

**REGIONI E MARE TERRITORIALE DOPO LA SENTENZA N. 16 DEL 2024
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

GIORGIO CATALDO

(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale,
Università del Salento, Dipartimento di Scienze giuridiche)

Data di pubblicazione: 23 febbraio 2025

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo



GIORGIO CATALDO*

**Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16 del 2024
della Corte costituzionale**

Abstract (It.): *la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale, nel confermare l'esercizio della competenza regionale in materia di pesca sulle acque costiere, ravvisa l'illegittimità del riferimento a un «mare territoriale regionale», sostituendovi quello allo «spazio marittimo prospiciente». Rispetto alle pronunce precedenti, la sentenza afferma con maggior vigore la capacità di esercizio legislativo regionale sulla parte marittima del territorio; la precisazione lessicale, al contempo, sottintende la persistenza di una non completa equiparazione giurisprudenziale fra terraferma e mare territoriale quali parti del territorio dello Stato-ordinamento, rispetto a quanto invece sembrerebbe prospettare il dato teorico.*

Abstract (En.): *judgement no. 16 of 2024 of the Constitutional Court, in confirming the exercise of regional competence with regards to fishing on coastal waters, declares the illegitimacy of the reference to a «regional territorial sea», replacing it with that to the «facing maritime space». Compared to previous pronouncements, the sentence reaffirms more strongly the regional legislative powers on the maritime part of the territory; the lexical correction, however, suggests the persistence of a not complete jurisprudential equivalence between the mainland and the territorial sea as parts of the territory of the State-system, compared to what the theoretical datum seems to envisage.*

Parole chiave: *mare territoriale, sovranità, competenze, territorio dello Stato, pesca.*

Keywords: *territorial sea, sovereignty, competences, State territory, fishing.*

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università del Salento, Dipartimento di Scienze giuridiche.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La progressiva affermazione del mare territoriale come parte del territorio dello Stato. – 3. Il risvolto interno del territorio e della sua *pars* marittima come oggetto di funzioni in un ordinamento regionalistico. – 4. La giurisprudenza costituzionale sul rapporto fra Regioni e mare territoriale (1957-2017). – 4.1. *Segue*: ...e le sue principali criticità. – 5. La sentenza n. 16/2024. – 5.1. *Segue*: ...ultimo atto? Sviluppi decisivi e quesiti ancora aperti. – 6. Conclusioni: il latente carattere derivato delle competenze regionali sul mare territoriale.

1. *Premessa*

Con sentenza n. 16 del 2024¹ la Corte costituzionale ritorna sulle capacità di esercizio regionale di un «complesso di poteri»² sulle acque costiere. In sede di giudizio in via principale, fa salva una normativa regionale pugliese³ che regola un fermo pesca triennale della specie del riccio di mare, pur dichiarandola illegittima nella parte in cui faceva riferimento al «mare territoriale regionale» anziché allo «spazio marittimo prospiciente»⁴.

¹ In *Giur. cost.*, 1/2024, 171 ss. Fra i primi commenti, E. COCCHIARA, *Tutela dell'ambiente, pesca e "mare regionale". Brevi riflessioni a partire da Corte cost., sentenza n. 16 del 2024*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 4/2024, 308 ss., G. SULPIZI, *La salvaguardia del riccio di mare pugliese: da un singolo caso, alla tutela costituzionale e sovranazionale delle risorse biologiche marine*, in *Ambientediritto.it*, 3/2024, 1 ss., spec. 12 ss., G. VIVOLI, *La "novità" sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 29/2024, 191 ss.

² Così Corte cost., n. 16/2024, par. 11 cons. dir., in richiamo a Corte cost., n. 21/1968.

³ L. Reg. Puglia 18 aprile 2023, n. 6, recante «Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare».

⁴ Corte cost., n. 16/2024, par. 12.2 cons. dir.

La sentenza suscita una riflessione di tenore generale attorno alla natura dei poteri regionali sul mare territoriale. L'interesse per l'argomento è offerto dal carattere ancora dibattuto e incerto di tali prerogative. E difatti, nel decidere, la Corte riprende il filo del discorso relativo a un percorso giurisprudenziale che si presenta più intricato che lineare, le cui origini risalgono ai primi anni della sua attività.

Fino alla sentenza del 2024 l'idea di una pacifica potestà di intervento delle Regioni – per via dell'equiparazione del mare territoriale alla terraferma come parte del territorio dello Stato – risultava mitigata dalla giurisprudenza costituzionale. Tale potestà era infatti riconosciuta seppur con peculiari riserve attrattive da parte dello Stato e addirittura negata sul fondale, in virtù del titolo di sovranità.

Con la sentenza del 2024 si assiste invece a un cambio di registro, per quanto parziale. Pur in continuità con le precedenti pronunce, si asserisce con più vigore che «gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, non sono altro che una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale»⁵.

Pur non esplicitamente, si intravede il riconoscimento di quella piena (e ordinaria) idoneità regionale a esercitare i propri poteri – anzitutto legislativi – sulla parte marittima del territorio. Di tale (in parte innovativa) pienezza si può avere maggiore cognizione se si guarda l'oggetto della normativa scrutinata. Ci si accorge che tale riconoscimento è così integro da derivare persino da una disciplina sensibilmente derogatoria rispetto a quella statale, risultando determinanti, per un verso, il maggior *favor* per la tutela ambientale e, per un altro, la temporaneità della previsione, dovuta alle circostanze eccezionali, nel disporre un provvisorio scostamento dalla determinazione temporale (ciclica-bimestrale) del fermo pesca.

⁵ *Ivi*, par. 12.1 cons. dir.

Ciò detto, il contestuale bisogno di una precisazione in punta lessicale, avvertito dalla Corte sul *nomen iuris* dello spazio su cui il provvedimento produce i suoi effetti, fa persistere l'interrogativo su quale sia l'effettivo fondamento del potere regionale: se l'autonomia costituzionalmente garantita o se, almeno in parte, i limiti definiti dallo Stato. In altri termini, la domanda che logicamente affiora è perché la Corte abbia ritenuto opportuno precisare il lessico legislativo («mare territoriale regionale» sarebbe errato) assieme al riconoscimento di una piena competenza (sul «mare territoriale»).

Il tema non è dunque solo quello della mera ripartizione delle competenze. Prima ancora si pone la questione della titolarità regionale a intervenire sulle plurime porzioni del territorio dello Stato, vedendosi implicato il rapporto fra l'esercizio ripartito della potestà legislativa e la sovranità. Più precisamente, si avverte la necessità di indagare come si sviluppi sul mare territoriale il nesso fra la sovranità dello Stato e la derivata distribuzione dei poteri fra i diversi enti territoriali, ovvero in che maniera la prima si trovi a incidere sulla seconda: in misura uguale o, piuttosto, maggiore rispetto a quanto accade di consueto sulla parte terrena e, nel caso, perché. Specularmente, si presenta la domanda su quali siano, in entrambe le prospettive, le conseguenze concrete e gli eventuali risvolti critici sul piano istituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni, in particolare circa le scelte accentratrici del primo e le relative “contromisure” costituzionali garantite alle seconde.

Il presente contributo si propone di approfondire questi profili di rilievo sistematico lasciati aperti dalla pronuncia e si articola in tre parti: la prima ripercorre la nascita della nozione moderna di «mare territoriale» e la sua identificazione nel territorio dello Stato, indagandone successivamente le implicazioni teoriche in un ordinamento a carattere regionale come quello italiano; la seconda si sofferma sul passaggio dal dato teorico a quello concreto, verificando come la precedente giurisprudenza costituzionale affronti il problema delle competenze regionali; la terza, infine, si interessa della sentenza

richiamata, nell'intento di cogliere i profili di novità e quelli che ancora appaiono irrisolti.

2. *La progressiva affermazione del mare territoriale come parte del territorio dello Stato*

Prima di analizzare il rapporto fra la sovranità sul mare territoriale e la distribuzione delle competenze legislative, risulta necessario approfondire i canoni della prima di per sé soli, focalizzando l'attenzione sulle giustificazioni dell'assimilazione delle acque costiere al territorio dello Stato. Si tratta di un piano di indagine che è pregiudiziale a quello sulle competenze (e a cui è, invero, intimamente legato), il quale invece vede il territorio come spazio di svolgimento delle funzioni statali *anche* su più livelli di governo.

Questo primo piano di indagine si sofferma sullo Stato che, nel suo complesso, si trova nella disponibilità di un territorio. È evidente come in tale frangente occorra tener conto, al pari di quello interno, dell'ambito internazionale, ove a ogni Stato è attribuita una dignità eguale ai propri congeneri. In questo caso, la disponibilità territoriale interna si lega a un riconoscimento di indipendenza, anche tradotta in *impermeabilità*⁶, nel senso di non ingerenza esterna.

⁶ Sull'«indipendenza-impermeabilità», A. D'ATENA, *Il versante interno della sovranità statale. Problemi vecchi e nuovi*, in *L'internazionalizzazione dei mezzi di comunicazione e la sovranità statale*. Atti del VII Convegno della SIDI, Napoli 2003, 38. Analogo è il concetto di «impenetrabilità» adottato da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione al diritto costituzionale*, Padova 1970², 66 e su cui si v. anche C.V. FRICKER, *Vom Staatsgebiet*, Tubinga 1867, 17 e G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlino 1914, 396 («Undurchdringlichkeit»).

Per ciò che riguarda il mare territoriale, determinante appare la considerazione del suo ingresso nell'universo giuridico avvenuto molto più di recente rispetto al territorio nel senso tradizionale e comune, *terraneo*, del termine. Ciò perché l'uomo – evidenziava Carl Schmitt – è essenzialmente «un essere terrestre, un essere che calca la terra» e questa sua collocazione vitale «determina il suo punto di vista, le sue impressioni e il suo modo di vedere il mondo», addirittura chiamando «'terra' l'astro su cui vive, sebbene, com'è noto, la sua superficie si componga per quasi tre quarti di acqua e solo per un quarto di terra, mentre i continenti più grandi non fanno che galleggiarvi come isole»⁷. E se tutto ciò vale oggi, a maggior ragione vale nelle forme politiche precedenti in cui sono assenti i grandi concetti moderni di Stato e sovranità, in luogo di una dimensione più concreta del potere. Cosicché, nelle epoche passate si possono rintracciare delle visioni giuridiche decisamente meno nitide sul mare e che individuano nella terraferma il solo autentico territorio.

Poco rilievo è, ad esempio, riservato al mare dal potere romano, eminentemente tellurico⁸. L'autoreferenzialità romana induce a vedere nel mare solo un ostacolo alla conquista di nuove terre⁹. Ciò riflette anche il piano dei

⁷ C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung* (1942-1954), trad. it. a cura di G. Gurisatti, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano 2002, 11. Si v. anche ID., *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1974), trad. it. a cura di E. Castrucci, *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello «jus publicum europaeum»*, Milano 1991, 19 ss.

⁸ F. RUSCHI, *Questioni di spazio: la terra, il mare, il diritto secondo Carl Schmitt*, Torino 2012, 70-71.

