampia, lo stesso Autore rileva in riferimento alle varie disposizioni del codice della navigazione che «dobbiamo constatare che rientrano nella materia di navigazione le contravvenzioni previste dal codice della navigazione (art. 1238), la materia disciplinare (artt. 1249 e 1250) e la materia relativa alle zone portuali, all'ordinamento dei porti e approdi, alla organizzazione amministrativa, alla previdenza e all'assistenza del personale, al regime amministrativo della navi e alle modalità d'intervento dello Stato nella costruzione di esse, alle concessioni e autorizzazioni relative a servizi di trasporto, di rimorchio e di traino, alla polizia della navigazione (art. 1330)». Per approfondimenti, oltre a D. Gaeta, *Nozione, oggetto e caratteri del diritto della navigazione*, in *Riv. dir. nav.* 1963, I, 114 ss. e G. Pericu, *L'intervento dello Stato nel settore della marina mercantile (armamento e cantieristica)*, in F. Merusi (a cura di), *Legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, 1974, nella necessaria economia del presente contributo, sia consentito rinvia alle ulteriori considerazioni già formulate nel mio *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi*, cit. e ai riferimenti bibliografici ivi richiamati.

⁴⁴ Come quelli attinenti all'ordinamento amministrativo della marina mercantile, dei porti e delle autorità di sistema portuale, dell'organizzazione del personale addetto alla navigazione marittima e delle concessioni demaniali marittime. Sul punto, gli esempi di trattazione pura del tema nell'ambito pubblicistico del diritto marittimo sono abbastanza datati. Si vedano, in tal senso, C. Bruno, *Diritto marittimo amministrativo*, Roux e Viarengo, 1900; D. Maiorana *Navigazione*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura

damentale attualità e rilevanza dell'insegnamento di Francesco Carnelutti perché rappresenta uno degli episodi più efficaci per dimostrare che, alle volte, «bisogna uscire dal diritto per capire il diritto⁴⁵».

Infatti, anche a livello metodologico, l'opportunità e la rilevanza di uno sconfinamento solo apparentemente meta-giuridico sulle implicazioni della territorializzazione marittima e del potere marittimo negli strumenti di pianificazione e gestione degli spazi marittimi⁴⁶, funzionalmente preposte alla tutela degli interessi nazionali in una cornice di cooperazione transfrontaliera, trovano una conferma scientificamente rilevante (e ancora attuale) nella posizione anti-segregazionista di Riccardo Orestano⁴⁷, perché gli interessi nazionali che gli Stati proiettano e proteggono *sul* mare coinvolgono e abbracciano una serie di ambiti e prerogative di natura prettamente pubblicistica⁴⁸.

di V.E. Orlando, 1914, Vol. 7.2. e la ricostruzione istituzionale di F. Carfi, *Lezioni di diritto Marittimo Amministrativo*, Livorno, 1968.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Come ha osservato già Giuseppe Abbamonte (*op. cit.*) l'impegno per la pianificazione territoriale è interdisciplinare e le motivazioni sono composite, andandosi dalle istanze costituzionali alle esigenze tecniche, alle dimensioni che debbono di volta in volta assumere i singoli piani, se si vuole che essi abbiano incidenza reale nella vita delle comunità.

⁴⁷ Cfr. R. Orestano, *Diritto. Incontri e scontri*, 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.*, 1981, 4, 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». La necessaria economia del presente contributo non consente i necessari approfondimenti sul problema del metodo giuridico e della scienza del diritto. Nella consapevolezza di un tale limite, si rinvia in termini generali alle posizioni di N. Bobbio, *Metodo* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. X, 602 ss.; Id., *Scienza e tecnica del diritto*, Torino, 1934; G. Capograssi, *Il problema della scienza del diritto*, Roma, 1937; F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940; F. Todescan, *Metodi e ideologie della scienza giuridica: appunti dalle lezioni*, Pescara, 1979; H. Kelsen, *Scienza giuridica e diritto*, a cura di Federico Lijoi, Torino, 2008, nonché G. Rossi, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca dei concetti giuridici elementari*, in *Quaderns de Derecho Público*, 2004, 21.

⁴⁸ Sempre Dante Gaeta rileva 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 mer-

Pertanto, poiché è già stato dimostrato come la formazione di un piano sia sempre «attività di natura interdisciplinare che ha motivazioni tecniche e politiche⁴⁹», dalla comprensione dei diversi rapporti di forza tra gli Stati rivieraschi, dei risvolti geopolitici della marittimità e delle molteplici implicazioni sulle possibili modalità di sfruttamento energetico marino, deriva una nuova e maggiore consapevolezza dello spirito normativo contemporaneo, che dalla direttiva 2014/89 istitutiva di un quadro comune europeo per la pianificazione dello spazio marittimo (adottata proprio per pervenire a una gestione efficace delle attività marittime e all'utilizzo sostenibile delle risorse marine attraverso un approccio ecosistemico⁵⁰), si riflette giocoforza sugli strumenti giuridici e sulle procedure necessarie e propedeutiche all'organizzazione amministrativa dello spazio marino, alla zonizzazione marittima delle diverse destinazioni d'uso insediabili in mare e all'istituzione delle zone economiche esclusive⁵¹.

Infatti, per i pubblici poteri, l'attività di pianificazione ha costituito da sempre una delle tecniche fondamentali di azione che si è posta in stretta correlazione con la programmazione economica, per determinare e scandire nel tempo e nello spazio i diversi interventi propedeutici alla realizzazione degli obiettivi pub-

cantile 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. Cfr. altresì L. Alesii, *L'evoluzione del regime giuridico dei beni pubblici connessi alla navigazione*, in A. Xerri Salamone (a cura di), *Profili di diritto della navigazione*, Napoli, 2003; L. Acquarone, *Aspetti pubblicistici della disciplina delle imprese portuali*, in *Riv. dir. nav.*, 1967, I, 3 ss.

⁴⁹ Tema non nuovo per la dottrina, laddove l'attività di programmazione e pianificazione diviene un preciso «metodo di azione» che è stato oggetto di studio da parte di una specifica disciplina, la «planologia», che si occupa proprio della definizione e dell'elaborazione delle tecniche e degli strumenti di programmazione con un approccio multidisciplinare. In questo senso, si veda la ricostruzione di Giuseppe Abbamonte, (*op. cit.*), laddove le espressioni tecnica e politica devono essere intese in senso molto ampio: nella tecnica si include l'utilizzazione di tutto quanto si sa nei vari settori degli interessi umani e dei beni che possono soddisfare i bisogni, mentre la motivazione politica determina le risposte alle varie istanze, che non sono valutabili secondo specifiche regole ma, piuttosto, involgono principi e indirizzi.

⁵⁰ Come è noto, nel 2021 la Commissione ha pubblicato degli orientamenti per l'attuazione di un approccio ecosistemico nella pianificazione dello spazio marittimo, dal titolo *Guidelines for implementing an ecosystem-based approach in maritime spatial planning*, consultabili su <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a8ee2988-4693-11ec-89db-01aa75ed71a1>.

⁵¹ Che nell'ordinamento giuridico italiano trova il suo referente normativo nella legge 14 giugno 2021, n. 91. Sul punto, cfr. più diffusamente *infra*, par. 4 nonché C. Telesca, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, I, 13 ss. A. Zervaki, *Introducing maritime spatial planning legislation in the EU: fishing in troubled waters?*, in *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2015, I, 95 ss. nonché G. Tellarini, *I più recenti interventi comunitari nell'ambito dello sviluppo della politica marittima integrata dell'Unione europea*, in *Italian maritime journal*, 2014, 2, 2 ss.

blici⁵², fino quasi a sovrapporsi, non senza incertezze, con la funzione generale di governo del territorio⁵³.

3. *Gli effetti della territorializzazione marittima sugli usi pubblici del mare*

La comprensione delle conseguenze derivanti dai diversi rapporti di forza tra gli Stati rivieraschi, dei risvolti geopolitici della marittimità e delle molteplici implicazioni sulle possibili modalità alternative di tutela degli interessi energetico-nazionali *sul* mare, trova un suo riflesso evidente negli strumenti giuridici di attuazione delle politiche marittime, oltre che nei procedimenti amministrativi

⁵² In questo senso, riprendendo l'insegnamento di Giannini sulla storicità delle pianificazioni, «la fissazione degli obiettivi, la provvista delle risorse necessarie, l'approvvigionamento dei mezzi hanno costituito oggetto di deliberazioni degli uffici reggenti, quindi di pianificazioni, se si vuole primitive e rudimentali, ma pur sempre pianificazioni in quanto attività di durata proiettate nel futuro, con ordinate spazio-temporali, oggetti ed obiettivi. Ciò che difetta è la tecnica pianificatoria e il documento di sintesi da qualificare come piano». Sul punto, si rinvia a M.S. Giannini, *Pianificazione* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIII, 1983, nonché a F.G. Scoca, *Profili sostanziali del merito amministrativo*, in *Nuova rass.*, 1981, 1376, laddove rileva come all'atto di programmazione spetti la fissazione di una scala di priorità e la individuazione e una prima ponderazione degli interessi in gioco. In termini più generali, sulla funzione pianificatoria e organizzatrice dei poteri pubblici, all'elaborazione di teoria generale di G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968 di M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1966 nonché di V. Bachelet, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. Cost.*, 1961, 904 ss.

⁵³ Le possibili declinazioni dei piani di governo e di assetto del territorio, rubricati nella denominazione generale di strumenti urbanistici, hanno progressivamente assunto la nomenclatura più disparata a seconda dell'interesse pubblico posto a specifica salvaguardia dell'assetto generale del territorio, dai piani di coordinamento ai piani di assetto, ai piani settoriali di intervento, ponendosi come una conferma specifica della necessaria attenzione interdisciplinare per la pianificazione territoriale, oscillando tra parte normativa e esigenze tecniche, per disciplinare le funzioni insediabili e il dimensionamento delle possibili attività. Sui molteplici limiti dell'attività di pianificazione, già ampiamente evidenziati dalla dottrina, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia ai rilievi di G. Mengoli, *Sui limiti del potere di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1983, spec. 316; V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, 389 ss.; P. Urbani, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, 1986, 665 ss.; E. Cardi, *La ponderazione degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Foro Amm.*, 1989, 864 ss. L'economia del presente contributo non consente ulteriori dissertazione sulla notoria crisi della pianificazione urbanistica, troppo rigida e statica rispetto al dinamismo delle esigenze collettive delle popolazioni interessate. Nella consapevolezza di tale limite, sulla crisi del sistema della pianificazione, si rinvia *ex multis* a A. Angiuli, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di "sistema"*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 991 ss.; P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3; nonché M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 2018, 4, 787. Infine, come già rilevato in altri studi, per quanto essa sia accessoria o complementare, l'urbanistica sembra comunque mantenere una certa centralità, perché costituisce il terminale necessario di una serie di misure che vedono il territorio quale principale destinatario. Sicché, se è vero che, come insegnato da Giannini, «non c'è settore della vita pubblica che non abbia un riflesso urbanistico», appare allora fisiologico che i relativi interventi debbano confluire nella dimensione «spazio-temporale» cristallizzata dalla pianificazione territoriale. Sul punto, oltre a M.S. Giannini, *Relazione*, (Atti del Convegno, Perugia, 9-10 ottobre 1971), in *Urbanistica e regioni*, 1971, 24, si rinvia a G.M. Caruso, G. Befani, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 2, 347 ss.

necessari e propedeutici a realizzare e consentire l'effettivo godimento delle utilità energetiche ricavabili *dal* mare.

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 sfruttamento di idrocarburi, hanno determinato l'esigenza di favorire e regolamentare la coesistenza pacifica e sostenibile degli usi del mare e, ove opportuno, un'ideale ripartizione dello spazio marittimo tra i possibili usi rivali e confliggenti⁵⁴, richiedendo una strategia integrata di pianificazione e di gestione cooperativa delle diverse attività nel tempo e, soprattutto, nello spazio.

In questo senso, le conseguenze giuridiche derivanti dalla territorializzazione marittima, se da un lato consentono di ritenere definitivamente superata l'originaria metodologia della “gittata della palla di cannone⁵⁵” come parametro di misurazione *ubi finitur vis armorum* della possibilità di controllo statale del mare antistante la costa⁵⁶, dall'altro celano il rischio di scardinare il suo stesso presupposto ideologico, ovvero non più solo la protezione della costa da minacce esterne (militari, commerciali e ambientali), quanto la ritrovata pretesa di espansione territoriale a danno della libertà dei mari, con l'antico principio del *mare liberum* di derivazione groziana che cede il passo a un ritrovato *mare clausum*⁵⁷ il quale, come si vedrà, oltre a prefigurare una proliferazione dei conflitti di sovranità tra Stati⁵⁸, estende a una diversa dimensione giuridica il concetto apparentemente ossimorico di “territorio marittimo”.

Più nello specifico, la dimensione amministrativa delle funzioni di pianificazione dello spazio marino manifesta delle evidenti complessità nel Mediterraneo,

⁵⁴ Come è il trasporto marittimo e la pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, la promozione del turismo, gli impianti di acquacoltura, la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale sottomarino, assieme alle considerevoli pressioni antropiche sugli ecosistemi marini e sulle risorse ittiche.

⁵⁵ Come già evidenziato in dottrina, il superamento degli inconvenienti pratici legati all'accertamento della distanza effettivamente coperta dalla gittata dei cannoni è merito dell'elaborazione di Ferdinando Galiani nella sua opera del 1782 *De' doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti, e di questi verso neutrali libri due*. Sul punto, oltre a T. Scovazzi, *Mare nel diritto internazionale pubblico*, cit., si vedano le considerazioni di G. Cataldi, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990.

⁵⁶ M. Maresca (a cura di), *Lo spazio mediterraneo della mobilità. Assetti organizzativi, concorrenza e regolazione delle infrastrutture strategiche*, Udine, 2010.

⁵⁷ Come è noto, in contrapposizione alla posizione groziana del *mare liberum*, la coeva teoria del *mare clausum* risale all'opera di John Selden, nel suo *Mare clausum seu de dominio maris libri duo*, pubblicato a Londra nel 1635.

⁵⁸ Come anticipato, il rapporto giuridico dello Stato *sul* mare, si può sintetizzare come la facoltà di disporre del territorio marittimo (l'antico *ius utendi at abutendi*) così come nella pretesa di escludere ogni altro soggetto da qualsiasi esercizio di potere sul medesimo (l'antico *ius excludendi alios*). Tali aspetti sono già stati evidenziati in dottrina, specie da Umberto Leanza, nel suo *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, Torino, 1993, spec. 361, laddove prospetta che la possibile istituzione della zone economiche esclusive da parte di tutti gli stati costieri comporterebbe la scomparsa della porzione dell'alto mare causando una modifica dello stato giuridico del Mediterraneo finora esistente.

laddove la territorializzazione marittima, nell'interessare la propagazione della sovranità statale sulla ulteriore porzione di mare rispetto al mare territoriale, rappresenta la manifestazione giuridica di quel potere marittimo che, da una dimensione prettamente politica, complice il continuo progresso evolutivo delle tecnologie e l'attrattività economica delle attività estrattive dei fondali, ha reso possibile e strategicamente opportuno lo sfruttamento delle utilità marittime situate oltre le dodici miglia dalla costa, portando in avanti il fenomeno dell'estensione del dominio dello Stato, prima sulla piattaforma continentale, e successivamente anche alle zone economiche esclusive, già oggetto di apposita regolamentazione pattizia dalla Convenzione di Montego Bay⁵⁹, volta a regolare anche la titolarità delle risorse minerarie dei fondali marini⁶⁰.

⁵⁹ Come è noto, la zona economica esclusiva è un istituto che negli anni recenti si è andato sovrapponendo a quello della piattaforma continentale, riconoscendo allo Stato costiero il controllo esclusivo su tutte le risorse economiche della zona, sia biologiche sia minerali, per un'estensione massima di 200 miglia marine, un limite calcolato a partire dalla linea di base del mare territoriale. L'articolo 74 della citata Convenzione prevede, anche in questo caso, che alla delimitazione di tale zona tra Stati frontalieri o contigui si proceda sulla base di accordi tra gli Stati stessi. Il problema della sovrapposizione non è certamente nuovo in dottrina, per i maggiori contributi della quale si rinvia a G. Cansacchi, *L'occupazione dei mari costieri. Critica di una dottrina del diritto internazionale*, Torino, 1936; F. Florio, *Il mare territoriale e la sua delimitazione*, Milano, 1947; M. Giuliano, *Diritti e obblighi degli Stati*, Vol. I, *L'Ambiente e l'attività degli Stati*, Padova, 1956, nonché a B. Conforti, *Il regime giuridico dei mari*, cit.

⁶⁰ L'art. 78 della Convenzione, in particolare, stabilisce la libertà per tutti gli Stati costieri di utilizzare le acque e lo spazio atmosferico sovrastante anche oltre il mare territoriale essi hanno il diritto esclusivo di sfruttare tutte le risorse della piattaforma, intesa, ai sensi dell'art. 77, come quella parte del suolo marino contiguo alle coste che costituisce il naturale prolungamento delle terre emerse e che si mantiene ad una profondità costante prima di sprofondare negli abissi. Tuttavia, ai sensi dell'art. 77, par. 3, il diritto sulla piattaforma è "funzionale" al solo controllo e sfruttamento delle risorse. Quanto alla Zona economica esclusiva, gli art. 55 e ss. della Convenzione stabiliscono che questa può estendersi fino a 200 miglia marine, e l'istituzione comporta per lo Stato costiero il controllo esclusivo su tutte le risorse economiche della zona, siano esse biologiche o minerali. Ad ogni modo, per bilanciare gli effetti pregiudizievoli per quegli Stati che non hanno accesso al mare, o che hanno un accesso svantaggiato per condizioni geografiche, gli art. 69 e 70 della Convenzione prevedono per tali Stati il "diritto" a partecipare su basi eque allo sfruttamento di una parte "appropriata" delle risorse biologiche eccedentarie, previo accordo con gli Stati costieri, e senza nulla specificare sulle risorse minerarie. Cfr. sul punto M. Roiatti, *Strategia europea di sfruttamento energetico dell'oceano Atlantico*, in *Gnosis*, 2016, 1, 42 ss.; F. Martini, *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, cit.; D. Attard, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, Oxford, 1987; S. Rosenne, *Exploitation and Protection of the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf*, in *Yearbook of the AAA*, Vol. 54-55-56, 1986, 63 ss.; T. Treves (a cura di), *Lo sfruttamento dei fondali marini internazionali*, Milano, 1982; P. Mengozzi, *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, Milano, 1971; F. Di Leo, *Ammissibilità della rivendicazione di diritti reali degli Stati sulle risorse della piattaforma sottomarina*, in *Riv. ital. Dir. petrol.*, 1958, 144 ss.; Id., *Il diritto degli Stati sulla piattaforma marina nelle risoluzioni della Convenzione di Ginevra*, in *ivi*, 204 ss. Relativamente alle risorse dei fondi marini, oltre i limiti evidenziati, gli Stati costieri devono contemplare l'applicazione di un regime improntato all'idea di «patrimonio comune dell'umanità» espressa nella Risoluzione 17 dicembre 1970, n. 2749-XXV dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, denominata Dichiarazione dei principi disciplinanti il fondo del mare e degli oceani ed il loro sottosuolo, al di là dei limiti della giurisdizione nazionale. Cfr. al riguardo E.W. Zimmerman, *World Resources*, New York, 1951, spec. 445; nonché T. Treves, *Il diritto internazionale del mare e lo sfruttamento delle risorse*, in *Enciclopedia degli idrocarburi*, 495 ss. Sulla ricerca e sfruttamento di idrocarburi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, cfr. a riguardo G. Guglielmi, *Idrocarburi* (voce), in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, 981 ss., spec. il n. 9 su ricerca e coltivazione di idrocarburi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale. (*continental shelf*

In tale cornice, appare evidente l'impatto che la territorializzazione marittima assume sugli usi pubblici del mare, che tradizionalmente hanno rappresentato una categoria aperta, perché diretti al soddisfacimento di interessi e bisogni pubblico-sociali correlati *al* mare, che sono gradualmente emersi e attualizzati in parallelo dell'evoluzione storica e socioeconomica dello *Zeitgeist*, da bilanciare e ponderare con le prerogative pubblicistiche di difesa nazionale e protezione dei confini, di sicurezza della navigazione e di polizia doganale.

