

LA STRATEGIA NAZIONALE PER IL MARE*Greta Tellarini**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'adozione del nuovo Piano del mare, quale strumento di indirizzo e coordinamento di una unitaria strategia marittima nazionale. – 3. Le linee tematiche su cui si sviluppa la nuova strategia marittima nazionale. – 4. Conclusioni.

1. – L'economia del mare, in un Paese come l'Italia che vanta più di 8000 km di costa e quasi 200 mila imprese che vi lavorano, comprende un insieme di settori diversi, che in senso ampio includono la gestione dei porti e dei retroporti, i trasporti e la logistica, le attività cantieristiche, la pesca e l'acquacoltura, la gestione integrata delle coste, il turismo nautico, le estrazioni marine. La molteplicità e la varietà dei suddetti settori richiedono una visione unitaria, integrata e sostenibile, che possa tradursi, da un lato, in una vera e concreta strategia nazionale per l'economia marittima nel suo complesso e, dall'altro, nella realizzazione di un modello di *governance*, su cui convergano le competenze in materia di mare in senso lato ed a cui affidare il coordinamento delle politiche e delle azioni attuabili nel comparto marittimo.

In Italia con la soppressione nel 1993 del Ministero della marina mercantile, istituito nel 1947, le competenze ad esso attribuite e collegate alla risorsa mare vennero ripartite fra diversi dicasteri. Oggi, infatti, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è il principale erede delle competenze che erano state in capo al Ministero della marina mercantile; al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sono assegnate le funzioni relative alla protezione dell'ambiente marino e al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste sono attribuite le competenze su pesca marittima ed acquacoltura, mentre il Ministero delle imprese e del made in Italy svolge funzioni in materia di estrazioni minerarie in mare.

* Ordinario di diritto della navigazione, nell'Università degli Studi di Bologna.



Una tale frammentazione di competenze non rappresenta una soluzione adeguata, in linea con le scelte strategiche operate in ambito comunitario e rivolte da anni a sostenere una Politica marittima integrata (PMI) per l'Unione europea (Libro Blu della Commissione del 10 ottobre 2007)¹, che presuppone un preciso quadro di *governance* coordinata delle attività connesse agli usi del mare, diretta dalla Direzione generale affari marittimi e pesca (DG Mare), in grado di esaltare le interconnessioni tra i diversi ambiti ed incoraggiare lo sfruttamento integrato dei mari.

Il rilievo che la risorsa mare assume sotto il profilo economico e geopolitico ha indotto alcuni Paesi europei a tradurre concretamente tale consapevolezza nella creazione di una *governance* adeguata ed unitaria attraverso l'istituzione di un Ministero *ad hoc* (es. Ministero del mare in Grecia, Cipro, Portogallo) o di una figura istituzionale di riferimento (es. Segretariato del mare in Francia).

Per anni in Italia si è auspicato da più parti l'istituzione di un Ministero per il mare, intuendo le grandi potenzialità della risorsa mare nello sviluppo dell'economia nazionale. In particolare, all'alba della sfida del Programma *Next Generation EU*, tale auspicio in Italia ha ripreso vigore a fronte di un momento storico che poteva risultare ideale per operare una scelta determinante per il rilancio dell'economia e, più in generale, del Paese: l'istituzione di un Ministero del mare o di un Segretariato generale del mare alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che potesse assurgere a promotore nello sviluppo di una strategia nazionale per l'economia del mare, attraverso una visione organica d'insieme delle diverse componenti, e potesse diventare reale protagonista della futura politica marittima comunitaria².

Con la sua tradizione marittima e la sua centralità mediterranea l'Italia detiene una posizione, che impone di considerare la dimensione marittima del Paese, quale caposaldo delle politiche del Governo.

¹ COM (2007) 575.

² Peraltro, l'esigenza di superare tale frammentazione era stata già anticipatamente tradotta in una Proposta di legge (n. 1504) della Camera dei Deputati nel gennaio 2019, a prima firma dell'On. Giorgia Meloni, con l'intento di riportare, come si legge, "nell'ambito di un unico dicastero le funzioni e i compiti che hanno un collegamento con il mare, con la sua tutela, con le sue risorse, con il suo ecosistema e con i trasporti marittimi: un Ministero del mare deputato a valorizzare la peculiarità del sistema marittimo e la complessità delle sue articolazioni e lo sviluppo di politiche organiche per il settore".

Infatti, il nuovo Governo, insediatosi lo scorso ottobre 2022, ha istituito dapprima il Ministero per le politiche del mare e per il sud, di seguito trasformato, a distanza di poche settimane, nel Ministero per la protezione civile e le politiche del mare.

Tuttavia, al nuovo ministero, per quanto riguarda le attribuzioni in materia di mare, non sono state cedute le frammentate competenze radicate nei diversi dicasteri, con il conseguente riconoscimento in capo allo stesso di un mero ruolo di indirizzo e coordinamento di tutte le attività legate al mare. A tal fine, con Decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173³ il Consiglio dei Ministri ha approvato la creazione del Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM), “*con il compito di assicurare, ferme restando le competenze delle singole amministrazioni, il coordinamento e la definizione degli indirizzi strategici delle politiche del mare*”. Tale Comitato, composto da rappresentanti di ben undici Ministeri, che a vario titolo articolano le loro competenze sul mare, provvede alla elaborazione e approvazione del Piano del mare, con cadenza triennale, ed è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per le politiche del mare, con la partecipazione dei Ministri o loro rappresentanti, che detengono interessi e competenze in materia marittima⁴.

Al nuovo Ministero per la protezione civile e le politiche del mare, a cui si affida, dunque, oggi un ruolo di coordinamento e programmazione per quanto riguarda l'amministrazione del bene “mare”, è stato attribuito come compito prioritario quello di redigere, per la prima volta in Italia, un Piano del mare, che delineasse gli indirizzi strategici della politica del mare, garantendo quella visione d'insieme degli interessi marittimi nazionali, che fino ad oggi era mancata”.

³ Decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173 (Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri), pubblicato in G.U. n. 264 dell'11 novembre 2022), coordinato con la legge di conversione 16 dicembre 2022, n. 204, pubblicata in G.U. n. 3 del 4 gennaio 2023).

⁴ Già qualche anno prima dell'istituzione del nuovo Ministero per la Protezione Civile e le Politiche del mare era stata istituita una Cabina di regia interministeriale sul mare, che vedeva la partecipazione di rappresentanti dei vari ministeri, aventi competenze in materia di mare, con l'obiettivo di affrontare temi strategici per il Paese come la c.d. *Blue economy*, la delimitazione degli spazi marini con l'istituzione per l'Italia della zona economica esclusiva (ZEE), e ciò nella consapevolezza dell'importanza e necessità di un coordinamento tra i numerosi attori coinvolti ed interessati alla gestione delle attività di regolamentazione e di sviluppo dell'economia del mare.