⁹ Soprattutto dopo la sconfitta di Cartagine (146 a.C.) pesa l'assenza di un nemico in grado di contendere il potenziale dominio delle acque. Di talché, sottolinea T. MOMMSEN, *Sopra una iscrizione scoperta in Frisia*, in *Bull. ist. dir. rom. "V. Scialoja"*, II, 1889, 130 ss.,

rapporti fra i privati, dove le fonti ci lasciano celebri passaggi, come quello di Marciano, che identificano il litorale e – solo in chiave analogica, residuale e di riflesso secondo un vincolo di adiacenza – il mare costiero quali *res communes omnium*¹⁰; fino addirittura a giungere, come fa Celso, a riconoscere nei confronti di quest'ultimo un'appropriabilità privata¹¹, al massimo eccezionale per intralcio all'uso da parte di altri privati (l'«*incommodum*»)¹² e non, significativamente, della collettività¹³.

appartenendo al popolo romano tutto l'*Orbis*, in quell'epoca il mare altro non appare se non un segmento intermedio verso la conquista di nuove terre, essendovi come limite soltanto l'orizzonte. Un'eccezione può essere riscontrata nella *Lex Gabinia de bello piratico*, risalente al 67 a.C., sull'affidamento di poteri di controllo dell'intero Mediterraneo al condottiero e generale Gneo Pompeo. Si tratta di uno dei rari esempi di disciplina pubblicistica del mare al tempo di Roma, con lo scopo principale di avversare il fenomeno della pirateria. Di qui l'istituzione di una Provincia personale e funzionalizzata, su cui si v. F. RUSCHI, *Questioni di spazio*, cit., 74 ss.

¹⁰ D.01.VIII.2.: «*Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris*». In argomento, M. FIORENTINI, *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana. Profili di tutela processuale e di inquadramento sistematico*, Milano 2003, 434-345.

¹¹ D.43.VIII.3: «*Maris communem usum omnibus hominibus, ut aeris, iactasque in id pilas eius esse qui iecerit: sed id concedendum non esse, si deterior litoris marisque usus eo modo futurus sit*». In merito, M. FIORENTINI, *L'acqua da bene economico a «res communes omnium» a bene collettivo*, in *Anal. giur. ec.*, 1/2010, 56.

¹² D.43.VIII.2-4.

¹³ M. FIORENTINI, *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana*, cit., 337; ID., *L'acqua da bene economico a «res communes omnium» a bene collettivo*, cit., 48 ss., 56 ss.; ID., *L'impatto delle attività umane sull'ambiente. Una riflessione storico-giuridica*, in *Quad. Lupiensis di Storia e Diritto*, 2019, 82; P. MADDALENA, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 14/2012, 32.

Il contesto muta radicalmente, quantomeno in Europa, dopo la caduta della parte occidentale dell'Impero. La parcellizzazione politica che consegue, nell'aprire le porte all'Età intermedia, interroga i nuovi poteri costieri sulla titolarità delle acque a essi prossime. Si distingue, in maniera lenta e graduale fino ad arrivare alla tarda epoca medioevale, la teoria di Bartolo del «*mare districtum*», che identifica la prima fascia marina quale prolungamento geografico della terra emersa¹⁴.

È, non a caso, il periodo in cui, nella sua parte più recente, comincia lentamente ad affermarsi lo Stato come nuova forma politica razionalizzata. Lo Stato nasce anche come «Stato territoriale», a seguito della relativa unità raggiunta dalla «signoria di un signore sulla terra»¹⁵. Come diretta implicazione, ancora più avanti nel tempo, è sostanzialmente per esigenze di difesa che è individuato nella gittata massima dei cannoni il limite dell'estensione

¹⁴ BARTOLO DA SASSOFERRATO, *Tractatus de fluminibus seu Tyberiadis*, II, *De insula*, in *Consilia, Quaestiones et Tractatus Bartoli a Saxoferrato*, Venezia 1575, § *Nullius enim esse creditur*, n. 1, richiamato da P. MARCHETTI, *De iure finium. Diritto e confini tra tardo medioevo ed età moderna*, Milano 2001, 206.

¹⁵ O. BRUNNER, *Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs in Mittelalter* (1965²), trad. it. a cura di P. Schiera, *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, Milano 1983, 231 ss.

delle prerogative sulle acque¹⁶. Una delle prime formalizzazioni prospetta la misura delle tre miglia¹⁷.

Questi aspetti testimoniano l'avvertita (e progressiva) necessità di legare le acque prossime al potere statale costiero. Tutto ciò avviene ancora ben lungi, però, da una vera e propria assimilazione al territorio bensì come semplice attinenza al patrimonio del *princeps*¹⁸.

La piena identificazione territoriale delle acque giunge solo nell'epoca moderna, non a caso quando trova pieno compimento la separazione fra lo Stato e la sfera personale del potere¹⁹. Naturalmente, tale processo riguarda anzitutto la concezione generale del territorio, definitivamente transitato dalla dimensione patrimonialistica del *dominium* a quella dell'*imperium*²⁰. E

¹⁶ C. VAN BYNKERSHOEK, *De dominio maris dissertatio*, Leida 1702, spec. cap. II, richiamato da B. CONFORTI, *Mare territoriale*, in *Enc. dir.*, XXV (1975), 651-652 e da T. SCOVAZZI, *Mare nel diritto internazionale pubblico*, in *Dig./Pubbl.*, IX (1994), 304. Ma sulla portata quasi simbolica di questa teoria cfr. R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli 1968⁵, 671-672.

¹⁷ ANONIMO (ma F. GALIANI), *De' doveri dei principi neutrali verso i principi guerreggianti; e di questi verso neutrali libri due*, II, capo X, Napoli 1782, richiamato da T. SCOVAZZI, *Mare nel diritto internazionale pubblico*, cit., 304.

¹⁸ Sul carattere patrimoniale del potere antico, finanche nelle prime forme statali, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1991¹⁰, 141. Si v. anche M. MANETTI, *Territorio 1) Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.*, XXXI (1994), 2 e M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino 2021, 5.

¹⁹ Sull'identificazione fra spazialità, diritto e forma statale, N. IRTI, *Norme e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari 2006, 3 ss.

²⁰ Su questa distinzione cfr., fra gli altri, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie général de l'État*, I, Parigi 1920, 3; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, cit., 398-399; S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*

difatti, le teorie patrimonialistiche che persistono nel leggere il territorio in generale ancora alla stregua di una *res* su cui lo Stato ha titolo di diritto reale²¹ divengono minoritarie. Viceversa, si fa prevalente una visione tesa a identificare il territorio come *elemento*²² dello Stato, accanto al popolo e alla sovranità; inoltre, in ragione dell'impossibilità di concepire separatamente i tre elementi, questa visione è più in avanti nel tempo precisata in termini di

amm. it., I.2, 1902, 3. Più di recente cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano 2010, 191 ss. e M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 5.

²¹ P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs* (1876-1882), trad. fr. a cura di G. Gandilhon, *Le droit public de l'Empire allemande*, Parigi 1900, 287 ss.; C.F. VON GERBER, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts* (1880), trad. it. a cura di P.L. Luchini, *Diritto pubblico*, Milano 1971, 142 ss. Nettamente vicino a questo tipo di approccio, in Italia, è anche U. FORTI, *I diritti dello Stato sul territorio* (1902), ora in ID., *Studi di diritto pubblico*, I, Roma 1937, 196 ss.

²² Per tutti, già S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, cit., 4-5. Fra la dottrina francese, R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie général de l'État*, cit., 3 ss. Mediana è la posizione di D. DONATI, *Stato e territorio*, Macerata 2023 (rist. 1924), 70 ss., spec. 107 ss., 113, che almeno sul piano del diritto internazionale nega la teoria dell'elemento costitutivo per abbracciare quella del diritto reale.

«aspetto territoriale»²³, di «essenza»²⁴ della sovranità statale, la quale finisce per polarizzare la riflessione.

In definitiva il territorio è oggi luogo di operatività dell'ordinamento e sfera di efficacia spaziale-esclusiva della legge²⁵ e riveste una «doppia funzione di limite»: spazio dove l'ente può esercitare determinate attività e dove «le altre congeneri persone 'territoriali' sono impedito dall'agire»²⁶.

Decisivo è il processo di astrazione giuridica proprio dell'epoca moderna²⁷. I concetti naturalistici si distaccano dal mondo reale per divenire categorie giuridiche a sé. Si pensi alle divergenze al riguardo fra l'approccio di

²³ L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 616-617. Già *ivi*, 615, il chiaro A. evidenzia che «lo Stato non poggia sul territorio come tale, ma sul fatto di avere in un certo territorio quel tanto di potere che caratterizza, appunto, gli Stati». Anche P. HÄBERLE, *Der Verfassungsstaat* (2000), trad. it. a cura di F. Politi e S. Rossi, *Stato costituzionale - 1) Principi generali*, in *Enc. giur.*, XXX (2000), 8, insiste sull'impossibilità di scindere il territorio dagli altri elementi costitutivi dello Stato. Analogamente, si v. le riflessioni di C. CERETI, *Costituzione e territorio*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova 1957, 399 ss., nello stesso senso richiamato da M. ESPOSITO, *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Torino 2018, 104.

²⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 108 ss., spec. 109.

²⁵ Da questa specifica prospettiva, sul territorio in generale, M. MANETTI, *Territorio dello Stato*, cit., 3-5; M. MICETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 21 e già V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 78.

²⁶ Su tale duplice funzione, in particolare, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 607-608.

²⁷ Si v. quantomeno P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari 2007, 142, 149, ID., *Della interpretazione come invenzione (la riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 47, Milano 2018, 11.

Carl Schmitt e quello di Hans Kelsen: per il primo, il territorio giuridico è frutto di una situazione concreta e di dominio²⁸, con un deciso peso attribuito al fattore identitario²⁹; per il secondo, è solo un'entità giuridica che corrisponde alla «sfera territoriale di validità dell'ordinamento giuridico chiamato Stato»³⁰. In sostanza, come notato, se per il primo il luogo è fonte della norma, per il secondo invece è la norma a definire il luogo³¹. È ben chiaro che entrambi gli approcci, per quanto agli antipodi l'uno con l'altro, presentino dei punti di verità, integrandosi³². È però altrettanto evidente come sia l'astrattezza a dominare maggiormente l'elaborazione degli istituti giuridici moderni.

Tutto ciò si riflette sul mare territoriale, che sfrutta l'occasione di tale processo astrattivo per divenire pienamente parte del territorio dello Stato, svanendo il vincolo naturalistico, pur scontando, al contempo, la persistenza di un'innata differenza di fruibilità antropica con la terraferma. È evidente che quest'ultima continui a essere il naturale (o, quantomeno, paradigmatico) spazio in cui si esprimono ordinariamente la vita e l'attività umane.

Di qui l'importanza di una precisazione. Anzitutto, nel riconoscere il mare territoriale come parte, oggetto e ambito della signoria dello Stato, esclusa la riconducibilità alla categoria demaniale³³, autorevole dottrina suggerisce di scartare due differenti letture: quella dell'effettività e quella

²⁸ C. SCHMITT, *Il Nomos della terra*, cit., 54 ss.

²⁹ N. IRTI, *Norme e luoghi*, cit., 32.

³⁰ H. KELSEN, *General Theory of Law and State* (1945), trad. it. a cura di S. Cotta e G. Treves, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1994, 212.

³¹ L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2017, 5, N. IRTI, *Norme e luoghi*, cit., 41.

³² M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 19.

