

La gestione sostenibile degli spazi marittimi: stato dell'arte e prospettive della pianificazione nella Regione Adriatica

CARMEN VITALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I piani di gestione dello spazio marittimo nella disciplina europea - 3. La normativa nazionale di attuazione. – 4. Il “governo” del Mare Adriatico. – 5. Stato dell'arte e prospettive.

1. Premessa

L'utilizzo delle risorse del mare presenta numerosi profili di interesse per gli studiosi del diritto.

Il mare rappresenta, infatti, contrariamente a quanto inizialmente sostenuto¹, una risorsa limitata, ma suscettibile di una pluralità di usi (pesca, turismo, installazione di impianti per energie rinnovabili), che incrociano interessi pubblici non sempre convergenti e una pluralità di utilizzatori potenzialmente in conflitto.

Proprio in ragione della molteplicità ed eterogeneità di interessi coinvolti, tutelati su più livelli istituzionali da soggetti diversi, attraverso strumenti previsti *ad hoc* dal legislatore, l'integrazione tra ordinamenti (internazionale, europeo e nazionale), appare su questi temi progressivamente più significativa, delineando un quadro complesso e frammentato, in via di definizione.

Con specifico riguardo alla pianificazione dello spazio marittimo², che qui interessa, un recente tentativo di sintesi e razionalizzazione si deve alla direttiva

¹ Nelle principali ricostruzioni giuridiche, il mare territoriale era considerato una *res communis omnium*, riconducibile alla categoria dei beni di proprietà collettiva, sia per la limitatezza qualitativa che per l'abbondanza quantitativa, illimitata, delle risorse offerte, utilizzabili da chiunque al rispetto di regole definite dallo Stato. Nel 1963 Massimo Severo Giannini aveva proposto una definizione di “beni collettivi” indicandone il carattere distintivo non nell'“l'appartenenza della cosa, ma nel godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata (M. S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Roma, 1963, p. 34). Ancora prima e dalle fonti letterarie emergeva chiaramente un sentire comune nei confronti del mare, a partire dal III sec. a.C., con la testimonianza di Plauto, il quale per primo afferma ‘*mare quidem commune certost omnibus*’: una concezione caratterizzata dalla qualità di bene comune, da cui consegue anche una *utilitas* comune per tutti. Il percorso giurisprudenziale troverà un punto di arrivo con la compilazione giustiniana, che recepi *in toto* la teoria delle *res communes omnium* di Marciano: il mare troverà, pertanto, una collocazione definitiva fra le *res communes omnium* di *ius naturale* e sarà perciò considerato come un bene di tutti gli esseri viventi per appartenenza ed uso”, cfr., R. Ortu, “*Plaut, Rud. 975, «Mare quidem commune certost omnibus»*”, <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-plaut-rud-975-c2abmare-quidem-commune-certost-omnibusc2bb-4784.html>.

² Un'attenta ricostruzione della disciplina europea e nazionale si deve a M. Roversi Monaco, “La pianificazione marittima in Italia”, in www.federalismi.it, 2018, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=37160&dpath=document&dfile=09102018125640.pdf&content=La%2Bpianificazione%2Bmarittima%2Bin%2BItalia%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>. In termini generali, U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale*, vol. II – *Il mare*, Torino, 2001.

2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014³, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e che si inserisce nell'azione comunitaria per la politica per l'ambiente marino⁴.

“Il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, sottolinea la Direttiva, come gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la prospezione e lo sfruttamento di petrolio e gas naturale, il trasporto marittimo e le attività di pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, l'estrazione di materie prime, il turismo, gli impianti di acquacoltura e il patrimonio culturale sottomarino, nonché le molteplici pressioni sulle risorse costiere richiedono una strategia integrata di pianificazione e di gestione”.

Con l'espressione Pianificazione dello Spazio Marittimo (di seguito “PSM”) si intende “una modalità pratica per stabilire una più razionale organizzazione dell'uso dello spazio marittimo e delle interazioni fra i suoi usi, per bilanciare la domanda di sviluppo con la necessità di proteggere gli ecosistemi marini e di raggiungere obiettivi sociali ed economici in maniera trasparente e pianificata”.

Si tratta di uno “strumento politico intersettoriale, che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero”, per contribuire a promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibile delle economie marittime e costiere e l'uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste in attuazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (di seguito “strategia Europa 2020”)⁵.

Due, in particolare, gli obiettivi della direttiva: il primo è introdurre un approccio eco-sistemico⁶, per il concreto assetto degli interessi; il secondo consiste nel garantire una crescita sostenibile delle economie marine e nell'uso sostenibile delle risorse marine nel loro complesso⁷.

La direttiva precisa, tuttavia, che se, da un lato, è opportuno che l'Unione stabilisca un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, gli Stati membri continuano a essere responsabili e competenti per quanto concerne la definizione e

³ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, GUUE L 257, 28.8.2014, p. 135 ss.

⁴ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), GUUE L 164, 25.6.2008, p. 19 ss.

⁵ Commissione europea, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM/2010/2020 def., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT>.

