

Il contributo affronta i profili costituzionali relativi alla “contesa” fra lo Stato e le Regioni in ordine alla disciplina delle attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione di idrocarburi nel fondale marittimo. Sono ripercorse le ragioni che hanno indotto gli Stati a irradiare la propria sovranità sino alle fasce di mare adiacenti al territorio, nonché quelle nazionali che negli ultimi decenni hanno originato il radicale accentramento statale nelle politiche coinvolte. La condizione giuridica del mare e dei fondali è poi interpretata alla luce dei principi introdotti dalla Costituzione repubblicana e del carattere regionale della forma di Stato. Tali rilievi risultano necessari per affrontare il più specifico ambito delle attività estrattive, le quali, rientranti nel quadro costituzionale dei «Rapporti economici», sono state caratterizzate da un deciso accentramento delle competenze in capo allo Stato, lasciando irrisolti diversi nodi sul ruolo delle Regioni e degli enti locali. L'intento è di ricostruire i singoli aspetti della “contesa”, avendo sempre come punto di riferimento la rilevanza costituzionale del territorio e del fondale marittimo.

Giorgio Cataldo è *Dottore di ricerca in Diritto dei beni privati, pubblici e comuni. Tradizione e innovazione nei modelli di appartenenza e fruizione* presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università del Salento. È autore di diversi saggi e articoli scientifici di diritto costituzionale.

ISBN 978-88-6611-928-9



9 788866 119289

€ 29,00

PROFILI DI
INNOVAZIONE

49

Collana diretta da
Raffaele Guido Rodio
Vincenzo Tondi della Mura

GIORGIO CATALDO

IL MARE “CONTESO”

Lo sfruttamento del fondale
a fini energetici fra Stato e Regioni.
Profili costituzionaliCollana fondata da
ALDO LOIODICESu iniziativa
dell'Istituto di diritto Pubblico
della
Università degli Studi di BariCACUCCI  EDITORE
BARI

LA COLLANA “PROFILI DI INNOVAZIONE”

Nelle ricerche giuridiche i profili di innovazione sono talvolta assenti; ciò accade specialmente negli studi che, seguendo la moda o gli orientamenti delle riforme da tempo ventilate, proposte o elaborate, si legittimano con una sorta di rincorsa verso l'attualità che attira l'immediato interesse dei lettori. Tale tendenza rischia di collocare la riflessione giuridica, più seguita, nei periodici di informazione o nei quotidiani. Nell'eleganza della presentazione, nel carattere informato dell'esposizione o nella vivacità di elaborazione di molti studi, anche se in volumi consistenti o scritti sulle riviste giuridiche, spesso l'innovazione appare, ma rischia di perdersi in un'ondata di “consumismo” scientifico che lascia perdere le sue tracce dopo poco tempo, salvo rari casi di recupero da parte di qualche attento studioso che intende adempiere al dovere di dominare la letteratura anche più risalente, ma rilevante, sui temi affrontati. Emerge, in questa dimensione, una complessità e pesantezza di informazioni e dati (aggiornati talvolta *ad horas*) che si trasferiscono da un lavoro all'altro lasciando in ombra (se non oscurando) i profili stabili di innovazione che possono provocare un'efficace risposta pluridimensionale: scientifica, culturale, operativa e pratica. L'innovazione significativa nelle scienze giuridiche resta, alcune volte, in questi studi, consegnata a sintetiche riflessioni che, depurate dalla prolissità, dall'attualità o dagli sfoggi di erudizione, muovono approfondimenti e interessi conoscitivi, non di mera attualità, ma proiettabili in tempi più lunghi in cui si ravviva un dibattito culturale e scientifico di spessore. Questa tendenza richiede allora una rinnovata modalità di esposizione dei temi per verificarne, nella reazione conoscitiva, culturale e di ricerca che si provoca, il profilo di innovazione suscettibile di creare forme di liberazione della scienza e della conoscenza giuridica dallo scadimento nella mera osservazione dell'attualità, senza relegarsi in un ambito astratto ed alienante di esclusiva prospettazione teorica. Il dibattito scientifico-culturale a medio o a lungo termine, in questi casi di innovazione (o quanto meno contenenti la proposta di un profilo innovativo da verificare), deve impegnarsi su testi propositivi, anche sintetici, che offrano al lettore di varia estrazione un immediato risultato conoscitivo, persuasivo o meno (non interessa), di chiara identificazione nelle premesse, nell'impostazione, nelle conclusioni e nella documentazione di riferimento. Si può, in altri termini, utilizzare lo schema di una relazione scientifica su di un tema desumibile da uno o più documenti di base costituiti da fonti normative di rilievo, orientamenti giurisprudenziali, testi politici, economici, sociali, culturali e religiosi suscettibili di fornire alle riflessioni scientifiche profili giuridicamente rilevanti. In tal modo la sintesi espositiva congiunta ai documenti di base allegati o richiamati, può fornire elementi utili per un percorso di innovazioni seguito ed arricchito dagli studiosi di settore, ma aperto, interessante e stimolante per lettori non specializzati che vogliono rendersi conto dei nuovi istituti che si aprono nell'applicazione del diritto.