³³ Sulla cui lettura, per l'appunto, la dottrina è fortemente critica: si v. già D. DONATI, *Stato e territorio*, cit., 236-237.

dell'accessorietà. A suo dire, entrambe si rivelano mal poste perché non fanno i conti con le peculiarità logico-naturalistiche della *liquidità* del mare. La teoria dell'effettività implica la irrealizzabile possibilità di intravedere nel mare un'autonoma sfera di occupazione statale; quella dell'accessorietà superebbe questa obiezione disegnando una sorta di attribuzione di grado minore rispetto alla terraferma, tuttavia non riuscendo a offrire contorni più precisi, a meno di non recuperare la teoria dei diritti reali sul territorio, che a maggior ragione nel caso del mare dimostrerebbe la sua inefficacia in termini di concreta appropriabilità di una porzione³⁴. Per queste ragioni, la medesima dottrina preferisce parlare di piena sovranità sul mare territoriale in termini di irradiazione dei bisogni della collettività e delle esigenze dello Stato, sempre precisandone, però, la piena «territorialità a titolo principale», quindi prendendo le distanze anche da ulteriori tendenze a ravvisarvi specifici e circoscritti diritti e servitù³⁵.

Del decisivo processo di astrazione legato all'espansione marittima della sovranità dello Stato si trova traccia nei singoli istituti sorti nel tempo nel diritto internazionale e in quello nazionale.

L'elemento della sovranità è evidente nella definizione normativa di «mare territoriale». In Italia, l'art. 2 del Codice della navigazione dispone espressamente che «[è] soggetta altresì alla *sovranità dello Stato* la zona di mare dell'estensione di dodici miglia marine lungo le coste continentali ed insulari della Repubblica» (comma secondo)³⁶. Ciò è riconosciuto dal diritto

³⁴ In argomento cfr. R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 668. *Contra*, sull'appropriabilità del mare territoriale come «spazio», D. DONATI, *Stato e territorio*, cit., 108.

³⁵ R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 668-669.

³⁶ Enfasi aggiunte.

internazionale e da ultimo dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del mare del 1982 (Montego Bay)³⁷.

Tuttavia, la sfera di influenza statale non si ferma a tale delimitazione, trovandosene ulteriori in cui le attribuzioni si fanno via via più graduate. Fra le più importanti è la c.d. «zona economica esclusiva», consistente nella massa acquea che si estende fino a non oltre le duecento miglia dal mare territoriale e che, sempre ai sensi della Convenzione del 1982, deve essere istituita con atto unilaterale dello Stato costiero. Si è al di fuori del territorio dello Stato e rispetto a essa sono solo riconosciuti, fra le altre prerogative, «*diritti sovrani* sia ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l'esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall'acqua, dalle correnti e dai venti»³⁸. Il quadro, poi, deve necessariamente essere completato dalla c.d. «piattaforma continentale», invece di automatica spettanza allo Stato costiero. Questa non riguarda una massa acquea ma il fondale. Anche in questo caso, non oltre duecento miglia sono riconosciuti «*diritti sovrani* allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse naturali»³⁹ e di conseguenza è parimenti escluso il titolo di sovranità integralmente inteso.

In definitiva, se può ancora valere, ma con i dovuti distinguo, l'omogenea equivalenza «terraferma in senso naturale – terraferma come parte del territorio in senso giuridico», per le acque la situazione si rende decisamente più complessa. La trasformazione delle precedenti consuetudini in istituti giuridici favorisce una inevitabile frammentazione dello spazio marittimo del mondo reale, che è sconosciuta alla terraferma se non per la questione dei

³⁷ Conv. di Montego Bay, spec. artt. 2 e 3.

³⁸ *Ivi*, spec. artt. 55, 56 e 57.

³⁹ *Ivi*, spec. artt. 76 e 77.

confini con gli altri Stati⁴⁰. Nel senso di una forte separazione dalle nozioni geografico-naturalistiche (le acque, i mari, gli oceani, ecc...), la produzione giuridica non può prescindere dal rispondere al bisogno delle categorizzazioni di cui si è fatto cenno, le quali tuttavia non trovano, nelle prime, completo riscontro. Come diversi anni addietro espresso dalla Corte costituzionale, la «differenziazione del mare si rifà ad una varia natura e ad una diversa intensità dei poteri dello Stato»⁴¹.

Anche a partire dal mare, dunque, si può ormai dire che il territorio in senso giuridico nel suo complesso è qualcosa di altro rispetto a quello comunemente inteso, componendosi di più parti radicalmente diverse fra loro dal punto di vista naturalistico.

In questi aspetti è possibile intravedere uno dei punti di incontro più importanti fra il piano del territorio quale attributo dello Stato e quello del territorio come spazio di svolgimento interno delle funzioni, di cui si tratterà a breve. Come (piena) parte del territorio dello Stato, soprattutto il mare territoriale è frutto di una partizione giuridica del mare libero, che si aggiunge alla terraferma quale presupposto della sovranità, alla luce delle esigenze, di rilievo interno, di cui a un certo punto della storia inizia a farsi carico la funzione di governo⁴². Per tali ragioni, dalla graduale assimilazione del mare al

⁴⁰ Sui confini e, più in particolare, su quelli artificiali, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 659 ss.

⁴¹ Corte cost., 21/1968, par. 3 cons. dir., su cui si tornerà.

⁴² R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., 670, il quale prosegue affermando che senz'ombra di dubbio «l'ideale sarebbe che il potere dello Stato costiero concretamente potesse estendersi a seconda delle effettive esigenze connesse all'esplicazione della funzione di governo. Senonché ciò darebbe luogo a grandi incertezze, essendo problematica la possibilità di quel concreto accertamento e del grado di prevalenza di tali esigenze su quelle generali all'uso indiscriminato dei mari. Il nodo viene tagliato – ai fini della certezza – con il criterio

territorio statale e dai rispettivi istituti risalta la centralità della *rilevanza* attribuita al fenomeno giuridico⁴³. L'astrattezza dei concetti tipica della modernità non elimina quella continua necessità di riscontro con il dato reale⁴⁴ anche nella sua progressione storica⁴⁵. E in questo senso il mare – utilizzando in via analogica il significato deducibile dall'art. 810 cod. civ.⁴⁶ – inteso come «bene giuridico» *lato sensu*, è divenuto tale in quanto valutato come «cosa», appartenente al mondo reale, suscettibile e bisognevole di tutela giuridica.

‘spaziale’ che può dare un *plus* o un *minus* rispetto alle esigenze di Governo, ma che approssimativamente si proporziona ad esse e le contempera con quelle generali. La delimitazione spaziale appartiene al dominio della ragion pratica, deriva da un compromesso fra la logica dei principî emergente dal fondamento razionale dei poteri dello Stato costiero e le possibilità concrete, storiche dell'accertamento».

⁴³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 3 ss. In argomento, V. TONDI DELLA MURA, *Le coppie omosessuali fra il vincolo (elastico?) delle parole e l'artificio della 'libertà'*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 17/2010, 1.

⁴⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 27.

⁴⁵ G. CAPOZZI, *Temporalità e norma*, Napoli 1996³, 260.

⁴⁶ In argomento si v. M. COSTANTINO, R. PARDOLESI e D. BELLANTUONO, *Beni in generale, proprietà*, Bari 1994, 16 ss.; S. PUGLIATTI, *Beni (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, V (1959), spec. 173 ss. e O.T. SCOZZAFAVA, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Milano 1982, 58 ss. Sia anche consentito il rinvio a G. CATALDO, *Beni economici appartenenti allo Stato. L'art. 42, comma 1, Cost. come fondamento dell'intervento pubblico nell'economia*, Napoli 2022, 10-12.

3. Il risvolto interno del territorio e della sua pars marittima come oggetto di funzioni in un ordinamento regionalistico

Il secondo piano di indagine concerne la capacità di incisione della sovranità su un territorio ripartito fra più livelli di governo. Più precisamente, investe il rapporto fra il richiamato elemento *originario* della sovranità sul territorio e quello successivo e *logicamente derivato* della distribuzione delle competenze tipica di una forma di Stato a carattere composito.

È in questo frangente che emerge il problema della titolarità delle Regioni in materia di acque territoriali. Il motivo è dato dalla peculiare autonomia⁴⁷ che connota questi enti⁴⁸. Fra l'accezione di autonomia meramente funzionale, derivata e garantistica⁴⁹ e quella politico-esponenziale tipiche di tutti gli enti territoriali⁵⁰, sulle Regioni si riscontra una netta prevalenza della

⁴⁷ In generale, sul concetto di «autonomia» (derivata) anche nella differenza con quello di sovranità (originaria-derivante), M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)* (1959), ora in *Scritti*, IV, Milano 2004, 569 ss., T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 131 ss., spec. 143 e S. ROMANO, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1956, 14 ss. Più recentemente, F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino 2012, spec. 1-6.

⁴⁸ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., *passim*, spec. 178.

⁴⁹ Nel senso di godere di tutela giuridica nei termini stabiliti dalle regole e dai poteri dello Stato. Per tutti si rinvia a G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 280 ss.

⁵⁰ Sulle due accezioni di autonomia, A. MORELLI, *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale alla luce del principio personalista*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*. Convegno

seconda⁵¹, dovuta alla capacità di espressione ad ampio raggio degli interessi e dei bisogni della collettività che rappresentano⁵² e pertanto di un indirizzo politico anche differente rispetto a quello statale⁵³.

L'attribuzione della potestà legislativa, parallela a quella dello Stato e assegnata secondo il criterio competenziale⁵⁴, è una delle più evidenti espressioni di questa peculiare posizione delle Regioni nell'ordinamento

annuale del "Gruppo di Pisa". Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Napoli 2015, 446 ss.

⁵¹ F. PIZZOLATO, *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano 2016, 113 ss., L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., 5.

⁵² Cfr. anche Corte cost., n. 222/2013, par. 7 cons. dir. Fra la dottrina, S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, 21.

⁵³ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 100 ss. In argomento, più di recente, T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato: le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020, *passim* e, più specificamente in tema di partecipazione, M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 7/2018, 11-12. Più ampiamente, S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie*, cit., 148-149; L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, cit., 8; M. TROISI, *Regioni e rappresentanza politica*, I, Bari 2018, 65.

⁵⁴ In argomento, pur precedenti alla riforma del Titolo V del 2001, si rinvia alle ricostruzioni di A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle regioni*, Roma 1974 e di S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit.

costituzionale⁵⁵, rendendole protagoniste della distribuzione dei poteri che, in senso verticale oltre che orizzontale, implementa il principio democratico⁵⁶.

Così, la ripartizione delle competenze può esser interpretata come un modo privilegiato del declinarsi della sovranità nel sistema delle autonomie. Soprattutto negli studi sul federalismo, il fatto che a definire questi aspetti sia la norma suprema dell'ordinamento e non le fonti statutarie o costituzionali dei soggetti membri è letto come garanzia di una visione unitaria pur rispettosa del principio autonomistico⁵⁷.

In tale ordine di discorso si manifesta la centralità del territorio sotto il profilo funzionale, secondo modalità ben precise. L'ordinamento regionale presuppone quella che è stata definita una contestualità territoriale⁵⁸ o ancora una coesistenza⁵⁹. Per ovvie ragioni questo aspetto risalta

⁵⁵ L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, cit., 9-10; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 150; A. RUGGERI, *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, Editoriale, in questa *Rivista*, 3/2024, 625.

⁵⁶ M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 90-91; A. MORELLI, *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale*, cit., 446.

⁵⁷ M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 26, che a sua volta richiama A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico comparato, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002, Torino 2003, 150 e C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano 2003, *passim*.

⁵⁸ L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 633 ss.