⁶ Cfr., art. 1, par. 3, direttiva 2008/56: le strategie per l'ambiente marino applicano un approccio eco-sistemico alla gestione delle attività umane, assicurando che la pressione collettiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future.

⁷ Cfr., ora Obiettivo 14 (Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile) dell'Agenda 2030 dello sviluppo sostenibile. Per un approfondimento, si veda su: https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCQiAtvSdBhD0ARIsAPf8oNnkFIgmdzZ79ShLc4aY2yfTd_-0hmpBS8amNfjDpw_SDRfSwrJB_1EaAuSVEALw_wcB#below-water.

fissazione, nell'ambito delle rispettive acque marine, del formato e del contenuto di tali piani, inclusi i dispositivi istituzionali e, se del caso, la ripartizione dello spazio marittimo tra le diverse attività e i diversi usi.

Due le domande alle quali si cercherà di rispondere nelle pagine che seguono: quale sia la relazione tra gli strumenti di pianificazione dello spazio marittimo (piani di gestione) ed altri strumenti di pianificazione (nella specie di quella paesaggistica⁸) e quali implicazioni ne derivino con specifico riguardo alla ponderazione tra la tutela del patrimonio culturale e i diversi interessi pubblici già richiamati e connessi ad i molteplici usi degli spazi marittimi.

2. I piani di gestione dello spazio marittimo nella disciplina europea

I piani di gestione sono previsti dalla direttiva 2014/89 con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile dei mari e degli oceani e sviluppare un processo decisionale coordinato, coerente e trasparente con riguardo alle politiche settoriali dell'Unione che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultra-periferiche e i settori marittimi.

La direttiva prevede, a titolo esemplificativo, alcuni usi possibili dello spazio marittimo⁹, lasciando poi agli Stati membri discrezionalità nella ponderazione dei diversi interessi attraverso la concreta definizione dei piani di gestione¹⁰.

Con particolare riguardo alla questione che ci occupa, la direttiva si sofferma sulla necessità che la pianificazione marittima tenga conto delle interazioni terra-mare, in accordo con quanto espresso dalla raccomandazione 2002/413¹¹, che auspica il più ampio coinvolgimento delle parti a livello locale, per una gestione adattiva delle zone costiere¹².

In proposito, l'art. 7 della direttiva, prevede che "al fine di tenere conto delle interazioni terra-mare, ove questo aspetto non rientri nel processo di pianificazione dello spazio marittimo in quanto tale, gli Stati membri possono ricorrere ad altri processi formali o informali quale la gestione integrata delle zone costiere" e che "fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, gli Stati membri mirano, mediante la

⁸ Sulla disciplina del paesaggio, si rinvia a G. Piperata, "Paesaggio", in C. Barbatì, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 249 ss., con ampi riferimenti bibliografici.

⁹ In base all'art. 8 della direttiva, le attività, gli usi e gli interessi possibili possono essere: zone di acquacoltura, zone di pesca, impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili, rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico, zone di addestramento militare, siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette, zone di estrazione di materie prime, ricerca scientifica, tracciati per cavi e condutture sottomarini, turismo, patrimonio culturale sottomarino.

¹⁰ Si veda *infra*, paragrafo 4.

¹¹ *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, GUUE L 148, 6.6.2002, p. 24 ss.

¹² Sullo stesso tema, si v. il Protocollo di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere del Mar Mediterraneo del 2008. In esso si afferma che l'obiettivo principale della gestione integrata delle zone costiere è di facilitare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere, garantendo che l'ambiente e i paesaggi siano presi in considerazione in armonia con lo sviluppo economico, sociale e culturale.

pianificazione dello spazio marittimo, a promuovere la coerenza tra il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo da essa derivanti e gli altri processi pertinenti”.

Il citato, art. 2, par. 3, prevede che direttiva “non interferisce con le competenze degli Stati membri in materia di definizione e determinazione, nell’ambito delle relative acque marine, dell’estensione e della copertura dei rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo e non si applica alla pianificazione urbana e rurale”.

Sono dunque due le indicazioni ricavabili dalle disposizioni indicate: da una parte, la direttiva mira, mediante la pianificazione dello spazio marittimo, ad assicurare la coerenza tra il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo da essa derivanti e gli altri processi pertinenti, senza, dall’altra, interferire rispetto alle scelte degli stati membri in tema di pianificazione urbana (art. 7, par. 2, direttiva).

Non sfugge, allora, come la linea di confine tra l’ambito della pianificazione terrestre e quello della pianificazione marittima si faccia più sfumata ed il rischio di discrasie e incongruenze aumenti.

Particolare rilievo, nel quadro della direttiva, assume, poi, il tema della partecipazione pubblica (art. 9), a norma del quale “gli Stati membri predispongono le modalità di partecipazione del pubblico, informando tutte le parti coinvolte e consultando i soggetti interessati e le autorità competenti, nonché la popolazione interessata, fin dalle fasi iniziali dell’elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, in conformità alle pertinenti disposizioni della normativa dell’Unione. Gli Stati membri assicurano, altresì, che i soggetti interessati e le autorità competenti, nonché la popolazione interessata, abbiano accesso ai piani non appena questi siano ultimati”.