2. – Il nuovo Piano del mare, la cui redazione è stata affidata ad un comitato di esperti⁵, coordinato dalla Struttura di missione per le politiche del mare, che ha proceduto alla stesura del piano, in seguito ad una fase di confronto con i principali attori pubblici e privati che operano nel “sistema mare”, è stato approvato il 31 luglio 2023 dal Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM) e pubblicato il 23 ottobre 2023 in Gazzetta ufficiale⁶.

Il nuovo Piano del mare, ai sensi del Decreto-legge n. 173/2022 e ferme restando le competenze delle singole amministrazioni, è un documento programmatico, che contiene gli indirizzi strategici in tema di:

- tutela e valorizzazione della risorsa mare dal punto di vista ecologico, ambientale, logistico, economico;
- valorizzazione economica del mare con particolare riferimento all'archeologia subacquea, al turismo, alle iniziative a favore della pesca e dell'acquacoltura e dello sfruttamento delle risorse energetiche;
- valorizzazione delle vie del mare e sviluppo del sistema portuale;
- 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;
- 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;
- valorizzazione del demanio marittimo, con particolare riferimento alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Il Piano del mare intende, dunque, delineare gli indirizzi strategici della politica marittima nazionale con un approccio omnicomprensivo e trasversale dei vari interessi sottesi alla risorsa mare, nell'intento di sostenere e promuovere lo sviluppo dell'industria marittima e la crescita economica del Paese in piena armonia con un uso sostenibile e sicuro delle sue risorse marine.

Il Piano del mare si colloca quale strumento di indirizzo politico e di coordinamento di un'unitaria strategia marittima nazionale, se del caso anche

⁵ La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proceduto con decreto alla nomina di dieci esperti (fra i quali l'autrice di questo articolo) con il compito di redigere il nuovo Piano del mare.

⁶ Pubblicato in G.U. n. 248 del 23 ottobre 2023.

attraverso la previsione di successivi interventi normativi e/o amministrativi preventivamente condivisi nell'ambito del Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM), da programmare nell'ottica dell'armonizzazione e della composizione tra i vari interessi coinvolti nello sviluppo della *Blue economy*.

Diversamente, si deve precisare che i “Piani di gestione dello spazio marittimo”, che trovano il loro fondamento normativo nella Direttiva 2014/89/UE del 23 luglio 2014⁷, poi recepita nel nostro ordinamento con il D.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201⁸, hanno come principale finalità quella di “*promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio ecosistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) [...]*”.

Tali piani, nell'ambito delle varie aree marine, opportunamente definite, individuano specifiche “zone”, in riferimento alle quali vengono determinati i tipi di uso del mare prevalenti a livello spaziale e temporale; per ciascuna “zona” vengono altresì fornite misure, raccomandazioni e indirizzi per lo svolgimento delle citate attività. La pianificazione dello spazio marittimo, pertanto, ha lo scopo di promuovere un processo pubblico trasversale alle amministrazioni, diretto ad analizzare e organizzare la distribuzione spaziale e temporale delle attività antropiche nelle zone marittime al fine di conseguire obiettivi economici, ambientali e sociali⁹.

In estrema sintesi, pertanto, può affermarsi che mentre i “Piani di gestione dello spazio marittimo” indicano la distribuzione spazio-temporale degli usi, il “Piano del mare”, nella prospettiva di una “visione d'insieme” di come struttu-

⁷ Pubblicata in G.U.U.E. L 257 del 28 agosto 2014.

⁸ Pubblicato in G.U. n. 260 del 7 novembre 2016.

⁹ Per maggiori approfondimenti dottrinari si rinvia, in particolare, a G. TELLARINI, *La pianificazione degli spazi marittimi*, in *Il controllo del traffico della navigazione: stato dell'arte e evoluzione*, a cura di C. Ingratoci, A. Marino, Napoli, 2022; C. TELESCA, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Riv. dir. nav.*, 2022, p. 137 ss.; M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018; C. ROVITO, *La pianificazione dello spazio marittimo attraverso il D.L.vo n. 201/2016 e la Direttiva 2014/89/UE nel quadro dello sviluppo sostenibile*, consultabile sul sito www.tuttoambiente.it.

rare l'utilizzo del mare, predispone gli indirizzi utili *ex art.* 12 Decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 16 dicembre 2022, n. 204, nonché le azioni generali da intraprendere per perseguimento degli obiettivi strategici più volte citati. In ottemperanza alle scadenze previste dalla normativa unionale, di cui alla richiamata Direttiva 2014/89/UE, sarà necessaria un'accelerazione dei lavori per giungere alla definitiva approvazione di detti strumenti pianificatori¹⁰.

Con l'adozione del Piano del mare si intende riconoscere ufficialmente la vocazione marittima dell'Italia e sostenere le opportunità che si presentano nei diversi ambiti che la caratterizzano, dallo sviluppo dei sistemi portuali alla logistica, dalla pesca al turismo. Elemento di indiscutibile valenza che è alla base del nuovo piano riguarda la fattiva collaborazione tra settore pubblico e settore privato. Già nella fase istruttoria del piano, si è inteso seguire un approccio conoscitivo delle criticità riguardanti i diversi settori di riferimento, garantendo la partecipazione dei relativi portatori di interesse, tenendo ben presente il principio secondo cui l'esposizione delle problematiche da parte dei soggetti che operano in tali ambiti, costituisce la condizione necessaria per la soluzione delle stesse, soprattutto se realizzata attraverso la consultazione e la partecipazione di questi ultimi al processo pianificatorio.

Dal momento che il Piano del mare è votato al coordinamento delle diverse iniziative riguardanti lo sviluppo di tutti i settori che afferiscono al bene "mare", l'obiettivo generale che intende perseguire tale piano è quello di pervenire ad un complessivo miglioramento del comparto marittimo, attraverso la programmazione ed il coordinamento di tutte le iniziative in esso indicate.

3. – Come si è visto, l'impianto fondamentale del nuovo Piano del mare consiste in una serie di "indirizzi strategici", individuati dal legislatore e formalizzati nel Decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173.

¹⁰ In Italia il recepimento della Direttiva 2014/89/UE è avvenuto entro il termine previsto con l'approvazione del Decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. Tuttavia, con riguardo alla definizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, che secondo la Direttiva 2014/89/UE avrebbero dovuto essere predisposti quanto più rapidamente possibile ed, in ogni caso, non oltre il 31 marzo 2021, l'Italia è tra quei Paesi membri in grave ritardo, che non hanno ancora ottemperato all'attuazione di tali piani entro il termine di scadenza indicato dalla normativa comunitaria.

Tali indirizzi strategici costituiscono i macro-obiettivi politici in materia di sviluppo della “risorsa mare”, che abbracciano materie dal contenuto ampio, al fine di realizzare la sintesi ed il coordinamento delle principali funzioni amministrative afferenti al mare, le cui competenze negli anni si sono disperse e frammentate a scapito dell'efficienza della macchina amministrativa nello sviluppo della *Blue economy* nazionale e della capacità di sviluppo in termini socio-economici delle potenzialità che riveste il settore marittimo.