25 aprile 1999

Aldo Loiodice

PROFILI DI INNOVAZIONE

Collana diretta da Raffaele Guido Rodio e Vincenzo Tondi della Mura

Comitato Scientifico: Luca Antonini, Vincenzo Baldini, Paola Bilancia, Michele Carducci, Emilio Castorina, Elisabetta Catelani, Antonio D'Aloia, Antonio D'Andrea, Luigi D'Andrea, Antonio D'Atena, Gianmario Demuro, Filippo Donati, Mario Esposito, Francesco Gabriele, Aldo Loiodice, Isabella Loiodice, Laura Lorello, Massimo Luciani, Alessandro Mangia, Stelio Mangiameli, Andrea Morrone, Anna Maria Nico, Ida Nicotra, Vasco Pereira da Silva, Anna Maria Poggi, Fabrizio Politi, Raffaele Guido Rodio, Roberto Romboli, Emanuele Rossi, Antonio Ruggeri, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Antonio Saitta, Antonella Sciortino, Giovanni Serges, Massimo Siclari, Sandro Staiano, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari, Giuseppe Verde, Aljs Vignudelli, Lorenza Violini.

Comitato Editoriale: Andrea Bonomi, Marco Galdi, Nicola Grasso, Giuseppe Laneve, Maria Grazia Nacci, Mario Palma, Cecilia Pannacciulli, Michele Troisi.

Segreteria Editoriale: Giorgio Cataldo, Romina Cataldo, Antonello Denuzzo, Antonio Gusmai, Pasquale Procacci.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte a procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco.

La medesima procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

Giorgio Cataldo

IL MARE “CONTESO”

Lo sfruttamento del fondale
a fini energetici fra Stato e Regioni.
Profili costituzionali

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Introduzione	pag. 11
--------------	---------

CAPITOLO PRIMO

MARE, TERRITORIO E SOVRANITÀ

1. Premessa: il problema dell'interpretazione giuridica del mare quale luogo "altro" rispetto alla terraferma	» 15
2. Il mare "sconosciuto" nell'età romana	» 23
3. La graduale giuridicizzazione del rapporto fra mare e potere(i) nell'età intermedia	» 32
4. La nozione di «mare territoriale» nello Stato moderno quale parte del territorio su cui si esercita la sovranità	» 40
5. La concezione del mare territoriale dallo Statuto albertino del 1848 al Codice civile e al Codice della navigazione del 1942	» 52
6. La concezione del mare territoriale sottesa alla Costituzione repubblicana del 1948	» 56
7. L'avvenuta pubblicizzazione del regime giuridico del mare territoriale	» 68

CAPITOLO SECONDO

IL MARE TERRITORIALE NELLA PROSPETTIVA DELLA FORMA DI STATO REGIONALE

1. Premessa: la necessità di un approfondimento alla luce della forma di Stato regionale	» 71
1.1. (<i>segue</i>): la peculiare autonomia legislativa delle Regioni: luci e ombre della riforma del Titolo V del 2001	» 80