Si tratta, anche in questo caso, di una questione nota e dibattuta a livello nazionale¹³, anche con riguardo alla pianificazione terrestre. Anzi, come è noto, uno degli ambiti privilegiati per la sperimentazione di modelli partecipativi, ad esempio da parte delle leggi regionali è proprio il governo del territorio¹⁴.

¹³ In tema, si veda: V. Cerulli Irelli, “Pianificazione urbanistica e interessi differenziati”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 386 ss.; G. Abbamonte, “Eguaglianza, partecipazione e pianificazione nella gestione del territorio”, in *Giustizia civile*, 1988, IV, p. 244 ss.; P.L. Portaluri, “La partecipazione dei privati al procedimento di formazione del piano”, in AA. VV., *Scritti in ricordo di F. Pugliese*, Napoli, 2010, p. 975 ss.; C. Cudia, “La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato”, in *Diritto pubblico*, 2008, 1, p. 263 ss.; A. Calegari, “Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.”, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006, p. 157 ss.; L. Casini, *L’equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2006; L. Di Giovanni, “L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2019, p. 559 ss.; F. Saitta, “Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2018, p. 421 ss. Sulla pianificazione paesaggistica, si veda: P. Urbani, “La pianificazione paesaggistica”, in *Giustamm*, 2004, <https://www.giustamm.it/>; S. Civitarese Matteucci, “La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione”, in *Aedon*, 2005, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/3/civitarese.htm>; S. Amorosino, “I piani paesaggistici”, in A.L. Maccari, V. Piergigli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006, p. 525 ss.

¹⁴ I diversi modelli elaborati in ambito regionali sono analizzati da A. Simonati, “La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale fra tradizione e sperimentazione per una nuova urbanistica reticolare”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2016, p. 217 ss.

Occorre, dunque, analizzare il contenuto delle linee guida adottate nel 2017 (su cui *infra*), per verificare in che modo il legislatore nazionale abbia inteso dar seguito alle disposizioni della direttiva in tema di partecipazione.

Quanto al procedimento di approvazione del piano, la direttiva stabilisce che la pianificazione marittima si compone delle fasi di raccolta di dati e consultazione delle parti interessate, di elaborazione del piano, e delle fasi successive di attuazione, valutazione e revisione del piano.

Una volta ultimati, i piani devono essere resi accessibili dalle autorità competenti e dalla popolazione interessata.

3. La normativa nazionale d'attuazione

Il 31 ottobre 2022 si è conclusa la procedura di consultazione dei piani di gestione per lo spazio marittimo; ultimo tassello di un processo di adeguamento cominciato con l'adozione del d. lgs. n. 201/2016¹⁵ e con l'approvazione delle linee guida con il dpcm 1° dicembre 2017¹⁶.

Ai sensi dell'art. 1, il decreto istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo “al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio eco-sistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata con legge 2 dicembre 1994, n. 689”.

Con riguardo all'ambito di applicazione (art. 2) si precisa, in armonia con quanto richiamato dalla direttiva, che le disposizioni in materia di piani di gestione non si applicano alle acque costiere o a parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali, “purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, co.1), al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni”.

In altri termini, l'art. 2 sancisce una distinzione di ambiti di intervento per la pianificazione marittima e quella terrestre, sempre che ciò risulti dal contenuto del piano di gestione. La disposizione, non del tutto chiara, intende probabilmente, premessa la tendenziale distinzione tra pianificazione marittima e terrestre, rimettere al piano di gestione il coordinamento (ai fini di una complessiva coerenza) dei diversi strumenti di pianificazione¹⁷.

¹⁵ Decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 – Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, GU Serie Generale n. 260 del 07.01.2016.

¹⁶ Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017 - Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, <https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-presidente-consiglio-ministri-del-1deg-dicembre-2017>.

¹⁷ Così, almeno, secondo quanto previsto dall'art. 7, par. 1, della direttiva: “1. In order to take into account land-sea interactions in accordance with Article 4(2), should this not form part of the maritime spatial planning process as such, Member States may use other formal or informal processes, such as integrated coastal management. The outcome shall be reflected by Member States in their maritime spatial plans”.

In primo luogo, il d. lgs. n. 201/2016 riprende alcune definizioni della Direttiva 2008/56 e in particolare quelle di “regione marina” (Mar Baltico; Oceano Atlantico nordorientale; Mare Mediterraneo; Mar Nero) e di “sotto-regione marina” (per il Mediterraneo: Mediterraneo occidentale; Mare Adriatico; Mar Ionio; Mare Mediterraneo centrale; Mar Egeo; Mare Mediterraneo orientale).

Per interazioni terra-mare, a norma dell’art. 3, lett. f), si intendono, invece, le interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull’ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull’ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri.

Sul punto, si prevede, poi, che la pianificazione marittima viene attuata tenendo conto, tra l’altro, delle interazioni terra-mare, anche mediante il ricorso agli elementi contenuti negli altri processi di pianificazione, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali (art. 4).