Prendendo le mosse dai suddetti indirizzi strategici, questi ultimi sono stati declinati in maniera trasversale all'interno del Piano del mare, in considerazione della notevole ampiezza del settore di riferimento, attraverso la definizione ed articolazione di sedici distinte direttrici fondamentali: spazi marittimi, rotte commerciali, porti, energia proveniente dal mare, transizione ecologica dell'industria del mare, pesca e acquacoltura, cantieristica, industria armatoriale, lavoro marittimo, conservazione degli ecosistemi ed aree marine protette, dimensione subacquea e risorse geologiche dei fondali, sistema delle isole minori, turismi del mare, cambiamenti climatici, cooperazione europea e internazionale, sicurezza.

La definizione delle suddette direttrici è scaturita dal complesso di informazioni e di contributi, raccolti nel corso della fase di consultazioni dei c.d. *Stakeholders*, promossa e coordinata dalla Struttura di missione per le politiche del mare, che ha rappresentato la base conoscitiva sulla quale sono stati sintetizzati i principali obiettivi del piano, declinati nelle citate sedici direttrici. Con riferimento a ciascuna direttrice, il piano evidenzia le principali criticità emerse nella fase istruttoria ed elabora le possibili soluzioni atte a superarle, seguendo, comunque, un approccio volto al temperamento e al coordinamento dei vari comparti in modo da garantire uno sviluppo organico ed integrato dei diversi settori nel loro complesso.

Non ritenendo opportuno procedere in questa sede ad un'analisi approfondita delle criticità e delle soluzioni evidenziate per ciascuna delle sedici direttrici del piano, si ritiene più agevole individuare alcune linee tematiche, che trasversalmente toccano le direttrici, in cui è articolato il piano, rivolgendo particolare attenzione agli aspetti di maggior rilievo ed interesse.

Il sistema portuale-logistico italiano vanta una considerevole posizione geografica al centro del Mediterraneo, che colloca l'Italia lungo importanti rotte di traffico merci e passeggeri, auspicandone una evoluzione a vera piat-

taforma logistica, proiettata a sud al centro del Mediterraneo e a nord verso le aree industriali e commerciali al di là delle Alpi.

Il posizionamento geografico strategico dell'Italia può essere pienamente sfruttato come elemento vincente rispetto alle altre economie europee solo se correttamente accompagnato da un sistema logistico efficiente, affidabile e innovativo, la cui competitività dipenda, innanzitutto, dal grado di sviluppo e di integrazione delle reti e dei nodi infrastrutturali di trasporto.

In un contesto, in cui le dinamiche economiche e geopolitiche globali stanno progressivamente restituendo all'area mediterranea quel ruolo centrale che aveva in un risalente passato, l'Italia, in particolare mediante le sue rotte marittime, potrebbe avvantaggiarsi della sua posizione geografica privilegiata ed assumere un ruolo decisivo nello sfruttamento delle opportunità che ne derivano. La sua posizione strategica la propongono quale "piattaforma logistica", perfettamente funzionale ad un contesto di riposizionamento e redistribuzione dei flussi del commercio internazionale.

L'Italia, pertanto, che ha attualmente sviluppato una rilevante posizione di preminenza nell'ambito del traffico marittimo a corto raggio (c.d. "*short sea shipping*"), una modalità di trasporto pienamente in linea con le esigenze del commercio regionale, potrebbe approfittare della fase di attuale riallineamento del processo di globalizzazione e della dinamica del "*supply network*", che presuppone un parziale ritorno alla regionalizzazione degli scambi, funzionalmente collegata alle nuove filiere produttive, anche in funzione del suo posizionamento strategico che la candida al ruolo di *hub* logistico per i flussi commerciali tra Nord Africa ed Europa continentale.

Il Piano del mare si focalizza, dunque, sulla necessità di acquisire la consapevolezza del ruolo di primario interesse nazionale che assume la rete di trasporto via mare, la cui efficienza in termini di competitività non può trascendere dall'eliminazione del *gap* infrastrutturale, dal raggiungimento di un buon livello dei servizi, dalla riduzione delle barriere burocratiche, ma anche da una visione centralizzata ed organica e da una regolazione uniforme di tutti i settori coinvolti.

Occorre, dunque, inserire il trasporto marittimo in un sistema che dovrà tenere conto della transizione energetica e del suo impatto sul costo del trasporto delle merci e delle persone, essere ben raccordato alle reti di trasporto europee ed internazionali (in particolare, con riguardo ai progetti di c.d. "vi-

cinato meridionale”¹¹ ed alle interconnessioni intra-regionali europee) ed, infine, essere proiettato nella sua dimensione di integrazione con le altre modalità di trasporto. L’implementazione di tali misure, soprattutto laddove richiedano interventi trasversali tra più amministrazioni, imporranno appropriate politiche di coordinamento e programmazione, il cui punto di sintesi potrebbe essere individuato nel ruolo che assume oggi il Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM).

In una visione moderna il porto rappresenta il nodo essenziale di una rete logistica integrata e intermodale, connesso agli altri porti, agli interporti, alle grandi direttrici stradali e soprattutto alle reti ferroviarie, in coerenza con lo sviluppo della Rete transeuropea dei trasporti – TEN-T¹², che insieme all’aumento dei traffici marittimi nel Mediterraneo, rappresenta una reale opportunità per garantire all’Italia un ruolo di leader in ambito europeo.

La centralità geografica del Mediterraneo impone, dunque, una profonda riflessione sul ruolo del sistema portuale e logistico nazionale a servizio dei traffici europei, nella prospettiva che il sistema portuale medesimo possa ragionevolmente evolvere nella direzione (da tempo auspicata)¹³ dello sfruttamento delle aree retro-portuali a servizio di attività logistiche e manifatturiere, anche grazie alle già esistenti forme di incentivazione, sia mediante strumenti di promozione dello sviluppo dei traffici “Ro-Ro” e delle “Autostrade del mare”¹⁴ attraverso l’aggregazione e l’incentivazione della domanda di

¹¹ In questa ottica si colloca la politica di vicinato della UE, di cui all’art. 8 del TUE, ovvero di una rete di rapporti collaborativi con Paesi in grado di assurgere al ruolo di partner impegnandosi su programmi e progetti che includono una componente di sviluppo economico e un forte impegno al miglioramento della catena logistica, come effettivamente sta accadendo in alcuni Paesi dell’area *Middle East and North Africa*.

¹² Si vedano, in particolare, A. PREDIERI, *Gli orientamenti delle reti transeuropee*, in *Dir. Ue*, 1997, p. 569 ss.; A. MARINO, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l’Autorità di sistema portuale*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, p. 23 ss.; E. BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. comm. intern.*, 2006, p. 654 ss.; R. RIGILLO, *Una strategia marittima per l’Italia (e per l’Europa)*, in *Limes*, n. 7, 2019, p. 275 ss.