Infatti, rispetto ai classici usi pubblici del mare, corrispondenti alle attività storicamente in connessione diretta *con* il mare (pesca, navigazione, cantieristica), hanno trovato una progressiva sistemazione altri interessi economici all'utilizzo indiretto *del* mare per soddisfare esigenze collettive connesse al turismo e alla balneazione, all'industria e al commercio, alla pianificazione urbanistica delle coste, allo sfruttamento alternativo delle risorse biologiche, alla tutela e fruizione del paesaggio, dell'ambiente e del tempo libero (che, come si vedrà, rappresentano anche la c.d. "dimensione permanente" del demanio marittimo-portuale⁶¹) che per il momento hanno solo ampliato (e forse a dismisura) la valorizzazione del tema della promozione della concorrenza "interna" tra i titolari di concessioni demaniali marittime sulla terra-ferma⁶².

o *plateau continental*) spec. 994. Per la ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e piattaforma continentale si veda la l. italiana 21 luglio 1967, n. 613, che riconosce una particolare preminenza all'ENI. Per una disamina, invece, delle legislazioni petrolifere estere in chiave comparata, cfr. la relazione alla Camera dei Deputati dell'On. Dosi, alla legge 11 gennaio 1957, n. 6 e sia la relazione al disegno di legge sulla ricerca e la coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla piattaforma continentale della l. 21 luglio 1967, n. 613. Cfr., inoltre, *Il regime delle risorse minerarie dei fondi marini internazionali: dalla Dichiarazione di principi del 1970, alla Convenzione sul diritto del mare del 1982, all'Accordo integrativo del 1994*, in T. Treves, *Fondi marini internazionali* (voce), in *Enc. Dir.*, aggiornamento, Vol. II, 1998, 347 ss. Cfr. da ultimo anche i rilievi di E. Sessa, *Sfruttamento minerario e tutela dell'ambiente marino: ricostruzione dei principi generali in materia di responsabilità degli Stati nella prassi internazionale recente*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5, 535 ss.

⁶¹ Per una disamina delle varie tipologie di usi pubblici del mare, si rinvia all'elaborazione di M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, 2005; Id., *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. mar.*, 2004, 2, 363 ss. e di S. Avanzi, *Il nuovo demanio nel diritto civile, amministrativo, ambientale, comunitario, penale, tributario*, Milano, 2000, spec. 84 ss.

⁶² Tematica non certo nuova in dottrina. Nella necessaria economia del presente contributo, per approfondimenti sul noto problema del bilanciamento di tutela tra le esigenze di stabilità dei concessionari e la promozione della concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime, si rinvia *ex multis* a M. Gnes *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi problemi, prospettive*, 2023; L. Vitulli, *La regolazione delle zone costiere: le concessioni demaniali marittime fra concorrenza e tutela ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, 1, 341 ss.; M.C. Girardi, *Concorrenza, demanio marittimo e tutela dei diritti tra frammentazione giuridica ed esigenze di bilanciamento. Riflessioni a partire dal disegno di legge per il mercato e la concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2022, 15, 60 ss. S. Villamena, *Concessioni demaniali marittime e concorrenza. (Profili ricostruttivi e modalità operative)*, in G. Lami (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra passato presente e futuro*, Padova, 2010, 85 ss.; C. Angelone, *Demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo: concorso di più domande di concessione e diritto di insistenza*, in *Dir. tur.*, 2008, 283 ss.; F. Francario, *Se questa è nomofilachia. Il diritto amministrativo 2.0 secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in giustizia insieme*, 28 gennaio 2022; M.A. Sandulli, *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze nn 17 e 18 dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società*, 2021, 3, 331 ss.

Come premesso, tuttavia, i nuovi scenari di transizione energetica e di valorizzazione dell'energia marittima, stanno delineando una diversa prospettiva di analisi degli usi pubblici del mare, offerta da una differente visione che muove dall'*interesse* (pubblico) al controllo dello spazio marino in funzione di difesa militare e ambientale, per approdare all'*uso* (pubblico) esclusivo della porzione spaziale, cioè una visione non più strutturalmente funzionale ai singoli beni demaniali marittimi (porti, spiagge, lidi e rade⁶³) ma stabilmente ancorata a una porzione autonoma di spazio marino, interessata dal fenomeno di apprensione materiale del pelo dell'acqua, che merita di essere ricostruita nelle sue coordinate geo-giuridiche essenziali.

4. *I riflessi geo-giuridici dell'usus energetico offshore*

Il termine *offshore*, traducibile letteralmente in “fuori costa”, indica l'ubicazione marittima di opere realizzate “al largo”. Questa considerazione terminologica, tuttavia, manifesta conseguenze differenti a seconda della misura della lontananza dalla costa degli impianti di energia rinnovabile, perché, giuridicamente, lo spazio marino può essere ripartito in tre zone: territoriale, contigua e alto mare e, a seconda della distanza, divergono le prerogative sovrane dello Stato, aprendo a possibili problemi di inquadramento sistematico.

In questo senso, per fugare potenziali sovrapposizioni concettuali, vale la pena richiamare la considerazione di teoria generale secondo la quale «confondere il “mare naturale” con la “disciplina giuridica del mare” rischierebbe di far perde-

⁶³ Infatti, affinché esista l'uso pubblico del mare è necessario che esso sia riconducibile all'impiego di un bene marittimo avente le caratteristiche fisico-morfologiche di una delle specie indicate negli artt. 28 e 29 del codice della navigazione, laddove ascrivono al demanio marittimo, rispettivamente, il lido, la spiaggia, i porti, le rade, lagune, foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo, così come le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, che «sono considerate» come pertinenze del demanio stesso. Sul punto, si vedano M. Olivi, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, cit.; F. Benvenuti, *Il demanio marittimo fra passato e futuro*, in *Riv. Dir. nav.*, 1965, I, 154; F.A. Querci, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, 1964, 92 ss.; G. Santaniello, *Evoluzione della legislazione sui beni e sulle opere del demanio marittimo*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione (ISAP)*, in A.M. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici*, Vicenza, 1967, 275. Nell'economia del presente contributo, per una disamina dei maggiori e significativi contributi dottrinari sui beni pubblici, cfr. *ex multis* M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, nonché A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008. Con specifico riferimento all'evoluzione del bene porto, cfr. *ex multis*, F. Munari, *La trasformazione dei porti da aree demaniali portuali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione*, in *Dir. mar.*, 2004, 374; F. Manganaro, *Il porto da “bene demaniale” ad “azienda”* in A. Police (a cura di), *I beni pubblici*, cit., 247 ss.; S. Licciardello, *Demanio marittimo ed autonomie territoriali*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 265 ss.; A. Police, *I beni di proprietà pubblica*, in F.G. Scoca, (a cura di), *Diritto Amministrativo*, Torino, 2008, 639 ss.

re gran parte delle utilità proprie di uno studio giuridico⁶⁴» perché ciascuna delle porzioni di mare ha delle sue prerogative di utilizzo e un regime giuridico definito di prerogative di sovranità marittima esercitabile dallo Stato.

Nel mare territoriale, come è noto, l'acquisto della sovranità statale è automatico e lo Stato esercita entro le dodici miglia dalla costa gli stessi poteri che ha sulla terra ferma, sebbene con le due fondamentali limitazioni del diritto di passaggio inoffensivo di navi straniere in tempo di pace e del divieto di esercitare la giurisdizione penale in ordine a fatti puramente interni alla nave straniera⁶⁵.

Al di fuori delle acque territoriali, il limite negativo della libertà dei mari è stato progressivamente eroso dalle esigenze di sfruttamento economico dei fondali marini (a partire dal noto Proclama Truman del 1945 sulla piattaforma continentale⁶⁶) e quelle di tutela della risorsa ittica dalla depredazione incontrollata nel "mare presenziale", così come dal progressivo esercizio di funzioni di vigilanza marittima nella "zona contigua"⁶⁷.

Tuttavia, rispetto allo sfruttamento della piattaforma continentale (dove lo Stato ha un diritto sovrano "funzionale" al controllo e sfruttamento delle risorse⁶⁸) e della zona economica esclusiva (dove lo Stato ha il controllo esclusivo di tutte le risorse biologiche e minerali), nell'alto mare la domanda di utilizzo di porzioni di spazio marino per finalità energetiche, rende ora la superficie del pelo

⁶⁴ G. Cataldo, *Il mare "conteso"*, cit. spec. 19, che, nel rimarcare il concetto rileva che «soprattutto per le categorie che più interessano la ricerca, ovvero il "mare territoriale" e la "piattaforma continentale", risaltano i medesimi rilievi evidenziati in generale per uno studio sul territorio dello Stato».

⁶⁵ Sul punto, oltre alla voce sistematica di B. Conforti, *Mare territoriale* (voce), in *Enc. dir.* Vol. XXV, Milano, 1975, 652 ss., per la trattazione della questione relativa alla natura giuridica del mare territoriale si rinvia a N. Greco, *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973, 65 ss. laddove, per ampi richiami storici sulle pretese statali di dominio dei mari si veda D.A. Azuni, *Sistema universale dei principii del diritto marittimo dell'Europa*, Trieste, 1796, spec. 22 ss. e C. Schmitt, B. Nice, *Sovranità dello Stato e libertà dei mari*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 8, 1941, 1-2, 60 ss.

⁶⁶ Il riferimento è al Proclama del Presidente Truman n. 2667 del 1945 mediante il quale gli Stati Uniti hanno rivendicato il diritto di sfruttamento delle risorse naturali del suolo e del sottosuolo della piattaforma continentale. Sul punto, per approfondimenti, cfr. C. Focarelli, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, 2015, spec. 744 e gli ampi richiami bibliografici ivi menzionati.

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 33 della Convenzione di Montego Bay, nella zona contigua al suo mare territoriale, lo Stato costiero può esercitare il controllo necessario al fine di: a) prevenire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione entro il suo territorio o mare territoriale; b) punire le violazioni delle leggi e regolamenti di cui sopra, commesse nel proprio territorio o mare territoriale. La zona contigua non può estendersi oltre 24 miglia marine dalla linea di base da cui si misura la larghezza del mare territoriale.

⁶⁸ Art. 77, della Convenzione di Montego Bay, lo Stato costiero esercita sulla piattaforma continentale diritti sovrani allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse naturali. I diritti sono esclusivi nel senso che, se lo Stato costiero non esplora la piattaforma continentale o non ne sfrutta le risorse, nessun altro può intraprendere tali attività senza il suo espresso consenso. I diritti dello Stato costiero sulla piattaforma continentale non dipendono dall'occupazione effettiva o fittizia o da qualsiasi specifica proclamazione. Le risorse naturali indicate nella presente Parte consistono nelle risorse minerali e altre risorse non viventi del fondo marino e del sottosuolo come pure negli organismi viventi appartenenti alle specie sedentarie, cioè organismi che, allo stadio adulto, sono immobili sul fondo o sotto il fondo, oppure sono incapaci di spostarsi se non restando in continuo contatto fisico con il fondo marino o con il suo sottosuolo.

d'acqua del mare un "bene scarso" il quale, una volta occupato da impianti galleggianti, non è più utilizzabile liberamente da chiunque (se non limitatamente alla posa di condotte e cavi sottomarini, di sorvolo o di navigazione sommersa⁶⁹).

Dal descritto fenomeno della territorializzazione marittima, pertanto, deriva una netta inversione di tendenza dell'ambito di validità del rapporto tra il diritto e lo spazio marino, perché nella pianificazione spaziale marittima verrebbe a mancare il binomio territorio-corpo sociale e perché lo spazio del mare è fisicamente non delimitabile, circostanza che rende necessario ricostruire e scomporre l'ambito applicativo dello "spazio marino" oggi interessato dalla produzione energetica *offshore*.

Anticamente, infatti, rispetto alla spinta ordinante del *nomos der erde* schmittiano⁷⁰, quella che è stata definita la "desolante sterilità delle distese marittime"⁷¹ aveva comportato una sostanziale anomia del *mare liberum* oltre l'orizzonte naturale delle acque territoriali⁷². In conseguenza di questa caratteristica ontologica del mare, il *dominium* statale si esprimeva attraverso il potere navale, con la protezione del monopolio commerciale nel contrasto della pirateria e del contrabbando, con la pretesa di regolare unilateralmente la giurisdizione dello Stato talassocratico attraverso l'assoggettamento (previo "saluto navale" di sottomissione) delle navi straniere ai controlli di polizia⁷³ e altre forme giuridiche di autotutela forzosa (diritto di visita, diritto di inseguimento, diritto di preda).

Ebbene, se la sovranità marittima statale era esercitabile unicamente attraverso il potere navale, progressivamente esteso anche alla prevenzione dagli inquinamenti altrui⁷⁴, la territorializzazione marittima apre però a diversi scenari giuridici, perché la riscontrata e ossimorica astrazione concettuale di "territorio marit-

⁶⁹ Cfr. C. Vagaggini, *Il regime giuridico dei cavi sottomarini: gli sviluppi normativi nello scenario internazionale, europeo e nazionale*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, 1, 179 ss.

⁷⁰ Dove cioè l'occupazione della terra rappresenta l'atto primordiale che istituisce il diritto. C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europaeum»*, Milano, 1991 spec. 23.

⁷¹ F. Ruschi, *Occupazione del mare e nascita della sovranità marittima*, cit., laddove rileva che «la percezione del mare come *away-place*, spazio eccentrico e fundamentalmente 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».

⁷² Principi poi trasfusi nelle quattro Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958 e poi in quella di Montego Bay, del 1982. Sul punto, si veda B. Conforti, *Le Convenzioni di Ginevra sul "diritto del mare"*, in Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano, 1959, IX, 201 ss. M.P. Rizzo, *Principi di libertà e istanze di solidarietà nel regime giuridico internazionale dei mari*, Cust, Messina, 1987.

⁷³ U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale*, vol. II, *Il mare*, Torino, 2001, spec. 3.

⁷⁴ G. Romanelli, *Problemi giuridici della difesa del mare*, in *Dir. trasp.*, 1988, 2, 76 ss., nonché D. Gaeta, *La difesa del mare nel diritto italiano*, in *Dir. mar.*, 1984, 811 ss.

timo”, inizialmente negata dalla dottrina⁷⁵, è basata sul presupposto dogmatico, tanto caro alla scienza gius-pubblicista, che “la sovranità si misura con il territorio”⁷⁶ perché il territorio è uno degli elementi costitutivi dello Stato⁷⁷ e perché il

⁷⁵ Si veda, sul punto, l’originaria posizione negazionista di Benedetto Conforti, nel suo *Il regime giuridico dei mari* cit., laddove rilevava l’impossibilità di equiparazione del mare territoriale al territorio statale a causa della mancanza dell’intesa tra gli Stati sulla sua esatta delimitazione. In altri termini, per una critica al concetto liminale di “mare patrimoniale”, si veda G. Righetti, *Trattato di diritto marittimo*, Vol. I, Milano, 1987 spec. 516.

⁷⁶ G. Guarino, *Il governo del mondo globale*, Milano, 2000. Parte della dottrina ha già rilevato come «Il territorio non sarebbe qualcosa in cui lo Stato può intessere un legame relazionale, perché non è qualcosa di esterno rispetto ad esso, ma è lo Stato stesso, o meglio un momento dell’essenza di questo. In ragione di ciò inconcepibile e al più erroneo sarebbe il tentativo di ricondurre tale rapporto entro lo schema di un dritto reale – come la proprietà, in cui la res, pur essendo nella esclusiva disponibilità del proprietario, non si confonde mai con quest’ultimo, che esercita su di essa un pieno potere di dominium senza, però derivare la sua stessa essenza (o esistenza) della proprietà o meno della res stessa». Cfr. sul punto M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021 cit. spec. 9, che in nota 41 richiama l’assunto di G. Diena, *Sulla natura del diritto dello Stato sul proprio territorio*, in *Riv. dir. int.*, 1907, 307-308 secondo cui «la persona è un essere completo senza la cosa, mentre il territorio è un elemento essenziale dello Stato e forma con questo un tutto solo».

⁷⁷ A livello di teoria generale, come è noto, la relazione giuridica tra il territorio e lo Stato non ha riscontrato una immediata e lineare definizione concettuale in dottrina, in questo senso, e a partire dall’ampia disamina sulle teorie giuridiche del territorio svolta da Donato Donati nel suo *Stato e territorio*, Roma, 1924, la scienza gius-pubblicista più risalente, anzi, ha fatto riferimento al territorio in una triplice visione alternativa, o come elemento costitutivo, o come presupposto patrimoniale, o come ambito di validità spaziale entro il quale una determinata istituzione è legittimata ad esercitare il proprio potere. La tesi del territorio come elemento costitutivo dello Stato, riassumibile nel noto postulato di teoria generale di Santi Romano «lo Stato è un territorio» formulato nel suo *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 114 ss.; quindi in Id., *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1951 che è stato successivamente ripreso da Oreste Ranelletti nei suoi *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1911, I, 109 per poi influenzare Guido Zanobini nel suo *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 1954, spec. 4, laddove rileva che «il territorio è un elemento costitutivo dello Stato, parte dalla sua consistenza organica. Ciò è dimostrato dalla considerazione che nessuno Stato può esistere senza territorio e che l’acquisto o la perdita di parti di esso importano ampliamento o restrizione dello Stato stesso: colpiscono lo Stato in ciò che esso è, e non in ciò che esso ha». Ugualmente Costantino Mortati nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, spec. 103 «il territorio è da considerare elemento dello Stato, in quanto contribuisce a farlo essere quello che è, a dargli una sua individualità»; e Massimo Severo Giannini nelle sue *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, spec. 4, laddove rileva che la nozione teorica di ordinamento giuridico generale, il lemma “generale” significa che si tratta di quell’ordinamento giuridico che, per aver acquistato in fatto il massimo di effettività in uno spazio, ha posizione dominante rispetto a tutti gli ordinamenti di altri gruppi operanti nel medesimo spazio. Sulla seconda visione “antropomorfa”, risale a U. Forti, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, 366 ss., la posizione secondo la quale il territorio sarebbe un mero presupposto dello Stato e non già un suo elemento costitutivo, e su di esso esercita un diritto reale, il territorio è l’oggetto di un diritto di cui sarebbe titolare lo Stato-ente territoriale. In questa chiave teorica il territorio rappresenta un oggetto dello Stato, una res su cui esso esercita il proprio *dominium* come quello che un qualsiasi proprietario esercita sulla sua cosa, perché il territorio rappresenta l’estrinsecazione locale dell’efficacia del suo potere, e che esso Stato può pretendere il riconoscimento come sfera territoriale di potere. La terza visione, come è noto, appartiene a Hans Kelsen, nel suo *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit. spec. 212, laddove rileva che «il territorio dello Stato, in realtà, non è altro che la sfera territoriale di validità dell’ordinamento giuridico chiamato Stato». Rispetto a tali posizioni, si veda anche per la giuspubblicistica tedesca G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, 14 ss., che in aderenza alle teorie di Carl Victor von Fricker del territorio come elemento costitutivo dello Stato, considera il rapporto fra Stato e territorio concepibile solo in termini di *imperium*, cioè come rapporto di natura pubblicistica, in cui il territorio è la base spaziale in cui si esplica la signoria dello Stato. Analogamente C.F. Von Gerber, *Diritto pubblico*,

diritto richiede la possibilità di essere attuato anche con la forza in caso di necessità, estendendosi fin dove lo Stato ha la possibilità di imporre la potestà d'impero attraverso l'uso legittimo della forza, in omaggio all'*imperium terrae finitur ubi armorum potestas*⁷⁸.

Ma al contrario, come autorevole dottrina ha già ampiamente evidenziato, se è vero che nel "profondo nascere e svolgersi del diritto", sussiste sempre l'esigenza di un legame terrestre, di un'originaria «necessità dei luoghi⁷⁹» che muove dalla forza tellurica di quello che Jellinek ha definito il «potere di dominazione», cioè di imporre la propria volontà e di metterla coattivamente in esecuzione, tuttavia, la pretesa di territorializzazione dell'alto mare non arriva sconfessare del tutto il postulato cardine del diritto marittimo del «nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte dell'alto mare⁸⁰».

Infatti, premesso che l'installazione di infrastrutture *offshore* rientra nell'ambito della strategia marittima di ciascuno Stato ed è stato già dimostrato che «la strategia di ogni potere è sempre una strategia di spazi⁸¹», allora appare dirimente rimarcare proprio la differenza che intercorre tra il mero sfruttamento materiale dell'utilità in senso economico ricavabile dal mare e le prerogative sovrane esercitabili dagli Stati conformemente al diritto marittimo.