2. Il rapporto fra le Regioni e il proprio territorio, anche rispetto alle attribuzioni sovrane “tipiche” dello Stato	pag. 89
3. Le attribuzioni regionali sul mare territoriale a partire dalla ripartizione delle competenze legislative: gli insufficienti dati desumibili dal dettato costituzionale del 1948	» 100
3.1. (<i>segue</i>): le competenze delle Regioni a Statuto speciale	» 103
3.2. (<i>segue</i>): alcuni spunti a partire dalle normative delle Regioni a Statuto ordinario approvate successivamente alla riforma del Titolo V	» 105
4. La competenza regionale sul mare territoriale al vaglio Corte costituzionale	» 108
5. Le attribuzioni regionali “indirette” sul mare territoriale, anche alla luce dei rilievi della dottrina	» 114

CAPITOLO TERZO

LO SFRUTTAMENTO DEL MARE TERRITORIALE E DELLA PIATTAFORMA CONTINENTALE A FINI ENERGETICI: IL FONDALE QUALE “BENE ECONOMICO” SUI GENERIS NELL’ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

1. Premessa: la questione (sempre più attuale) del mare territoriale come “fonte di energia” (e non solo) a partire dalla “dichiarazione Truman” del 1945	» 120
2. Le partizioni marittime disposte dalle Convenzioni di Ginevra e di Montego Bay: il «mare territoriale», la «piattaforma continentale» e la «zona economica esclusiva»	» 123
3. Il problema del difficile inquadramento del mare territoriale e della piattaforma come «beni»: prime riflessioni a partire dall’art. 810 cod. civ.	» 130
3.1. (<i>segue</i>): la chiave di lettura offerta dalla teoria dei diritti reali dello Stato sul territorio	» 138

3.2. (<i>segue</i>): le disposizioni di cui al Codice civile e al Codice della navigazione relative allo sfruttamento economico del fondale	pag. 146
4. Il «principio di demanialità» nella legislazione mineraria come corollario della sovranità dello Stato sul territorio	» 148
4.1. (<i>segue</i>): il R.D. 29 luglio 1927, n. 1443 e le prime distinzioni fra permesso di ricerca e concessione di coltivazione	» 151
4.2. (<i>segue</i>): la successiva evoluzione normativa e la novità del permesso di prospezione: la L. 11 gennaio 1957, n. 6, e la L. 21 luglio 1967, n. 613	» 156
4.3. (<i>segue</i>): gli interventi del legislatore negli ultimi decenni e le conferme provenienti dalla normativa europea: la L. 9 gennaio 1991, n. 9, la Dir. 94/22/CE, D.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, e il D.l. 12 settembre 2014, n. 133	» 159
5. Il fondale quale «bene economico»: il riferimento di cui all'art. 42, primo comma, Cost.	» 165
5.1. (<i>segue</i>): alcuni spunti di riflessione a partire dall'art. 43 Cost.	» 175

CAPITOLO QUARTO

LE ATTIVITÀ DI PROSPEZIONE E DI RICERCA DI IDROCARBURI NEL FONDALE: UNA PERDURANTE “CONTESA” FRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

1. Premessa: l'energia come ambito materiale prevalente per le attività estrattive nel fondale: un lungo e complesso percorso segnato da una costante centralizzazione delle competenze	» 182
2. L'“atipica” chiamata in sussidiarietà della L. 23 agosto 2004, n. 239: la persistenza di un accentramento <i>tout court</i> per le estrazioni del fondale marittimo	» 186