¹³ Si veda in tal senso il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, pubblicato nel 2015, nel quale viene precisato come si debba prendere atto del fatto che – anche lato terra – le scelte industriali e logistiche degli operatori di settore contribuiscono in misura non trascurabile a determinare i traffici portuali e di ciò deve tenersi conto compiutamente nella definizione delle previsioni di domanda (*Cfr.* p. 153).

¹⁴ Si veda, in particolare, C. VAGAGGINI, *Gli incentivi europei e nazionali allo sviluppo delle autostrade del mare*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, p. 769 ss.

trasporto merci, sia mediante l'adozione di misure per l'incentivazione della localizzazione di attività manifatturiere e logistiche nelle aree portuali nazionali e nelle aree logistiche integrate del Mezzogiorno¹⁵, che dovrebbero essere opportunamente promosse anche presso operatori internazionali potenzialmente interessati alla re-introduzione nel territorio europeo delle attività industriali già trasferite nei Paesi asiatici (cd. "re-shoring").

Il Piano del mare evidenzia come all'interno delle Reti trans-europee di trasporto ("TEN-T"), il completamento della "Core Network" (cd. "Rete centrale"), programmato per il 2030, dovrà richiedere all'Italia uno sforzo significativo, soprattutto con quanto riguarda all'efficientamento dei collegamenti ferroviari e stradali ed al completamento dei collegamenti di "ultimo miglio" a porti¹⁶ ed aeroporti della rete "Core". Dal momento che i principali corridoi sono collegati ai porti di maggior rilievo del Paese, è necessario prevedere una politica portuale nazionale che vada di pari passo e che sia armonizzata e funzionale al raggiungimento degli obiettivi dei corridoi medesimi.

Oltre alle criticità strutturali, in termini quantitativi e qualitativi, che riguardano i collegamenti stradali e soprattutto ferroviari con i porti, l'attuale sistema logistico-portuale sconta nel suo complesso la carenza di un sistema infrastrutturale pienamente integrato tra aree portuali, retroportuali ed industriali ed un'eccessiva complessità procedurale/amministrativa nella realizzazione delle Zone Economiche Speciali (ZES) e Zone Logistiche Semplificate (ZLS)¹⁷, quali strumenti volti a favorire la ripresa economica locale in un'ottica di sviluppo commerciale in ambito internazionale e di transizione

¹⁵ Si veda il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, (Cfr. pp. 177-185).

¹⁶ I porti italiani nelle TEN-T si distribuiscono sulla rete centrale (core), che comprende: Ancona, Augusta, Bari, Cagliari, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste, Venezia; la rete complessiva ("comprehensive") a sua volta comprende i porti di: Brindisi, Carloforte, Chioggia, Civitavecchia, Fiumicino, Gaeta, Gela, Golfo Aranci, La Maddalena, Marina di Carrara, Messina, Milazzo, Monfalcone, Olbia, Palau, Piombino, Porto Levante, Porto Torres, Porto-ferraio, Portovesme, Reggio Calabria, Salerno, Savona Vado, Siracusa e Trapani. A questi, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proposto che siano aggiunti altri 5 porti. Nell'ambito della rete dei porti marittimi di interesse nazionale gli scali ammontano a 58, distribuiti nelle 16 Autorità di Sistema Portuale.

¹⁷ Si rinvia, in particolare, M. MENICUCCI, *Le zone economiche speciali (ZES) fra normativa nazionale e piani di sviluppo strategici regionali*, in *Riv. dir. nav.*, 2018, p. 273 ss.; M. MENICUCCI, *Le zone economiche speciali (ZES) ... due anni dopo*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, p. 353 ss.; R. RIGILLO, *Una strategia marittima per l'Italia (e per l'Europa)*, cit., p. 277 ss.

orientata allo sviluppo sostenibile. Il Piano del mare evidenzia i vantaggi competitivi che potrebbero derivare da iniziative di sviluppo delle aree retroportuali idonee all'insediamento di attività industriali e da interventi di rilancio e di fattivo impulso alle ZES e ZLS, auspicando l'intervento di politiche di coordinamento e programmazione necessarie per mettere a sistema tali azioni, che possano, ove gli interventi richiesti siano trasversali tra più amministrazioni, investire il CIPOM, quale opportuno organo di riferimento.

Il Piano del mare riconosce agli scali portuali nazionali un ruolo decisivo nei progetti di digitalizzazione e nella salvaguardia della sicurezza delle informazioni e della c.d. *cyber security*¹⁸

Al fine di rendere maggiormente competitivi gli scali marittimi del Paese e, quindi, ridurre i tempi di transito delle merci nei porti, in termini di documentazione, procedure doganali, movimentazione ed organizzazione di convogli in partenza e in arrivo, si segnala la necessità di definire interventi organizzativi volti ad una maggiore semplificazione amministrativa, in linea con gli *standard* europei, anche mediante il potenziamento dello Sportello unico doganale e, dunque, la semplificazione delle procedure doganali¹⁹. Occorre, pertanto, prevedere anche un coinvolgimento diretto delle Autorità di Sistema Portuale affinché, progressivamente, si dotino di un apposito sistema informativo, il c.d. "*Port Community System*"²⁰, che, oltre ad avvantaggiare dal punto di vista operativo l'intera catena della logistica portuale, agevoli il dialogo tra le Amministrazioni coinvolte e gli operatori di settore, mediante i servizi informatici offerti dalla citata infrastruttura informatica.

Urgenti, secondo il Piano del mare, sono poi ulteriori proposte di semplificazione ed efficientamento, anche digitale, della attuale legislazione che regola il settore marittimo. Dal confronto, svolto nella fase istruttoria, con le Amministrazioni e gli *Stakeholders* è stata evidenziata la necessità di interve-

¹⁸ Si veda, al riguardo, F. SALERNO, *Nuove frontiere della security: la cybersecurity*, in *Riv. dir. nav.*, 2018, p. 555 ss.

¹⁹ Si vedano, in particolare, la "*Iniziativa di studio sulla portualità italiana*" – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2014, p. 55, nonché il "*Progetto Mare – La competitività dell'economia del mare in una prospettiva di sviluppo del Paese e di autonomia strategica europea*", 2022, p. 206.

²⁰ Il "*Port Community System Operativo*" (PCSO) è il sistema che offre servizi per la digitalizzazione, l'interscambio ed il tracciamento documentale dei processi e la sincronizzazione delle attività autoritative, commerciali ed operative relative all'importazione, esportazione e *transhipment* delle merci attraverso i nodi logistico-portuali.

nire riducendo e, per quanto possibile, rimuovendo le criticità che incidono negativamente sulla competitività della bandiera italiana, che rallentano la movimentazione delle merci e dei passeggeri nei porti nazionali e che ostacolano l'accesso al lavoro marittimo italiano.