Questa differenza, pertanto, non comporta una diversa qualificazione giuridica del mare interessato dal fenomeno della pianificazione marittima⁸², circo-

Milano, 1971, laddove il territorio, come elemento essenziale dello Stato, implicherebbe la sua impenetrabilità ed esprimerebbe il «limite geografico del diritto dello Stato» ovvero lo spazio entro cui esso esercita il suo diritto generale di affermarsi e di farsi valere come Stato. Per approfondimenti su di un tema così vasto, nell'economia del presente contributo, oltre a F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Napoli, 1940 si rinvia a G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit.; M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., L. Blanco (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio: contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, 2008; E. Zaniboni, *Sovranità responsabile e processi redistributivi della ricchezza nel diritto internazionale*, Torino, 2020.

⁷⁸ Su tali aspetti, si rinvia *ex multis* a A. Tesauro, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1960, 119 ss. nonché B. Conforti, *Il regime giuridico dei mari. Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Napoli, 1957; A. Missiroli, *I confini politici del mare. Un panorama mondiale*, Milano, 1990; G. Lizza, *Territorio e potere*, Torino, 1996; M. Giuliano, *Stato, territorio e sovranità territoriale*, in *Commenti e studi*, vol. VI, Milano, 1954, spec. 22; Id., *Diritto internazionale*, II, *Gli aspetti giuridici della coesistenza degli Stati*, Milano, 1974.

⁷⁹ N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2006, spec. 3, nonché, in termini più generali, A. Falzea, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Milano, 1992, spec. 317.

⁸⁰ Cristallizzato nell'art. 89 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

⁸¹ G. Lombardi, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, vol. II, 477 ss.

⁸² Sia esso una *res nullius*, una *res communes omnium*, una *res publica* o *res privata*, inquadrabile astrattamente nella nota qualificazione nell'art. 810 cod. civ. dei beni come «cose che possono formare oggetto di diritti», nell'art. 822 cod. civ. laddove tautologicamente, in via residuale, ricomprende nel demanio pubblico anche «gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico». G. Cataldo, *Il mare "conteso"*, cit., spec. 131 richiama la visione concettuale di Forti. Si veda sul punto, U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale*, cit. 20, laddove «la quantità pressoché infinita delle acque, tale da evitare il sorgere di un possibile conflitto di interessi, l'inidoneità di queste a produrre, di per sé e direttamente, un'utilità economica, sospingono gli spazi marini fuori dal concetto giuridico di bene. E suggeriscono invece quello di "ambito"».

stanza che ha condotto parte della dottrina a considerare la necessità di un ripensamento della natura giuridica di questa risorsa vuoi in termini demaniali⁸³ (valevole, semmai, per le sole acque territoriali) vuoi come bene comune da tutelare⁸⁴, rispetto alle posizioni di chi ha rilevato con chiarezza dogmatica come «gli spazi marittimi hanno un'unica natura giuridica, non v'è contraddizione con il fatto

entro il quale possono, o meglio debbono, esercitarsi talune funzioni di governo». Sul punto, inoltre, M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia*, cit. laddove la stessa previsione di una pianificazione, volta a risolvere i possibili conflitti tra usi del mare, testimonierebbe il contrario: il mare territoriale (ma così anche la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva) non è più concepito dal legislatore come spazio libero in cui le attività sono regolate solo per garantirne la possibile convivenza, ma è sia uno spazio limitato, occupabile con strutture non amovibili che vanno localizzate in modo appropriato, sia un patrimonio da preservare in quanto contenente risorse esauribili.

⁸³ La natura demaniale era stata originariamente esclusa dalla dottrina più risalente di M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit. spec. 39 laddove considerava il mare territoriale una *res communis omnium*, all'interno della categoria dei beni di proprietà collettiva, atteso il suo elemento caratterizzatore rappresentato da dato funzionale, ovvero l'attitudine della zona marina a essere utilizzata da parte della collettività territoriale costiera, così come da A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, spec. 682, nonché da F. Morandi, *La tutela del mare come bene pubblico*, Milano, 1998, perché il mare rappresentava i connotati tipici dei beni pubblici in senso economico, ovvero la limitatezza qualitativa e l'abbondanza quantitativa, illimitata, delle risorse offerte, di cui chiunque poteva liberamente godere attenendosi solo a determinate norme di convivenza dettate dallo Stato. Tuttavia, alcune posizioni più recenti, di M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia*, cit., spec. 23, nonché F. Martini, *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, cit. 113 così come dalla giurisprudenza, Cass. Civ. sent. 7 marzo 1975, n. 848, richiamata da G. Cataldo, *Il mare "conteso"*, cit. 142 e M. Roversi Monaco, *op. ult. cit.*, ha affermato che «la disciplina dettata dalla legge per i beni demaniali si estende, in quanto compatibile, anche al mare territoriale, quantunque questo non rientri tra tali beni, ma costituisce, al contrario, una *res communes omnium*. Pertanto, anche rispetto a un tratto di mare territoriale è configurabile un diritto soggettivo speciale, il quale ricorre allorché, pur non restando precluso l'uso comune del bene demaniale a tutti i componenti della collettività *uti cives*, un determinato soggetto risulti abilitato a trarre dal detto bene *uti singulus* utilità maggiori ed eventualmente in tutto o in parte diverse» così come le Sezioni Unite, (Cass. Civ., SS.UU., 14 febbraio 2011, n. 3665) hanno affermato che anche beni non espressamente qualificati dal legislatore come demaniali e non espressamente riservati alla proprietà di enti territoriali, assumono il carattere demaniale e sono soggetti alla disciplina demaniale in virtù della loro funzionalità intrinseca al soddisfacimento di interessi della collettività. Inoltre, si veda anche G. Pescatore, *Alcuni problemi attuali del diritto marittimo in Italia*, in *Dir. mar.*, 1983, 42 dove rileva che «il tema del demanio marittimo e dei porti, non soltanto nell'ambito nazionale, si va sempre più spostando verso due poli: la tutela del bene ambientale (mare nella sua più vasta estensione) e produttivo (porti, con marcata attualità per quelli industriali e turistici)». Nonché G. Cataldo, *Il mare "conteso"*, cit. spec. 138 laddove rileva come «la difficoltà della riconduzione del mare territoriale e della piattaforma nella categoria dei beni in senso stretto, non fa altro che confermare la persistenza del problema del loro inquadramento giuridico, soprattutto in considerazione delle attività economiche estrattive che si svolgono sul fondale, le quali assumono caratteristiche sempre più avanzate e complesse dal punto di vista tecnologico e organizzativo. La conclusione che vede il mare territoriale (assieme alla piattaforma) come bene-oggetto della «pura e semplice» *potestas* statale, può apparire infatti insufficiente soltanto da un punto di vista generale, necessitando invece di ulteriori approfondimenti e accorgimenti se messa all'opera all'interno delle attività di tipo minerario ed estrattivo». Anche sull'alto mare, la dottrina ha rilevato come non appaia del tutto appropriata «la qualificazione di *res communis omnium*: se questa, infatti, esprime adeguatamente l'esistenza di divieti al godimento del bene a titolo singolare, induce, però, l'errata rappresentazione del mare libero in termini di comunione e, dunque, di soggezione ad una sovranità collettiva, che non ha riscontro nella realtà; e perfino implicherebbe la possibilità di divisione del mare tra comunisti». Cfr. U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale*, cit. spec. 62.

⁸⁴ F. Morandi, *La tutela del mare come bene pubblico*, cit.

che i poteri sovrani e la giurisdizione dello stato costiero diminuiscono a seconda delle tipologie degli spazi stessi ed a misura che ci si allontani dalla costa⁸⁵.

Ebbene, concentrando l'analisi solo sulle utilità economiche ricavabili dal mare, è possibile evidenziare come, tra i possibili usi pubblici del mare, l'*usus* energetico stia diventando certamente una nuova manifestazione tangibile del *dominium* statale dei mari e un peculiare rapporto giuridico autonomo e escludente dello Stato *sullo* spazio occupato nell'alto mare⁸⁶, che però, a latere di ogni ulteriore e meritoria considerazione sulla natura giuridica delle singole installazioni *offshore*⁸⁷, trova già la sua cornice di legittimazione direttamente dal combinato disposto degli articoli 56, 60 e 80 della Convenzione di Montego Bay, i quali, sia nelle zone economiche esclusive e sia nelle piattaforme continentali, riconoscono allo Stato costiero il diritto esclusivo di costruire e di autorizzare e disciplinare la costruzione, la conduzione e l'utilizzo di "isole artificiali" e di "installazioni e strutture" realizzate per conseguire gli scopi previsti dall'art. 56, che espressamente menziona le «attività connesse con l'esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti» nonché per gli «altri fini economici».

L'installazione *offshore* di impianti energetici galleggianti, pertanto, rappresenta unicamente una legittima prerogativa statale e una legittima modalità di sfruttamento economico della superficie marittima, tale da configurare un nuovo *usus* energetico del mare alternativo alla pesca e alla navigazione. Infatti, ai sensi dell'art. 60 co. 8 della Convenzione di Montego Bay, le isole artificiali, le installazioni e le strutture non godono dello *status* di isole, non possiedono un proprio mare territoriale e la loro presenza non modifica la delimitazione del mare territoriale, della zona economica esclusiva o della piattaforma continentale. Inoltre, in caso di necessità lo Stato costiero può istituire, intorno a tali isole artificiali,

⁸⁵ G. Camarda, *Le zone economiche esclusive nel Mediterraneo*, cit. spec. 759.

⁸⁶ Sconfessando l'assunto di Paolo Grossi, laddove, nel suo *L'ordine giuridico medievale*, Bari 2006, spec. 74, rilevava che la terra è un fatto normativo, le distese marittime, irriducibili a qualsiasi forma di proprietà o di dominio, costituiscono la negazione di ogni possibile fenomeno giuridico. Sul punto, si veda anche l'elaborazione di W. D'Alessio, *Mare territorio - Territorio Marino*, in *Porti, mare e territorio*, 1981, 2, 17 ss. e di G. Camarda, *Mare e territorio: problematiche giuridiche e raccordi interdisciplinari*, in *ivi*, 1983, 4, 15 ss.

⁸⁷ Dipendente dalla singola conformazione tecnica-costruttiva con cui l'installazione energetica è posizionata sulla superficie del mare, perché le possibili tecnologie per lo sfruttamento di energia rinnovabile *offshore* abbracciano soluzioni della più disparata natura, assimilabile alle imbarcazioni, navi e natanti, ovvero alle piattaforme 'stabilmente ancorate al suolo' in analogia con le piattaforme petrolifere ed i rigassificatori. Le sostanziali differenze tra le possibili tipologie d'uso e di sfruttamento, rendono pertanto impossibile una loro qualificazione valevole in termini generali e astratti, imponendo, al contrario, una valutazione caso per caso, proprio in base delle diverse caratteristiche costruttive, mobilità o ancoraggio stabile al fondo marino, l'esistenza di mezzi di autonomi di propulsione. Sul punto, si rinvia più ampiamente a E. Orrù, *La configurazione giuridica delle piattaforme e degli impianti offshore alla luce delle nuove esigenze in materia di sicurezza in mare*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, 336.

installazioni e strutture, ragionevoli “zone di sicurezza”⁸⁸ all’interno delle quali possa adottare misure atte ad assicurare la sicurezza sia della navigazione sia delle stesse isole artificiali, installazioni e strutture, rientranti (queste sì, se soddisfano determinate condizioni) nell’ambito concettuale dei beni demaniali marittimi⁸⁹.

Volendo tirare le fila del ragionamento, proprio perché il duplice presupposto giuridico della pianificazione marittima, come si vedrà, è dato sia dal consentire la coesistenza di usi e attività concorrenti nello spazio marittimo, sia dalla garanzia di uno sviluppo delle economie marittime ispirato alla sostenibilità dell’azione antropica, appare evidente come l’*usus* energetico, una volta “zonizzato” nei piani di gestione, assumendone la relativa destinazione d’uso *latu sensu* urbanistico, rappresenti solo una diversa modalità di esercizio del descritto potere marittimo dello Stato, laddove il “territorio marittimo” è perciò solo una delle possibili “forme spaziali” dove si estende funzionalmente la giurisdizione statale che si manifesta come *ius excludendi alios* solo sulla piattaforma e sull’infrastruttura, ma non rappresenta certo il “fondamento spaziale” della stessa, perché i diritti sovrani e la giurisdizione degli Stati membri sulle acque marine occupate non mutano natura, ma derivano direttamente dal diritto internazionale marittimo che le funzionalizza al perseguimento di interessi economici.

Tuttavia, poiché notoriamente il diritto ha sempre bisogno di atterrare su un “dove” applicativo, occorre ri-considerare che è proprio nella interazione terra-mare che la sovranità dello Stato (nel duplice senso di Stato-persona e di Stato-organizzazione) ri-espande tutte le sue prerogative istituzionali, laddove, richiamando il fondamentale assunto di Natalino Irti, «il rapporto tra diritto e spazio non è risolto nella banale ricerca di un ‘dove’ applicativo, ma s’innalza a sintesi di vita, in cui la presa di possesso è, insieme, decisione della volontà, principio d’ordine giuridico e costituirsi di un popolo. Così, l’identità di un diritto coincide con l’identità spaziale di un popolo, col suo proprio essere su una parte della superficie terrestre⁹⁰».

Appare quindi indispensabile, per comprendere le conseguenze giuridiche dell’occupazione dell’alto mare per finalità energetiche, ricostruire il rapporto che intercorre tra le norme sulla pianificazione marittima, lo spazio e il tempo, perché rappresenta il delicato banco di prova su cui testare (per riprendere la nota

⁸⁸ Le infrastrutture energetiche sono particolarmente sensibili al tema politico e militare della sicurezza internazionale, perché come sta insegnando la recente esperienza del conflitto russo-ucraino, ben possono essere oggetto di azioni militari dirette. Sulle implicazioni strategico-militari della c.d. *defence diplomacy* e le operazioni marittime in applicazione del potere marittimo sul mare, si veda M. Cosentino, G. Gagliano, G. Giorgerini, *Sicurezza internazionale e potere marittimo negli scenari multipolari*, Como, 2004, 65 ss.

⁸⁹ Secondo la nota definizione di «parti del territorio nazionale e le costruzioni immobiliari di proprietà dello Stato, che sono destinate all’uso pubblico del mare» formulata da Antonio Scialoja nel suo *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, spec. 70.

⁹⁰ N. Irti, *Norma e luoghi*, cit. spec. 32.

definizione della Teoria generale delle norme di Hans Kelsen) l'ambito di validità «topografico e cronologico» della territorializzazione marittima.

Infatti, nella rinvenuta presa di coscienza dell'importanza del fattore marittimo nel dibattito politico euro-nazionale⁹¹, il tema della territorializzazione marittima trova nell'ordinamento giuridico italiano un duplice referente normativo, sia nel d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 di attuazione della direttiva 2014/89, sia nella legge 14 giugno 2021 n. 91 sull'istituzione di una zona economica esclusiva "oltre" il limite esterno del mare territoriale, le previsioni delle quali, specie dove impongono preventivamente la risoluzione di potenziali contrasti inter-statali, appaiono di sicuro e affascinante interesse ermeneutico e scientifico, da coordinarsi con le prospettive di sistema del redigendo piano nazionale per il mare.

5. *La dimensione amministrativa transfrontaliera delle zone economiche esclusive: la collaborazione pianificatoria inter-statale*

Come anticipato, la legge 14 giugno 2021 n. 91, nell'autorizzare espressamente l'Italia all'istituzione di una sua zona economica esclusiva ne ha condizionato il relativo dimensionamento spaziale a partire dal limite esterno del mare territoriale italiano e fino ai limiti determinati sulla base di accordi⁹² con gli Stati «il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia».

⁹¹ Sulla interdipendenza che intercorre tra ordinamento europeo e sistemi nazionali e sul preminente ruolo degli apparati amministrativi nazionali nell'esecuzione del diritto e delle politiche dell'Unione europea, si rinvia *ex multis* a L. Parona, *L'influenza del diritto europeo sulla disciplina dei procedimenti amministrativi nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2021, 3-4, 491 ss.; S. Cassese, *Verso un diritto europeo italiano*, in *ivi*, 2017, 2, 303 ss.; P. Chirulli, *Amministrazioni nazionali ed esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015; D. de Pretis, *Procedimenti amministrativi nazionali e procedimenti amministrativi europei*, in G. Falcon (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario. Ricerche e tesi in discussione*, Padova, 2008; G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari, 2003.

⁹² Soggetti alla procedura di autorizzazione alla ratifica prevista dall'articolo 80 della Costituzione. In questo senso, si veda legge 15 maggio 2023, n. 62 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive, fatto a Roma il 24 maggio 2022, laddove la linea di confine delle zone economiche esclusive su cui le Parti hanno diritto ad esercitare, rispettivamente, i propri diritti sovrani e la propria giurisdizione ai sensi del diritto internazionale coincide con il confine della piattaforma continentale tra le Parti in conformità all'Accordo del 1968 e all'Accordo per la correzione tecnica del 2005. Nel preambolo, infatti, le Parti si dichiarano consapevoli della necessità di delimitare esattamente le zone marittime sulle quali gli Stati hanno titolo ad esercitare i diritti sovrani e la propria giurisdizione nel rispetto del diritto internazionale, e in particolare della Convenzione di Montego Bay, cui aderiscono sia l'Italia sia la Croazia; e affermano altresì la validità dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia sulla delimitazione della piattaforma continentale tra i due Paesi fatto a Roma l'8 gennaio 1968 (ratificato con DPR 22 maggio 1969, n. 830, in vigore dal 21 gennaio 1970) e dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Croazia, fatto a Roma tra il 22 e il 29 luglio 2005.

Tuttavia, rispetto a quanto previsto dalla Convenzione di Montego Bay⁹³, l'istituzione della zona economica esclusiva per l'esercizio dei diritti sovrani attribuiti dalle norme internazionali vigenti⁹⁴, può essere sì unilateralmente disposta⁹⁵, ma è giuridicamente subordinata dalla preventiva notifica agli Stati contigui interessati finalizzata alla conclusione dell'accordo finale.

In questo senso, l'istituzione della zona economica esclusiva non deve compromettere l'esercizio degli usi pubblici del mare, in conformità a quanto previsto dal diritto internazionale generale e pattizio, delle libertà di navigazione, di sorvolo e di posa in opera di condotte e di cavi sottomarini «nonché degli altri diritti previsti dalle norme internazionali vigenti». In tale ambito, fino alla data di entrata in vigore di tali accordi, i limiti esterni della zona economica esclusiva sono stabiliti «in modo da non compromettere o ostacolare l'accordo finale».

Per l'ordinamento giuridico italiano, ad ogni modo, le previsioni di coordinamento e di ricerca preventiva dell'accordo con gli altri Stati⁹⁶ rischiano di riproporre le medesime criticità di sovrapposizione spaziale (quasi a rappresentarne una superfetazione giuridica) delle previsioni della legge 8 febbraio 2006,

⁹³ La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, resa esecutiva dall'Italia con la legge 2 dicembre 1994, n. 689, come è noto, attribuisce agli Stati costieri il diritto di istituire una zona economica esclusiva. Nello specifico, l'art. 55 della Convenzione di Montego Bay la definisce come quella zona economica al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, sottoposta allo specifico regime giuridico stabilito nella Parte V della medesima Convenzione. Ai sensi dell'art. 57 la zona economica esclusiva può estendersi tassativamente non oltre le 200 miglia (370,4 km) dalle linee di base da cui è misurata l'ampiezza del mare territoriale (oltre 188 miglia dal mare territoriale). A differenza della piattaforma continentale, per poter divenire effettiva, deve essere oggetto di una proclamazione ufficiale da parte dello Stato costiero, notificata alla Comunità internazionale. In secondo luogo, la piattaforma continentale è individuata nella parte del suolo marino contigua alle coste che costituisce un naturale prolungamento delle coste stesse e che si mantiene a una profondità costante di circa 200 metri, per poi precipitare negli abissi. Lo Stato costiero ha, anche al di fuori del mare territoriale, il diritto esclusivo di sfruttare tutte le risorse della piattaforma. Sussiste il problema di delimitare l'ambito della piattaforma tra Stati frontalieri o contigui. L'articolo 83 della citata Convenzione individua nell'accordo tra gli Stati interessati il criterio sulla base del quale procedere alla delimitazione.