Con riguardo ai piani di gestione, l’art. 5 indica alcuni possibili contenuti¹⁸, tra i quali, per quanto qui specificamente interessa, gli impianti per la produzione di energia, il patrimonio culturale sommerso¹⁹, il turismo e le aree protette.

Come si vedrà le tematiche connesse alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale (sia per quanto riguarda il paesaggio che i beni culturali sommersi) assumono nella concreta definizione dei contenuti e delle scelte di piano un ruolo centrale. Altrettanto rilevante la questione della relazione tra tutela del

¹⁸ a) zone di acquacoltura; b) zone di pesca; c) impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili; d) rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico; e) zone di addestramento militare; f) siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette; g) zone di estrazione di materie prime; h) ricerca scientifica; i) tracciati per cavi e condutture sottomarine; l) turismo; m) patrimonio culturale sottomarino.

¹⁹ Con riguardo al primo aspetto, occorre in primo luogo sottolineare l’assenza di una disciplina *ad hoc* per i beni culturali subacquei, che peraltro il Codice non definisce, con la conseguenza che al patrimonio culturale sommerso e nello specifico alle ricerche in mare finalizzate al rinvenimento dei beni, dovranno applicarsi per un’analogia definita *necessaria ma non sufficiente* (Cfr., A. Papa, “Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo: aspetti problematici e prospettive future”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 2002, pp. 211 ss.) le norme del Codice in materia di ritrovamenti. In proposito, l’art. 88, co. 1, del Codice prevede che “le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all’articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero”. Anche il codice della navigazione nella disciplina dei rinvenimenti contiene alcune disposizioni rilevanti in questa sede. In particolare, all’art. 511, co. 2 contiene una disciplina specificamente riferita ai beni culturali, laddove stabilisce che “gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le armi, le munizioni e gli apparecchi militari, quando il proprietario non curi di ritirarli, ovvero non si presenti nei termini indicati, sono devoluti allo Stato, salvo in ogni caso il diritto del ritrovatore all’indennità e al compenso stabiliti dall’articolo precedente”. Si deve, invece, all’ordinamento internazionale l’elaborazione di una serie di principi generali confluiti poi nella *Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale subacqueo* del 2001. All’art. 94, il Codice dei beni culturali prevede con riguardo agli oggetti archeologici e storici rinvenuti oltre il limite del mare territoriale ed entro le dodici miglia da tale limite, l’applicazione della suddetta Convenzione. La citata Convenzione completa il regime di tutela previsto all’art. 303 della *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* del 1982. Sul tema, S. Amorosino, “I beni culturali subacquei: profili giuridici”, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1995, p. 103 ss.; U. Leanza, “La zona archeologica marina e la protezione dei beni culturali subacquei”, in *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, a cura di Paone, Napoli, 1998, p. 91 ss.; T. Scovazzi, “La protezione del patrimonio culturale sottomarino: problemi di diritto internazionale”, in *Il Diritto della Regione*, 2000, p. 193 ss.

paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili, che potrebbe anche grazie all'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo trovare (parziale) definizione²⁰.

Come si vede, il piano di gestione è dunque per sua natura idoneo ad incidere su questioni oggetto anche di altri strumenti di pianificazione.

A questo proposito, il co. 3 dispone che “i piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti [...] sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo”.

Con riferimento al procedimento di approvazione, il co. 5 prevede, invece, che i piani di gestione dello spazio marittimo siano elaborati dal Comitato tecnico²¹ di cui all'art. 7 e, prima della approvazione, trasmessi al Tavolo interministeriale di coordinamento di cui all'art. 6, che ne attesta la corrispondenza con il processo di pianificazione e la cui composizione²² riflette chiaramente la pluralità ed eterogeneità degli interessi di cui si è detto.

I piani di gestione dello spazio marittimo sono approvati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con riguardo ai profili procedurali, il decreto legislativo ha individuato, all'art. 8, un'unica autorità competente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ha il compito di raccogliere i dati, inviare i piani agli altri Stati membri e alla Commissione, coordinare l'istruttoria, approvare e pubblicare il piano approvato ed esercitare un'azione di monitoraggio.

²⁰ Si v. di recente, Consiglio di Stato, sentenza n. 8167 del 23 settembre 2022 (www.giustizia-amministrativa.it), che sembra destinata a mettere in discussione l'assioma della prevalenza assoluta ed indiscriminata dell'interesse paesaggistico, proprio in relazione al tema della localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

²¹ Il Comitato tecnico è composto da: a) tre rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente; b) due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; c) due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; d) due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico; e) due rappresentanti del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo; f) un rappresentante delle Regioni designato dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni per ciascuna area marittima di riferimento. Nel caso in cui più Regioni fanno parte di una area marittima al Comitato tecnico partecipano i rappresentanti di ciascuna regione. Il funzionamento del Comitato tecnico è disciplinato dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 529 del 13/11/2017, <https://www.mit.gov.it/node/7518>.

