



Maria Manuela Pappalardo

Unione europea e
pianificazione strategica marittima

2023-2.5

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© Maria Manuela Pappalardo
Testo chiuso nel mese di maggio 2023

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

Esce, fresco di stampa (marzo 2023) per i tipi della Libreria Editrice Torre di Catania il volume *Pianificazione strategica marittima e diritto dell'Unione europea*, con il quale il professor Sapienza procede sul cammino iniziato lo scorso 2022 con *Spazi marini e diritto internazionale*¹.

Anche questa ultima (per ora!) fatica editoriale si presenta come una raccolta di testi e materiali, sorretta però da una ipotesi scientifica che mira a verificare.

I testi e i materiali sono infatti ordinati come parti di un ragionamento che prende le mosse dalla relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione strategica marittima².

La relazione, pur con il linguaggio prudente dei documenti ufficiali, non nasconde che molto rimane da fare per dare compiuta attuazione alla direttiva. Nota infatti la relazione che:

«Gli Stati membri hanno adottato modalità diverse per recepire la direttiva PSM. Alcuni disponevano già di una normativa riguardante la pianificazione dello spazio marittimo o di una normativa riguardante l'assetto territoriale che abbracciava anche il settore marittimo (ad esempio, il Belgio, la Germania e i Paesi Bassi). Molti hanno modificato le loro norme riguardanti l'assetto territoriale o la protezione ambientale (ad esempio, la Francia e la Croazia). Altri hanno invece adottato norme specifiche sulla pianificazione dello spazio marittimo (ad esempio, la Danimarca, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, il Portogallo, la Romania e la Spagna).

¹ R. Sapienza, *Spazi marini e diritto internazionale. Testi e materiali per il corso di diritto internazionale del mare*, Libreria Editrice TORRE, Catania 2022

² COM (2022) 185 final del 3 maggio 2022 riprodotta nel volume qui segnalato alle pp. 7 ss.

Un altro gruppo di Stati membri, infine, ha combinato modifiche alla legislazione con una nuova normativa specifica sulla pianificazione dello spazio marittimo (ad esempio, la Finlandia, Malta e la Svezia)»³.

Partendo da questa constatazione, Sapienza ricostruisce attraverso l'esame del procedimento di adozione della direttiva, la complessa vicenda che ha portato la Commissione a ridimensionare una proposta ben più ambiziosa di fronte alle ferme opposizioni degli Stati membri ed anche delle autorità locali al loro interno.

La Commissione avrebbe voluto introdurre nel sistema di governance delle acque marine e delle zone costiere la tecnica della pianificazione strategica marittima, ossia un procedimento pianificatorio (dalla Commissione monitorato e guidato) capace di gestire in maniera coordinata tutte le attività di utilizzo delle acque marine.

Si trattava di un proposito di ampio respiro, attraverso la cui realizzazione l'Unione europea (e per essa la Commissione) avrebbe intercettato e condizionato i poteri sovrani degli Stati membri in materia di pianificazione e gestione degli usi delle acque.

E tutto ciò, peraltro, avendo a fondamento una problematica base giuridica, come dimostrato dallo scontro sul tema tra la Commissione e il Comitato delle Regioni⁴.

La direttiva, nel testo entrato poi in vigore, è stata fortemente ridimensionata dato che manca ogni riferimento diretto alla gestione delle zone costiere e viene inoltre ribadita, quasi ad ogni piè sospinto, la volontà dell'Unione di astenersi da

³ *Ivi*, p. 15

⁴ *Ivi*, pp. 46 ss.

ingerenze nelle competenze degli Stati membri in materia di gestione delle acque.

Ciononostante, gli Stati hanno riservato una accoglienza men che tiepida alla direttiva, tanto da costringere la Commissione ad avviare procedure di infrazione contro cinque di essi (tra i quali l'Italia) per la mancata adozione degli strumenti di pianificazione o la mancata comunicazione di essi alla Commissione stessa.

Secondo l'ipotesi formulata da Sapienza, siamo dunque di fronte ad uno scontro tra la Commissione, desiderosa di dare sempre maggiore corpo alle proprie iniziative in materia di gestione delle acque marine e gli Stati membri, preoccupati da questi tentativi e schierati a difesa delle proprie prerogative sovrane in materia.

Sullo sfondo stanno le grandi prospettive della cosiddetta Economia Blu, ossia l'insieme delle attività economiche di sfruttamento delle acque del mare.

Certamente emergerà un punto di equilibrio in questa sorta di ... braccio di ferro, ma occorrerà del tempo che altrettanto certamente trascorrerà tra contenziosi e veri e propri scontri.

La vicenda appare fin da adesso particolarmente complessa per l'Italia, alle cui posizioni è dedicata la parte terza del volume, alle prese con delicati problemi di coordinamento tra i vari livelli e attori della pianificazione.⁵

In conclusione di questa breve segnalazione, siano adesso consentite due rapide notazioni.

La prima vuol ricondurre le analisi contenute nel volume recensito alla tematica più generale dello studio dei vari casi in cui la nozione di spazio marino viene impiegata nella ricostruzione teorica e nella gestione pratica delle acque marine.

⁵ *Ivi*, pp.77 ss.

Prospettiva questa già delineata nel volume *Spazi marini e diritto internazionale* nel cui solco si situano le pagine che segnaliamo.

La seconda notazione riguarda più da vicino la metodologia di analisi e di indagine degli sviluppi del diritto dell'Unione europea utilizzata da Sapienza.

Egli, infatti, non si limita a un discorso esegetico dei testi, ma sostanzia la sua analisi attraverso la ricostruzione delle posizioni e del ruolo dei vari attori coinvolti nei diversi procedimenti, siano, questi attori, l'Unione nel suo complesso e gli Stati membri o le singole istituzioni europee impegnate in una costante dialettica ispirata alla esigenza di comporre il cosiddetto equilibrio interistituzionale.

Questa metodologia, già sperimentata da Sapienza nel campo dello studio del diritto internazionale, appare, fin da adesso anche per lo studio dell'Unione europea, feconda di sviluppi e risultati non solo sul piano dell'analisi accademica, ma anche foriera di importanti risvolti pratici, come mostrato dalle recenti riflessioni sull'Europa Globale⁶.

Metodologia che vuol essere anche un modo originale per riscoprire il senso ultimo del fare ricerca all'Università.

⁶ R. Sapienza, *Europa Globale. Rapporto 2019 di Autonomie & Libertà in Europa*, Editpress Firenze 2020