3. Il problema aperto delle attribuzioni regionali sul fondale in materia di attività estrattive risultante dal quadro costituzionale e legislativo: dal referendum del 2016 alle sentenze nn. 39, 114 e 170 del 2017 della Corte costituzionale	pag. 197
4. Il principio della sovranità come <i>discrimen</i> e la conseguente l'instabilità del settore estrattivo risultante dalla giurisprudenza costituzionale	» 206
5. L'ulteriore e insoluto del bilanciamento con altri principi di rilievo costituzionale: ancora sulle recenti sentenze della Corte costituzionale	» 215
6. Un importante caso di scuola: le esternalità negative delle prospezioni e delle ricerche eseguite mediante la tecnica dell' <i>airgun</i>	» 219
6.1. (<i>segue</i>): l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa	» 225
6.1.1. (<i>segue</i>): le prime pronunce del Tar Puglia e l'applicazione forte del principio di precauzione	» 226
6.1.2. (<i>segue</i>): le recenti pronunce del Tar Lazio e del Consiglio di Stato e il maggior <i>favor</i> verso l'interesse alla prosecuzione dell'opera	» 230
6.2. (<i>segue</i>): continuità e discontinuità nel rinvio pregiudiziale del 13 febbraio 2020 da parte del Consiglio di Stato	» 236
7. L'incidenza della congiuntura economica, dei vincoli di bilancio e delle connesse esigenze di produzione: un fattore esogeno nelle decisioni in materia di attività estrattive nel fondale	» 238
Conclusioni	» 249
Bibliografia	» 259

INTRODUZIONE

Nel *Leviatano* di Thomas Hobbes si legge che la nutrizione di uno Stato consiste nei prodotti – animali, vegetali e minerali – che Dio, *dalla terra e dal mare*, dona liberamente o vende in cambio di lavoro al genere umano. Questa nutrizione è individuata «nell'*abbondanza* e nella *distribuzione dei materiali necessari* per vivere; nella loro *concozione* o *preparazione* e (una volta che sono stati predisposti) nel loro *convogliamento* verso il pubblico utilizzo»¹.

In questo passaggio, risalente a quasi quattrocento anni fa, il mare risalta al pari della terraferma nella sua attitudine a essere sfruttato e utilizzato al fine di ricavare risorse. Peraltro, accanto all'idea elementare del mare quale distesa acquea in cui sono presenti specie animali o vegetali, fruibile e godibile da parte di tutti, si affianca quella della presenza di minerali.

1 T. HOBBS, *Leviathan, or The matter, Forme, & Power of a Common-Wealth ecclesiasticall and civil* (1651), trad. it. a cura di R. Santi, *Leviatano*, Milano, 2012, 401: «1. La nutrizione di uno stato consiste nei prodotti del mare e della terra. LA NUTRIZIONE di uno stato consiste nell'*abbondanza* e nella *distribuzione dei materiali* necessari per vivere; nella loro *concozione* o *preparazione* e (una volta che sono stati predisposti) nel loro *convogliamento* verso il pubblico utilizzo, attraverso gli opportuni canali. 2. [Abbondanza di materia] L'abbondanza di materia è una cosa che la natura limita a quei prodotti che Dio, dalla terra e dal mare (i due semi della nostra madre comune), è solito donare liberamente o vendere al genere umano in cambio di lavoro. 3. [Materie prime e attività umane] Poiché la materia di questo nutrimento consiste in animali, vegetali e minerali, Dio li ha liberamente collocati davanti a noi sulla faccia della terra o nei pressi di essa, per cui non c'è bisogno che del lavoro e dell'attività per riceverli, nella misura in cui l'abbondanza dipende (dopo il favore di Dio) meramente dal lavoro e dall'attività degli uomini».

Nell'ultimo secolo questi *minerali* presenti nei fondali marittimi hanno acquisito un'importanza inedita. Il mare ha cominciato a essere visto come una fertile fonte di giacimenti energetici. Il che continua tutt'oggi a porre delle delicate questioni sul piano del diritto costituzionale. I problemi più rilevanti discendono dalle pretese, da parte dello Stato, di controllo e di sfruttamento delle porzioni marittime di propria competenza (mare territoriale, piattaforma continentale, zona economica esclusiva, ecc...).

Questa "attitudine energetica" del mare necessita di essere a sua volta approfondita alla luce del carattere pluralistico e sociale degli ordinamenti contemporanei. Ulteriori e relativi a più livelli territoriali sono infatti gli interessi che negli ultimi decenni sono emersi nel settore delle attività estrattive nel fondale marittimo: turismo, pesca e commercio locali, sostenibilità ambientale ed ecosistemica, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia.