⁵⁹ K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat* (1962), trad. it. a cura di A. Di Martino, *Lo stato federale unitario*, in A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli 2014, 285, richiamato da M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 23-24.

particolarmente negli Stati federali ma, pur in maniera maggiormente velata, si riscontra anche in quelli regionali. Anche in questo secondo caso l'esistenza di più di un ente fortemente politico-esponenziale vede il territorio in una prospettiva articolata e non univoca. È difatti possibile identificare più di un livello nel quale le collettività possono trovare soddisfazione dei propri bisogni e aspettative, ampliando le possibilità in cui il territorio assume qualità – oltre a quelle classiche di tipo delimitativo – di «centro di riferimento degli interessi comunitari che in esso trovano la loro allocazione»⁶⁰. Sul piano verticale, acquisiscono così maggior vigore le diverse funzioni del territorio, quella identitaria su tutte, anche e soprattutto quale occasione di integrazione culturale⁶¹, oltre che di concretizzazione dei diritti fondamentali⁶².

⁶⁰ T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino 1994, 9.

⁶¹ Si v., fra la dottrina tedesca, P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, cit., 7-8 e, prima, R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), trad. it. a cura di F. Fiore e J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano 1988, 107-110 e su cui, fra la dottrina italiana, *ex multis*, B. CARAVITA, *Territorio 3) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. giur.*, XXXI (1994), 2; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli 2010, 57 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo insostituibile dell'elemento territoriale negli ordinamenti politici*, in questa *Rivista*, 3/2018, 4; A. GUSMAI, *Il territorio come spazio politico interculturale*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2019, 11, nt. 41 e G. SCACCIA, *Il territorio tra sovranità statale e globalizzazione nello spazio economico*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2017, 9-11.

⁶² P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, cit., 7-8. Sul punto cfr. anche L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit., 7; A. MORELLI, *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale*, cit., 449; C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2017, 8; A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 24/2011, spec. 12 ss.

Tali peculiarità in ordine al territorio (*e ai territori*) pongono delle implicazioni decisive sul modo d'essere della sovranità nella prospettiva squisitamente interna. Questa, nella sua accezione popolare – come sancisce l'art. 1 della Carta repubblicana – trova nelle articolazioni territoriali nuovi «modi di esercizio»⁶³ e forme di espressione. Come rilevato anche dalla Corte costituzionale, l'attributo «popolare» della sovranità impedisce l'individuazione di una sede esclusiva per il suo insediamento; le autonomie territoriali sono «partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare»; le stesse si pongono – a maggior ragione a seguito della riforma costituzionale del 2001 – «al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare»⁶⁴.

Tutti questi aspetti, del resto, sono già da molto tempo messi in rilievo dalla dottrina. Basti pensare alle note riflessioni di Giorgio Berti, tese a riscontrare nell'autonomia nient'altro che l'espressione «di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato», a partire dall'art. 5 Cost.⁶⁵. Così, quest'ultima disposizione, nel coniugare due

⁶³ R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 136-137.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., n. 106/2002, par. 3 cons. dir., tra gli altri richiamata, per questi aspetti, da R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 137, da F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze*, cit., 80-81 e da L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, cit., 13.

⁶⁵ G. BERTI, *Art. 5*, cit., 286. Sul sistema delle autonomie come espressione di una «struttura interiore dello Stato» cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 81. Di recente, sull'intimo rapporto fra unità e autonomia, A. RUGGERI, *Sovranità statale e autonomia regionale*, cit., 626 ss.

coppie di principi solo apparentemente opposte⁶⁶ – quella dell’unità e dell’indivisibilità, da un lato, quella dell’autonomia e del decentramento, dall’altro – è vista come «norma di organizzazione», elevando il territorio a «presupposto o elemento di distribuzione del potere statale sopra due livelli di governo: quello centrale, quale sintesi del momento dell’unificazione (e non già dell’uniformità); e quello locale, quale sintesi del momento della differenziazione»⁶⁷.

Ciò porta a ritenere che una volta che il legislatore costituzionale determini e disciplini il funzionamento del sistema delle competenze il discorso relativo al riconoscimento della forza legittima sul territorio allo Stato-persona⁶⁸ nulla ha più da dire in merito, così come, in sede giudiziale, a essere contesa non è l’integrità territoriale ma, appunto, «la competenza, territorialmente riguardata»⁶⁹. In altre parole, la sovranità non è idonea a incidere sul sistema delle autonomie, perlomeno nell’ordinarietà del suo

⁶⁶ F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull’incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Milano 1980, 160.

⁶⁷ M. MICETTI, *Organizzazione del potere e territorio*, cit., 32-33. Sull’intima eco territoriale nell’art. 5, cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione*, cit., 7.

⁶⁸ Sul nesso funzionale fra sovranità dello Stato e sovranità popolare è doveroso il rinvio quantomeno a V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)* (1954), ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985, 91 ss. e a C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione* (1948), ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., 11.

⁶⁹ L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 648-649.

svolgimento⁷⁰, a seguito del processo di «autolimitazione»⁷¹. Tali valutazioni si connettono al giudizio – formulato rispetto alla versione originaria del Titolo V e nondimeno valevole oggi – secondo cui negli ordinamenti contemporanei non esisterebbe più quello stretto legame fra legge statale e volontà generale intesa come espressione dell’unità e della sovranità, perché la stessa legge statale «assume il più limitato carattere di atto di volontà dello Stato-persona, e cioè: di atto di un soggetto dell’ordinamento giuridico, o – se si vuole – di fonte del diritto di una parte dello ‘Stato-ordinamento’»⁷². Pertanto, «la legge statale [...] può distinguersi dagli atti di sovranità e viene in rilievo come manifestazione, al pari della legge regionale, di una ‘competenza’; mentre, per ciò che attiene ai principii dell’art. 5 Cost., l’unitarietà va

⁷⁰ In merito si v. C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Milano 1984, 506: «[la] sovranità non è una competenza, nemmeno una competenza della competenza. Non c’è nessuna competenza illimitata, se il termine deve conservare il suo significato e deve indicare una competenza regolata in precedenza da norme, circoscritta in modo conforme alla fattispecie e quindi delimitata. L’espressione ‘competenza della competenza’ indica o una vera competenza, ed allora non ha nulla a che fare con la sovranità e nemmeno può essere utilizzata come formula della sovranità, oppure è uno *slogan* generale del potere sovrano, ed allora non si comprende perché si parli qui di ‘competenza’». Sul punto si v. anche il richiamo di A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2022⁵, 7 e di S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori. A proposito di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 1/2017, 357.

⁷¹ Sull’«autolimitazione» cfr. T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 103 ss.

⁷² S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 30. Sulla distinzione fra «Stato-persona» o «apparato» e «Stato-ordinamento» o «comunità», cfr. almeno V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 52 e, più ampiamente, ID., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 99-103; T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, cit., 160-161.

ricercata nella totalità dell'«ordinamento giuridico», espresso dallo «Stato-comunità»⁷³.

Così, a livello statale continuano a essere riservate delle attribuzioni di tipo correttivo che però nuovamente esulano tanto dalla sovranità – diventando essa, in questo caso, supremazia⁷⁴ – quanto dal sistema delle competenze (come ad esempio i poteri sostitutivi e di controllo *ex artt.* 120 e 126 Cost.) ovvero sono competenze in quanto espressione di un approccio trasversale-finalistico (come ad esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni *ex art.* 117, comma secondo, lett. *m*), Cost.).

Sullo stesso piano si possono intendere, in particolar modo, le scelte avocative da parte del Legislatore statale, quale la chiamata in sussidiarietà. Pur non esente da critiche da parte della dottrina⁷⁵, la sua costruzione concettuale operata dal Giudice delle leggi si svolge infatti pienamente all'interno dei gangli costituzionali del rapporto fra i vari enti territoriali, come dimostrano i relativi vincoli individuati: la proporzionalità e, soprattutto, la previsione di un'intesa «forte» con gli enti privati di funzioni amministrative e di competenze legislative⁷⁶. Ancora una volta, dunque, non è la sovranità dello Stato

⁷³ S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 31.

⁷⁴ A. D'ATENA, *Il versante interno della sovranità statale*, cit., 40 ss.

⁷⁵ La critica principale è, infatti, ravvisabile nell'individuazione di un titolo, non previsto dalla Costituzione, in grado di legittimare lo Stato a derogare all'«ordine delle competenze». Per tutti, cfr. A. MORRONE, *Bilanciamento*, in *Enc. dir.*, Annali, II, 2, 2008, 189, nonché S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2014, 31.

⁷⁶ Si rinvia alla corposa giurisprudenza in materia inaugurata dalla sent. n. 303/2003 e, fra la dottrina, a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli 2009, *passim*. Di recente, tali argomenti (e gli stessi casi di scuola) sono ripresi dalla sent. n. 192/2024 in tema di autonomia differenziata, in cui è ribadito che il principio

a essere implicata, bensì la sua supremazia, nell'ottica della tutela di interessi unitari che giustificerebbero regolazioni accentrate ma pur sempre proceduralizzate.

Tanto precisato, la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni può essere intesa come frutto di una scelta sul livello del territorio valutato più congruo per l'esercizio concreto di una funzione statale. In merito, come è stato notato, «il disegno e l'interpretazione costituzionale coinvolgono una tensione tra democrazia ed efficienza; dove con il primo termine non si intende semplicemente la titolarità dell'organo rappresentativo legittimato ad agire nel processo di decisione politica (“chi decide”), ma anche quello del livello più appropriato ad assumere la decisione (“dove si decide”)», privilegiando il più possibile, in ottica democratica, la prossimità⁷⁷. Così, ad esempio, scorrendo l'elenco delle materie dell'art. 117 Cost. si deduce che lo Stato è titolare – tendenzialmente – di quelle espressive dell'unità dell'ordinamento

di sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto» (par. 4.1 cons. dir.).

⁷⁷ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano 2020, 70-71. Si pensi, in una prospettiva più ampia, alla riflessione federalista statunitense attorno al rapporto fra prossimità e democrazia, su cui, rispetto al profilo territoriale, S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, cit., 138 ss.

repubblicano⁷⁸. Tuttavia, ciò avviene ancora una volta mediante il profilo competenziale e non tramite quello della sovranità.

Si rinnova, in definitiva, l'incontro fra i due piani di indagine sulla dimensione statale del territorio. Secondo quanto già messo pregevolmente in luce nella prima metà dello scorso secolo, anche circa la concezione del territorio lo Stato è inteso nel diritto internazionale nella sua totalità, mentre sul piano interno lo stesso non è altro che uno dei soggetti dell'ordinamento⁷⁹. Lo Stato si vede nella sua totalità capace di far valere la forza legittima sul proprio territorio, operando però «attraverso una distribuzione di compiti ed un vario conferimento di poteri»⁸⁰, i quali potrebbero così esser definiti un *posterius*, frutto di precise scelte attorno alle concrete modalità della funzione di governo, in cui è anche coinvolta la ripartizione delle competenze.

Così, l'intero ragionamento non trova difficoltà a essere applicato anche per la parte marittima del territorio, visto che, in specie dopo la Convenzione del 1982, mare territoriale e terraferma sono ormai inquadrabili come oggetto di prerogative statali di eguale tenore⁸¹ in termini di sovranità territoriale, a cui corrisponde, a cascata, un'eguale incidenza dei due livelli territoriali

⁷⁸ A. D'ATENA, *Il versante interno della sovranità statale*, cit., 41; E. GIANFRANCESCO, *L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, in *Italian Papers on Federalism* (www.ipof.it), 3/2022, 5-6; F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze*, cit., 91 ss.