⁹⁴ Una volta istituita, la zona economica esclusiva entra a far parte delle zone marittime di "pertinenza" dello Stato costiero, riconosciute dal diritto internazionale, laddove, ai sensi degli articoli 56 e 58 della Convenzione di Montego Bay in tale zona di mare lo Stato costiero: 1. beneficia di diritti sovrani ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche e minerali, che si trovano nelle acque sovrastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo: poteri che si sovrappongono a quelli sulla piattaforma continentale, assorbendoli completamente, e includendo anche altre attività dirette a fini economici, come la produzione di energia a partire dall'acqua, dalle correnti e dai venti, ma soprattutto la risorsa di maggior rilievo, ossia la pesca, oggetto principale della sovranità economica dello Stato costiero; 2. esercita la propria giurisdizione in materia di: a) installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e strutture; b) ricerca scientifica; c) preservazione e protezione dell'ambiente marino.

⁹⁵ Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro degli esteri.

⁹⁶ Si veda al riguardo, il *Memorandum* di cooperazione bilaterale Italia-Croazia, firmato a Zagabria il 12 gennaio 2009, mediante il quale i due Paesi possono beneficiare di un quadro istituzionale di riferimento, il Comitato di Coordinamento dei Ministri Italia-Croazia che prevede, accanto ad un regolare dialogo sui temi dell'attualità internazionale, una collaborazione strutturata in specifici settori (economia, industria, energia, ambiente, infrastrutture, istruzione e ricerca, agricoltura).

n. 61⁹⁷ che aveva già introdotto le “zone di protezione ecologica” oltre il limite esterno del mare territoriale⁹⁸, inserendosi nella cornice giuridica che già prescrive delle forme di cooperazione transfrontaliera nella gestione degli spazi marini, nel più generale ambito delle cooperazione territoriale europea del settennato 2021-2027⁹⁹, altro grande obiettivo della politica di coesione europea che mira a risolvere i problemi al di là del contesto nazionale e a sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori.

Ebbene, se a livello internazionale la crescente giuridificazione delle relazioni statali ha accresciuto l'importanza del diritto per conseguire consensualmen-

⁹⁷ Alcuni Stati membri dell'area mediterranea, come Croazia, Spagna, Francia, Malta e Italia, hanno stabilito “zone di protezione ecologica” all'interno della dimensione spaziale della zona economica esclusiva. Sul punto, si rinvia alle considerazioni di G. Andreone, *La zona ecologica italiana*, in *Dir. mar.*, 2007, 1, 3 ss.; U. Leanza, *L'Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell'ambiente marino: l'istituzione di zone di protezione ecologica*, in *Riv. dir. int.*, 2006, 2, 3309 ss.; L. Pischedda, *Prime note sulla legge 8 febbraio 2006 n. 61 di istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2006, 4, 14 ss.; G. Cataldi, *L'Italia e la delimitazione degli spazi marini. Osservazioni sulla prassi recente di estensione della giurisdizione costiera*, in *Riv. dir. int.*, 2004, 3, 621 ss.

⁹⁸ Le zone di protezione ecologiche sono state considerate una “ipotesi di attuazione parziale” delle ZEE, limitata alla finalità di protezione ambientale. La legge 61/2006 ha rinviato a specifici decreti del Presidente della Repubblica l'istituzione di tali zone, tra le quali si veda la «Zona di protezione ecologica del Mediterraneo nord-occidentale, del Mar Ligure e del Mar Tirreno» istituita con il d.P.R. 27 ottobre 2011, n. 209. Sul punto, si veda M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi. it*, 2018, 19, spec. 7.

⁹⁹ Nel 2021 l'UE è entrata in un nuovo periodo di programmazione pluriennale. Le regole per la cooperazione territoriale europea nel periodo 2021-2027 sono stabilite nel regolamento 2021/1059 del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno. Nel periodo 2021-2027 la cooperazione territoriale europea ha quattro componenti (sezioni): 1. La cooperazione transfrontaliera (componente «Interreg A») sostiene la cooperazione tra le regioni NUTS 3 (nomenclatura delle unità territoriali per la statistica) di almeno due diversi Stati membri situati direttamente ai confini o ad essi adiacenti. Mira ad affrontare le sfide comuni individuate congiuntamente nelle regioni frontaliere e a sfruttare il potenziale di crescita ancora poco utilizzato in aree frontaliere, rafforzando nel contempo il processo di cooperazione ai fini dello sviluppo armonioso generale dell'Unione. 2. La cooperazione transnazionale (componente «Interreg B») consente la cooperazione su più ampi territori transnazionali o territori attorno a bacini marittimi e coinvolge partner dei programmi di livello nazionale, regionale e locale negli Stati membri, ma anche, in alcuni programmi, in paesi terzi (come l'Islanda e il Liechtenstein), paesi partner dell'allargamento e del vicinato e paesi e territori d'oltremare (PTOM), al fine di conseguire un livello più elevato di integrazione territoriale. La cooperazione transnazionale attuata dalle regioni ultraperiferiche rientra in una componente distinta. La componente «Interreg B») sostiene un'ampia gamma di investimenti in progetti connessi all'innovazione e alla transizione verde e digitale. 3. La cooperazione interregionale (componente «Interreg C») opera a livello paneuropeo e interessa tutti gli Stati membri dell'UE e i paesi partner; crea reti volte a sviluppare buone pratiche e facilitare lo scambio e il trasferimento delle esperienze delle regioni virtuose. Si tratta di uno strumento utile a rafforzare la coesione e superare le sfide presenti e future. 4. La cooperazione nelle regioni ultraperiferiche (componente «Interreg D») ha l'obiettivo di consentire alle regioni ultraperiferiche di cooperare con i paesi e i territori vicini nel modo più efficiente e semplice possibile. A tal fine, il regolamento Interreg offre la possibilità di gestire sia i fondi esterni che il FESR nello stesso corpus di norme. Pertanto, nell'ambito della componente D, possono essere pubblicati inviti a presentare proposte per un finanziamento combinato a titolo del FESR, dello strumento di vicinato, della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione internazionale.

te obiettivi politico-strategici¹⁰⁰, la preventiva cooperazione transnazionale nella pianificazione dello spazio marittimo è però ancora demandata a uno strumento di *soft law*, oggetto di attenzione politica dalla Commissione oceanografica intergovernativa dell'UNESCO¹⁰¹, laddove, invece, nella specificità dello spazio giuridico europeo, si inserisce nell'alveo della Direttiva 89/2014, che già ha demandato agli Stati membri la definizione delle "fasi procedurali" per contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi e del settore della pesca e dell'acquacoltura, oltre che per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente (ivi compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico) garantendo anche «un'efficace collaborazione transfrontaliera tra gli Stati membri» e la cooperazione con i Paesi terzi extra europei.

Infatti, quale parte integrante del generale processo di pianificazione marittima, la direttiva 89/2014 ha imposto agli Stati membri che condividono un bacino marino di cooperare al fine di garantire che i piani di gestione dello spazio marittimo siano "coerenti e coordinati" nei rispettivi ambiti di natura transnazionale¹⁰², laddove invece la cooperazione con i Paesi terzi extra europei continua a essere svolta in conformità del diritto internazionale e delle sue convenzioni, attraverso la cooperazione istituzionale regionale¹⁰³.

¹⁰⁰ Sul punto, I. Castellucci, *Geodiritto. Il diritto come dimensione della geopolitica e del conflitto*, in *Gnosis*, 2020, 2, 20 ss. e A. Ali, *L'utilizzo del diritto per il conseguimento di obiettivi politico-strategici*, in *ivi*, 173 ss.

¹⁰¹ La Commissione oceanografica intergovernativa dell'UNESCO (IOC/UNESCO) promuove la cooperazione internazionale nelle scienze marine per migliorare la gestione dell'oceano, delle coste e delle risorse marine. La Commissione consente ai suoi 150 Stati membri di lavorare insieme coordinando programmi di sviluppo delle capacità, osservazioni e servizi oceanici, scienze oceaniche, allerta tsunami e alfabetizzazione oceanica. Il lavoro della Commissione contribuisce alla missione dell'UNESCO di promuovere il progresso della scienza e delle sue applicazioni per sviluppare conoscenza e capacità, chiave del progresso economico e sociale, base della pace e dello sviluppo sostenibile. La Commissione è altresì incaricata di coordinare il Decennio delle scienze oceaniche delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile 2021-2030, il "Decennio oceanico". Sul punto, si vedano i documenti elaborati in seno alle Nazioni Unite «Tabella di marcia congiunta volta ad accelerare i processi di pianificazione dello spazio marino/marittimo in tutto il mondo», marzo 2017 e la «Roadmap congiunta aggiornata per accelerare i processi di pianificazione dello spazio marittimo in tutto il mondo 2022-2027» che copre un insieme di sei aree prioritarie suddivise in trasversali e pilastri tematici. Nello specifico del trasversale, 1. Supporto alla conoscenza; 2. Sviluppo delle capacità e consapevolezza; 3. Cooperazione transfrontaliera. Nello specifico dei pilastri tematici: 4. MSP intelligente per il clima; 5. Tutela e ripristino del mare; 6. Economia blu sostenibile. Cfr. per approfondimenti <https://www.mspsglobal2030.org/wp-content/uploads/2022/11/MSProadmap2022-2027.pdf>

¹⁰² Tale cooperazione è realizzata attraverso: a) strutture regionali di cooperazione istituzionale esistenti, come le convenzioni marittime regionali; b) reti o strutture di autorità competenti degli Stati membri, e/o c) eventuali altri metodi che soddisfino i requisiti, ad esempio nel quadro di strategie per i bacini marittimi.

¹⁰³ L'esempio più avanzato in questo senso è dato dalla cooperazione in materia di energia nei mari del Nord (North Seas Energy Cooperation, NSEC) che si avvale delle competenze di organizzazioni quali la convenzione Oslo-Parigi, c.d. OSPAR, che riunisce 15 governi e l'UE nella cooperazione alla protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nordorientale. Le energie rinnovabili *offshore* sono ormai una priorità paneuropea e la cooperazione a livello regionale è in fase di estensione a tutti i bacini marittimi e a tutti gli Stati membri. Al riguardo sono molto importanti i lavori in corso nell'ambito del piano di interconnessione del mercato energetico del Baltico (Baltic Energy Market Interconnection Plan, BEMIP) o del gruppo ad alto livello per l'Eu-

Per l'ordinamento giuridico italiano, oltretutto, la cooperazione con gli Stati membri e con i Paesi terzi, nelle rispettive pianificazioni degli spazi marittimi, è stata demandata dall'art. 11 del d.lgs. 201/2016 all'azione congiunta del Ministero per le infrastrutture e i trasporti "d'intesa" con il Ministero degli esteri, per l'individuazione nei piani di gestione dello spazio marittimo, sempre al fine di garanzia della coerenza e coordinamento, della regione o sotto-regione marina interessata dalla cooperazione inter-statale, dove si dovrà tenere conto degli aspetti di natura transnazionale attraverso le «strutture regionali di cooperazione istituzionale» (ovverosia le convenzioni marittime regionali già esistenti).

Nello specifico contesto giuridico del Mar Mediterraneo, si collocano tanto il Piano d'azione per il Mare Mediterraneo del 1975, quanto la Convenzione di Barcellona del 1976, finalizzati entrambi a ridurre l'inquinamento del Mediterraneo e proteggere e migliorare l'ecosistema marino¹⁰⁴. Nel dettaglio, quella di Barcellona è una convenzione regionale quadro e costituisce lo strumento giuridico e operativo del Piano d'Azione delle Nazioni Unite per il Mediterraneo, costituita da sette Protocolli che riguardano le parti operative della convenzione¹⁰⁵, il settimo dei quali, incentrato proprio sulla «Gestione integrata delle zone costiere», appare particolarmente significativo.

Infatti, il Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (Protocollo GIZC) prevede delle specifiche disposizioni finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere del Mediterraneo, intro-

ropa sudoccidentale sulle interconnessioni (High Level Group for south-west Europe on interconnections) e dell'interconnessione energetica nell'Europa centrale e sudorientale (Central and South Eastern Europe Energy Connectivity, CESEC).

¹⁰⁴ G. Torta, *Il delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino*, cit.; A. Moliterni, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, cit.; D. Addis, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE*, cit.

¹⁰⁵ I sette Protocolli sono: 1. Protocollo "Dumping" derivante dagli scarichi di mezzi navali ed aerei e Protocollo "Dumping" derivante dagli scarichi di mezzi navali ed aerei o da incenerimento a mare; 2. Nuovo Protocollo "Prevenzione ed emergenza"; 3. Protocollo sulla protezione del Mediterraneo da inquinamento proveniente da fonti terrestri; 4. Aree Specialmente Protette e Protocollo sulla Diversità Biologica; 5. Protocollo per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale e dei fondali marini e del suo sottosuolo "Protocollo Offshore"; 6. Protocollo sulla movimentazione transfrontaliera di rifiuti pericolosi "Rifiuti pericolosi"; 7. Protocollo sulla "Gestione integrata delle zone costiere".

ducendo una serie di principi¹⁰⁶ e obiettivi¹⁰⁷ per la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche. Per queste finalità è perciò previsto, all'art. 29 del protocollo, l'impegno diretto degli Stati (o con l'aiuto dell'organizzazione o delle organizzazioni internazionali competenti) a coordinare a livello bilaterale o multilaterale, ove del caso, le strategie, i piani e i programmi nazionali riguardanti zone costiere contigue, con la fattiva partecipazione degli enti amministrativi nazionali competenti. Inoltre, prima di autorizzare o approvare piani, programmi o progetti che possono produrre effetti negativi significativi sulle zone costiere di altre parti, gli Stati devono cooperare mediante notifiche, scambi di informazioni e consultazioni alla valutazione degli impatti ambientali di detti piani, programmi e progetti.

In questo senso, lo spirito normativo della legislazione italiana, sebbene evidenzi il chiaro proposito politico di ricercare preventivamente degli accordi che scongiurino la proclamazione solo cartolare di una ZEE unilaterale, ovvero che ingeneri contenziosi internazionali anche solo nelle modalità di gestione degli spazi marini e delle zone costiere di confine, nella realtà dei fatti lascia sostanzialmente irrisolto alla radice il problema centrale della territorializzazione marittima, (ovverosia la rivendicazione di sovranità escludente sulla porzione dell'alto mare giuridicamente inteso) laddove anche la stessa Direttiva 89/2014 «non infi-

¹⁰⁶ I principi per la gestione integrata delle zone costiere, ai sensi dell'art. 6 del protocollo, prevedono: a) la considerazione del patrimonio biologico e delle dinamiche di funzionamento naturale della zona intercotidale (la zona dell'ambiente marino compresa tra i livelli della bassa e dell'alta marea, che può avere un'estensione di pochi decimetri o di alcuni chilometri in relazione all'escursione delle maree) nonché dell'interdipendenza della parte marina e di quella terrestre; b) la tutela dei sistemi idrologici, geomorfologici, climatici, ecologici, socioeconomici e culturali, per prevenire gli effetti negativi dei disastri naturali; c) l'adozione dell'approccio ecosistemico alla pianificazione e alla gestione delle zone costiere, in modo da assicurarne lo sviluppo sostenibile; d) una governance appropriata, che consenta alle popolazioni locali interessate una partecipazione adeguata e tempestiva nell'ambito dei processi decisionali; e) il coordinamento istituzionale intersettoriale dei vari servizi amministrativi e autorità locali competenti per le zone costiere; f) strategie, piani e programmi per l'utilizzo del territorio che tengano conto dello sviluppo urbano e delle attività socioeconomiche; g) la considerazione della molteplicità e della diversità delle attività nelle zone costiere, dando priorità ai servizi pubblici e alle attività nelle immediate vicinanze al mare; h) una distribuzione bilanciata degli usi sull'intera zona costiera, evitando una crescita urbana eccessiva; i) le valutazioni preliminari dei rischi associati alle varie attività umane e alle infrastrutture, in modo da prevenire gli impatti negativi sulle zone costiere; j) il ripristino dell'ambiente costiero qualora si verificano danni non prevedibili.

¹⁰⁷ La gestione integrata delle zone costiere, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo, è finalizzata ai seguenti obiettivi: a) agevolare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, in modo da conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi; b) preservare le zone costiere a vantaggio delle generazioni presenti e future; c) garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, e in particolare delle risorse idriche; d) assicurare la conservazione dell'integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del litorale; e) prevenire e/o ridurre gli effetti dei rischi naturali e in particolare dei cambiamenti climatici, che possono essere provocati da attività naturali o umane; f) conseguire la coerenza tra iniziative pubbliche e private e tra tutte le decisioni adottate da pubbliche autorità, a livello nazionale, regionale e locale, che hanno effetti sull'utilizzo delle zone costiere.

cia i diritti sovrani e la giurisdizione degli Stati membri sulle acque marine che derivano dal pertinente diritto internazionale», in particolare dalla Convenzione di Montego Bay e che «non influisce nel delineamento e la delimitazione delle frontiere marittime da parte degli Stati membri» in conformità delle pertinenti disposizioni della stessa convenzione¹⁰⁸.

Questa evidenza, inevitabilmente, sposta l'attenzione sul contenuto e sulle modalità operative di attuazione della pianificazione marittima da parte degli Stati, soprattutto nella funzione di ricerca di "coerenza" sia verso l'esterno delle relazioni internazionali, sia verso l'interno con gli altri strumenti di governo del territorio, tenendo in debito conto le interazioni terra-mare e il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, laddove quest'ultima è destinata a svolgere un ruolo centrale nel favorire l'allineamento dei piani di gestione dello spazio marittimo ai piani energetici e climatici nazionali, con gli obiettivi più ambiziosi per promuovere le energie rinnovabili *offshore*.

6. *La pianificazione intersettoriale del mare: contenuto e natura giuridica dei piani di gestione dello spazio marittimo*

In termini generali, la pianificazione dello spazio marittimo è stata normativamente intesa come un processo unitario e contestuale di «analisi e organizzazione delle attività nelle zone marine» al fine di conseguire obiettivi ecologici, economici e sociali¹⁰⁹.

Come già anticipato, il suo scopo principale, cristallizzato nel d.lgs. 201/2016, è di disciplinare le diverse modalità di fruizione degli usi pubblici del mare per gestire l'utilizzo dello spazio marino, al fine promuovere lo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura, per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico, promuovendo

¹⁰⁸ La ZEE, infatti, a differenza della piattaforma continentale, per poter divenire effettiva deve essere oggetto di una proclamazione ufficiale da parte dello Stato costiero, notificata alla Comunità internazionale, e comporta il controllo esclusivo su tutte le risorse economiche, sia biologiche, sia minerali, per un'estensione massima di 200 miglia marine. Dal momento che i diritti dello Stato costiero riguardano anche il fondo e il sottosuolo marino, la ZEE, quando viene istituita dallo Stato costiero, assorbe la piattaforma continentale, a meno che questa non si estenda oltre le 200 miglia dalle linee di base.

¹⁰⁹ Secondo la formulazione letterale dell'art. 3, co. 1, lett. b), del d.lgs. 201/2016. Cfr. *ex multis*, N. Carnimeo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Dir. mar.*, 2023, 1, 5 ss.

e garantendo la coesistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi oltre che dirimere i conflitti che tali usi possono generare¹¹⁰.

Per realizzare questi obiettivi, lo strumento giuridico a cui è demandata l'effettiva funzione di pianificazione è il piano di gestione dello spazio marino, che deve individuare la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività economiche e sociali e dei pertinenti usi delle acque marine, sia presenti sia futuri.

Nello specifico, tra i possibili usi ammessi dalla zonizzazione marina, per espressa previsione dell'art. 5 del d.lgs. 201/2016, è possibile includere: a) zone di acquacoltura; b) zone di pesca; c) impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili; d) rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico; e) zone di addestramento militare; f) siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette; g) zone di estrazione di materie prime; h) ricerca scientifica; i) tracciati per cavi e condutture sottomarine; l) turismo; m) patrimonio culturale sottomarino.

Gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo sono contenuti in delle apposite linee guida, previste dal D.P.C.M. 1 dicembre 2017, il quale prevede che la pianificazione marittima debba presupporre il concetto di "Sistema Mare" quale organico governo delle istanze e delle esigenze, in un'ottica di sviluppo sostenibile, derivanti dalle molteplici attività umane che interessano gli spazi marini oltre che «del loro riverbero nelle relazioni dell'Italia con il Mediterraneo e nelle relazioni dell'Italia, come attore leader del Mediterraneo, con il resto del mondo¹¹¹».