²² Il Tavolo interministeriale di coordinamento istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri definisce il processo di pianificazione degli usi e delle attività afferenti allo spazio marittimo. Ne fanno parte un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo, della difesa, dell'istruzione e della ricerca scientifica, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il tavolo è presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una prima questione che si pone, data la collocazione al “centro” del procedimento di pianificazione, riguarda il coinvolgimento degli enti territoriali minori. Solo le Regioni sono, infatti, rappresentate nel Comitato tecnico.

Secondo il richiamato approccio eco-sistemico, invece, il potere dovrebbe essere attribuito agli enti più vicini al territorio, per garantire maggiore responsabilità e condivisione delle scelte, in ossequio al principio di sussidiarietà. Nei casi in cui ciò non possa avvenire, anche per ragioni di opportunità, sottolinea la dottrina, la gestione dovrebbe coinvolgere tutte le parti interessate e bilanciare gli interessi pubblici locali con l’interesse pubblico generale²³.

Anche nel decreto, come già nella direttiva, viene attribuita particolare rilevanza al tema della partecipazione pubblica.

In proposito, l’art. 9 prevede che l’Autorità competente trasmetta le proposte di piani di gestione (e la scheda relativa alle attività svolte in sede di istruttoria) alle amministrazioni centrali e periferiche, agli enti territoriali competenti per territorio e agli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione, anche al fine della pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali.

Sulle proposte di piano chiunque può presentare all’Autorità competente osservazioni o pareri in forma scritta entro il termine di novanta giorni. Decorso tale termine, l’Autorità competente trasmette le osservazioni presentate al Comitato tecnico di cui all’art. 7, che ne tiene conto ai fini dell’approvazione dei piani di gestione. Una volta approvati i piani sono pubblicati sul sito dell’Autorità e delle amministrazioni competenti per territorio.

Come anticipato, i piani di gestione rappresentano un tentativo di coordinamento di una pluralità di interessi eterogenei relativi alla gestione dello spazio marittimo, adottato, come si è visto, con un procedimento complesso e farraginoso, risultato dell’interazione di più soggetti pubblici (individuati in ragione della loro competenza per materia e/o per territorio).

In questo senso, occorre sottolineare come le linee guida affidino al Comitato tecnico, il compito di gestire le difficoltà che si presentano rispetto alla *governance* ed alla frammentazione istituzionale, e supportare, attraverso la definizione di misure di pianificazione specifiche, la definizione di azioni integrate (art. 1).

A questa cooperazione nazionale, di “primo livello”, se ne aggiunge una di “secondo livello” con gli Stati membri con i quali si condividono bacini marini e finalizzata a garantire la coerenza e il coordinamento dei rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo della regione o sotto-regione marina medesima (art. 11, co. 2).

Le diverse questioni relative al procedimento e ai contenuti del piano di gestione sono state, poi, oggetto di una regolamentazione di dettaglio da parte delle linee guida già richiamate²⁴.

Particolare interesse riveste l’art. 3, relativo agli obiettivi strategici della pianificazione marittima, tra i quali, in particolare:

- a) aumentare la fiducia per investimenti in infrastrutture e in altre attività economiche, rispondendo alle peculiarità di ogni area, garantendo prevedibilità, trasparenza e norme più chiare, per rafforzare lo sviluppo delle

²³ In questi termini, M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima*, cit., 16.

²⁴ *Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017*, cit.

- fonti energetiche rinnovabili e delle relative reti, istituire zone marine protette e agevolare gli investimenti nel petrolio e nel gas;
- b) assicurare una razionale pianificazione localizzativa degli impianti eolici off-shore, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati ed attenta ai valori paesaggistici costieri;
 - c) accrescere la coerenza tra la pianificazione dello spazio marino e terrestre, anche in relazione con le buone pratiche di Gestione Integrata delle Coste²⁵ (*Integrated Coastal Management- ICM*);
 - d) promuovere forme di fruizione turistica sostenibile, non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo in particolare i fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa;
 - e) salvaguardare e valorizzare il patrimonio archeologico sommerso e, più complessivamente, il patrimonio archeologico, storico-architettonico (manufatti isolati quali fari e torri, antiche strutture per la lavorazione del pescato - tonnare e simili -, nuclei e centri storici, edilizia rurale e sistemazioni agrarie storico-tradizionali, chiese e cappelle votive, ecc.) e paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità);
 - f) assicurare con le opportune forme di rispetto dell'ambiente la realizzazione delle opere nazionali di interesse strategico.

Le linee guida precisano in cosa si traduca l'approccio eco-sistemico (par. 11):

- 1) il livello strategico, rappresentato dall'opportuna integrazione ed applicazione dei metodi e degli obiettivi declinati all'interno della Direttiva Quadro sulla Strategia Marina (MSFD);
- 2) il livello funzionale - procedimentale, costituito dall'applicazione dello strumento operativo della VAS, quale metodologia in grado di declinare concretamente la modalità con cui l'approccio eco-sistemico debba essere integrato ed utilizzato per la definizione dei piani della PSM.