⁷⁹ D. DONATI, *Stato e territorio*, cit., 50 ss., nonché *passim*, sebbene la riflessione del chiaro A. sul versante interno si sviluppi essenzialmente sui diritti dello Stato a far uso di porzioni del territorio accanto a quelli dei privati (*ivi*, spec. 190 ss.).

⁸⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., 97.

⁸¹ S. PAJNO, *Fino a dove si estende la competenza regionale? Le controversie su fondo e sottofondo marino dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Consulta Online* (www.giurcost.org), 2018, 345.

titolari del potere legislativo⁸². Di qui, come tempo addietro rilevato, l'infcondità del quesito «se il mare territoriale rientri nell'ambito spaziale degli enti autonomi», in altre parole «se siano o meno conferite agli enti stessi competenze suscettibili di svolgersi su quelle acque», atteso che «quando la Costituzione ha stabilito che l'intera Repubblica si suddivide fra gli enti 'territoriali' minori di ciascuna specie, per ciò solo ha compreso nel loro territorio il mare costiero, ed ha concesso loro competenza potenziale anche su di esso»⁸³. Di talché, si può dire che, se in chiave preliminare pure il mare territoriale è ambito e presupposto di sovranità dello Stato-persona, nel versante interno lo stesso è proprio dello Stato-ordinamento e del relativo complesso di enti che compongono la Repubblica, e in particolare oggetto di funzioni di

⁸² Anche sul mare territoriale, quindi, le scelte sovrane (illimitate) dell'Assemblea costituente e quelle (limitate) del Legislatore costituzionale sulle singole materie individuate prima e dopo la riforma del Titolo V operata dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 sono espressive di una valutazione in concreto sul livello di governo più adeguato. Nell'impianto originario dell'art. 117, decisamente scarno era il profilo regionale in quest'ambito, trovandosi solo impliciti accenni in «turismo ed industria alberghiera», in «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale», in «navigazione e porti lacuali» e in «acque minerali e termali». Il mare in senso stretto era peraltro espressamente escluso dalla materia «pesca nelle acque interne». Diverso e significativo era (ed è) il discorso per le Regioni a statuto speciale. In questo specifico contesto si conferma quantomeno l'astratta idoneità regionale a legiferare in ambito marittimo, come dimostrano le materie attinenti a miniere e pesca, quest'ultima non limitata alle acque interne (cfr. gli artt. 3, lett. *i*) ed *m*), e 4, St. Reg. Sardegna, l'art. 14, lett. *h*) e *l*), St. Reg. Sicilia, e gli artt. 4, n. 3 e 5, n. 10, St. Reg. Friuli-Venezia Giulia). Ciò è poi ora riscontrabile anche nell'attuale testo dell'art. 117, in cui il tema minerario è includibile nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», mentre quello della pesca, scomparso, si presta a essere desunto dal riferimento aperto delle materie residuali di cui al comma quarto.

⁸³ L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 661-662.

governo che, per via legislativa, sono esercitate dallo stesso Stato-persona e dalle Regioni.

4. *La giurisprudenza costituzionale sul rapporto fra Regioni e mare territoriale (1957-2017)*

Il mare territoriale come parte del territorio dello Stato-ordinamento trova nell'ambito regionale degli sviluppi non del tutto lineari qualora si passi dal piano astratto a quello offerto dalla prassi. Su quest'ultimo la pacificità della dimensione regionale del mare territoriale non appare egualmente confermata, rispecchiando la più generale incertezza che connota il sistema delle autonomie nell'ordinamento italiano.

Di tali aspetti dà riscontro la giurisprudenza costituzionale, confermandosi anche in questo specifico contesto la cruciale, gravosa, "impossibile" opera di razionalizzazione di cui la Consulta ha dovuto farsi carico nel corso dei decenni⁸⁴.

⁸⁴ Di «razionalizzazione impossibile» parla A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2024, 69. Sul difficile ruolo della Corte sulla razionalizzazione del sistema regionale italiano, prima e dopo la riforma del 2001, v. anche, *ex multis*, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 509 ss.; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 355 ss.; ID., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 5/1994, spec. 1316 ss.; C. MAINARDIS, *Regioni: questioni di metodo o anche di cultura giuridica?*, in *Le Regioni*, 1/2024, 116; S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Riv. AIC (www.rivistaaic.it)*, 2/2016, 16 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle regioni dall'Unità in poi*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, IV, Milano 2015, 3118 e L. VIOLINI, *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle*

Le pronunce rilevanti non sono tantissime e sono legate fra loro pur trattando prevalentemente due materie abbastanza distanti dal punto di vista oggettivo: la «pesca» e la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Nel passare in rassegna la giurisprudenza, si possono evidenziare due costanti che risultano dirimenti per delle considerazioni teorico-generalì.

La prima costante riflette la scelta di non pronunciarsi sulla natura e sull'appartenenza del mare territoriale, non chiarendo se e in che modo questo afferisca pienamente anche allo spazio regionale ovvero faccia parte esclusivamente del territorio statale.

Si può osservare tutto ciò sin dalla sentenza n. 23 del 1957, dove la Corte si trova a sindacare su una legge regionale sarda in materia di pesca. E in risposta alle tesi erariali che inquadravano il mare territoriale come bene pubblico⁸⁵, i Giudici del Palazzo della Consulta affermano che «non importa se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» e, per di più, che «[neppure] può dirsi che il mare territoriale sia una nozione rilevante nel caso, per stabilire i limiti territoriali dell'efficacia della legge regionale», giacché «[anche] se il mare territoriale non facesse parte del territorio della Regione a tutti gli effetti della competenza regionale, l'attribuzione alla Regione dei poteri legislativi ed amministrativi relativi alla pesca marittima importa che la disciplina regionale in materia debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato»⁸⁶.

Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 1/2024, 123 ss.

⁸⁵ ...deducendo da questo aspetto l'esclusione di una competenza regionale perché il mare territoriale non rientrava fra i beni trasferiti.

⁸⁶ Corte cost., n. 23/1957, cons. dir.

Per mezzo di questa scelta di natura anzitutto metodologica, la Corte ritiene di risolvere il conflitto su un piano esclusivamente materiale, facendo leva sulla ripartizione delle competenze. Nel caso in oggetto valorizza così la differenza fra Statuto regionale e art. 117 Cost. prev.: il primo, non delimitando l'ambito come invece fa(ceva) il secondo, «non lascia dubbi interpretativi perché la pesca, nel significato comune del termine, si riferisce tanto alle acque interne quanto alle acque del mare»⁸⁷.

Siffatta scelta di metodo è ripresa nel decennio successivo con la sent. n. 21/1968, questa volta in ambito energetico-minerario. Le Regioni Sardegna e Sicilia avevano fatto ricorso avverso numerose previsioni della legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi, contestando l'esclusione di un loro coinvolgimento nella nuova disciplina e la riserva del diritto di esplorazione unicamente allo Stato nonostante la materia statutaria, tanto in relazione alla fascia propriamente territoriale quanto a quella della piattaforma continentale. Anche qui la Corte conferma che «[quello] dell'esistenza di un mare territoriale regionale altro non è se non problema di esistenza, fra le competenze regionali, di singole materie aventi un oggetto che implica l'utilizzazione di quel mare»⁸⁸.

In quest'occasione appare tutto fuorché secondario soffermarsi sul parallelo operato dalla Corte con il precedente della n. 23 del 1957, nonostante la diversità della materia e, al contempo, a dimostrazione dell'esistenza di un minimo comune denominatore d'indagine. Il parallelo serve alla Corte per precisare un aspetto che si reputa decisivo. Rispetto al precedente, l'avvenuto riconoscimento di una competenza sulla pesca in mare non significherebbe «che la Regione stessa ha un suo mare territoriale o che può esercitare poteri su quel mare, sia pure limitatamente alla pesca»; piuttosto, la dinamica sarebbe sempre frutto di una scelta statale, in questo caso in continuità

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ Corte cost., n. 21/1968, par. 4 cons. dir.

con quanto già previsto dal D.P.R. 13 luglio 1954, n. 747, circa il decentramento di alcune funzioni in materia «presso le amministrazioni provinciali riguardo al territorio dello Stato non ancora organizzato a Regioni con statuto ordinario, mediante un apprezzamento che non è stato ripetuto a proposito della piattaforma continentale»⁸⁹.

Ancora su questo primo profilo, ci si può accorgere come nell'attuale quadro costituzionale l'approccio della Corte risulti immutato. A seguito della riforma del Titolo V del 2001 la Consulta anzitutto prende atto della scomparsa della materia «pesca» nel novellato art. 117 Cost., riconoscendo la piena esistenza di una materia residuale delle Regioni ordinarie. Così – nel senso del superamento della distinzione fra «pesca nelle acque interne» e «pesca marittima» – la sentenza n. 213 del 2006⁹⁰, a conferma della possibilità che le Regioni possano esercitare questa materia sul mare territoriale, pur precisando la presenza di «talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca» che non possono «che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano»⁹¹.

Tuttavia, una pronuncia particolarmente importante per i suoi profili di rilievo teorico-generale e per il suo legame con il precedente del 1957 è la n. 102 del 2008. In questo caso lo scrutinio concerne una norma sarda istitutiva di un'imposta sugli aeromobili e le unità di diporto. Le tesi della difesa erariale evocavano la costante, latente tendenza che elegge il mare territoriale a spazio di esclusiva attribuzione statale, quasi dovendosi dimostrare *a contrario* eventuali e circoscritti campi di intervento normativo regionale. Si contestava infatti che la norma adoperasse «come presupposto di imposta

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Corte cost., n. 213/2006, par. 6 e ss.

⁹¹ *Ivi*, par. 7.

l'utilizzo di un bene naturale, sul quale non può esercitare poteri', cioè il mare, 'soggetto solo al potere statale entro i limiti del mare territoriale'»⁹².

La Consulta sembra respingere questa lettura, confermando il metodo adottato nelle precedenti occasioni. In primo luogo, evidenzia che il presunto principio dell'esclusiva attribuzione statale «non solo è estraneo al sistema tributario statale, ma» – ponendo il ragionamento su un piano ancor più sistemico – «non trova neppure fondamento nell'ordinamento vigente». E, significativamente, aggiunge: «[il] mare, infatti, ben può essere oggetto della legislazione regionale; come avviene, ad esempio, per le Regioni a statuto ordinario, nell'ambito della competenza concorrente in materia di porti o di grandi reti di navigazione; ovvero, per la Regione Sardegna – in forza dell'art. 3, lettera *i*), dello Statuto –, nell'ambito della competenza esclusiva in materia di pesca»⁹³. In secondo luogo, richiamando ancora una volta il precedente del 1957, conferma l'ininfluenza della natura e della nozione di mare territoriale ai fini della sussistenza o meno di una competenza regionale, venendo in rilievo, il mare, «come mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione»⁹⁴. Conclude, così, che «[in] generale, non v'è dubbio che la Regione Sardegna [...] è legittimata ad esercitare un complesso di poteri sullo stesso mare territoriale, che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri, quindi, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale»⁹⁵. E dunque «il territorio non va inteso nella ristretta, materiale accezione», ma in quella «più

⁹² Corte cost., n. 102/2008, par. 8.1.1 cons. dir.

⁹³ *Ivi*, par. 8.1.2 cons. dir.