¹¹⁰ Cfr. il considerando 19 della direttiva 89/2014. Tra le ragioni alla base di questo atto normativo, già delineate nella Comunicazione della Commissione europea del 25 novembre 2008, n. 791, Tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo: definizione di principi comuni nell'UE (punto 2.2), vi è, innanzitutto, quello di rafforzare l'economia marittima dell'Unione. Ad ogni modo, l'obiettivo di superare approcci frammentari, coordinando politiche settoriali, era già stato individuato dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, che ha posto le basi della "politica marittima integrata" per l'Unione europea (2008/56/CE), di cui la direttiva 89/2014 si pone come attuazione. La pianificazione dello spazio marittimo dovrebbe, sotto questo aspetto, perseguire, coordinandoli, gli obiettivi posti da direttive e regolamenti dell'Unione europea in materia di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca, conservazione degli habitat naturali, sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, sicurezza degli impianti *offshore* di petrolio e gas e in materia di acque, oltre a quelli individuati proprio per lo spazio marittimo nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE).

¹¹¹ Si veda in tal senso la prefazione al D.P.C.M. 1 dicembre 2017 di approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo. Più nello specifico, le linee guida, partendo da un insieme ragionato e integrato di «quanto oggi esistente» per fornire indirizzi rispetto al risultato strategico a cui la pianificazione dello spazio marittimo deve tendere, individuano e propongono una serie di obiettivi strategici integrati di carattere generale, che devono sì essere sfidanti ma, al tempo stesso, realistici, al fine di contribuire efficacemente a uno sviluppo sostenibile costante e continuo, che tenga conto della tutela del territorio, del paesaggio e del patrimonio culturale, nonché degli aspetti relativi alla sicurezza, in conformità con quanto previsto dalla direttiva.

Per il contenuto dei piani di gestione dello spazio marittimo, rispetto alle indicazioni generali date dalla direttiva 89/2014 e trasposte dal d.lgs. 201/2016, le linee guida forniscono ulteriori elementi e criteri, suddividendo le acque marine pianificabili in tre diverse aree marittime: Mare Mediterraneo occidentale, Mare Adriatico e Mar Ionio (assieme al Mare Mediterraneo centrale¹¹²), ciascuna oggetto di un diverso piano di gestione dello spazio marittimo, in base alle rispettive particolarità morfologiche, ecosistemiche e delle caratteristiche storico-paesaggistiche, economico-produttive e socio-culturali.

In questo senso, la pianificazione marittima si conferma essere uno strumento intersettoriale che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un «approccio integrato e coordinato¹¹³», configurandosi come un piano sovra-ordinato ispirato alla coerenza rispetto agli altri strumenti di governo del territorio o di programmazione degli interventi e delle attività terrestri che possono sortire effetti sulle acque marine¹¹⁴.

¹¹² Che corrispondono alle tre sottoregioni marine del Mare Mediterraneo già individuate dal d.lgs. n. 190/2010 (art. 3, comma 1, lett. d) attuativo della direttiva 2008/56/CE sulla strategia per l'ambiente marino. Ciascuna area marittima copre un'estensione su cui si proiettano interessi e competenze di diverse Regioni: Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna per l'area marittima del Mare Mediterraneo occidentale; Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia per l'area marittima del Mare Adriatico; Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia per l'area del Mar Ionio e del Mare Mediterraneo centrale. I piani di gestione dello spazio marittimo, poi, potranno procedere all'individuazione di sub-aree, dati i caratteri estremamente variegati delle aree marittime di riferimento, determinate sulla base delle caratteristiche dominanti e peculiari che ne consentono la riconoscibilità, sia sotto il profilo morfologico ed ecosistemico che sotto il profilo dei caratteri paesaggistici, storici, economici, produttivi, socio-culturali.

¹¹³ Così come evidenziato nel considerando n. 3 della direttiva 89/2014.

¹¹⁴ Nelle linee guida, nell'allegato 4 «Il quadro del sistema di pianificazione nazionale e regionale/locale in Italia» comprende tutti i livelli della pianificazione che interessano i sistemi costieri e non, anche perché le pianificazioni integrate della zona costiera (ICZM) ed affini sono adottate solo in alcune Regioni. Si pensi ad esempio ai Piani territoriali e paesaggistici regionali e le loro indicazioni di sviluppo per le aree costiere. Alcune Regioni hanno iniziato a sperimentare i Piani Comunali di Costa (già introdotti in Puglia ad esempio) che influenzano molto l'uso dello spazio e delle risorse nell'interfaccia terra/mare. I sistemi di gestione portuale (e le relative pianificazioni settoriali: Piani Regolatori Portuali, Piani della Navigazione, ecc.) sono sicuramente da includere in questa analisi. Di seguito si riporta un elenco di piani e programmi di cui il redattore dei Piani di gestione dello spazio marittimo dovrà tenere conto ai fini della coerenza esterna, se di pertinenza, da integrare caso per caso in funzione del piano di gestione e degli esiti delle consultazioni: a. Documento di Economia e Finanza (DEF) e Programma Nazionale di Riforma (PN.); b. Piani di monitoraggio e piano misure della strategia marina; c. Piano di gestione integrata della zona costiera; d. Piano strategico nazionale della portualità e della logistica; e. PON 2014-2020; e. Programma sviluppo rurale nazionale 2014-2020; f. PO FEAMP 2014-2020; g. Piano strategico nazionale sull'utilizzo del GNL in Italia; h. Piano strategico di sviluppo del Turismo in Italia 2017-2022 e relativi Programmi di attuazione Annuali; i. Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2017-2020; j. Piano Strategico per l'Acquacoltura in Italia 2014-2020; k. Piano di gestione del distretto idrografico (8 distretti idrografici - 1. Alpi orientali, 2. Padano, 3. Appennino settentrionale, 4. Appennino centrale, 5. Appennino meridionale, 6. Sardegna, 7. Sicilia); l. Piano paesaggistico o piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici (tutte le Regioni); m. Piani regolatori portuali; n. Programma Nazionale delle Ricerche 2015/2020; o. Piano regolatore generale (città marittime); p. POR 2014-2020; q. Programmi di sviluppo rurale regionali 2014-2020 (tutte); r. Piano cave; s. Piani di gestione locale ex art. 37 lett. m) del reg. (CE) n. 1198/2006 (livello subregionale); t. Flag - CLLD (livello subregionale); u. AZA (*Allocated Zone for Aquaculture*); Piano Nazionale Strategico della portualità e della logistica.

L'importanza della coerenza sistematica tra le rispettive previsioni e della compatibilità normativa è offerta dall'art. 2 del d.lgs. 201/2016, il quale esclude che il piano di gestione trovi applicazione per le «acque costiere o parti di esse che già rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge¹¹⁵», al pari delle attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale, ma purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo.

Infatti, l'art. 5, co. 3 d.lgs. 201/2016 prevede che siano «inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo» i piani e programmi già esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle «interazioni terra-mare¹¹⁶», elaborati e attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti.

I piani di gestione dello spazio marittimo, pertanto, possono essere diretti a sviluppare proposte, direttive e raccomandazioni per un processo operativo e transfrontaliero di pianificazione marittima che deve essere impostato utilizzando un approccio ecosistemico¹¹⁷, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera.

In quest'ultimo senso, il descritto approccio ecosistemico rappresenta proprio lo strumento principale per il corretto sviluppo della pianificazione spaziale marittima, svolgendo un ruolo di raccordo (così come previsto dalle menzionate linee guida) tra la pianificazione marittima e la Direttiva Quadro sulla Strategia Marina, perché ben può funzionare come una “cerniera” di pianificazione articolata su due livelli: uno strategico¹¹⁸, uno funzionale-procedimentale¹¹⁹.

¹¹⁵ Ai sensi dell'art. 2, par. 7, della direttiva 2000/60/CE, le acque superficiali che si estendono dalla linea di base fino a un miglio nautico.

¹¹⁶ Secondo la definizione normativa offerta dall'art. 3 del d.lgs. 201/2016, le “interazioni terra-mare” sono quelle interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri.

¹¹⁷ L'approccio ecosistemico -AE (Ecosystem Approach - EA) è un principio sotteso alle formulazioni del Codice di Condotta della Pesca Responsabile (CCRF, FAO 1995). A livello normativo europeo, l'approccio ecosistemico è previsto da diverse direttive quali la Direttiva MSFD (Marine Strategies Framework Directive) del 2008 (2008/56/CE), nella Politica Comune delle Pesca (*Common Fisheries Policy* - CFP) in cui ci si riferisce alla EA dal 2002 (COM(2002)186) e nella Direttiva per la pianificazione dello spazio marittimo 2014/89/UE.

¹¹⁸ Laddove il livello strategico, rappresentato dall'opportuna integrazione ed applicazione dei metodi e degli obiettivi declinati all'interno della Direttiva Quadro sulla Strategia Marina (MSFD), che rappresenta il Pilastro Ambientale della Politica Marittima Integrata e che dunque è lo strumento di interconnessione ed interrelazione tra le diverse normative di settore. A tal proposito, saranno considerati quali riferimenti le definizioni di GES ed i connessi target ambientali ai sensi della Direttiva 2008/56/Ce recepita dal d.lgs. 190/2010, come adottati con decreto ministeriale 17 ottobre 2014.

¹¹⁹ Laddove il livello funzionale - procedimentale, è costituito dall'applicazione dello strumento operativo della VAS, quale metodologia in grado di declinare concretamente la modalità con cui l'Approccio Ecosistemico debba essere integrato ed utilizzato per la definizione dei piani della PSM.

L'elaborazione vera e propria dei piani di gestione, infine, è demandata al Comitato tecnico istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹²⁰, il quale, in un'ottica di trasparenza e semplificazione, prevede il costante coinvolgimento di tutte le parti economiche e sociali interessate nelle fasi più importanti del processo decisionale.

Ad ogni modo, a dispetto dell'apparente ricerca di coerenza e di sintesi pianificatoria, le esigenze di coordinamento istituzionale imposte dalla direttiva 89/2014 non trovano ancora un unico ente responsabile dei procedimenti, laddove l'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati membri nel determinare e graduare i diversi obiettivi perseguibili *sul* mare, si riflette sulla complessità organizzativa della pianificazione e gestione dello spazio marittimo, tenuto conto, altresì, che la stessa direttiva 89/2014 prevede all'art. 6 la coerenza tra la pianificazione dello spazio marittimo e il piano o i piani da essa derivanti e gli altri processi, quali la gestione integrata delle zone costiere (cui la raccomandazione 2002/413 ha auspicato l'adozione¹²¹) che rappresenta uno strumento dinamico che non intende sostituire la pianificazione di settore, ma cercare le relazioni tra le diverse attività per individuare azioni finalizzate all'integrazione dei diversi ambiti costa-territorio che, come si vedrà, aprono a nuove prospettive di definizione dell'incerto ambito portuale¹²².

7. *La complessità organizzativa della pianificazione marittima italiana.*

Al pari della pianificazione territoriale, anche la formazione dei piani marittimi ritrova quelle considerazioni di teoria generale di inquadramento come «attività di natura interdisciplinare che ha motivazioni tecniche e politiche¹²³». In

¹²⁰ Composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti nel procedimento (tre rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente; due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico; due rappresentanti del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo) e da un rappresentante della Regione o delle Regioni appartenenti all'area marina oggetto del piano, designati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni, tutti designati dalle rispettive amministrazioni e nominati con D.M. 13 novembre 2017, n. 529.

¹²¹ Secondo tale raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero, in collaborazione con le autorità regionali e le organizzazioni interregionali, sviluppare una strategia nazionale o diverse strategie, per attuare alcuni principi guida per la gestione integrata della zona costiera. Questi ultimi consistono nella considerazione di una prospettiva tematica e geografica ampia e a lungo termine, che tenga conto del principio di precauzione e dei bisogni delle generazioni presenti e future. La gestione delle coste deve, poi, essere "adattativa", ovvero suscettibile di essere modificata nel tempo, sulla base di nuovi problemi e conoscenze. Essa dovrebbe ricercare soluzioni specifiche per questioni specifiche locali. Nella prospettiva di tutela ambientale è previsto come obiettivo da perseguire con la gestione integrata delle zone costiere il rispetto degli ecosistemi.

¹²² Cfr. I. Pinzello, *Città, porto e pianificazione del territorio: la prospettiva degli urbanisti*, in M.R. Spasiano (a cura di), *Sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Ed. Scientifica 2013 spec. 546.

¹²³ G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit.

questo senso, coinvolgendo aspetti di natura politica, economica, ambientale e di cooperazione internazionale, la complessità organizzativa della pianificazione marittima è evidente, perché non solo le amministrazioni interessate dalla pianificazione di settore operano a diversi livelli, ma è anche molto frammentata la gestione complessiva delle attività che si svolgono nello spazio marittimo, in termini di settori di attribuzione, di competenza spaziale e di quadri normativi differenziati¹²⁴.

Come già evidenziato in dottrina, infatti, l'attività di pianificazione e gli atti che ne sono diretta espressione «possono essere manifestazioni di esercizio di poteri differenti rispetto a quelli di cui sono espressione le decisioni puntuali conseguenti alla programmazione¹²⁵», sollevando il noto tema della complessità decisionale amministrativa e della complessità della gestione operativa, ovvero di quel «grande problema amministrativo¹²⁶» che si manifesta ogni qualvolta, a fronte della riscontrata e incontestabile rottura della nozione unitaria dell'interesse pubblico¹²⁷, il soddisfacimento delle esigenze collettive «non avviene più secondo una

¹²⁴ Ai sensi degli art. 822 cod. civ. e 28 e 29 del Codice della navigazione, ad esempio, la titolarità dei beni costieri è dello Stato, su cui esercita azioni di protezione e di conservazione, laddove le regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 4, Cost., hanno competenza legislativa in materia di turismo, così come sussiste la potestà concorrente in altri ambiti demaniali marittimi per il «governo del territorio» e i «porti civili». Anche sul profilo della pianificazione territoriale e urbanistica, è stato osservato già che le prerogative dimensionali degli enti territoriali non sono limitate alla terraferma, potendosi estendere anche al prospiciente mare territoriale ogni qual volta sia necessario realizzare un'opera pubblica che possa impattare sullo stato dei luoghi in cui risiede la popolazione comunale. In questo senso, oltre a M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia*, cit., lo stesso d.lgs. 201/2016 prevede che la pianificazione marittima possa ricomprendere «solo» quella parte di mare territoriale che è vicino alla costa, corrispondente alle acque costiere (che si estendono fino a un miglio nautico dalla linea di base per la misurazione del mare territoriale), laddove, solo fino a quella estensione, è possibile la pianificazione urbanistica. In termini ancor più generali, sulla potestà di pianificazione urbanistica degli enti territoriali, si rinvia alle elaborazioni di A. Andreani, *Note in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale e sulla piattaforma continentale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1969, 440 ss.; M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986; F. Roversi Monaco, G. Caia, *Opere a mare e poteri urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 1988, 3-4, 513 ss.; G. Angelone, *Zone marittime e disciplina urbanistica*, in *Studi in onore di Antonio Lefebvre d'Oviedo*, Milano, 1995, 25 ss., Id., *Lo jus aedificandi sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in *Studi in Onore di Gustavo Romanelli*, Milano, 1997, 29 ss.

¹²⁵ R. Dipace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Diritto e società*, 2017, 4, spec. 647.

¹²⁶ Si vedano, in tal senso, le sempre attuali considerazioni di F. Ledda, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, spec. 152., di G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, 1994, e di L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002.

¹²⁷ Come ha rilevato Giuseppe Pericu, nel suo *Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti*, in *Rass. giur. en. elettr.*, 1987, 2, 575 «il concetto d'interesse è «portante» nell'analisi dei fenomeni giuridici». Tuttavia, negli ordinamenti democratici e pluralisti, all'indomani e in parallelo dell'avvento di quello che Giannini ha definito lo Stato pluriclasse, è richiesto un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza o di prevalenza per alcuno di essi. Sul punto, si vedano le ricostruzioni dottrinarie di A. Pizzorusso, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972 spec. 68; G. Pericu, R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, Vol. I, spec. 21 e M. Cafagno, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. econ.*, 2019, 2, 155 ss. Sempre sul pluralismo di interessi pubblici, al pari dei diritti, il dibattito giurisprudenziale segnato dalla sentenza della Corte costituziona-

sequenza lineare che si snoda lungo un singolo iter procedimentale ma passa sempre più spesso attraverso una pluralità di azioni, poste in essere da soggetti differenti, che concorrono a realizzare un disegno unitario rispetto al fine¹²⁸».

La funzione di pianificazione dello spazio marittimo, pertanto, nel presupporre il concetto di “sistema mare” quale organico centro istituzionale di riferimento di plurimi interessi, richiede la ricerca di un adeguato livello di governo, che consenta un coordinamento forte, perché un’azione sistemica unitaria e accentrata rappresenta uno dei principali fattori abilitanti per poter favorire *sul* mare uno sviluppo economico sociale e ambientale ispirato alla sostenibilità.

Su tali aspetti, premesso che il piano di gestione dello spazio marittimo deve avere una durata di dieci anni, con possibilità di una revisione di medio termine, e atteso il suo carattere di piano integrato, ben può avere un necessario coordinamento con le scadenze climatico-ambientali degli orizzonti 2030-2050 oltre a un evidente ruolo di riferimento per i singoli piani di settore, dovendo recepire, in sede di prima applicazione, la pianificazione già esistente.

Ebbene, proprio allo scopo di definire con un disegno unitario il processo di pianificazione degli usi e delle attività afferenti lo spazio marittimo è stato istituito un «Tavolo interministeriale di coordinamento sulla pianificazione dello spa-

le n. 85/2013 ha registrato anche per gli “interessi di rango costituzionale” (viepiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) l’esigenza di ribadire che a nessuno di essi la Carta costituzionale garantisce una prevalenza assoluta sugli altri, perché la loro tutela deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell’ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione ‘totalizzante’ come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato – dal legislatore nella statuizione delle norme, dall’Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo – secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza. In virtù del principio di integrazione delle tutele – riconosciuto, sia a livello europeo (art. 11 del TFUE), sia nazionale (art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, sia pure con una formulazione ellittica che lo sottintende) – le esigenze di tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il principio si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive – rispetto al quale la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, nell’accostare dialetticamente la tutela dell’ambiente con il valore dell’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all’insegna di una nuova assiologia compositiva – ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l’esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo. Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all’interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. La piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull’uso del territorio, richiede di abbandonare il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali.

¹²⁸ In termini sistematici, quindi, l’attenzione si sposta dal singolo procedimento amministrativo alla complessa attività amministrativa necessaria per raggiungere un risultato concreto. Sul punto, nella necessaria economia del presente contributo, si rinvia alle considerazioni di teoria generale di F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, cit. spec. 84, nonché R. Dipace, *L’attività di programmazione*. cit.

zio marittimo¹²⁹», il quale, sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, definisce per ogni sotto-regione marina le linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo e l'individuazione delle aree marittime di riferimento, nonché di quelle terrestri rilevanti per le “interazioni terra-mare”.

Infatti, dalla necessità di coordinamento tra i poteri per consentire la coesistenza degli usi pubblici del mare è scaturita l'esigenza che tale gestione avvenga in un'unica sede, che li pianifichi considerando contestualmente gli interessi coinvolti e applicando le diverse discipline di settore pertinenti¹³⁰. Tale esigenza, nel corso del 2022, ha rimesso in discussione l'assetto organizzativo della pianificazione marittima, anche per fronteggiare le nuove sfide di indipendenza energetica nazionale dall'approvvigionamento estero così come tratteggiate dal piano REPower EU¹³¹.

8. *Le prospettive dimensionali dell'accentramento di funzioni del CIPOM nel piano nazionale per il mare*

Una nuova e diversa prospettiva di attuazione della strategia olistica affidata alla pianificazione marittima del “Sistema Mare”, sembra essere offerta dall'accentramento di funzioni in capo al Comitato Interministeriale per le Politiche del Mare, c.d. CIPOM, istituito dall'art. 12 del d.l. 11 novembre 2022 n. 173 pres-

¹²⁹ Istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui fanno parte un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo, della difesa, dell'istruzione e della ricerca scientifica, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

¹³⁰ M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia*, cit., spec. 3.