²⁵ Il tema della gestione delle coste è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, tra gli altri: S. Amorosino, "Tutela e amministrazione delle coste: competenze e problemi", in *Foro amministrativo*, 1975, p. 312 ss.; N. Greco, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980; Id., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973; Id. (a cura di), *La gestione integrata delle coste: pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Milano, 1990; Id., "Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare", in *Diritto dei trasporti*, 1992, p. 719 ss.; G. Taccogna, "Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa", in *Quaderni regionali*, 2007, p. 847 ss.; P. Biondini, N. Greco, "Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle regioni italiane", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008, p. 107 ss.; F. Fracchia, "La gestione integrata delle coste", in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010; N. Greco (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, 2010; E. Boscolo, "La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze", in *Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 39 ss.; M.R. Spasiano, "L'uso del demanio costiero nell'ordinamento interno: aspetti di diritto amministrativo", in Id. (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013; M. De Benedetto, F. Di Lascio, "La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, p. 29 ss.; F. Fracchia, "La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche", in *Il diritto dell'economia*, 2015, p. 241 ss.

Il processo di pianificazione dovrà essere adattativo ed evolversi attraverso un continuo esercizio di valutazioni di sostenibilità socioculturale-economico-ambientale, al fine di arrivare a un piano integrato che riesca a tener conto di tutti gli aspetti in gioco. Ciò comporta l'attuazione di un piano di monitoraggio in grado di intervenire anche attraverso correzioni, al fine di rispettare gli obiettivi prefissati

In base alle linee guida le Regioni appartenenti alle tre aree marittime di riferimento sono: Mare Mediterraneo occidentale: Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; Mare Adriatico: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia; Mar Ionio e il Mare Mediterraneo centrale: Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Le linee guida individuano anche le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare, che, in prima battuta avranno come riferimento l'ambito territoriale dei comuni costieri e di specifici ambiti, da definire tenendo conto di elementi e alcuni fattori²⁶; anche qui torna il tema della relazione con le questioni connesse alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale.

I piani di gestione dello spazio marittimo, poi, potranno procedere all'individuazione di sub-aree, dati i caratteri estremamente variegati delle aree marittime di riferimento, determinate sulla base delle caratteristiche dominanti e peculiari che ne consentono la riconoscibilità, sia sotto il profilo morfologico ed ecosistemico che sotto il profilo dei caratteri paesaggistici, storici, economici, produttivi, socioculturali (cap. 13.2 delle linee guida).

Da un punto di vista contenutistico, i piani di gestione devono: richiamare le autorizzazioni rilasciate per usi in esclusiva dello spazio marittimo; declinare per lo specifico contesto gli obiettivi di sostenibilità (art. 3, l. n. 221/2015) e prevedere meccanismi di vigilanza e controllo per la sicurezza delle attività svolte.

Al tema della *governance* dei piani è dedicato il par. 14 delle linee guida. Si precisa, innanzitutto, che per la natura dei contenuti, tali piani dovranno essere sottoposti a procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) e a Valutazione di incidenza ambientale (VIncA), i quali a loro volta prevedono ulteriori passaggi e soggetti competenti.

A tal proposito, le linee guida prevedono che i procedimenti per l'approvazione del piano e per le procedure di VAS si avviano parallelamente attraverso le seguenti fasi: raccolta dati; documentazione preliminare; consultazione pubblica; valutazione ai fini VAS; proposta finale di piano; approvazione del piano, attuazione del piano, monitoraggio e reportistica.

Con riguardo al rapporto tra i diversi strumenti di pianificazione, le linee guida prevedono che "il Piano di gestione dello spazio marittimo, proprio per il suo carattere di piano integrato, avrà un ruolo di riferimento per i singoli piani di settore. In prima applicazione, come già detto, i Piani di gestione dello spazio marittimo dovranno recepire la pianificazione esistente, successivamente saranno i piani di

²⁶ bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi; aree naturali protette (SIC e ZPS, Rete Natura2000), marine e terrestri; siti UNESCO; tratti costieri caratterizzati da elevati valori scenici e panoramici nel rapporto di intervisibilità terra-mare; presenza di infrastrutture marino costiere con particolare riguardo alle aree portuali (piani regolatori portuali) rilevanti per le attività umane connesse all'utilizzo delle risorse marino costiere.

gestione dello spazio marittimo a disegnare un quadro integrato nel quale i piani di settore andranno a definire i loro obiettivi e azioni settoriali”.

Più specificamente, le linee guida individuano tabelle di coerenza (interna ed esterna), al fine di verificare se sussistono sinergie e/o antagonismi sia tra obiettivi/misure interne al piano che tra obiettivi/misure con altri piani, programmi e strategie.