Anche per l'ordinamento italiano il problema ha assunto carattere di stretta attualità, stante il difficile temperamento fra le esigenze legate alla produttività (di cui si è fatto carico soprattutto lo Stato) e quelle connesse alla sostenibilità ambientale (di cui si sono fatti portatori le Regioni e gli enti locali). La tendenza, che ha fatto scaturire un annoso contenzioso negli ultimi anni, è stata quella di un drastico accentramento decisionale. Si tratta di un problema che, è facile intuirlo, per evidenti ragioni geografiche riguarda maggiormente la parte centro-meridionale della Penisola. Questo aspetto contribuisce a caratterizzare la vicenda, oltre che come nazionale, soprattutto interessante il Mezzogiorno d'Italia e dunque – anche sotto questo aspetto – alla luce del complesso rapporto centro-periferia.

Emergono, sul punto, molteplici interrogativi. Un primo quesito è relativo a chi sia il *vero* titolare del territorio e delle partizioni marittime a esso legate. Occorrerebbe chiedersi, infatti, se queste partizioni siano da considerarsi di esclusiva attribuzione dello Stato centrale o se, piuttosto, assuma rilevanza la strutturazione in più livelli di governo degli ordinamenti contemporanei. Un secondo quesito, direttamente collegato al primo, è invece attinente alla rinvenibilità, negli ordinamenti statali a Costituzione rigida come quello italiano, di limiti relativi alle scelte di disposizione dei fondali. La domanda, in questo caso, è fin dove effettivamente possa spingersi la discrezionalità del legislatore ordinario rispetto ai principi che la Carta costituzionale prevede in ordine alla gestione e alla tutela del territorio marittimo.

Quest'ultimo aspetto rimanda a ulteriori quesiti. Non solo a quello, fondamentale, della sostenibilità ambientale, ma anche a quello relativo a tutti gli interessi e i bisogni della collettività, sia essa concepita a livello nazionale sia, appunto, a livello locale. Ed in questo senso, quasi seguendo un percorso di tipo "circolare", è possibile tornare ancora alla domanda sull'effettiva appartenenza del territorio. Una questione che risulta tuttora aperta è, infatti, quella della prevalenza della dimensione dello Stato-apparato o, piuttosto, di quella dello Stato-comunità, in cui i diversi enti territoriali, ciascuno secondo il proprio raggio d'azione, sono concepiti quali enti esponenziali degli interessi delle collettività che rappresentano.

Pertanto, la ricerca si svilupperà con un intento ricostruttivo dei molti profili, alquanto eterogenei fra loro, che caratterizzano questo ambito, tentando di offrire una chiave di lettura sistematica. Si cercherà anzitutto di approfondire la categoria giuridica del mare territoriale indagando, in una prospettiva storico-evolutiva, le ragioni che hanno indotto gli Stati a fissare le prerogative di controllo e di dominio del mare. Successivamente, sarà dedicata apposita attenzione alla concezione del mare all'interno della distribuzione territoriale del potere nell'ordinamento costituzionale italiano, alla luce del carattere regionale della forma di Stato. In seguito, si esaminerà l'accezione specificamente economico-produttiva del mare, mettendo in evidenza come la presenza di idrocarburi e di altre risorse minerarie nei fondali abbia determinato la necessità di un nuovo approccio normativo sul piano internazionale, costituzionale e legislativo. Infine, si declinerà l'inquadramento teorico dello sfruttamento economico del fondale alla luce del contenzioso fra Stato e Regioni che si è sviluppato negli ultimi anni, cercando di analizzare la tenuta del quadro generale dei principi costituzionali rispetto alle più recenti e stringenti esigenze di produttività. L'intenzione è, dunque, di "mettere a sistema" i singoli aspetti della disputa, tenendo in ultima istanza sempre presente il termine di confronto, dato dalla dimensione costituzionale del territorio e del fondale marittimo.