¹³¹ Come è noto, infatti, all'indomani dell'invasione russa dell'Ucraina, le forti ripercussioni economiche della crisi energetica hanno indotto la Commissione, nell'alveo dei sei obiettivi dell'ottavo programma d'azione per l'ambiente (entrato ufficialmente in vigore il 2 maggio 2022) all'adozione dell'iniziativa REPowerEU dell'8 marzo 2022, con il principale obiettivo nella diversificazione delle fonti energetiche per realizzare la piena indipendenza dell'Unione dai combustibili fossili russi prima del «ben prima del 2030». In tale cornice è stato quindi presentato il 18 maggio 2022 il Piano REPowerEU il quale, per porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili della Russia e affrontare la crisi climatica, è fondato sui due pilastri della diversificazione degli approvvigionamenti di gas (attraverso l'aumento delle importazioni “non russe” e l'aumento della produzione interna di biometano e idrogeno) e dalla riduzione del consumo complessivo di combustibili fossili, promuovendo l'efficienza energetica in tutti i settori (edilizia, industria, trasporti, servizi) e la generazione di energia rinnovabile, attraverso il perseguimento dei tre obiettivi strategici del risparmio energetico, della diversificazione dell'approvvigionamento e della sostituzione energetica con fonti rinnovabili, laddove, nella medesima direzione di progressiva rinuncia ai combustibili fossili, la raccomandazione del Consiglio, del 16 giugno 2022 relativa alla garanzia di una transizione equa verso la neutralità climatica, ha previsto la progressiva elettrificazione dei settori energivori con il raddoppio della capacità di generazione eolica e solare entro il 2025 e una maggiore produzione di “combustibili rinnovabili di origine non biologica” finalizzate al risparmio complessivo di almeno 170 miliardi di metri cubi di gas sul consumo annuo entro il 2030.

so la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di assicurare proprio il necessario coordinamento e la definizione degli indirizzi strategici delle politiche del mare, ferme restando le singole competenze delle amministrazioni coinvolte nel “governo del mare”.

Il CIPOM, infatti, rappresenta un organo collegiale di coordinamento istituzionale tra i vari ministeri competenti per delineare le nuove politiche marittime¹³² al quale lo stesso art. 12 del d.l. 173/2022 ha demandato l'importante e significativa funzione di elaborazione e approvazione del Piano nazionale del mare, contenente gli indirizzi strategici in materia di tutela e valorizzazione della risorsa mare (dal punto di vista ecologico, ambientale, logistico ed economico); di valorizzazione economica del mare, con particolare riferimento allo sfruttamento delle risorse energetiche (oltre che all'archeologia subacquea, al turismo, alle iniziative a favore della pesca e dell'acquacoltura); della valorizzazione delle vie del mare e sviluppo del sistema portuale; della promozione e coordinamento delle politiche volte al miglioramento della continuità territoriale da e per le isole, al superamento degli svantaggi derivanti dalla condizione insulare e alla valorizzazione delle economie delle isole minori; dalla promozione del sistema-mare nazionale a livello internazionale (in coerenza con le linee di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane); nonché della valorizzazione del demanio marittimo, con particolare riferimento alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Ebbene, la prospettiva di maggior interesse del Piano nazionale del mare (nelle more di conclusione definitiva della procedura di formazione dei vari piani di gestione dello spazio marino per l'Italia, ancora in essere nonostante il termine ultimo di attuazione della direttiva 89/2014 fosse tarato al 31 marzo 2021) è rappresentata proprio dal suo orizzonte temporale di validità, a cadenza periodica triennale, che suggerisce una sua più duttile conformazione e modulazione dei vari aspetti geo-politici (rispetto alla staticità dei piani di gestione dello spazio marittimo che hanno valenza decennale) con particolare riferimento al ruolo

¹³² Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per le politiche del mare, ed è composto dalle Autorità delegate per le politiche europee, le politiche di coesione e il coordinamento del PNRR e dai Ministri degli esteri, della difesa, dell'economia e delle finanze, delle imprese e del *made in Italy*, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle infrastrutture e dei trasporti, della cultura e del turismo e per gli affari regionali e le autonomie. Alle riunioni del Comitato partecipano gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto delle tematiche poste all'ordine del giorno. I Ministri possono delegare a partecipare un vice Ministro o un Sottosegretario di Stato. Alle riunioni del CIPOM, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano anche il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI). Può essere invitato a partecipare alle riunioni del Comitato, con funzione consultiva, ogni altro soggetto ritenuto utile alla completa rappresentazione degli interessi coinvolti e delle questioni trattate.

strategico di risoluzione preventiva dei potenziali conflitti d'uso marittimo e, ove possibile, creare sinergie compatibili tra differenti settori, indispensabile per poter pianificare poi nel dettaglio la gestione effettiva dello spazio marittimo a garanzia della protezione della biodiversità e della sicurezza energetica nei due orizzonti temporali del PNIEC (2030) e del Piano per la transizione ecologica (2050), tutto ciò, anche favorendo uno sviluppo del mare nella triplice dimensione della sostenibilità ambientale-sociale-economica, nel rispetto della Strategia Europea sulle rinnovabili *offshore* e della stessa Agenda ONU 2030.

In questo senso, una conferma di diritto positivo è offerta dall'art. 1 co. 4 del D.M. 8 marzo 2023, laddove demanda al CIPOM di monitorare l'attuazione del Piano del mare e di aggiornarlo annualmente «in funzione degli obiettivi conseguiti e delle priorità indicate anche in sede europea, adottando le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi», potendo adottare, entro il 31 maggio di ogni anno, un rapporto sulla propria attività e sullo stato di attuazione del Piano che contiene, altresì, una valutazione sulle tendenze in atto in materia di politiche del mare.

Ad ogni modo, nel corso del 2022, in risposta alle perturbazioni dei mercati energetici conseguenti al conflitto russo-ucraino, sono state rimesse seriamente in discussione alcune articolazioni delle attribuzioni di competenze amministrative in materia energetica, con l'istituzione di un centro decisionale apparentemente accentrato nel Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che però dovrà condividere la strategia marittima con il neo-istituito Ministero della protezione civile e delle politiche del mare.

Questa considerazione, che si somma alla potenziale (e niente affatto scontata) sovrapposizione tra il piano nazionale del mare e i piani di gestione dello spazio marittimo, ri-solleva il problema pubblicistico generale di individuare la puntuale “dimensione pianificatoria”, ovvero la corretta delimitazione dello spazio da pianificare, laddove, come è stato già osservato, la necessità di un esatto dimensionamento, da compiere secondo concreti riferimenti alla «situazione degli uomini e delle cose¹³³», pone in evidenza che «una buona pianificazione è nient'altro che una fase del divenire della funzione amministrativa, intesa, quest'ultima espressione, nel senso ampio e realisticamente comprensivo di cor-

¹³³ G. Capograssi, *Persona e pianificazione*, in Aa.Vv., *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, in *Quaderni di Justitia*, Vol. 6, Roma, 1955, 14 ss. Inoltre, come rilevato da Giuseppe Abbamonte (op. cit.), la ricerca di regole guida per disciplinare l'uso del territorio, che è il primo elemento cui ci si deve riferire per l'organizzazione e lo svolgimento della vita umana nei suoi vari aspetti, individuali, sociali, economici, non può che partire dal diritto positivo che si è stratificato nel corso dei decenni, per motivazioni non di rado congiunturali. Spesso si è ignorato che il territorio è uno, sicché la sovrapposizione di più interventi sulla stessa zona di territorio ha indebolito la funzione di coordinamento, insita in ogni tipo di piano, atrofizzandone la funzione propulsiva dell'economia che è la motivazione di fondo di ogni programmazione, sia dell'uso del territorio che, immediatamente, dei rapporti socio-economici.

rispondenza biunivoca tra comunità ed apparati¹³⁴». Questa corrispondenza biunivoca si riflette sulle dimensioni geografiche e temporali del piano, a loro volta condizionate dalla situazione dello spazio e dall'accelerazione maggiore o minore delle vicende socio-economiche e politiche sul mare.

In ultima analisi, è proprio il «problema della dimensione¹³⁵» che impone di ricostruire la possibile delimitazione della porzione di mare che tenga conto delle differenze giuridiche e geografiche già riscontrate tra acque territoriali, zona contigua e alto mare, perché questa delimitazione, lascerebbe presagire come, in tale ambito, potrebbero essere proprio i piani di gestione dello spazio marittimo, rientranti nella tipologia dei “superpiani¹³⁶” a disegnare un quadro integrato nel quale i piani di settore¹³⁷, potranno sicuramente definire i loro sub-obiettivi e le eventuali azioni settoriali da intraprendere per localizzare e cantierare tutte le iniziative dirette all'effettivo raggiungimento degli obiettivi ambientali, di transizione e sicurezza energetica¹³⁸, necessitando, però, di una sintesi istituzionale con gli altri piani nazionali energetici e climatici.

¹³⁴ G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, cit.; sul punto, si veda anche R. Di Pace, *L'attività di programmazione come presupposto di decisione amministrative*, in *Dir. e soc.*, 2017, 4, 647 ss.; M.R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto giuridico dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 2, 297 ss.

¹³⁵ La rilevanza del momento programmatico nell'ambito dell'esercizio dell'attività amministrativa, infatti, emerge anche dalle considerazioni di D. Sorace, *Atto amministrativo* (voce), in *Enc. Dir.*, 2010, 49, laddove coglie la difficoltà di differenziare programmazione, indirizzo politico e atti di amministrazione e afferma che spesso gli apparati che hanno il compito di indicare spesso non vogliono o non possono dare indicazioni tali da esaurire le scelte possibili tra i diversi interessi e, quindi, da lasciare spazio alla sola esecuzione. Da ciò deriva che con interventi successivi, anche di apparati differenti si diano indicazioni via via più precise, senza tuttavia arrivare al punto in cui residui solo l'attività di esecuzione. Sul ruolo della fase programmatica come «fattore di prefigurazione e di anticipazione delle scelte dei pubblici poteri e, in quanto tale, come fattore di limitazione o di conformazione della successiva attività amministrativa» si veda anche M.S. Giannini, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, spec. 140 e F.G. Scoca, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. Dir.*, agg. Vol. VI, Milano, 2002, 79 ss. e G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni: linee evolutive*, Bologna, 2019.

¹³⁶ Al pari del Piano di bacino previsto dall'art. 65 del d.lgs. n. 152/2006 e del Piano paesaggistico, previsto dall'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004.

¹³⁷ Tra i piani, di cui la pianificazione marittima dovrà tener conto rientrano, a mero titolo di esempio, i piani regolatori portuali, i piani paesaggistici, i piani regionali di gestione del demanio marittimo e di zone di mare territoriale adottati da alcune Regioni come forma attuativa, in assenza di disciplina statale, della gestione integrata della zona costiera, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa. In prima applicazione, essi devono essere inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3), cioè non solo “presi in considerazione”, ma più propriamente “inglobati” negli stessi, pur con le modifiche necessarie ad armonizzarli all'indicato livello superiore. Una volta elaborato il piano di gestione dello spazio marittimo, invece, sarà esso a divenire il riferimento per i singoli piani di settore, disegnando la cornice entro la quale questi ultimi potranno collocare i propri obiettivi e le proprie azioni specifiche.

¹³⁸ Si veda, in tal senso, la previsione dell'art. 5 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, c.d. Decreto Aiuti, dettata dalla necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento di gas ai fini della sicurezza energetica nazionale e accelerare l'affrancamento dalle forniture estere, per la quale, fermi restando i programmi di decarbonizzazione del sistema energetico nazionale, le opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale mediante “unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione” da allacciare alla rete di trasporto esistente, incluse le connesse infrastrutture, costituiscono interventi strategici di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e pre-

9. *Pianificazione energetica marittima e Green Deal europeo: la possibile sintesi energetico-istituzionale del PNIEC*

La Commissione europea, nella sua relazione del 3 maggio 2022 sullo stato di attuazione della direttiva 2014/89 (COM(2022) 185 final¹³⁹) ha evidenziato come la pianificazione dello spazio marittimo ben possa rappresentare uno strumento di accelerazione della transizione ecologica per il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal* europeo per l'economia circolare lo sviluppo sostenibile dei mari (anche) a garanzia di affrancamento energetico dalla dipendenza estera¹⁴⁰.

Il questo senso, sebbene il ruolo strategico della pianificazione dello spazio marittimo fosse già stato rimarcato nella precedente comunicazione della Commissione del 17 maggio 2021 sul nuovo approccio per un'economia blu sosteni-

vedono una serie di deroghe alla normativa della contrattualistica pubblica, l'esenzione e semplificazione procedurale per le valutazioni ambientali oltre a un consistente contenimento dei tempi d'autorizzazione mediante la nomina di commissari governativi.

¹³⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9048-2022-INIT/it/pdf>.

¹⁴⁰ Il tema della transizione ecologica, nel senso giuridico del termine, abbraccia una moltitudine di interessi pubblici intimamente connessi al conseguimento degli ambiziosi obiettivi dell'Agenda Onu 2030, perché i temi della sostenibilità ambientale, del contenimento delle emissioni clima alteranti, della promozione dell'efficientamento energetico, oltre alla dimensione dei risvolti prettamente ambientali, concorrono a contenere i consumi di energia, realizzando l'auspicato risparmio energetico che, unito alla promozione delle energie rinnovabili, consentirà l'affrancamento dalla leva geo-politica dell'energia sullo scacchiere internazionale. Non secondaria, la sfida della progressiva de-carbonizzazione dell'apparato produttivo europeo, orientato alla neutralità climatica per il 2050 e alla riduzione delle emissioni al 2030 del 55%, ha costituito anche il riferimento politico per l'elaborazione degli investimenti e delle riforme in materia di transizione verde del PNRR, figurandone tra i principi fondamentali base enunciati dalla Commissione UE nella Strategia annuale della Crescita sostenibile - SNCS 2021 (COM(2020) 575 final). In quest'ultimo senso, l'auspicato cambio di paradigma produttivo alla realizzazione dell'economia circolare, è stato già esaminato dalla dottrina nella sua duplice componente di economia "del riciclo" e di "economia circolare organica", che attiene al piano dell'organico, ossia dei prodotti naturali-rinnovabili e realizzati a partire da materie naturali-rinnovabili. In tale ultima prospettiva "organica", si tenta di progettare materiali e prodotti a partire da risorse naturali, in modo che al momento del loro fine vita costituiscano non un *vulnus* per l'ambiente ma un vero e proprio *plus*. Sul punto, si rinvia a F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 170; Id., *Economia circolare (diritto pubblico)* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VIII, Torino, 2021, 161. Nella consapevolezza della necessaria economia del presente contributo, per l'evoluzione sul dibattito dell'emersione dell'interesse ambientale in senso giuridico, senza alcuna premessa di esautività su di un tema così vasto, si rinvia ai contributi della dottrina classica di M.S. Giannini, *Ambiente: saggio su diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, di U. Pototshnig, *Strumenti giuridici per la difesa della natura*, in *Foro amm.*, III, 1970 e di E. Capaccioli, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, III, 1970, 299 ss.; F. Merusi, *Prospettive per una gestione pubblica dell'ambiente*, in *Pol. dir.*, 1975, 57 s. F. Benvenuti, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. giur.*, 1982, 255 ss. Cfr. inoltre le voci sistematiche di E. Capaccioli, F. Dal Piaz, *Ambiente (tutela dell')* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, App., Torino, 1980, 257 ss.; G. Pericu, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo* (voce), *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 189 ss. Non da ultimo, cfr. F. Spantigati, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 236; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; F. Fracchia, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, 2013; Id., *Environmental Law. Principles, Definitions and Protetico Models*, Napoli, 2015, G. Rossi, *La "materializzazione" del diritto ambientale*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017.

bile nell'UE (COM(2021) 240 final¹⁴¹), è però nella risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2022 sulla Strategia europea per le energie rinnovabili *offshore* (2021/2012-INI¹⁴²) che la pianificazione dello spazio marittimo ritrova la sua autonomia dimensionale di strumento essenziale e consolidato per facilitare lo sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili marittime, laddove, anche grazie al fotovoltaico galleggiante, è ormai possibile sfruttare la superficie dell'acqua per generare energia solare, con le installazioni solari marittime che presentano interessanti potenzialità economiche e industriali¹⁴³.

Infatti, nell'ambito delle possibili utilità energetiche ricavabili dal mare e per consentire agli Stati membri di continuare a tener conto degli obiettivi ambiziosi del *Green Deal* europeo nei loro piani di gestione dello spazio marittimo, appare evidente che la pianificazione dello spazio marittimo prevista dalla direttiva 89/2014 debba essere integrata dalle previsioni della direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, soprattutto in funzione delle singole specificità locali (in termini di condizioni climatiche, paesaggistiche e ambientali) permettendo agli Stati di individuare con precisione i nuovi spazi marittimi da destinare alla produzione rinnovabile per allineare la singola strategia energetica nazionale agli obiettivi europei.

In questo senso, l'allineamento dei piani di gestione dello spazio marino con i piani energetici e climatici nazionali, può rappresentare proprio quella "operazione amministrativa" di ricerca di un risultato amministrativo unitario, necessaria a sterilizzare il rischio di incompatibilità funzionale nella ripartizione dello spazio marittimo¹⁴⁴, che impone la ricerca di soluzioni di coordinamento e di

¹⁴¹ Laddove evidenzia che maggiore è la domanda di utilizzo dello spazio marittimo, tanto più fondamentale è la pianificazione di tale spazio. La pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento essenziale per prevenire conflitti tra priorità politiche e conciliare la conservazione della natura con lo sviluppo economico. In questo senso, l'economia blu può contribuire alla neutralità in termini di emissioni di carbonio attraverso lo sviluppo di energie rinnovabili prodotte in mare (*offshore*) e rendendo più ecologici i trasporti marittimi e i porti. Le energie rinnovabili *offshore* potrebbero contribuire a raggiungere questi obiettivi e generare un quarto dell'energia elettrica dell'UE nel 2050, principalmente (ma non solo) attraverso l'energia eolica *offshore*. Un mix energetico sostenibile negli oceani dovrebbe comprendere (oltre alle turbine eoliche *offshore* fissate al fondale) i parchi eolici galleggianti, l'energia termica e l'energia del moto ondoso e delle maree, tutte tecnologie emergenti che dovrebbero raggiungere la fase commerciale entro dieci anni. Per accelerarne lo sviluppo, nel 2020 la Commissione ha pubblicato una nuova strategia dell'UE per le energie rinnovabili *offshore* che punta a moltiplicare di cinque volte la capacità delle energie rinnovabili *offshore* entro il 2030 e di trenta volte entro il 2050, cui si rinvia per gli approfondimenti consultabili su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021DC0240>

¹⁴² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0032_IT.pdf.

¹⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Strategia dell'UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili *offshore* per un futuro climaticamente neutro» (COM(2020) 741).

¹⁴⁴ Infatti, il regolamento (UE) 2018/1999 impone agli Stati membri di presentare i loro piani nazionali per l'energia e il clima entro il 31 dicembre 2019 e di presentare relazioni sullo stato di attuazione ogni due anni; la direttiva 2014/89/UE ha invece imposto agli Stati membri di elaborare i piani per la gestione dello spazio marittimo entro il 31 marzo 2021; il rischio di incompatibilità tra i piani nazionali per l'energia e il clima e i

raccordo tra i diversi poteri e i diversi procedimenti prodromici alla realizzazione dei contestuali obiettivi di mitigazione, adattamento e contrasto ai cambiamenti climatici, la preservazione della biodiversità e la tutela delle risorse ittiche, la riduzione dell'inquinamento, la logistica navale sostenibile la transizione energetica, oltre ad attività e i consolidati usi pubblici del mare quali l'acquacoltura, la pesca e la garanzia di sicurezza dei trasporti marittimi.

Pertanto, se la finalità del piano di gestione dello spazio marittimo è quella di fornire indicazioni di livello strategico e di indirizzo per ciascuna area marittima individuata e declinate nelle possibili sub-aree (da utilizzare anche quale riferimento per altre azioni di pianificazione di settore o di livello locale), tuttavia, il suo carattere di piano sovraordinato e la sua prevalenza e inderogabilità rispetto agli altri atti pianificatori e programmatori o da singoli provvedimenti amministrativi (concessioni o autorizzazioni), appare allora idoneo a garantire chiarezza e certezza giuridica degli usi dello spazio marittimo per gli operatori economici, attraverso il coordinamento di diversi atti amministrativi di regolazione di attività che si svolgano in mare o che siano comunque capaci di avere un impatto sullo spazio marittimo, soprattutto alla luce della previsione generale che, almeno in sede di prima applicazione dei piani di gestione, gli altri piani potenzialmente impattanti debbano essere "inglobati" e, eventualmente, modificati per garantirne l'armonizzazione¹⁴⁵.