⁹⁴ *Ivi*, par. 8.2.6 cons. dir.

⁹⁵ «...(come rilevato dalla citata sentenza n. 23 del 1957)», *ibidem*.

ampia di àmbito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione», potendosi esplicare tale potere «anche con riferimento al mare territoriale»⁹⁶.

La seconda costante della giurisprudenza in oggetto è costituita dalla peculiare lettura riservata alla parte dello spazio marino territoriale relativa al fondo e al sottofondo.

Sin dalla poc'anzi menzionata sentenza n. 21 del 1968, il fondale assume una dimensione a sé rispetto alla restante (e sovrastante) massa acquee. Nel respingere la questione di legittimità della L. n. 6/1957, la Corte costituzionale fa leva sulla continuità funzionale fra il fondale del mare territoriale e la piattaforma continentale. Evidenzia che «[la] ricerca sottomarina può organizzarsi e svolgersi unitariamente dalla zona che corrisponde al sovrastante mare territoriale fino a quella che sottostà all'alto mare; e per ciò solo non potrebbe essere oggetto di potestà regionali»; in conseguenza, «[non] si potrebbe dividere il fondo e il sottofondo marino fra zona territoriale, zona contigua e zona d'alto mare, per riconoscere alle regioni una competenza unicamente riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale»⁹⁷.

In questa pronuncia si delinea chiaramente e per la prima volta una distinzione tutta interna allo spazio marino. Per la massa acquee le diverse distinzioni corrispondono alla differente intensità dei poteri dello Stato in virtù delle varie funzioni (navigazione, vigilanza, ecc...) ⁹⁸, mentre per i sottostanti fondo e sottofondo marino «si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma» in quanto una sola è la funzione degli stessi (l'esplorazione mineraria)⁹⁹. Per di più, la Corte ritorna sul più generale

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ Corte cost., n. 21/1968, par. 3 cons. dir.

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibidem.*

rapporto fra Regioni e mare territoriale, giudicando non convincente «l'asserto che, essendo lo Stato articolato in Regioni, per le materie statutarie la competenza statale si risolve in una competenza regionale», ravvisando in quest'ultima e nelle relative materie di espressione, piuttosto, «restrizioni naturali dai motivi che hanno determinato la istituzione delle Regioni, consistenti nella cura dell'interesse esclusivamente o almeno prevalentemente localizzato nella sfera regionale [...], sempre che si ponga sul piano di quell'unità dello Stato in cui le Regioni si sistemano e vivono, e sul piano delle esigenze fondamentali che informano la vita dello Stato»¹⁰⁰.

Anche da questo punto di vista il quadro rimane immutato a seguito della riforma del 2001. Infatti, sulla medesima linea si pone un'ultima importante pronuncia, la n. 39 del 2017, sempre in ambito minerario, il quale ora ricade sotto la materia energetica di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Oggetto di scrutinio è una norma abruzzese che poneva vincoli alle attività di prospezione e ricerca di idrocarburi nel mare territoriale più stringenti di quanto previsto nel D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152¹⁰¹. In questo caso, il carattere concorrente della materia deve fare i conti con l'attrazione prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 239, che all'art. 1, comma settimo, prevede l'esercizio delle funzioni amministrative in capo allo Stato nell'«identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse

¹⁰⁰ *Ivi*, par. 4 cons. dir.

¹⁰¹ La L. Reg. Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29, estendeva il divieto di attività di prospezione, di ricerca e di coltivazione di idrocarburi nel mare territoriale ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso, mentre l'art. 6, comma diciassettesimo, del D.lgs. n. 152/2006 prevede il medesimo divieto solo per il futuro, facendo salvi i titoli abilitativi già rilasciati. La norma statale è soprattutto di recente oggetto di continui interventi di dettaglio per motivi emergenziali: l'ultima modifica, ad opera dell'art. 2, comma quarto, del D.l. 17 ottobre 2024, n. 153, riduce l'estensione spaziale del divieto dalle dodici alle nove miglia.

nazionale [...]» (lett. *g*)), nell'«utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lett. *l*) e nelle «determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi», da adottarsi prevista intesa con le Regioni interessate solo per la terraferma (lett. *n*)¹⁰².

Alla luce del quadro normativo statale la Corte dichiara l'illegittimità della previsione regionale, portando a sostegno delle proprie motivazioni il precedente della sent. n. 21 del 1968. Ribadisce che «sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale»¹⁰³.

Questa pronuncia risulta d'interesse perché conferma, a distanza di quasi cinquant'anni, l'esclusività delle attribuzioni statali sul fondale marittimo, per di più estendendo tale lettura alle Regioni ordinarie. Su questa linea merita senz'altro di essere evidenziata la naturale conseguenza di siffatto approccio, ovvero la negazione di una chiamata in sussidiarietà nella previsione della L. n. 239/2004, non ponendosi così il problema del mancato rispetto dei canoni di leale collaborazione dalla stessa Corte in astratto richiesti. Ciò, peraltro, si evince da due altre pronunce dello stesso anno che, direttamente collegate, escludono il riscontro di un'operazione attrattiva di tal sorta perché, a monte, non esisterebbe una competenza regionale sul fondale marittimo territoriale: così la n. 114 e la n. 170 del 2017¹⁰⁴.

¹⁰² Corte cost., n. 39/2017, par. 6.1 e ss.

¹⁰³ *Ivi*, par. 7.

¹⁰⁴ Corte cost., n. 114/2017, par. 5.1 cons. dir.: «non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza

4.1 (segue): ...e le sue principali criticità

La giurisprudenza finora presa in esame si presenta ondivaga circa alcuni aspetti che, tuttavia, si rivelano fondamentali¹⁰⁵.

Un dato che può essere messo in luce attiene alla divisione dello spazio (ma, a questo punto più esattamente, del *volume*) marittimo territoriale, con conseguenze sul piano del regime giuridico applicabile. In virtù della molteplicità delle funzioni esercitabili, il sovrastante mare territoriale sarebbe destinatario delle diverse competenze distribuite dalla Carta fra lo Stato e le Regioni (art. 117 Cost.) e, a cascata, di tutte le funzioni di cui sono dotati gli enti territoriali (art. 118 Cost.). Per contro, l'unica funzione assunta dal fondale ne farebbe risultare l'esclusiva pertinenza statale. Tale separazione appare pressoché consolidata, perché emerge sia dalla risalente sentenza del 1968, principalmente attinente alla titolarità della piattaforma ma con delle ricadute sul mare territoriale, sia dalla recente sentenza del 2017, invece esplicitamente relativa al fondo e sottofondo delle prime dodici miglia.

regionale. Le Regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare [...]. Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi a dette attività che ivi dovrebbero svolgersi». Corte cost., n. 170/2017, par. 7.2 cons. dir.: «[con] riguardo alle attività minerarie in mare, non si configura alcuna fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito».

¹⁰⁵ In merito, si v. già P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale e il "labirinto" del riparto delle competenze in materia di idrocarburi*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 6/2019, 193 ss. e G. PIZZOLO, *L'altalenante giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale*, *ivi*, 2/2018, 1 ss.

Per di più, tale differenziazione può essere colta in maniera ancora più esplicita da una differente angolatura che attiene al metodo. Per il mare territoriale inteso quale volume acqueo la Corte ritiene sufficiente decidere alla luce della ripartizione di competenze, non assumendo come necessario l'approfondimento sulla natura e sull'appartenenza del mare territoriale rispetto alle Regioni. Decisamente all'opposto, per il fondale la medesima Corte evidenzia la diretta ed esplicita appartenenza statale, assorbendo il discorso sulle competenze, con conseguente ricaduta sull'esclusione di qualsivoglia autonomia regionale.

Si rende così doverosa una più approfondita riflessione su questa differenziazione che risulta sia dal merito sia dal metodo. Nonostante l'approccio sul volume si ponga agli antipodi rispetto a quello sul fondale, è possibile, paradossalmente, rintracciare fra i due un filo conduttore che comporta delle implicazioni che si ritengono di primaria importanza.

Tale filo conduttore trae le sue premesse dall'approccio nei casi in cui è stato riconosciuto uno spazio di intervento regionale. Difatti, in queste occasioni solo in prima battuta il metodo facente leva sulle materie appare sufficiente e non sembra porre alcun problema, atteso l'esito positivo delle pronunce in ottica regionale. Se si procede più a fondo, il contestuale persistente mancato pronunciamento sull'appartenenza del mare territoriale che caratterizza il gruppo di pronunce sul volume acqueo tende a nascondere una più celata lettura che nel complesso, *anche* nel discorso sulle competenze, in chiave regionale porta a non mettere sullo stesso piano lo spazio marittimo con la terraferma, dal punto di vista della concezione costituzionale del territorio.

Per rintracciare questo filo conduttore occorre ancora soffermarsi particolarmente sul metodo adottato dal Giudice delle Leggi.

E difatti, mentre la sentenza n. 23 del 1957 ritiene inutile approfondire la nozione di «mare territoriale» nel riconoscere in modo apparentemente pieno e lineare la competenza regionale in materia di pesca, la n. 21 del 1968, dalle

stesse premesse, come visto, riprende esplicitamente la precedente ma arrivando al risultato opposto. Finisce così per mitigare la prima, motivandone l'esito solo alla luce di un trasferimento di funzioni già deciso in precedenza in favore delle province, dunque, negando la conclusione secondo cui «la Regione stessa ha un suo mare territoriale»¹⁰⁶. Così facendo, la Corte tende anche solo involontariamente a sottintendere che le competenze regionali sul mare non siano innate, a differenza di quelle sulla terraferma, conferendo al medesimo trasferimento un valore costitutivo e non, come invece evidenziato dalla dottrina, ricognitivo¹⁰⁷. Similmente, in maniera ancor più sfumata, nella sent. n. 213 del 2006 si precisa che «talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono [...] che essere disciplinati dallo Stato»¹⁰⁸, mentre nella n. 102 del 2008 il mare è inquadrato come «mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione»¹⁰⁹.

Sicché da queste pronunce si può scorgere una lettura costante del mare territoriale come ambito di intervento regionale in realtà condizionato, in coerenza con quelle sul fondale laddove la riflessione si presenta semplicemente più chiara e accentuata.

Pertanto, la drastica chiarezza che accompagna l'interpretazione del fondale marino da parte della Corte costituzionale può offrire un appiglio analogo anche per la corrispondente massa acqua. Il complesso del ragionamento, però, crea dei nodi problematici dal punto di vista regionale alla luce

¹⁰⁶ Corte cost., n. 21/1968, par. 4 cons. dir.

¹⁰⁷ Proprio in merito al D.P.R. n. 747/1954, succitato, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, cit., 662, afferma: «simili disposizioni legislative presuppongono, e non estendono, le circoscrizioni dei soggetti interessati».

¹⁰⁸ Corte cost., n. 213/2006, par. 7.1 cons. dir.

¹⁰⁹ Corte cost., n. 102/2008, par. 8.2.6 cons. dir.

del suo fondamento. Secondo quanto notato da attenta dottrina, il punto più spinoso e criticabile della sentenza n. 39 del 2017, così come della risalente n. 21 del 1968, si rintraccia nella conclusione secondo cui «la competenza sul mare dello Stato in via esclusiva non deriverebbe dal riparto costituzionale delle competenze legislative e neppure dalla chiamata in sussidiarietà degli idrocarburi, bensì dalla sovranità dello Stato»¹¹⁰. Alla base di ciò, come rilevato in merito alla pronuncia del 1968, c'è a sua volta quasi una forza pervasiva della lettura della piattaforma, che in quanto destinataria di «diritti sovrani in ordine allo sfruttamento», finisce per investire l'interpretazione del mare territoriale, arrivando a negare uno spazio regionale¹¹¹.