Si delinea, dunque, un sistema complesso di attori e procedure che devono condurre all’approvazione dei piani, rispetto al quale possono evidenziarsi alcuni “nodi” principali: la frammentazione delle competenze (ad es. in ambito normativo) e l’efficacia dei meccanismi di raccordo tra i diversi livelli istituzionali e tra i diversi soggetti (e dunque in particolare il concreto funzionamento del Comitato e del Tavolo di coordinamento; l’assenza di riferimenti normativi (in leggi regionali) sul tema del rapporto tra piani di gestione ed altri strumenti di governo del territorio; il delicato rapporto tra il principio di prevalenza degli strumenti previsti a livello europeo e la necessaria sovranità degli Stati membri (ancora con riguardo ai temi della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale in generale).

Nello specifico, alcune questioni rimangono aperte. La prima di esse riguarda la relazione tra piani di gestione ed autorizzazioni per l’utilizzo in esclusiva delle zone marine. In proposito, la dottrina suggerisce che il piano di gestione è vincolante rispetto al rilascio di concessioni, con la conseguente illegittimità di quelle in contrasto con quanto previsto dal piano²⁷, precisando che però le linee guida sembrano indicare solo un’attività di recepimento di concessioni già rilasciate, sia in prima applicazione sia in fase di revisione del piano.

Come già osservato altro tema centrale, riguarda la relazione tra la pianificazione marittima ed altri strumenti di governo del territorio e per la gestione integrata della zona costiera²⁸, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa.

Le linee guida, come detto, sanciscono la prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo rispetto agli altri piani settoriali, distinguendo due fasi. Nella prima fase gli altri piani entreranno a far parte dei piani di gestione. Quando approvato, il piano di gestione diventerà la cornice di riferimento entro la quale si inseriranno gli altri strumenti di pianificazione.

La compresenza di numerosi strumenti di pianificazione con finalità e funzioni diverse ma incidenti sugli stessi ambiti territoriali, impone la ricerca di idonei meccanismi di coordinamento tra i diversi soggetti competenti.

In questo senso, le linee guida (par. 2) contengono alcune prescrizioni rispetto al ruolo ed al funzionamento del Comitato tecnico di coordinamento.

La previsione della regola dell’unanimità o il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni per le questioni che incidano su materie di competenza legislativa regionale, se da un lato, ha l’obiettivo di riportare a sistema i procedimenti per

²⁷ Così M. Roversi Monaco, “Pianificazione marittima”, cit., p. 18.

²⁸ Si fa riferimento qui alla *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2002, relativa all’attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, alla Direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino (recepita in Italia con il decreto legislativo n. 190 del 13 ottobre 2010) e al Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/normativa/celex_22009a020401_it_protocollo.pdf).

l'approvazione dei piani, dall'altro potrebbe risultare pregiudizievole in termini di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa.

4. Il “governo” del Mare Adriatico

Il processo di adozione dei piani ha incontrato una serie di ostacoli in fase attuativa sia da parte degli Stati membri (per ciò che concerne il recepimento della direttiva) sia da parte delle regioni (che avrebbero dovuto approvare i piani entro il 31 marzo 2021) e non è ancora concluso.

Come anticipato, si è conclusa il 31 ottobre 2022 la fase di consultazione pubblica, attraverso cui soggetti pubblici e privati potevano formulare osservazioni sui piani e i cui esiti sono confluiti in un report a sua volta consultabile²⁹.

Si è analizzato qui il procedimento di approvazione del piano per l'area della Regione Adriatica³⁰. In primo luogo, il Rapporto Preliminare sottolinea lo stretto legame che il Piano di gestione intende rafforzare tra il patrimonio naturale, quello culturale e il paesaggio dell'Adriatico e le attività antropiche caratterizzanti quest'area marittima che dagli stessi dipendono, come il turismo, la pesca, l'acquacoltura e la nautica.

Tra i principi trasversali spicca invece lo sviluppo sostenibile. “Nell'ottica di contribuire alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e favorire quindi una Crescita Blu durevole ed armonica, la pianificazione dell'area marittima Adriatica prevede l'attuazione di azioni in grado di assicurare lo sviluppo sostenibile delle attività economiche in essa presenti, in modo tale che le stesse non pregiudichino l'integrità del paesaggio e del patrimonio culturale, il funzionamento degli ecosistemi e la loro capacità di fornire servizi eco-sistemici”.

In tale ottica il Piano considera particolarmente importante la resilienza e l'adattamento della fascia costiera ai cambiamenti climatici, sottolineando come tale fascia giochi un ruolo fondamentale per diverse attività costiere e marittime (turismo, portualità, trasporto marittimo, ecc.).

Sempre in un'ottica di sviluppo sostenibile, la pianificazione dell'area Adriatica, si pone un obiettivo ambizioso, evidenziando non solo l'importanza di risolvere le conflittualità tra diversi usi ma anche di cogliere le opportunità di coesistenza e sinergia (per esempio tra pesca artigianale e turismo o tra turismo e tutela del paesaggio e del patrimonio culturale).

In definitiva, il Piano considera la sostenibilità un principio ed un approccio trasversale a tutti gli obiettivi definiti per l'area marittima Adriatica, sottolineando come la salute del mare e la tutela delle risorse marine siano fattori essenziali per lo sviluppo economico di lungo periodo e il benessere delle comunità locali.