In tale ambito, pertanto, appare sicuramente interessante la prospettiva di integrazione futura con le previsioni dell'abrogato Piano per la Transizione Ener-

piani per la gestione dello spazio marittimo sottolinea la necessità di allineare la direttiva sui piani per la gestione dello spazio marittimo e il regolamento sui piani nazionali per l'energia e il clima, nonché altre normative europee pertinenti, imponendo gli Stati membri di coordinare e definire immediatamente piani per lo sviluppo *offshore* per il 2030 e dopo il 2030.

¹⁴⁵ In questo senso, si veda la Proposta di Piano di gestione dello spazio marittimo Adriatico (spec. p. 33), laddove, relativamente alle fonti fossili presenti nell'area in forma di idrocarburi gassosi, il Piano tiene conto del processo in atto per la definizione del Piano per la Transizione Energetica Sostenibile delle Aree Idonee (PiTESAI) nelle more della definizione delle sue previsioni finali. Per le concessioni dell'Adriatico centro-settentrionale (Emilia Romagna, Marche e Abruzzo) ricadenti entro le 12 miglia dalla linea di costa o dal perimetro esterno di aree marine e costiere protette, il Piano per lo Spazio Marittimo prevede la possibilità di mantenere lo sfruttamento fino a esaurimento dei giacimenti, riducendo i conflitti ed aumentando le sinergie con altri settori dell'economia del mare. Per le aree *offshore*, il Piano prevede un approccio analogo allo sfruttamento dei giacimenti a mare entro le 12 miglia, ugualmente nelle more della definizione delle previsioni finali del PiTESAI. Inoltre, nelle zone marine minerarie aperte alla prospezione, all'esplorazione e alla coltivazione di idrocarburi A, B, D e F, depurate delle aree con vincoli assoluti di cui all'art. 6, co. 17 del d.lgs. 152/2006 e all'art. 4 della legge 9 gennaio 1991 n. 9, è attualmente mantenuta la possibilità di presentare istanze di ricerca e di concessione e proseguire le attività di ricerca avviate. Tuttavia, gli obiettivi europei di decarbonizzazione al 2050 rendono incoerente lo scenario di apertura di nuove zone minerarie marine oltre alle attuali ed è inoltre auspicato che si chiudano tutte le zone marine che non sono state mai aperte alla ricerca e alla coltivazione degli idrocarburi e le zone marine aperte ove però non è stata mai presentata alcuna istanza relativa alle attività minerarie. Nell'ambito della dismissione delle piattaforme a valle della loro chiusura mineraria, il Piano per lo Spazio Marittimo intende promuovere la riconversione di tali infrastrutture per altri usi, quali il supporto alla produzione, trasformazione e stoccaggio di energia da fonti rinnovabili in mare, la creazione di aree di 'tutela biologica' e/o di siti di interesse per il turismo e la pesca subacquea, l'acquacoltura e la ricerca marina.

getica Sostenibile delle Aree Idonee, c.d. PiTESAI¹⁴⁶, laddove in seguito all'approvazione del Piano di gestione dello spazio marittimo dovranno essere trasposti gli indirizzi, le raccomandazioni e le previsioni in esso contenute in coerenza con gli obiettivi strategici di approvvigionamento energetico¹⁴⁷.

Per questa integrazione, anche al fine di verificare se sussistano sinergie o antagonismi sia tra obiettivi e misure interne al piano, sia tra obiettivi e misure con altri piani, programmi e strategie, le linee guida già risolvono il problema della tutela dell'affidamento per gli usi energetici marittimi già "acquisiti"¹⁴⁸, raccomandando di assicurare altresì «una razionale pianificazione localizzativa degli impianti *off-shore*, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati ed attenta ai valori paesaggistici costieri¹⁴⁹».

A livello di sistema, quindi, poiché il principio generale in base al quale l'individuazione degli obiettivi strategici della pianificazione marittima (evidenziato nella prefazione delle linee guida) impone di tener conto degli obiettivi di sostenibilità ambientale pertinenti agli ambiti territoriali interessati dal processo di pianificazione¹⁵⁰, una possibile sintesi istituzionale tra i diversi strumenti di pianificazione ben può essere rappresentata dal Piano nazionale integrato per l'energia

¹⁴⁶ Le sentenze del Tar del Lazio n. 2858 e n. 2872 del 12 febbraio 2024 hanno definitivamente annullato il PiTESAI per motivi formali, perché l'allora Ministero della transizione ecologica, invece di procedere, come prescritto dall'art. 11-*ter* della legge 11 febbraio 2019, n. 12, all'individuazione delle aree "idonee" all'esercizio delle attività minerarie sulla base di una preventiva valutazione sito-specifica delle singole situazioni, ha proceduto a una individuazione di tipo residuale, applicando, sul territorio interessato dal Piano, una serie di "fattori escludenti" prestabiliti in via generale, astratta e trasversale, talvolta neppure compiutamente graficizzati nel piano medesimo, evidenziando, altresì, come la natura astratta dei vincoli ha illegittimamente interessato concessioni già in essere, dando vita a divieti di estrema estensione e rigidità.

¹⁴⁷ Come si evince dalla Proposta di Piano di gestione dello spazio marittimo Adriatico (spec. p. 26) relativamente al settore energetico, il Piano per lo Spazio Marittimo dell'Area Adriatica si propone di contribuire agli obiettivi europei in tema di decarbonizzazione. A tal fine il Piano intende favorire lo sviluppo di fonti rinnovabili in mare, tenendo conto del potenziale energetico presente, delle caratteristiche delle aree marine e dei loro fondali, delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche, dell'interazione con altri su presenti o attesi. Relativamente alle fonti fossili, presenti nell'area in forma di idrocarburi gassosi, il Piano tiene conto del processo in atto per la definizione del PiTESAI e, nelle more della definizione delle previsioni finali di quest'ultimo, prevede di mantenere lo sfruttamento fino a loro esaurimento dei giacimenti con concessioni di coltivazione vigenti, in modo sicuro per l'uomo e per l'ambiente, riducendo i conflitti e aumentando le sinergie con altri settori dell'economia del mare.

¹⁴⁸ L'art. 19.2 delle linee guida sul "Quadro di coerenza - Piani e programmi esistenti a tutte le scale di gestione e pianificazione" prevede espressamente che in sede di prima approvazione, e successivamente in sede di revisione, devono essere indicate le autorizzazioni di infrastrutture per l'approvvigionamento energetico e i titoli minerari rilasciati o in corso di rilascio, e per ciascuno dei titoli minerari di prospezione ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi il piano deve recepire la durata massima, comprensiva delle proroghe previste per legge. In questo senso, al Ministero delle infrastrutture è demandato di effettuare la ricognizione iniziale degli atti e delle ordinanze dell'Autorità marittima, dei programmi e processi di pianificazione e di gestione degli usi e degli spazi marittimi prescritti dalla legislazione vigente ed esistenti a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale e delle esistenti valutazioni ambientali strategiche.

¹⁴⁹ Cfr. l'art. 3, co. 4 delle linee guida.

¹⁵⁰ Così come previsto dall'art. 3 delle stesse linee guida, nell'individuazione degli obiettivi strategici dovrà essere assicurata la coerenza con gli obiettivi ambientali, secondo quanto previsto dalla direttiva 2008/56/

e il clima¹⁵¹, dove sono stabiliti gli obiettivi nazionali tarati al 2030 sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulla riduzione delle emissioni di Co2, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, interconnessioni, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo e mobilità sostenibile.

Proprio sulla promozione delle energie rinnovabili *offshore*, dati i tempi lunghi di realizzazione dei relativi progetti infrastrutturali, la direzione strategico-temporale tarata al 2030 per il PNIEC (così come corroborato dalle previsioni al 2050 del Piano nazionale sulla transizione ecologica), può offrire un contributo significativo al conseguimento degli ambiziosi obiettivi climatici europei. Oltretutto, la rapida diffusione e su larga scala dell'energia rinnovabile è stata posta anche al centro del piano REPowerEU, nel più ampio contesto dell'iniziativa europea che mira a porre fine alla dipendenza estera dai combustibili fossili.

Infatti, per conseguire l'auspicata capacità di installazione di 30/40 gW di energie rinnovabili *offshore* entro il 2050, sarà necessario individuare e impegnare un numero molto maggiore di siti di produzione di energia rinnovabile *offshore* e di connessione alla rete di trasmissione dell'energia elettrica nazionale. Alle autorità nazionali, pertanto, è stato demandato di pianificare in anticipo gli interventi infrastrutturali a lungo termine, valutandone la sostenibilità ambientale, sociale ed economica e garantendone la coesistenza con altre attività e usi pubblici del mare, come la pesca, l'acquacoltura, il trasporto marittimo, il turismo, la difesa della libertà della navigazione.

In quest'ultimo senso, poiché come anticipato la pianificazione dello spazio marittimo rappresenta quello strumento essenziale e consolidato per anticipare i cambiamenti, prevenire e attenuare i conflitti tra le priorità politiche equi-ordinate (e allo stesso tempo, creare sinergie tra settori economici senza pregiudicare l'ambiente e il territorio¹⁵²), nella inevitabile gerarchia degli strumenti di pianificazione, gli obiettivi di sviluppo e promozione delle energie rinnovabili *offshore*, previsti anche dai piani di gestione dello spazio marino, possono ritrovare una

CE (direttiva quadro per la strategia marina) recepita con d.lgs. 190/2010 (allegato 1), adottati con D.M. 17 ottobre 2014.

¹⁵¹ L'ordinamento giuridico italiano ha visto, nell'ambito dell'architettura istituzionale dell'Unione dell'energia, la pubblicazione del PNIEC il 21 gennaio del 2020. In attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia, il PNIEC è stato inviato nel gennaio del 2020 alla Commissione europea e recepisce le novità contenute nel Decreto Legge sul Clima nonché quelle sugli investimenti per il *Green New Deal* previste nella Legge di Bilancio 2020. Sul PNIEC italiano la Commissione europea si è pronunciata il 14 ottobre 2020.

¹⁵² La direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo ha imposto a tutti gli Stati membri costieri di presentare alla Commissione europea i piani nazionali di gestione dello spazio marittimo entro il 31 marzo 2021. I piani sono soggetti a valutazione ambientale strategica ai sensi della direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS) e alle ulteriori valutazioni imposte dalle direttive Habitat e Uccelli, al fine di garantire la protezione dei siti Natura 2000 e delle specie protette. Tali procedure dovrebbero consentire di evitare e ridurre i potenziali impatti negativi sull'ambiente naturale in una fase molto precoce del processo di pianificazione.

loto fonte sovra-ordinata proprio nel PNIEC che, a livello di sistema energetico nazionale, oltre a definire le modalità di promozione di energia a maggiore contenuto di innovazione, può anche offrire alla dimensione energetica marittima rinnovabile quel necessario e indispensabile coordinamento con i Programmi di cooperazione territoriale europea del settennato 2021-2027¹⁵³ in armonia con le altre previsioni energetiche a valenza su tutto il restante “territorio nazionale”.

Inoltre, se l'altro grande principio di fondamentale importanza nella pianificazione marittima è quello della «coerenza dei piani con gli accordi internazionali già sottoscritti dall'Italia», appare allora particolarmente significativa la circostanza che, ad esempio, nella proposta di Piano di gestione dello Spazio Marittimo per l'area marittima adriatica (ancora in corso di definizione), il limite spaziale orientale della sua estensione geografica sia stato delimitato in perfetta coincidenza con i limiti della piattaforma continentale, già formalmente concordata con gli altri Stati rivieraschi confinanti¹⁵⁴.

Pertanto, considerato anche che l'effettivo godimento delle energie rinnovabili generate *offshore*, è strutturalmente dipendente dal suo utilizzo *onshore*, volendo tentare di soddisfare quel bisogno giuridico di un 'dove' applicativo, appare necessario procedere attraverso la contestualizzazione della cerniera di interazione terra-mare, individuando e perimetrando la zona di ri-espansione delle prerogative di sovranità statale che si irradiano dalla terraferma.

10. *L'irradiazione giuridica della sovranità territoriale nell'interazione terra-mare: l'ambito onshore della portualità allargata*

A livello normativo, le “interazioni terra-mare” sono definite come le «interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri¹⁵⁵».

L'ambivalente e vicendevole impatto tra attività terrestri e attività marine, strettamente correlate tra loro, impone perciò di ricostruire il cardine dell'interazione funzionale terra-mare in un possibile nuovo epicentro dell'economia energetica marittima, focalizzando l'analisi proprio sulle potenzialità del “bene porto”.

¹⁵³ Per garantire il successo della pianificazione e della diffusione delle energie rinnovabili *offshore* su vasta scala, infatti, sarà necessario rafforzare la cooperazione regionale, anche attraverso i quadri di cooperazione delle strategie macroregionali dell'UE.

¹⁵⁴ In tal senso, si vedano gli accordi precedentemente siglati dall'Italia con la Jugoslavia nel 1969, con l'Albania nel 1992 e con la Grecia nel 1977 e 2020.

¹⁵⁵ *Ex art. 3, co. 1, lett. f. del d.lgs. 201/2016.*

Nell'ambito portuale, infatti, è immanente una storica rilevanza pubblicistica¹⁵⁶ che continua la sua evoluzione, in parallelo allo *Zeitgeist* marittimo, aprendosi alla "portualità allargata" che ricomprende funzioni complementari, serventi e accessorie alla tradizionale funzione logistica di transito e smistamento delle merci, anch'essa entrata in crisi, dopo che con l'avvento dei *container* e degli imbarchi in modalità *Roll on-Roll off* è stata soppiantata l'originaria funzione prettamente emporiale dei porti¹⁵⁷.

In questo senso, con l'estensione della sua nuova vocazione intermodale e logistica, il porto può diventare anche un polo strategico di approdo dell'energia rinnovabile generata *offshore*, per la connessione alla rete elettrica *onshore* e agli

¹⁵⁶ Come già evidenziato in altri miei studi, la dottrina ha rimarcato che nell'ambito portuale è immanente una storica rilevanza pubblicistica, volta a definire e rimarcare l'apparenza delle aree portuali ad un regime proprietario differenziato e l'annessa integrale (*rectius* ormai semi-integrale) sottoposizione al diritto amministrativo, le origini della quale risalirebbero addirittura ad Ulpiano e alla tradizione romanistica di considerare l'esercizio delle imprese di navigazione «in sommo grado all'interesse della cosa pubblica» (secondo il noto richiamo al Digesto 14.1.1.20, *ideo autem ex voluntate in solidum tenentur qui habent in potestate exercitorem, quia ad summam rem publicam navium exercitio pertinet*), occorre tuttavia rilevare che, nonostante l'intervenuta riforma in chiave pro-concorrenziale, come rilevato dalla stessa giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. IV, sent. 26 settembre 2013 n. 4768) interessano la gestione portuale dalla realizzazione delle infrastrutture, alla polizia portuale, alla gestione dei servizi, all'utenza, al personale portuale, alla sicurezza, trattandosi «di una disciplina che abbina sia aspetti pubblicistici che aspetti strettamente privatistici della navigazione marittima, nell'ambito della quale la disciplina nazionale, sfuma la sua rilevanza in favore delle norme di carattere comunitario ed internazionale». Sulla sottoposizione dei porti al diritto amministrativo, si veda il contributo di D. Maiorana, *Navigazione*, nel *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. Orlando, VII, pt. II, Milano, 1914, 236 ss. e l'elaborazione di V. Ferrantelli, *La disciplina giuridica dei porti interni*, in *Corti Br. V*, 1967, 162; G. Siriani, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981; Cfr. sul punto, A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2009. Per ulteriori approfondimenti, sia consentito rinviare ancora al mio *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi*, cit.

¹⁵⁷ Sull'evoluzione del sistema portuale si vedano le ricostruzioni di M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017; A. Crismani, *Competizione cooperativa tra modelli portuali differenziati*, in *Riv. dir. nav.*, 2015, 1, 161 ss.; A. Crismani, B.A. Masso, *Green Ports: strumenti e misure*, cit.; G. Pericu, *Porto (navigazione marittima)* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1985, 424 ss.; Id., *L'intervento dello Stato nel settore della marina mercantile (armamento e cantieristica)*, in F. Merusi (a cura di), *Legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, 1974; A. Berlinguer (a cura di), *Porti, Retroporti e Zone Economiche Speciali*, Torino, 2018; S. Bologna, *Le multinazionali del mare. Letture sul sistema marittimo-portuale*, Milano, 2010; L. Cuocolo, *Il rilievo strategico dei porti tra diritto ed economia*, in *Quaderni regionali*, 2009, 925 ss. nonché l'elaborazione scientifica di G. Falzea, *Porto e funzione portuale. Premessa ad uno studio del bene porto*, Milano, 1992 e F. Benvenuti, *Ordinamento giuridico dei porti, con particolare riguardo a quelli industriali*, in *Mondo economico*, XIX, 1964, 223 ss.

interconnettori transfrontalieri¹⁵⁸, oltre che per tutta la conseguenziale logistica di manutenzione e intervento servente e associata agli impianti¹⁵⁹.

Queste possibile interazione energetica terra-mare, consente di indentificare il porto come l'unico epicentro stabile e definito di irradiazione della giurisdizione statale verso l'avan-porto spaziale marittimo, assumendo il fenomeno dell'interconnessione e dell'accesso alle energie rinnovabili prodotte in mare un diverso e autonomo rilievo pubblicistico dell'ambito portuale, perché, come rilevato anche dalla Strategia europea per le energie rinnovabili *offshore*, l'interconnessione energetica contribuirà fortemente all'ecologizzazione dei porti, anche in termini di fornitura di elettricità a servizio del *cold ironing*, per lo sviluppo delle reti dei trasporti marittimi e terrestri ispirate alla mobilità marittima sostenibile¹⁶⁰ e di un loro sviluppo come *cluster* industriali circolari, addirittura verso la futura produzione *in situ* di idrogeno rinnovabile quale macro obiettivo ascrivibile al nuovo paradigma del "porto verde"¹⁶¹.

¹⁵⁸ Al considerando 22 della Strategia europea per le energie rinnovabili *offshore*, il Parlamento europeo sottolinea la necessità di investimenti nelle infrastrutture per sostenere l'espansione del settore delle energie rinnovabili *offshore*, in particolare di investimenti nei porti affinché essi possano accogliere turbine e componenti di dimensioni maggiori, offrire attività di gestione e manutenzione (comprese strutture di formazione) e costruire centri di smantellamento e produzione per gli impianti eolici *offshore* galleggianti e fissati al fondale; evidenzia che le energie rinnovabili *offshore* diventeranno fondamentali per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e che occorre adottare le misure necessarie per proteggere le infrastrutture anche dagli attacchi informatici.

¹⁵⁹ In relazione al futuro ruolo dei porti per la produzione di energia rinnovabile, è significativa la posizione espressa dalla *European Sea Port Organization* in un comunicato stampa nel quale accoglie con favore l'ambizione della strategia di mobilità di raggiungere l'obiettivo di trasporto del *Green Deal* per ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 90%, lavorando anche per l'inquinamento zero nel settore portuale. L'ESPO condivide pienamente l'approccio tecnologicamente neutrale che la Commissione sta perseguendo. I porti europei possono essere un *partner* strategico per realizzare il *Green Deal* europeo, considerando l'obiettivo "porto a emissioni zero" come un incoraggiamento degli attuali sforzi che i porti europei stanno già compiendo per facilitare la riduzione delle emissioni e contribuire alla transizione energetica dell'economia europea. L'ESPO accoglie con favore a tale riguardo il riconoscimento dei porti come centri di energia pulita. Spera che questo riconoscimento sarà seguito da una strategia più specifica per assistere i porti marittimi in questo ruolo. Tale strategia dovrebbe includere il sostegno alle infrastrutture e agli impianti necessari nei porti marittimi per l'approvvigionamento e il trasporto di nuove energie, in particolare l'idrogeno, il riconoscimento del ruolo dei gasdotti e più in generale maggiori sinergie tra le politiche dei trasporti e dell'energia. La costruzione di un porto a emissioni zero dovrà coinvolgere gli sforzi condivisi e combinati di tutte le parti interessate dei trasporti, dell'industria e dell'energia nell'ecosistema portuale. Cfr. ESPO, 16 December 2020, Press Release, *EU mobility strategy paves the way for Green Deal implementation but needs a vision on seaports as engines of growth and recovery* https://www.espo.be/media/2020.12.16_Mobility%20strategy.pdf

¹⁶⁰ Come indicato nella Comunicazione della Commissione del 19 novembre 2020 dal titolo «Strategia dell'UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili *offshore* per un futuro climaticamente neutro» COM(2020)0741, nella comunicazione della Commissione dell'8 luglio 2020 dal titolo «Energia per un'economia climaticamente neutra: strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico» COM(2020)0299 e nella comunicazione della Commissione dell'8 luglio 2020 dal titolo «Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra» COM(2020)0301; la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili *offshore* offre altresì l'opportunità di produrre idrogeno rinnovabile.