In concreto, si tratta di avviare rapidamente, da un lato, la semplificazione di quelle norme ritenute “superate” del Codice della navigazione (e del relativo Regolamento di attuazione) e, dall'altro, l'adeguamento delle relative procedure amministrative ai processi di digitalizzazione, in modo da consentire una gestione amministrativa efficiente, volta a permettere alla navi che battono la bandiera italiana, alla logistica portuale e al lavoro marittimo nazionale di poter acquisire maggiore competitività a livello internazionale. Nello specifico, un'efficace semplificazione dovrebbe partire dall'aggiornamento e dalla modifica del complessivo *corpus* normativo che regola il settore, con particolare riguardo al regime amministrativo della nave, alla digitalizzazione delle pratiche di bordo ed, infine, alla semplificazione e digitalizzazione del lavoro marittimo ed allo snellimento dei percorsi formativi di accesso alle professioni marittime.

Non da ultimo, il Piano del mare evidenzia l'urgenza di procedere alla semplificazione delle procedure necessarie alle operazioni di dragaggio dei fondali portuali, distinguendo, ove possibile, gli interventi relativi al mantenimento dei fondali da quelli volti, invece, al loro approfondimento ed alla conseguente gestione dei sedimenti finalizzata al reimpiego, recupero o riutilizzo degli stessi.

In tutti questi casi, il CIPOM dovrà ragionevolmente esercitare il ruolo di catalizzatore delle istanze e di acceleratore dei processi di revisione delle norme e delle procedure amministrative che risultano obsolete, ponendosi come organo di riferimento per le politiche di coordinamento e programmazione necessarie per mettere a sistema le suddette azioni.

Il nuovo Piano del mare dedica particolare attenzione alla transizione ecologica dell'industria marittima, quale obiettivo strategico per l'Italia per garantire la competitività del settore nel mercato globale, ed identifica nel Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM) l'organo di riferimento per promuovere il necessario coordinamento con le Amministrazioni interessate per la definizione delle strategie di transizione ecologica a medio-lungo termine e per aderire alle iniziative europee a sostegno del settore della *Blue economy*. In particolare, con riguardo a queste ultime, il Piano

del mare fa riferimento a tre distinte iniziative, di prossima discussione in ambito comunitario e necessitanti di un adeguato coordinamento a livello nazionale ed europeo, attinenti rispettivamente alla promozione di un trasporto merci più *green*, anche mediante il ricorso alla intermodalità (pacchetto “*Greening Freight Transport*”) ²¹, alla necessità di affiancare agli obiettivi di transizione energetica un piano di politica industriale europea (denominato “*Net Zero Industry Act*”) ²² ed alla prevista revisione della normativa europea in tema di riciclaggio delle navi (c.d. “*Ship Recycling*”) ²³.

La transizione ecologica del trasporto marittimo e, più in generale, dell'industria del mare verso l'utilizzo di combustibili alternativi ai *fuel* fossili rappresenta un'importante sfida in termini operativi, tecnologici, finanziari, per la quale l'Italia è chiamata a giocare un ruolo importante in virtù della sua posizione geografica, conformità territoriale e dipendenza dai traffici via mare.

In tale contesto, l'ambizioso percorso verso la decarbonizzazione del trasporto marittimo, tracciato dall'Unione europea e dall'*International Maritime Organization* (IMO), impone l'adozione di combustibili “*carbon-neutral*” e “*zero-carbon*” in tempi brevi ed in percentuali progressivamente in aumento.

Al riguardo, il Piano del mare intende riconoscere al CIPOM la possibilità di ricoprire un importante ruolo di coordinamento delle amministrazioni interessate per la definizione delle strategie industriali a medio-lungo termine, ma anche per la necessaria sintesi in termini di ricerca/sviluppo, produzione e distribuzione dei combustibili nel contesto di un più ampio piano energetico nazionale. Non vi è dubbio che le strategie dovranno prendere in considerazione tutte le possibili tipologie di *fuel* alternativi, inclusi i *fuel* sintetici e i carburanti rinnovabili di origine non biologica, *cd.* “*e-fuels*”, sebbene questi rappresentino una soluzione ancora lontana dall'essere praticabile, soprattutto nel nostro Paese, a causa dell'esistenza di criticità sotto il profilo tecnologico ed in relazione allo stoccaggio ed alla distribuzione degli stessi nel sistema portuale nazionale.

²¹ Comunicazione della Commissione europea dell'11 luglio 2023 (COM (2023) 440 final).

²² Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 marzo 2023, che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette (*Net Zero Industry Act*) – (COM (2023) 161 final).

²³ Regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE (pubblicato in G.U.U.E. L330 del 10 dicembre 2013).

Anche lo sviluppo del “*cold ironing*” rappresenta per il Paese un’opportunità concreta per rendere il settore marittimo-portuale più efficiente dal punto di vista energetico. In tale contesto, il progetto per la realizzazione del “Piano nazionale del *cold ironing*”, nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ²⁴, è riconosciuto dal Piano del mare come un obiettivo di primaria rilevanza, essendo strettamente connesso all’ineludibile sfida della transizione energetica per il settore dello *shipping*. Al riguardo, dunque, si ritiene opportuno definire una *governance* unitaria presso gli scali nazionali per evitare differenti modelli di somministrazione che possano incidere sui livelli di offerta dei servizi di terminal nel Paese, attribuendo al CIPOM un ruolo di riferimento nella definizione delle politiche di coordinamento e programmazione degli interventi necessari al raggiungimento dei suddetti obiettivi.

Il Piano del mare evidenzia, altresì, come la conformazione e il posizionamento geografico dell’Italia siano elementi ideali a candidarla quale *hub* energetico meridionale dell’Europa.

Nel contesto dell’attuale strategia di sviluppo energetico del Paese, impegnato a realizzare entro il 2023 un nuovo piano energetico, volto ad accrescere la cooperazione tra la sponda nord e quella sud del Mediterraneo in termini di investimenti, progetti comuni, trasferimento di tecnologia e *know-how*, il mare può contribuire in modo decisivo alla produzione di energia da fonti rinnovabili, quali i parchi eolici *off-shore* ed il moto ondoso. Il Piano del mare riconosce, dunque, quanto sia importante affrontare la questione dell’energia proveniente dal mare per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione e di indipendenza energetica ed auspica, a tal fine, l’implementazione di interventi infrastrutturali, logistici e procedurali, specificamente dedicati a questo settore, ritenendo, altresì, che la cooperazione transfrontaliera, lo scambio di buone pratiche e gli strumenti di finanziamento e di sostegno del settore siano elementi fondamentali per una politica energetica marina efficace.

La sostenibilità ambientale degli usi del mare assume, inoltre, un ruolo centrale in molte delle direttrici, in cui si articola il Piano del mare. Tutti gli usi del mare comportano, infatti, una perdita progressiva di biodiversità a scapito delle generazioni attuali e future. È, dunque, compito della politica individuare tutti gli strumenti necessari per garantire un uso sostenibile del mare,

²⁴ Consultabile sul sito <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

tale da consentire, ai vari livelli, la conservazione dell'ambiente, la minimizzazione degli impatti, lo sviluppo delle attività indispensabili per la vita umana.