Come si è cercato di mettere in luce, nel caso *de qua* la sovranità dello Stato giustifica una sottrazione dell'ordinaria dinamica della ripartizione

¹¹⁰ S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori*, cit., 352 ss. Critico già sulla pronuncia del 1968 è L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, in *Giur. cost.*, 1968, 402 ss., spec. 406-407 che parla di «salto logico», finanche circa la piattaforma continentale, in riferimento al ragionamento che parte dallo Stato come soggetto di diritto internazionale che può prendere decisioni sullo sfruttamento del fondo marino per finire all'automata negazione delle competenze regionali.

¹¹¹ L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, cit., 415: «la presente decisione non appare facilmente conciliabile con la sent. n. 23 del 1957, relativa alla pesca nelle acque esterne della Regione sarda. In quell'occasione sembrava che la Corte avesse aderito alla tesi che il mare territoriale faccia parte del territorio della Regione 'a tutti gli effetti della competenza regionale'; tanto che il richiamo della legislazione statale si poneva come una ragione concorrente, non come l'unico argomento per affermare la potestà legislativa ed amministrativa locale. Nel caso in esame, al contrario, la Corte nega in sostanza che la Regione disponga di 'un suo mare territoriale'; e lascia pertanto al legislatore statale la libera valutazione sulla convenienza di affidare alle autorità regionali (in via di delegazione – a quanto pare – e non di attribuzione istituzionale di competenza) determinati poteri inspiegabili in tal campo».

delle competenze. Ciò, di conseguenza, finisce per alterare la linearità della visione che vede l'affermazione della sovranità dello Stato sul territorio come momento preliminare e non incidente sulla successiva distribuzione delle materie: tale invece era, tra l'altro, la linea difensiva delle Regioni ricorrenti nel risalente caso del 1968¹¹².

In sostanza, la giurisprudenza costituzionale finora presa in esame conferma anche nel caso marittimo un problema che spesso contraddistingue l'interrezza delle pronunce nel primo e nel secondo regionalismo, consistente nello "scambiare" «regole di disciplina della competenza con principi del regime politico dello Stato che non hanno nulla a che fare con le disposizioni costituzionali»¹¹³ coinvolte. Ciò finisce per ridefinire il rapporto fra supremazia e competenze favorendo il più delle volte il livello statale¹¹⁴. Per di più, se

¹¹² Cfr. Corte cost., n. 21/1968, parr. 2 e 3 rit. f.: «[lo] Stato, secondo la dottrina moderna, ha, sul mare territoriale e sulla piattaforma continentale, alcune potestà giustificate da ragioni di continuità, contiguità o accessorietà; e tali ragioni possono spiegare efficacia unicamente a favore della Regione, che è l'ente titolare di poteri in materia di ricerca o sfruttamento di giacimenti minerari e dato che i giacimenti che si rinvergono sulla piattaforma sono il più delle volte continuazione di quelli esistenti sulla terraferma» (Regione Siciliana); «[la] circostanza che il mare territoriale e la piattaforma continentale sono oggetto di interessi propriamente statali non esclude affatto la competenza della Regione per quanto concerne i giacimenti minerari esistenti nell'area della piattaforma. Il problema sarà, se mai, quello di coordinare, con norme di attuazione, le competenze regionali e quelle statali» (Regione Sardegna).

¹¹³ S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, cit., 25.

¹¹⁴ V. TONDI DELLA MURA, *L'«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 246-247: «[nel] nuovo contesto [...] l'ordinamento era stato organizzato intorno al canone della 'competenza', piuttosto che della 'supremazia', sino a venire

tale dinamica connota diffusamente la giurisprudenza costituzionale sul conflitto di competenze, nell'ambito in oggetto produce in aggiunta un dislivello fra la concezione della terraferma e quella del mare territoriale. In altri termini, siffatta implicazione della sovranità, alla stregua, per dirla con una metafora, di un “*asso pigliatutto*”, sarebbe alla base di una distinzione della disciplina fra terraferma e mare territoriale nell'ottica delle competenze, che però persiste nel non lasciare soddisfatti¹¹⁵. Tale distinzione compromette l'idea, teoricamente condivisa, che il mare territoriale è in tutto e per tutto parte del territorio dello Stato¹¹⁶; siffatta compromissione, infine, tende così a pregiudicare una visione del mare territoriale come parte *complessiva, unitaria*, fra acque e fondale, del mondo reale, che trova il suo limite giuridico nell'estensione orizzontale nelle dodici miglia.

5. *La sentenza n. 16/2024*

La sentenza n. 16 del 2024 si inserisce pienamente in questo filone giurisprudenziale, apportando elementi di estremo interesse alla riflessione.

Come già in parte accennato in premessa, l'impugnata legge regionale pugliese 18 aprile 2023, n. 6 regola un fermo pesca triennale dei ricci di mare per favorirne un ripopolamento, ma ne precisava l'efficacia spaziale con

orientato verso la differenziazione con margini consistenti per l'uniformità, al fine di assicurare l'omogeneità delle condizioni di vita di tutto il Paese. E tuttavia, in assenza di un adeguato supporto politico, legislativo e amministrativo, la riforma è stata oggetto di una conflittualità senza pari fra Stato e Regioni, risolta dalla Corte con una manipolazione del riparto delle competenze, tale da riproporre nel nuovo regionalismo tutti i limiti e le manipolazioni giurisprudenziali del primo regionalismo».

¹¹⁵ Così anche S. PAJNO, *Fino a dove si estende la competenza regionale?*, cit., 341.

¹¹⁶ L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, cit., 415-416.

riferimento ai «mari regionali», al «mare territoriale della Puglia», contestualmente escludendola ai «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia»¹¹⁷.

Il Governo, oltre a contestare l'invasione della competenza esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente (art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.), censurava anche il lessico utilizzato in riferimento ai mari rispetto alle materie – altrettanto esclusive – «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, comma secondo, lett. a), Cost.).

Su quest'ultimo punto, i rilievi ruotavano essenzialmente attorno all'insussistenza di un «mare territoriale regionale» dal punto di vista della normativa interna e internazionale. Appare subito chiaro come la disputa non sia stata solo di natura terminologica. Già le tesi erariali risultano significative perché chiamavano in causa profili tutt'altro che formali, invero attinenti proprio alle implicazioni della sovranità dello Stato. Non a caso, quale parametro interposto fra la legge regionale e le materie di competenza esclusiva era stato invocato l'art. 2 del Codice della navigazione nella parte in cui tratta il mare territoriale in termini di «soggezione alla sovranità»¹¹⁸. Ed è in

¹¹⁷ In particolare, si «intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei *mari regionali*, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi» (art. 1); di conseguenza, «[nel] *mare territoriale della Puglia*, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni» (art. 2, comma primo), mentre, di conseguenza, «[la] commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da *mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia*» (art. 2, comma secondo). Enfasi aggiunte.

¹¹⁸ Cfr. Corte cost., n. 16/2024, par. 4.1 rit. f. e par. 3.2. cons. dir.

virtù di ciò che sarebbe risultata illegittima la menzione a un «mare territoriale regionale», in quanto, «non [essendo] la Regione un ente sovrano, i limiti di esistenza della potestà regionale non potrebbero che essere posti da fonti sovraordinate, che – allo stato – non operano alcuna ripartizione regionale del mare territoriale»¹¹⁹.

La Corte costituzionale accoglie i rilievi statali solo parzialmente, optando per una sentenza sostitutiva che, nel concreto, finisce per salvare la sostanza della normativa regionale. Da una parte, dichiara integralmente infondata la questione relativa al profilo ambientale, così premiando il tentativo regionale di prevedervi, in un senso che è ormai visto come tipicamente derogatorio¹²⁰, una tutela rafforzata¹²¹. In questa prospettiva, sicuramente dirimente è la riconduzione della normativa all'interno della materia della pesca (art. 117, comma quarto, Cost.). Nel desumere «una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale»¹²², la Consulta fa così tesoro delle precedenti pronunce poc'anzi esaminate per sancire la conformità a Costituzione di una disciplina in materia residuale che si svolge sul mare territoriale e che è volta, in questo caso, a garantire livelli più elevati di tutela ambientale¹²³. Paritariamente, in questo ragionamento è decisiva la provvisorietà temporale rimarcata dalla previsione: solo detto limite temporale consente uno scostamento dalla previsione statale (dove invece si dispone per ogni anno solare un fermo di tipo bimestrale) al fine di favorire il ripopolamento

¹¹⁹ *Ivi*, par. 4.3 rit. f.

¹²⁰ R. BIN, *Qualche riflessione a commento del saggio di Andrea Morrone: per un mutamento dei criteri di giudizio sulle leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1/2024, 88.

¹²¹ *Ivi*, 89.

¹²² Corte cost., n. 16/2024, par. 12.1 cons. dir.

¹²³ In tal senso vale il richiamo operato dalla sentenza n. 192 del 2024, par. 4.3 cons. dir., nei confronti della pronuncia in oggetto.

ciclico della specie¹²⁴. È la condizione di estrema gravità ravvisata nel contesto pugliese, nella specie l'incapacità riproduttiva dovuta al massiccio sfruttamento della specie del riccio di mare degli ultimi decenni, a legittimare l'adozione di una norma a carattere emergenziale e, in quanto tale, temporanea¹²⁵. Ciò porta, conseguentemente, a considerare che l'assenza di un limite temporale della norma avrebbe condotto all'effetto, opposto, dell'illegittimità, dovuta all'indebito scostamento da una disciplina regolata all'interno della materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Da un'altra parte, per la questione che qui interessa, riconosce «l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso – nelle disposizioni impugnate – di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto» relativo all'ambito marino; di conseguenza, rileva «che i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la

¹²⁴ Il D.M. 12 gennaio 1995 (*Disciplina della pesca del riccio di mare*), utilizzato dalla difesa erariale per contestare la legge regionale, prevede all'art. 4 un divieto ciclico annuale per i mesi di maggio e di giugno. Tale decreto ministeriale fondava la sua legittimità inizialmente nella legge 14 luglio 1965, n. 963, che all'art. 32 consentiva l'adozione di norme regolamentari in riferimento alla specie ittica in oggetto anche in deroga a quelle generali in materia di pesca. Questa fonte è considerata tuttora vigente alla luce del D.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, che all'art. 27, co. 1, lett. a) e 2, dispone l'abrogazione e la sostituzione delle normative precedenti (tra cui quella del 1965).

¹²⁵ In estrema sintesi, il carattere temporale e straordinario della legge pugliese consente alla Regione di derogare alle previsioni statali, apportando, nell'esercizio delle proprie competenze, misure volte alla protezione degli interessi relativi all'ecosistema e alla biodiversità (Corte cost., n. 16/2024, par. 6 cons. dir. e ss., spec. par. 7.3). Sulla temporaneità della normativa derogatoria per circostanze emergenziali sia consentito il rinvio a G. CATALDO, *Sulla temporaneità nell'emergenza costituzionale. Primi rilievi*, in *Consulta Online* (www.giurcost.org), 1/2023, 78 ss. nonché a ID., *Il tempo della norma emergenziale fra ontologia e logica*, in *Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2024, 217 ss.

nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. – che definisce un elemento costitutivo della sovranità –, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico»¹²⁶. Al contempo, offre una lettura del provvedimento tesa a valorizzarne la *ratio*, in effetti per nulla tesa a rivendicare e disegnare un preteso mare territoriale regionale, leggendovi null'altro che «una proiezione funzionale della competenza legislativa regionale esercitata e della natura degli interessi coinvolti», non consentendo però «di evocare una supposta delimitazione del mare territoriale, inteso come elemento costitutivo della sovranità dello Stato»¹²⁷.