¹⁶¹ Su tale paradigma, sia consentito rimandare ulteriormente il mio *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi*, cit.

Inoltre, la prospettiva di implementazione energetica delle funzioni portuali (e su tale aspetto, non sembra casuale la scelta legislativa di consentire la costituzione di comunità energetiche rinnovabili da parte delle Autorità di sistema portuale¹⁶²) trova una conferma espressa nella riscontrata necessità che l'organizzazione della pianificazione marittima tenga conto delle interazioni terra-mare mediante una coerenza fra strategie e piani marittimi con i piani terrestri nell'ambito del procedimento di gestione integrata delle zone costiere, laddove è proprio il porto che, in virtù della sua spiccata destinazione funzionale, che «rileva come distinto bene giuridico in quanto tutte le opere che lo compongono sono state artificialmente preposte agli usi pubblici del mare¹⁶³» che però, rispetto alla originaria funzione di monade emporiale, assume una rilevanza sistemica all'interno di una rete intermodale, nell'alveo della quale le tradizionali operazioni di carico-scarico-smistamento merci assumono un diverso significato economico, specie se parametrare alle nuove esigenze di contenimento dell'impatto ambientale e del contenimento dei consumi energetici.

In quest'ottica, con l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del già menzionato Comitato tecnico per la pianificazione dello spazio marittimo, a cui sono state demandate le funzioni di elaborazione dei piani di gestione «per ogni area marittima», appare significativa l'individuazione della relativa sede presso la Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali e il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, laddove, oltretutto, l'unica autorità competente per l'attuazione della direttiva 89/2014 è proprio il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (lo stesso che sovrintende, vigila e indirizza le attività istituzionali delle autorità di sistema portuale) responsabile del procedimento di pianificazione marittima e della cooperazione transfrontaliera quale soggetto interlocutore con gli altri Stati interessati, così come è sempre del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la competenza ordinaria sia nell'ambito dei diversi strumenti di programmazione infrastrutturale e logistica portuale in senso stretto, sia attraverso il Comando Generale delle Capitanerie di Porto in materia di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo¹⁶⁴.

Pertanto, questa collocazione istituzionale all'interno della Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, lascerebbe presagire come, in tale ambito, saranno proprio i piani di gestione dello spazio marittimo a divenire il riferimento generale di uniformazione per i singoli piani di settore, anche portua-

¹⁶² Il d.l. 50-2022, c.d. Decreto aiuti, all'art. 9 co. 2 consente alle Autorità di sistema portuale di costituire «anche in deroga all'articolo 6 della legge 84/94 sui porti, una o più comunità energetiche rinnovabili» ai sensi del d.lgs. 199/2021.

¹⁶³ F. Manganaro, *Il porto da "bene demaniale" ad "azienda"*, cit., spec. 249.

¹⁶⁴ G.M. Boi, *Le regole di "security" marittima e portuale e le esigenze di declinazione uniforme*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, 2, 679 ss.

le¹⁶⁵, disegnando la cornice giuridica entro la quale questi ultimi potranno collocare i propri obiettivi e le proprie azioni specifiche.

In questo senso, come già evidenziato in altri miei studi, anche ai fini di un potenziale ri-allineamento di competenze in capo alle Autorità di sistema portuale nel quadro pianificatorio energetico¹⁶⁶, sta assumendo un significato decisivo la previsione del d.lgs. 169/2016 (così come modificato dal d.lgs. 232/2017) che queste entità promuovano la redazione del Documento di Pianificazione Energetica e Ambientale del Sistema Portuale, c.d. DEASP, considerato che, ai sensi dell'art. 4-*bis* della legge 28 gennaio 1994, n. 84, la pianificazione del sistema portuale «deve essere rispettosa dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale, in coerenza con le politiche promosse dalle vigenti direttive europee in materia» e che, proprio a tale scopo, le Autorità di sistema portuale promuovono la redazione del documento di pianificazione energetica e ambientale del sistema portuale «con il fine di perseguire adeguati obiettivi, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni di CO₂».

La riscontrata esigenza di coordinamento pianificatorio, che per espressa previsione delle linee guida è riservato ai piani di gestione dello spazio marittimo, servirà per contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, con lo sviluppo di proposte, direttive e raccomandazioni per un processo operativo e transfrontaliero di pianificazione marittima che promuova anche «la qualità progettuale degli interventi di ampliamento e/o adeguamento delle aree portuali, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici del rapporto di inter-visibilità terra-mare¹⁶⁷».

Come già evidenziato, inoltre, i piani per la gestione dello spazio marittimo dovranno essere compatibili con le tendenze marittime future, compresi i nuovi flussi di traffico, le nuove rotte di navigazione e le maggiori dimensioni delle navi, e dovranno garantire, nell'attività di zonizzazione tra usi marittimi prevalenti e secondari, la coesistenza delle infrastrutture energetiche *offshore* con le rotte dei trasporti navali, l'industria della pesca, i sistemi di separazione del traffico, le zone di ancoraggio, l'accesso e le attività delle navi e lo sviluppo portuale.

¹⁶⁵ Come i piani regolatori portuali, i piani regionali di gestione del demanio marittimo o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo.

¹⁶⁶ A livello di pianificazione e di programmazione, appare rilevante il tema della coerenza esterna dei singoli piani, sia di tipo orizzontale con gli altri piani settoriali equi-ordinati, sia di tipo verticale con i piani di coordinamento sovraordinati. In questo senso, rileverebbe l'esigenza di coerenza del DEASP con gli altri strumenti quali il Piano energetico regionale; il Programma di sviluppo rurale 2014-2020; il Piano regionale delle infrastrutture di trasporto, di mobilità delle merci e della logistica (PRITMML); a livello verticale di pianificazione territoriale regionale: Piano urbanistico regionale generale (PURG) e Piano del governo del territorio (PGT); Piano paesaggistico regionale (PRP); Piano Regionale di qualità dell'aria.

¹⁶⁷ Cfr. l'art. 3, co. 3 lett. j delle linee guida.

Ebbene, considerato altresì che alle autorità di sistema portuale è demandato di svolgere tutte le funzioni stabilite dall'art. 6 l. 84/1994 (tra le quali la lett. E menziona la «amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione») è verosimile dedurre, o quanto meno auspicare *iure condendo*, il superamento delle maggiori criticità giuridiche dell'efficientamento portuale e dello sfruttamento dell'energia marittima le quali, al netto delle complessità ingegneristiche e tecnologiche, risulterebbero evidenziare ancora il limite di competenza amministrativa dell'Ente di governo del porto sulla pianificazione dello specchio d'acqua antistante le difese foranee; la sostenibilità finanziaria delle misure di intervento infrastrutturale; le criticità di natura amministrativa e ambientale delle autorizzazioni e la disponibilità di reti elettriche-infrastrutturali con capacità tecnologica adeguata da interconnettere con il retro-porto.

Il problema giuridico più evidente, semmai, è proprio l'esatta perimetrazione dell'estensione dell'ambito portuale a livello strettamente giuridico e amministrativo, soprattutto perché la dimensione spaziale della pianificazione marittimo-portuale «esterna alla circoscrizione delle autorità di sistema portuale» è stata oggetto della sentenza del 26 gennaio 2023 della Corte costituzionale, n. 6/2023, che proprio sul settore portuale, in accoglimento del ricorso della regione autonoma Friuli Venezia Giulia, ha dichiarato incostituzionale la formulazione dell'art. 5, co. 1, lett. b, l. 84/1994 (così come modificato dal d.l. 10 settembre 2021, n. 121) sulla nozione degli «ambiti portuali», normativamente intesi come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema portuale, relativamente all'inciso «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale¹⁶⁸», che si pone esattamente in linea con le considerazioni di teoria generale già evidenziate in altri miei studi, con riferimento alla complessità dimensionale della portualità sostenibile «a geometria variabile¹⁶⁹».

¹⁶⁸ Secondo la Corte, infatti, la norma dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, è costituzionalmente illegittima perché in contrasto con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà. In particolare, al punto 8.5. afferma che «la previsione – peraltro dai contorni oscuri – contrasta con la necessità che la disciplina statale “in attrazione” regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità. Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l'individuazione di tali imprecise zone, esterne tanto all'ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all'esercizio delle funzioni amministrative l'individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate».

¹⁶⁹ Sul punto, G. Befani, *L'ordinamento amministrativo-funzionale dei porti verdi*, cit.

11. *Considerazioni conclusive sulle potenzialità delle installazioni solari marittime offshore*

Volendo mettere a sistema i diversi profili evidenziati, è possibile concludere la trattazione con una gradazione di conseguenze logico-giuridiche sulla pianificazione energetica marittima, con particolare riferimento alle potenzialità offerte dalle installazioni solari marittime.

In primo luogo, appare evidente come l'installazione *offshore* di impianti energetici galleggianti rappresenti una legittima modalità di sfruttamento economico della superficie marittima, tale da configurare un nuovo uso pubblico del mare ulteriore alla pesca e alla navigazione. Pertanto, una volta "zonizzato" nei vari piani, l'*usus* energetico assume una destinazione d'uso *latu sensu* urbanistica e rappresenta una diversa modalità di esercizio del potere marittimo dello Stato. Conseguentemente, appare irrilevante e superflua ogni considerazione generale sulla natura giuridica delle singole installazioni *offshore* (dovendo questa essere scrutinate volta per volta in base alle caratteristiche tecnico-costruttive¹⁷⁰).

In secondo luogo, è possibile affermare che la natura giuridica del mare libero, scevra da qualsiasi tentativo di demanializzazione forzata, può seguitare a rimanere immutata nella disciplina offerta dalla Convenzione di Montego Bay e, di conseguenza, non occorrerà la concessione demaniale per installare impianti galleggianti in quella porzione di mare (altro discorso, invece, per le necessarie interconnessioni con la terra ferma, su cui si dirà).

In terzo luogo, con l'ubicazione delle infrastrutture energetiche oltre la formale delimitazione marittima della sfera di sovranità territoriale, è possibile legittimamente pretermettere le regioni e altri enti territoriali minori da qualsiasi ambito di intervento diretto (sia sul profilo autorizzatorio, sia sulla loro legittimazione ad agire in via contenziosa) perché le regioni non hanno soggettività di diritto internazionale in antitesi con lo Stato, unico detentore della sovranità in rapporto paritario con gli altri ordinamenti rivieraschi contermini. Conseguentemente, meritano ulteriore risalto e conferma le considerazioni della dottrina che hanno già dimostrato come «Quanto più il diritto internazionale è paritario, decentralizzato, privo di autorità, rispettoso insomma della sovranità esterna degli Stati, tanto più il diritto amministrativo si presenta diseguale, accentrato, autoritativo, ispirato insomma alla sovranità interna dello Stato¹⁷¹».

In quarto luogo, la scelta politica di localizzare impianti energetici rinnovabili ben oltre il limite delle acque territoriali consente sia di realizzare importanti

¹⁷⁰ Si veda quanto già argomentato *supra*, sub nota 87.

¹⁷¹ Trovano conferma le considerazioni di S. Battini, *Amministrazioni senza stato: profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003, spec. 6.

benefici ambientali e climatici, come il contenimento del consumo di suolo terrestre¹⁷² e l'abbattimento di emissioni, sia di ovviare ai ben noti problemi di compatibilità paesaggistica con la terra ferma o il potenziale impatto sul patrimonio archeologico subacqueo o sui siti Natura 2000 o altre aree protette. Conseguentemente, e con particolare riferimento ai moduli fotovoltaici galleggianti, la relativa installazione di impianti anche di grandi dimensioni in alto mare consente di risolvere alcune delle criticità maggiori dell'eolico in relazione ad altri interessi ambientali (si pensi all'impatto delle pale eoliche sulle rotte migratorie dell'avio fauna o alla conservazione degli habitat subacquei per le torri ancorate al fondale).

In quinto luogo, per cantierare e localizzare *offshore* gli insediamenti energetici galleggianti, oltre ai profili autorizzatori sottesi al procedimento unico¹⁷³, è richiesta una vera e propria funzione di pianificazione energetica dello spazio marittimo, laddove la potenziale (e niente affatto scontata) sovrapposizione tra il piano nazionale del mare e i piani di gestione dello spazio marittimo, risolveva il problema pubblicistico generale di individuare la puntuale "dimensione pianificatoria". Conseguentemente, nelle more dell'effettiva entrata a regime dei vari strumenti di pianificazione marittima, sarebbe utile e doveroso sintetizzare le diverse complessità pianificatorie nel PNIEC per ricostruire una possibile zonizzazione marittima che tenga conto, nella destinazione d'uso spaziale, delle differenze economiche, giuridiche e geografiche tra acque territoriali, zona contigua e alto mare e delle inevitabili "interazioni terra-mare".

In sesto luogo, le necessarie interconnessioni con la terra ferma¹⁷⁴ delle infrastrutture energetiche *offshore*, impongono di cercare una perimetrazione giuridicamente esaustiva dell'ambito d'interazione funzionale terra-mare. In questo senso, è possibile individuare proprio nell'ambito portuale uno degli elementi centrali (anche) di irradiazione della sovranità Statale, perché il territorio, nell'ambito della sua ontologica connotazione antropologica, continua a esprimere e presupporre «un ambito di signoria, che implica l'esercizio di un potere stabile su una determinata porzione di terra¹⁷⁵» e costituisce «lo spazio geografico ed insie-

¹⁷² Aspetto già evidenziato da P. Chirulli, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, cit. spec. 56.

¹⁷³ L'art. 12, co. 3, del d.lgs. 387/2003, prevede che, per gli impianti *off-shore*, incluse le opere per la connessione alla rete e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, l'autorizzazione unica sia rilasciata a seguito di procedimento unico, dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di concerto il Ministero delle infrastrutture e sentito, per gli aspetti legati all'attività di pesca marittima, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Con l'autorizzazione unica, le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e sono di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, con conseguente costituzione di un vincolo preordinato all'esproprio e ove occorra, variano allo strumento urbanistico.

¹⁷⁴ P. Chirulli, *op. cit.*, spec. 59.

¹⁷⁵ Così come evidenziato da Tomaso Perassi nel suo *Sul concetto di ente territoriale* del 1913, ora in Id., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, 1958, spec. 117.

me il fattore identitario della stessa comunità statale¹⁷⁶». Conseguentemente, rispetto alla pretese di estensione sovrana connesse alla territorializzazione marittima, il potere territoriale che vorrebbe esserne espressione diretta non ha certo trovato un nuovo spazio di manovra, semmai hanno mutato le sue forme, i suoi fini, le sue manifestazioni e le sue modalità di esercizio effettivo *sul* mare, attraverso il porto che ne rappresenta la cerniera istituzionale di promozione degli interessi economici nazionali, attraendo nella tradizionale prerogativa del «controllo marittimo¹⁷⁷» (di importanza fondamentale per la garanzia sicurezza dello spazio marino) anche la pianificazione spaziale marittima, che costituisce uno strumento essenziale della nuova strategia marittima ispirata alla sostenibilità.

È quindi possibile concludere che la naturale sintesi concettuale e dimensionale dell'interazione terra-mare non può che essere il porto, che del potere marittimo ne rappresenta lo strumento di fondamentale attuazione e uno dei suoi principali fattori componenti¹⁷⁸. Pertanto, le prospettive di implementazione di un sistema portuale improntato alla sostenibilità ambientale e le annesse criticità giuridiche riscontrabili in sede di pianificazione marittima tra i vari enti di “governo del territorio”, confermano che in tali settori è ulteriormente necessario l'intervento dei pubblici poteri per perimetrare con chiarezza la mutevole nozione di “ambito portuale” che, auspicabilmente, potrà essere interessato della pianificazione del mare Mediterraneo, in funzione di garanzia della sicurezza energetica nazionale, “*anche*” a contenimento delle emissioni clima alteranti¹⁷⁹, per finalizzare e promuovere una coesistenza organica tra le infrastrutture energetiche *offshore* e gli altri usi pubblici del mare.

¹⁷⁶ M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio*, cit. spec. 7.

¹⁷⁷ F. Botti, *Dal sea power al sea control. Gli odierni nodi della strategia marittima*, in *Rivista Marittima*, luglio-1989, 21 ss.

¹⁷⁸ Come affermato anche nel preambolo della Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2022 su una strategia europea per le energie rinnovabili *offshore* (2021/2012-INI), i porti dell'UE svolgono un ruolo cruciale nel garantire che l'energia eolica *offshore* sia efficiente sotto il profilo dei costi e fungono da punti di accesso per lo sviluppo locale nelle comunità costiere.

¹⁷⁹ In questo senso, si veda sempre la Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia europea per le energie rinnovabili *offshore*, laddove accoglie con favore la proposta della Commissione di revisione del regolamento TEN-E, che mira a conseguire l'obiettivo del *Green Deal* europeo e ad adattare la normativa all'obiettivo di 1,5 °C, come pure l'attenzione rivolta alle esigenze e alle priorità del settore delle energie rinnovabili *offshore*; evidenzia che lo sviluppo di impianti eolici *offshore* ibridi e radiali che siano sostenibili ed efficienti per la produzione, l'interconnessione e la trasmissione richiede sforzi pubblici e privati lungimiranti in termini di progettazione e investimenti; crede fermamente che i quadri normativi dovrebbero agevolare gli investimenti *ex ante*; sottolinea la necessità di garantire il coordinamento e l'allineamento fra i piani di sviluppo delle reti onshore e *offshore*, anche individuando punti di approdo per i collegamenti *offshore* e l'utilizzo delle reti *onshore*.

Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo

Il possibile sfruttamento dell'energia rinnovabile del mare rappresenta una nuova prospettiva di utilizzo economico dello spazio marittimo che però, potendo spingersi anche ben oltre l'orizzonte giuridico delle acque territoriali, apre nuovi e interessanti quesiti di compatibilità con gli usi pubblici del mare e si inserisce nella problematica geo-politica della territorializzazione marittima che, ri-affermando l'estensione delle prerogative sovrane degli Stati *sul* mare, inizia a sconfessare la statuizione dogmatico-giuridica dei mari quali *res quae occupari non possunt*.

Per cantierare e localizzare gli insediamenti energetici *offshore* è così richiesta una vera e propria funzione di pianificazione energetica dello spazio marittimo, laddove la potenziale (e niente affatto scontata) sovrapposizione tra il piano nazionale del mare e i piani di gestione dello spazio marittimo, ri-solleva il problema pubblicistico generale di individuare la puntuale "dimensione pianificatoria", che impone di ricostruire una possibile zonizzazione marittima che tenga conto, nella destinazione d'uso spaziale, delle differenze economiche, giuridiche e geografiche tra acque territoriali, zona contigua e alto mare, e che, a fronte delle inevitabili "interazioni terra-mare", consente di ritrovare nell'ambito portuale uno degli elementi centrali di irradiazione giuridica della sovranità Statale.

Public uses of the sea and maritime territorialization: geo-legal perspectives of energy planning in the Mediterranean Sea

The possible exploitation of renewable energy from the sea represents a new perspective for the economic use of maritime space which, however, being able to overcome the legal border of territorial waters, opens up new and interesting questions of compatibility with public uses of the sea into the geo-political issue of maritime territorialization which, by re-affirming the extension of the sovereign prerogatives of States over the sea, begins to disavow the dogmatic-juridical status of the seas as "*res quae occupari non possunt*".

To build and locate offshore energy settlements, a real energy planning function of the maritime space is thus required, where the potential (and by no means obvious) overlap between the national sea plan and the maritime space management plans, raises the general public problem of identifying the precise "planning dimension", which requires the reconstruction of a possible maritime zoning that takes into account, in the intended use of the space, the economic, legal and geographical differences between territorial waters, the contiguous area and the high seas, and which, in the face of the inevitable "land-sea interactions", allows to find in the port areas one of the central elements of juridical influence of the State's sovereignty.