La Direttiva quadro sulla Strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE²⁵ rappresenta un importante strumento di *governance* del sistema mare, che intende promuovere l'adozione di strategie complesse mirate alla salvaguardia dell'ecosistema marino per il raggiungimento del "buono stato ambientale". Basandosi sull'applicazione dell'approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane, la Strategia marina si configura come il pilastro ambientale della Politica marittima integrata europea²⁶. L'implementazione di tale direttiva, recepita in Italia con il Decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190²⁷, unitamente all'applicazione di tutte le altre politiche unionali per la protezione ambientale, garantisce una corretta gestione e tutela dell'ecosistema marino ed, al contempo, uno sviluppo economico e sociale sostenibile. Il raggiungimento di tale duplice obiettivo deve realizzarsi anche grazie all'azione sinergica messa in atto dalla Strategia marina unitamente alla pianificazione dello spazio marittimo, ad oggi ancora in corso in Italia, che sconta un grave ritardo sui tempi di attuazione imposti dalla normativa comunitaria.

Considerati gli obiettivi della Strategia europea per la biodiversità al 2030²⁸, nonché della nuova Strategia nazionale per la biodiversità 2030²⁹, il Piano del mare enfatizza l'impegno (istituzionale e non) a continuare a porre in essere attività e misure volte alla conservazione ed al ripristino degli ecosistemi terrestri e marini ed a perseguire l'obiettivo del raggiungimento del 30 per cento di aree protette da istituire a terra e a mare, individuando una serie di priorità da perseguire, al fine di valorizzare e rafforzare il ruolo che le aree marine protette assumono, quali luoghi ideali in cui promuovere lo sviluppo sostenibile³⁰. Nella direzione di un'azione partecipata e congiunta, la tutela

²⁵ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (pubblicata in G.U.U.E. L 164 del 25 giugno 2008).

²⁶ Si rinvia, in particolare, a A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, in *La politica marittima comunitaria*, (a cura di A. Del Vecchio), Roma, 2009, p. 9 ss.

²⁷ Pubblicato in G.U. n. 270 del 18 novembre 2010.

²⁸ COM (2020) 380 final del 20 maggio 2020.

²⁹ Adottata con Decreto ministeriale 3 agosto 2023, n. 252 (pubblicato in G.U. n. 193 del 19 agosto 2023).

³⁰ Si veda, in particolare, G. TELLARINI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree marine protette*, in *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette*, (a cura di G. Tellarini), Bologna, 2012, p. 33

e la conservazione degli ecosistemi marini non potranno che trarre beneficio da interventi di programmazione e coordinamento delle politiche del mare, che troveranno la loro sintesi nel nuovo Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM).

Con riguardo alla pesca, si ritiene indispensabile che la futura politica marittima proceda a definire un sistema di regole, incentivi e sanzioni per disciplinare l'accesso alle risorse ittiche, razionalizzandone il prelievo e garantendone la rinnovabilità, secondo i principi dello sviluppo sostenibile (Obiettivo – SDG n. 14 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite). Si precisa nel piano che tale attività assume un ruolo sociale e di presidio della fascia costiera, particolarmente rilevante in Italia, come, peraltro, previsto nell'obiettivo del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP-PA) "Conservare ed utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine" ed ulteriormente sottolineato nel "Piano d'azione europeo per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente"³¹, in quanto la finalità di garantire una pesca e una gestione sostenibili degli *stock* ittici risulta fondamentale per proteggere la biodiversità oceanica e combattere i cambiamenti climatici.

Il settore dell'acquacoltura in Italia dovrebbe giocare un ruolo fondamentale nella integrazione delle produzioni da pesca e, al riguardo, il Piano del mare evidenzia la necessità di un'integrazione delle produzioni acquatiche da pesca e da acquacoltura nel "sistema mare", essenziale per lo sviluppo di questi settori, per i quali gli strumenti fin qui introdotti, soprattutto su base comunitaria, manifestano alcuni limiti e criticità. Si ritiene, altresì, prioritario impegnarsi a far confluire la ricca base di dati relativi alla pesca ed alla acquacoltura in un sistema centrale di raccolta informatizzata dei dati sul mare, al fine di promuovere un nuovo approccio alla pianificazione della pesca e della acquacoltura, che tengano conto dei vari usi del mare e delle varie competenze gestionali coinvolte.

Il Piano del mare riconosce, inoltre, la peculiare rilevanza strategica della dimensione subacquea, individuando, quali obiettivi prioritari da conseguire

ss., che precisa che "l'area marina protetta deve assumere, pertanto, un ruolo centrale per sviluppo del territorio, non solo in relazione alla protezione dell'ambiente marino, degli ecosistemi e degli habitat maggiormente vulnerabili, ma anche perché favorisce la progettazione di iniziative in grado di sostenere lo sviluppo delle attività economiche locali, conformemente ai requisiti di sostenibilità ambientale".

³¹ Comunicazione della Commissione europea del 21 febbraio 2023 (COM (2023) 102 final).

nel breve-medio termine, la necessità di investire in attività di ricerca e sperimentazione, nonché di intervenire a regolamentare, preservare e mettere in sicurezza un ambiente tanto strategico quanto vulnerabile ed esposto a innumerevoli rischi, sia naturali, sia antropici. A tal fine, il Piano del mare intende istituire, in tempi brevi, un Polo Nazionale della Subacquea, nell'intento di dotarsi di un ente catalizzatore della ricerca e dell'innovazione, tale da garantire al Paese la capacità di trarre beneficio dalla gestione sostenibile del dominio subacqueo, nonché di un'Autorità nazionale per il controllo delle attività subacquee, che possa regolamentare e sorvegliare l'accesso agli spazi subacquei, pur mantenendo il CIPOM quale idoneo organo di riferimento.

Con riguardo allo sfruttamento delle risorse minerarie sottomarine, localizzate per lo più oltre la giurisdizione nazionale, in quella che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS)³² definisce come "Area", intesa quale patrimonio comune dell'umanità, l'Italia dovrà valutare nel breve-medio termine l'opportunità di dotarsi della normativa richiesta dall'Autorità per partecipare alle attività di sfruttamento e creare le condizioni affinché questa sfida tecnologica, finanziaria e industriale possa essere condivisa dalle imprese italiane, seguendo un approccio precauzionale basato sul minimo impatto sugli ecosistemi marini. In tal senso, l'Italia intende non solo promuovere e sostenere le attività di ricerca scientifica, ma anche favorire ed incentivare lo sviluppo di tecnologie sostenibili, in grado di garantire lo sfruttamento del patrimonio minerario dei fondali, nel pieno rispetto delle norme internazionali e nella più ampia tutela dell'ambiente sottomarino.

Competitività, ricerca ed innovazione, formazione sono alcune fra le principali priorità, che trasversalmente ricorrono nelle direttrici, in cui si articola il Piano del mare.