Di qui la decisione sostitutiva e non strettamente demolitoria: illegittimità nella parte in cui si usano le espressioni «nei mari regionali» anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale», «[nel] mare territoriale della Puglia» anziché «[nello] spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» e «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale»¹²⁸.

5.1. Segue: ...ultimo atto? Sviluppi decisivi e quesiti ancora aperti

La pronuncia del 2024 riconosce la piena legittimità regionale a esercitare le proprie competenze sulle acque costiere. Fin qui, si potrebbe dire, nulla di nuovo perché tale prerogativa è la stessa già accertata nelle precedenti occasioni di intervento della Corte in materia di pesca. Ciononostante, l'elemento di novità è offerto dalla portata della precisazione lessicale.

¹²⁶ Corte cost., n. 16/2024, par. 12.1 cons. dir.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ivi*, par. 12.2 cons. dir.

È vero, naturalmente, che la Consulta non ha mai avuto prima d'ora l'opportunità di esprimersi così esplicitamente sul punto, poiché non le era mai stata proposta una questione di tal sorta. Al contempo, siffatta precisazione lessicale può essere colta alla luce del ragionamento che è sullo sfondo. E infatti si può dire che la sentenza riprenda e metta a sistema, facendone una vera e propria sintesi, i due grandi profili del filone giurisprudenziale che si è fino a questo momento analizzato: quello delle competenze sul mare territoriale, da un lato, e quello dell'appartenenza del fondale sottostante, dall'altro. Non che, come si è già cercato di evidenziare, nelle precedenti pronunce non sia presente un fitto e costante richiamo reciproco. Tuttavia, in questo caso è possibile osservare che i rilievi già utilizzati per avanzare una lettura del fondale esclusivamente in termini di sovranità, con una forza propulsiva inedita influiscono, per la prima volta, sulla precisazione del volume interessato da una normativa in materia di pesca, facendo giungere all'esito della sentenza sostitutiva.

Questo aspetto appare tutto fuorché secondario, nonostante il sostanziale esito positivo (in ottica regionale) della vicenda. Centrale, sul punto, è l'operazione interpretativa della Corte, volta, insieme al negare l'esistenza di un mare territoriale regionale, a cogliere l'intento del Legislatore pugliese.

In considerazione di ciò, la Corte costituzionale – si potrebbe dire – si è trovata dinanzi a due alternative soluzioni: decidere per l'infondatezza, proponendo un'interpretazione descrittiva e non letterale della locuzione, così disconoscendo la pretesa di introdurre indebitamente un nuovo, sconosciuto fino ad ora, istituto giuridico; oppure, optare per una sostitutiva d'accoglimento, come ha fatto, partendo dalle stesse evidenti premesse ma con il risultato opposto, riuscendo nel duplice intento di salvare il provvedimento senza sminuire il profilo terminologico.

Cosicché si può dire che la pronuncia presenti contestualmente un elemento di novità e uno di continuità rispetto al passato, recente o meno.

La novità è offerta dalla precisazione del grado di influenza della sovranità sulla categoria del mare territoriale, richiamata testualmente dalla Corte a partire dall'art. 2 cod. nav., ma soprattutto con la citazione dei due precedenti del 1968 e del 2017. La sovranità per un verso concorre correttamente alla identificazione giuridica e finanche costituzionale (rapporto gerarchico fra enti territoriali di diversa qualità) del mare territoriale; per un altro verso non può incidere in alcun modo sulla distribuzione ordinaria delle competenze, attorno alla quale occorre semplicemente far leva sull'art. 117 Cost. In maniera ancor più certa rispetto a prima si può dunque concludere che alle Regioni sia riconosciuta, *ratione materiae*, non tanto (meglio, non solo) la competenza «pesca» in sé ma lo stesso potere di esercitarla nella parte marittima del complesso del territorio dello Stato.

La continuità, per converso, si rinviene nel motivo che ha indotto alla contestuale precisazione terminologica. Nel riconoscere piena competenza regionale, la Corte avverte comunque la necessità di ribadire ed evidenziare l'inesistenza di un «mare territoriale regionale», sostituendo l'espressione con quella più tenue dello «spazio marittimo prospiciente il territorio regionale». Così facendo, sembra quasi che individui nella sostitutiva d'accoglimento un guscio più solido a una soluzione meramente interpretativa.

Non solo, tuttavia. Alla luce dei due elementi di novità e di continuità, nella sentenza si potrebbe intravedere un tentativo di non spingersi troppo oltre, persistendo ancora quella forza che potrebbe essere tradotta come una *primauté* statale sul mare territoriale. In questo modo, risulta confermata la distinzione fra mare e terraferma fatta propria dalla precedente giurisprudenza, pur non comportando, almeno nel caso di specie, risvolti di natura pratica.

Per completezza, si deve anche aggiungere che un lessico identico risulta utilizzato dal Legislatore sardo già due anni prima e, addirittura, sul medesimo oggetto: la L. Reg. Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, all'art. 13, comma 47, dispone un fermo pesca triennale della specie del riccio «[nel] mare

territoriale della Sardegna». A differenza di quanto accaduto in Puglia, tuttavia, la previsione sarda non è stata oggetto di ricorso erariale e pertanto rimane a oggi presente nell'ordinamento con tale esatta dicitura. Questa asimmetria di risulta – del resto espressione della politicità e della discrezionalità che partecipano a caratterizzare il contenzioso in via principale dinanzi alla Corte¹²⁹ – corrobora la domanda sulla reale inevitabilità della precisazione terminologica.

6. Conclusioni: il latente carattere derivato delle competenze regionali sul mare territoriale

È possibile riconoscere alla sentenza n. 16/2024 il pregio di aver, in un certo senso, neutralizzato la questione sulla predominanza statale in riferimento al mare territoriale, ravvisando anche su questa parte del territorio piena potestà di esercizio di competenze regionali. Al contempo, osservando l'intero percorso giurisprudenziale alla luce del dato teorico circa la dimensione territoriale del mare, si registra una persistente discordanza di vedute. Tale discordanza, dopo la sentenza, risulta essere decisamente attenuata ma non del tutto eliminata. Anche in questa pronuncia sembra insistere, infatti, un'incognita di fondo in linea con quelle più risalenti, che non si esprimono sull'appartenenza regionale del mare e contestualmente ammettono tanto la competenza regionale quanto la possibilità di esercizio legislativo statale se giustificato da interessi unitari, ovvero negano *tout court* una appartenenza regionale del fondale. La precisazione terminologica del 2024, giustificata dall'incidenza della sovranità territoriale dello Stato e affiancata quasi a mo' di contrappeso al pieno riconoscimento della competenza regionale, sembra

¹²⁹ Di recente, B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino 2022, 31 ss., a cui si rinvia per ulteriori riferimenti di dottrina in materia.

in fin dei conti risentire di questo approccio diversificato. La stessa lascia intendere come sul mare territoriale, nel complesso, persista il delinearci di un rapporto non pienamente equiparabile a quello sulla terraferma fra la stessa sovranità e quella che dovrebbe rappresentare la successiva ripartizione delle competenze fra i diversi enti territoriali.

In definitiva, a differenza di quanto avviene sul territorio “ordinario” – *i.e.*, la terraferma – sul mare territoriale si registra quella che potrebbe essere definita una *ipertrofia* della sovranità, che diviene elemento condizionante il giudizio sui conflitti di competenza. Di talché, sullo spazio marino sembra in ultima analisi prevalere la dimensione dello «Stato-persona», espressione del potere centrale e sovrano, su quella dello «Stato-comunità» o «ordinamento», frutto, invece, del complesso degli enti che compongono la Repubblica. Così facendo, tuttavia, ciò che risulta è una differenziazione qualitativa fra mare territoriale e terraferma all’interno della categoria giuridica del territorio, di cui la differente enfasi riservata a Stato e a Regioni altro non appare se non un logico riflesso.

Specularmente, la tendenza legislativa e giurisprudenziale sembra, in quest’ambito, far risaltare la dimensione internazionalistica della sovranità a scapito di quella prettamente interna e costituzionale, che nell’esercizio distribuito dei poteri trova una delle più importanti declinazioni. Tanto è riscontrabile nella stessa modalità di impiego dell’art. 2 cod. nav. Occorrerebbe tener conto che si tratta di una disposizione emanata in epoca precedente alla corrente forma di Stato, quando l’impianto regionalistico non esisteva. Anche in ragione di ciò, la sua innegabile portata attuale, quale riflesso (ma non solo) delle convenzioni internazionali, dovrebbe essere ricondotta al significato dell’estensione dei confini del territorio dello Stato e non già a quello di un titolo di intervento dello stesso. La stessa norma, pertanto, sul piano interno andrebbe considerata alla luce della molteplicità dei livelli territoriali titolari di competenze e attribuzioni nel perimetro spaziale su cui la sovranità si esercita.

Il quadro generale, in definitiva, sconta questa persistente incompiutezza che tuttavia non appare una mera speculazione teorica. Una piena parificazione delle prerogative dei diversi enti territoriali fra terraferma e mare favorirebbe anche e soprattutto una normalizzazione di interventi di tipo centripeto, se giustificati da interessi indivisibili¹³⁰. Tale normalizzazione richiederebbe, invero, scelte normative frutto di un ragionamento e di una giustificazione concreti¹³¹, da sviluppare alla luce degli istituti e più in generale degli strumenti previsti o quantomeno desunti dalla Carta costituzionale, quali, a mero titolo esemplificativo, le materie trasversali e l'avocazione in sussidiarietà, con le relative garanzie sul piano procedurale-decisionale e non solo¹³². Viceversa, al di là dell'esito positivo della pronuncia del 2024, un approccio (per quanto latente) volto a ravvisare un'esclusiva appartenenza del mare territoriale è atto potenzialmente a consentire interventi accentrativi in maniera molto più agevole di quanto già avviene per la parte terrena, portando

¹³⁰ Sulla tensione fra esigenze di accentramento e di decentramento nell'ambito ambientale, R. BIFULCO, *Le Regioni e la sfida della sostenibilità*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento 2022, spec. 242-244.

¹³¹ È la proposta di metodo avanzata a suo tempo già da L. PALADIN, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, cit., 408, ma anche 414, sul rintracciare, circa la piattaforma continentale, eventuali interessi localizzati fuori dal territorio regionale e perciò esorbitanti da esso, tali da giustificare un accentramento della disciplina. Metodo che, al di là del fondamento sul piano del merito e pur con un rischio di forzatura, potrebbe essere esteso al mare territoriale, ma che ad ogni modo appare ben diverso dal postulato aprioristico dell'esclusiva rilevanza della sovranità territoriale dello Stato.

¹³² Garanzie mancanti nella giurisprudenza costituzionale in materia energetica sul fondale del mare territoriale, come evidenzia S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori*, cit., 351.

con sé una inevitabile svalutazione della capacità espressiva degli interessi locali di cui sono principali esponenti le Regioni.