

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

GUIDO BEFANI

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

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

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

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

Ma quello che appare più significativo dell'organizzazione del potere marittimo, così come declinata dall'Ammiraglio Domini, oltre agli aspetti relativi alla pianificazione e gestione dello spazio marino transfrontaliero e dalla prospettiva di analisi sulla transizione energetica, è proprio il profilo della continua evoluzione tecnologica che è storicamente scaturita nella ricerca di una propulsione navale sempre più competitiva proprio sul versante geopolitico e strategico. Mi riferisco a titolo paradigmatico alla storica scelta della *Royal Navy* britannica di riconvertire a nafta e gasolio la flotta a carbone, per preservare il vantaggio strategico sulla *Kaiserliche Marine* del nascente impero germanico nella lotta di supremazia marittima e coloniale, che ha determinato e gettato le basi per la definitiva ascesa del petrolio e dei suoi derivati come fonte energetica egemone¹, così come la svolta tecnologica, ricor-

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

Ebbene anche per contestualizzare con maggiore consapevolezza gli incerti risvolti della progressiva de-carbonizzazione del trasporto marittimo sottesi alla nuova direttiva ETS², verrebbe da domandarsi se e come sia possibile conciliare l'abbattimento delle emissioni nocive e clima-alteranti della propulsione navale con tutte le considerazioni sul potere marittimo, sulla capacità di dominio e la promozione e propagazione degli interessi nazionali, ovvero se l'auspicata ri-conversione della flotta a gasolio con i bio carburanti o altre forme di propulsione "verde" (come sembrerebbe essere l'idrogeno) possano essere ritenuti strategicamente superiori per efficienza, sicurezza e velocità rispetto alla componente fossile attualmente in uso, o almeno, se riescano a garantirne la medesima capacità operativa e di intervento.

Un'ultima chiosa meriterebbe di soffermarsi sulla circostanza che le politiche europee e nazionali della portualità sostenibile e della intermodalità terra-mare dei sistemi integrati dei trasporti e della logistica si concentrino quasi solo sull'ultimo miglio, con l'elettrificazione degli attracchi navali e l'intermodalità ferroviaria, ma tutta la fase della navigazione sembra essere, al momento, non sufficientemente attenzionata dalle politiche pubbliche. Anzi, all'indomani dei processi di privatizzazione dei campioni nazionali marittimi della Flotta di Stato³, il dimensionamento, la consistenza e la struttura delle flotte commerciali sono rimesse alla libera iniziativa dei gruppi armatoriali privati, rispetto alla cantieristica che, fortunatamente per il caso italiano,

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

Tirando le fila di quest'analisi multi-focale sul potere marittimo, ideologicamente ispirata all'insegnamento anti-segregazionalista di Orestano⁴, possiamo davvero concludere cercando di rispondere all'iniziale domanda di ricerca, affermando che, anche dalla prospettiva giuridica, l'Italia seguita a essere un Paese marittimo non soltanto perché continua a navigare con la forza innovativa della sua tradizione, la dedizione dei suoi marinai e l'impegno costante nel proteggere i mari perorando gli interessi nazionali con lealtà, onore e disciplina, ma soprattutto grazie al nuovo vigore assunto dagli strumenti di programmazione, pianificazione e gestione degli spazi marini proprio attraverso il Piano nazionale del mare. L'organizzazione del potere navale, infatti, non si improvvisa e la nuova manifestazione del *dominium* statale, che già si esprimeva con la protezione del monopolio commerciale nel contrasto della pirateria e del contrabbando, si manifesta ora mediante una più ampia strategia integrata per garantire tutti gli interessi pubblici connessi al bene mare, alla cooperazione marittima internazionale e alla protezione della navigazione⁵. Del resto, è innegabile il contributo italiano nel contrasto alla pirateria, al traffico illegale, nella garanzia della sicurezza e della stabilità marittima regionale e globale, così come è evidente lo sforzo profuso nella ricerca di soluzioni organizzative volte a proiettare i pubblici poteri *sul* mare in una cornice di giuridicità chiara e definita nel disciplinare le relazioni tra i diversi attori istituzionali coinvolti, per regolamentare una vasta gamma di questioni legate alla gestione delle risorse marine, alla navigazione marittima, alla sicurezza delle acque, alla tutela dell'ambiente marino, al commercio marittimo e le altre attività economiche esercitabili *nel* mare⁶ (e proprio in questa direzione sembrerebbe an-

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

L'evidente interesse alla riorganizzazione istituzionale e amministrativa del potere marittimo, pertanto, lascia presagire che i tempi possano essere davvero maturi per iniziare a configurare un vero e proprio "diritto amministrativo marittimo" distinto dal tradizionale "diritto amministrativo di navigazione" per la disciplina delle genti di mare, quale sotto-ramo del diritto pubblico (per riprendere la nota definizione dei *Principii* di Santi Romano) per regolamentare "l'attività concreta con cui lo Stato persegue i propri interessi" nello spazio marittimo e costiero⁷.

Tuttavia, quello del mare appare ancora un ordinamento giuridico "in evoluzione e ancora non perfetto" nel suo carattere sezionale e chiuso, perché derivato da quello generale, sebbene autonomo e produttivo di effetti giuridici interni e caratterizzato dalle autorità di governo preposte al suo funzionamento quali il Ministero della difesa (che ha assorbito le precedenti attribuzioni del Ministero della marina militare), il CIPOM e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che ha assorbito quelle della marina mercantile) con poteri di direzione e coordinamento sugli operatori del settore⁸.

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

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

NOTE

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

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

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

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