In particolare, si rimarca come il trasferimento di conoscenze, competenze ed abilità sul piano scientifico, tecnologico, industriale deve essere attenta-

³² La Convenzione di Montego Bay è entrata in vigore in Italia il 12 febbraio 1995, dopo essere stata ratificata e resa esecutiva con l. 2 dicembre 1994 n. 689. In dottrina si vedano T. TREVES, *La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982*, Milano, 1983, p. 4 ss.; T. TREVES, *Il diritto del mare e l'Italia*, Milano, 1995, p. 4 ss.; T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Milano, 2002, p. 35 ss.; M.M. ANGELONI, A. SENESE, *Principi applicativi dei principali istituti del nuovo diritto del mare*, Bari, 1998, p. 59 ss.; V. STARACE, *La protezione dell'ambiente marino nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, in *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano 1983, p. 804 ss.

mente considerato nella elaborazione di una strategia marittima nazionale, nell'intento di affiancare alle scelte politiche, in forza anche del ruolo attribuito al CIPOM, gli obiettivi di ricerca ed innovazione tecnologica.

Il Piano del mare suggerisce di valutare opportuni interventi regolatori, accompagnati da adeguati strumenti di supporto finanziario-fiscale (es. defiscalizzazione delle imprese e del costo del lavoro), volti a rafforzare la competitività della cantieristica italiana ed europea ed a stimolare, al contempo, la ricerca e l'innovazione per far fronte al complesso scenario globale.

Il suddetto piano auspica, quindi, l'elaborazione di un piano strutturato ed organico che contempra una serie di interventi, all'interno di un disegno condiviso a livello europeo, volti a rilanciare l'industria navalmecanica italiana, che si trova oggi ad affrontare le sfide della concorrenza internazionale e della transizione sia ecologica, sia digitale. Tra i suddetti interventi potrebbe essere opportuno promuovere la definizione di un quadro regolatorio, che preveda di uniformare a livello internazionale gli standard di costruzione delle navi sulla base di quelli europei, e di introdurre criteri tassonomici per l'accesso alla finanza sostenibile, che stimolino lo sviluppo tecnologico e gli investimenti *green* e quelli digitali, con l'obiettivo di promuovere, laddove possibile ed auspicabile, la sovranità tecnologica nazionale ed europea.

Ampia attenzione viene dedicata dal Piano del mare alla competitività del settore turistico, o meglio, a quello che lo stesso piano definisce come "turismi del mare" (declinati in crocierismo, nautica da diporto, portualità turistica, sistema balneare, turismo nautico, turismo sportivo, turismo ambientale), che rivestono in un Paese come l'Italia, ad alta vocazione turistica e marittima, un ruolo fortemente competitivo e strategico. Il Piano del mare intende puntare alla promozione del settore turistico a livello nazionale ed internazionale, partendo dal Piano strategico del turismo 2023-2027, proposto dal Ministero del turismo ed approvato dal Consiglio dei ministri, che delinea una politica basata su un rapporto sinergico tra Ministero, Regioni e portatori di interesse e formalizza la visione industriale del settore lungo cinque pilastri strategici: *governance*, innovazione, qualità e inclusione, formazione e carriere professionali turistiche, sostenibilità.

In tale contesto, la competitività del settore turistico, secondo il Piano del mare, deve declinarsi non solo in azioni volte alla promozione ed internazionalizzazione del sistema, attraverso la creazione di un "*Brand Italia*" e lo svi-

luppo di un *marketing* efficace, connesso ad un'offerta turistica innovativa, sostenibile, inclusiva, ma anche in interventi di semplificazione amministrativa, agevolazione fiscale ed incentivazione della formazione e qualificazione professionale delle risorse umane, quale condizione imprescindibile per il potenziamento del settore.

Nella definizione di una strategia marittima nazionale il Piano del mare non trascurava il rilevante tema della formazione del personale che opera nel settore marittimo, portuale e della pesca. La grave carenza di personale, che si riscontra in tutti i settori di riferimento, nonché gli obiettivi di transizione ecologica e digitale, uniti all'evoluzione tecnologica, sono tutti elementi ed opportunità che impongono nuovi interventi ed investimenti di ammodernamento e semplificazione dei percorsi professionali funzionali al rilancio delle carriere marittime.

In considerazione del ruolo centrale che assume la formazione nei processi di sviluppo del settore marittimo nei suoi diversi comparti (navigazione, strutture portuali, logistica marittima, cantieristica, diporto e pesca) e della connessa esigenza di qualificazione delle risorse umane, quale condizione imprescindibile per il potenziamento della filiera, devono individuarsi opportunità di intervento, a più livelli, per il supporto alla formazione del personale del settore. In particolare, si ipotizzano la creazione e la promozione di un'offerta di alta formazione dedicata alle figure apicali e ai quadri, con l'obiettivo di potenziare le competenze di coloro che ricoprono ruoli chiave nella pianificazione strategica aziendale, riferita in particolare ai processi di innovazione tecnologica e di sostenibilità. Occorre, inoltre, potenziare le politiche di supporto alla formazione per le figure di profilo tecnico, che operano nelle diverse aree funzionali del comparto, con l'obiettivo di garantire la corretta preparazione del personale operativamente coinvolto nei processi di innovazione. Infine, occorre attuare una politica di incentivazione in grado di compensare i costi determinati dalla formazione obbligatoria, introducendo forme di supporto economico, nonché intervenire per intensificare i programmi di riqualificazione ed aggiornamento professionale, in un contesto di formazione continua. Il CIPOM potrebbe assumere un ruolo cruciale nella definizione delle politiche di programmazione e coordinamento necessarie per mettere a sistema tali interventi, laddove richiedano azioni trasversali che coinvolgano più amministrazioni diverse.

È essenziale che le politiche del mare si sviluppino nella direzione del sostegno e dell'adesione alla Politica di coesione dell'Unione europea, volta a ridurre le disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il Piano del mare rileva la corrispondenza tra alcuni importanti progetti inclusi nella Politica di coesione ed alcuni dei principali obiettivi che intende perseguire il CIPOM, che, in tale contesto, può assumere ad organo di riferimento per quelle politiche che necessitano di un approccio trasversale tra più amministrazioni.

In virtù della sua posizione strategica, l'Italia è, altresì, chiamata a promuovere la cooperazione e l'intesa multilaterale con gli Stati mediterranei; a tal fine, il Piano del mare sostiene che sarebbe auspicabile un accordo preliminare fra tutti i Paesi dell'Unione, che si affacciano sul Mediterraneo, per definire e sviluppare una strategia che promuova alcune politiche comuni nei diversi campi dell'economia del mare, nel rispetto del diritto internazionale e pattizio, nonché degli ordinamenti degli Stati aderenti.

Il mutato quadro delle relazioni internazionali e delle sfide geopolitiche contemporanee impone anche la necessità di prevedere un adeguato regime giuridico degli spazi marittimi nazionali, dando piena applicazione alle pertinenti norme della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) e procedendo a definire politiche di cooperazione con gli Stati limitrofi.

A tal riguardo, non appare più rinviabile la proclamazione della "zona contigua" ex art. 33 UNCLOS³³, a cui l'Italia intende procedere in tempi brevi, mediante un intervento normativo di definizione, anche spaziale, di detta zona.

A ciò si aggiunga la necessità che l'Italia dia concreta attuazione alla recente Legge 14 giugno 2021, n. 91 (*Istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale*)³⁴, con la quale si autorizza l'istituzione, ex art. 56 UNCLOS, di una "zona economica esclusiva" (ZEE), nella quale ai sensi dell'art. 2 "*l'Italia esercita i diritti sovrani attribuiti dalle norme internazio-*

³³ Si vedano, in particolare, M. ANGELONI, *La zona contigua nella Convenzione di Montego Bay del 1982. Opportunità di una sua introduzione nell'ordinamento italiano*, in *Riv. Guardia di finanza*, 5, 1996, p. 1733 ss.; S. MOSCATO, *Zona contigua. Problematiche interne e riflessi internazionali*, in *Studi in memoria di Elio Fanara*, Milano, 2006, p. 330 ss.

³⁴ Pubblicata in G.U. n. 148 del 23 giugno 2021.

nali vigenti". Tenuto conto della conformazione geografica del Mediterraneo, i limiti della ZEE italiana non potranno estendersi fino alle 200 miglia dalle linee di base, come indicato dalla UNCLOS (art. 57), ma richiederanno, prioritariamente e in conformità con la Legge n. 91/2021, una delimitazione concordata dei suoi limiti esterni sulla base di accordi da stipulare con gli Stati, il cui territorio è adiacente a quello italiano o lo fronteggia³⁵.

4. – Con la sua tradizione marittima e la sua centralità mediterranea, l'Italia detiene una posizione, che impone di considerare la dimensione marittima del Paese, quale caposaldo delle politiche del Governo.

Nel solo ultimo anno, l'istituzione del nuovo Ministero per la protezione civile e le politiche del mare e l'adozione del Piano del mare nazionale rappresentano due importanti obiettivi, perseguiti con successo, di un percorso che intende restituire al bene "mare" il suo indiscutibile valore in termini culturali, sociali, economici, ambientali, in un Paese come l'Italia, che vanta più di 8000 km di costa e quasi 200 mila imprese che vi lavorano.

Il principio generale alla base della scelta di adottare, per la prima volta in Italia, un Piano del mare è stato quello di prevedere un'unica "cabina di regia", che, in armonia con le politiche europee in materia, potesse finalmente promuovere una politica programmata, integrata e coordinata per il mare, al fine di assicurare la massima efficacia nell'adozione e nell'attuazione, anche attraverso la semplificazione amministrativa, delle decisioni in tutti i settori marittimi, permettendo in tal modo all'Italia di poter aspirare a divenire protagonista in sede europea nella definizione delle linee strategiche sovranazionali, nonché di poter assumere un ruolo di primo piano nell'area allargata del Mediterraneo.

Reso vigente il Piano del mare, la Struttura di missione per le politiche del mare avrà non solo il compito generale di monitorarne l'attuazione e valutarne la successiva implementazione, ma, in particolare, di individuare

³⁵ Si rinvia in particolare a G. CAMARDA, *Le zone economiche esclusive nel Mediterraneo*, in *Riv. dir. nav.*, 2020, p. 751 ss.; D.A. TUNNO, *La Zona Economica Esclusiva italiana*, in *Riv. maritt.*, 2021; U. LEANZA, *Zona Economica Esclusiva e cooperazione nel Mediterraneo*, in *Zona Economica Esclusiva e Mare Mediterraneo* (a cura di U. Leanza e L. Sico), Napoli, 1989, p. 1 ss.; U. LEANZA, *Zona economica esclusiva*, in *Enc. giur.*, XXXII/1994, Roma, p. 3 ss.; U. LEANZA, *È configurabile l'istituzione di zone economiche esclusive nell'ambito del Mar Mediterraneo?*, in *Studi mar.*, 1986, p. 61 ss.

all'interno del piano le tematiche avvertite come prioritarie ed immediatamente affrontabili ed implementabili, da concordare comunque con le amministrazioni competenti, pur mantenendo sempre aperti il confronto ed il dialogo con tutti gli attori pubblici e privati, già auditi al momento della redazione del Piano del mare.

È bene precisare come tale piano si presenti come un documento “fluido”, nel senso che, per espressa previsione normativa, potrà essere aggiornato annualmente in funzione degli obiettivi conseguiti e delle eventuali ulteriori priorità individuate dal decisore politico.

In tale direzione, il Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM), con il supporto della Struttura di missione, potrà adottare quelle iniziative idonee a superare gli ostacoli e le criticità eventualmente emerse, assicurando un coordinamento che sia il più possibile aderente alle reali esigenze del settore marittimo. Infatti, giova precisare che, a legislazione vigente, le singole amministrazioni conservano pienamente le loro originarie funzioni di programmazione, gestione e spesa e che, dunque, ogni amministrazione, in base agli obiettivi che verranno ritenuti prioritari all'interno dell'attività di coordinamento del CIPOM, potrà valutare come impiegare le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi strategici che afferiscono al Piano del mare, ma pur sempre riconducibili alle proprie specifiche competenze.

È evidente che non tutto quanto previsto dal piano potrà essere realizzato contemporaneamente, dal momento che ogni intervento può richiedere tempistiche diverse in relazione alla tipologia ed alla dimensione dell'intervento. Sarà, dunque, compito del CIPOM stabilire le priorità di realizzazione delle iniziative previste dal piano, attraverso valutazioni che via via dovrà effettuare in termini di efficacia, efficienza e sostenibilità delle soluzioni proposte.

Il Piano del mare, tuttavia, costituisce, come precisa la sua presentazione, “un saldo riferimento per gli strumenti di pianificazione di settore, a conferma di come l'azione istituzionale delle singole amministrazioni debba tenere conto ed essere orientata alla luce delle finalità e degli obiettivi unitariamente definiti in sede di pianificazione governativa”.

Abstract

In Italia è stata recentemente approvata una nuova strategia nazionale per il mare. Ai sensi del D.Lgs. n. 173/2022, il nuovo Piano del mare delinea gli indirizzi strategici della politica marittima nazionale con un approccio onnicomprensivo e trasversale dei diversi interessi sottesi alla risorsa mare. Esso si pone l'obiettivo di sostenere e promuovere lo sviluppo dell'industria marittima e la crescita economica del Paese in piena armonia con un uso sostenibile e sicuro delle sue risorse marine. Il contributo intende effettuare un'analisi delle linee tematiche, su cui si sviluppa il Piano del mare, delineando alcune prospettive future.

In Italy a new national strategy for the sea was recently approved. Pursuant to Legislative Decree no. 173/2022, the new Sea Plan outlines the strategic directions of national maritime policy with an all-encompassing and transversal approach of the different interests underlying the sea resource. It aims to support and promote the development of the maritime industry and the economic growth of the country in full harmony with a sustainable and safe use of its marine resources. The contribution intends to carry out an analysis of the thematic lines on which the Sea Plan is developed, outlining some future perspectives.