²⁹ *Report delle osservazioni ricevute nell'ambito della fase di consultazione pubblica*, https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2022-12/Report_sintesi_osservazioni_Consultazione%20pubblica%20Piani%20PSM.pdf.

³⁰ *Piano di gestione dello spazio marittimo – area marittima Adriatico*, <https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/8338/12277?Testo=&RaggruppamentoID=1073#form-cercaDocumentazione>.

Il Piano per lo Spazio Marittimo del Mar Adriatico fa propria la visione del patrimonio culturale come risorsa utile sia allo sviluppo umano, alla valorizzazione delle diversità culturali e alla promozione del dialogo interculturale che a un modello di sviluppo economico fondato sui principi di utilizzo sostenibile delle risorse.

In questo senso, l'applicazione del principio della sostenibilità alla valorizzazione del patrimonio culturale ha due implicazioni, entrambe rilevanti in questa sede: in primo luogo, un'efficiente valorizzazione del patrimonio culturale incide positivamente sullo sviluppo dei territori interessati; in secondo luogo, (essa) consente di preservarne integralmente il valore per le generazioni future (e dunque essere sostenibile)³¹.

Tra i principi trasversali anche la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, che hanno guidato il processo di piano della determinazione delle vocazionalità d'uso in particolar modo delle aree marino-costiere, tenendo conto delle interazioni terra-mare individuate e promuovendo esercizio e sviluppo delle attività antropiche (ad esempio fruizione turistica, infrastrutturazione portuale, opere di contrasto ai fenomeni erosivi) verso forme non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere.

Particolare attenzione viene dedicata al patrimonio culturale sommerso, che il Piano contribuisce a tutelare e valorizzare, includendo tutte le conoscenze disponibili, al fine anche di favorire approfondimenti della conoscenza di quanto ancora conservato sul fondo marino, e come strumento per la corretta gestione e salvaguardia dei beni sommersi.

Il Rapporto, costruito sulla distinzione della Regione Adriatica in *sub* aree (Friuli Venezia Giulia, Veneto; Emilia Romagna; Marche, Abruzzo e Molise; Puglia Orientale; Piattaforma continentale Adriatico centro-settentrionale; Piattaforma continentale Adriatico centro-meridionale; Piattaforma continentale Adriatico meridionale), individua una visione, degli obiettivi specifici, partendo dagli usi prioritari di ciascuna *sub* area, in applicazione di un principio di differenziazione delle modalità di gestione e uso di uno spazio (terrestre marittimo), che muova dalla constatazione delle specificità che ciascun contesto esprime.

Sulla base del Rapporto preliminare si è aperta la procedura di valutazione ambientale strategica nell'ambito della quale particolarmente interessanti le osservazioni della Soprintendenza speciale per il patrimonio subacqueo³² presentate nell'ambito della procedura di valutazione ambientale strategica, che mirano a potenziare una più incisiva considerazione delle tematiche legate alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo nel processo di attuazione del piano e che ribadiscono chiaramente il principio per cui "il Piano di gestione dello

³¹ Sia consentito rinviare a C. Vitale, "Riuso del patrimonio culturale delle aree interne: le norme e le prassi", in *Diritto Amministrativo*, 2022, p. 867 ss.

³² La crescente attenzione alle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo trova, peraltro, una recente conferma attraverso l'istituzione di una apposita soprintendenza speciale. La Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo è stata istituita ai sensi degli articoli 33 e 37 del DPCM 2 dicembre 2019 n.169. Ufficio del Ministero della Cultura (MiC) dotato di autonomia speciale di livello dirigenziale non generale, ha autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile (ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106). *Rapporto preliminare di scoping*, 2 febbraio 2022, <https://va.mite.gov.it/File/Documento/590656>.

spazio marittimo è stato configurato dal diritto interno di recepimento della direttiva come Piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri piani e programmi capaci di avere effetti sul suo medesimo ambito applicativo non solo quelli aventi ad oggetto le acque marine, ma anche quelli concernenti attività terrestri che possono avere effetti sulle acque marine... configurandosi come piano globale”.

Altrettanto interessanti le considerazioni espresse dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio della Regione Molise³³, per i riferimenti al tema della sostenibilità, della produzione di energie rinnovabili, *compatibilmente con le esigenze di tutela del paesaggio*³⁴, in considerazione del fatto che proprio gli orientamenti seguiti da quell'amministrazione di tutela hanno originato una recente già richiamata³⁵.

Il tema della relazione tra paesaggio costiero e contenuti dei piani di gestione marittima viene, invece, chiaramente ribadito nelle osservazioni presentate dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Ancona e Pesaro Urbino, che individuano il piano di gestione come strumento utile a garantire una riqualificazione del paesaggio costiero ed una più incisiva valorizzazione del patrimonio culturale costiero in generale.

Con riguardo alla procedura di adozione del Piano della Regione Adriatica, occorre tuttavia sottolineare una significativa assenza degli enti locali nella fase di consultazione pubblica. Il dato non è di poco conto, se si considera l'impatto potenziale delle scelte di piano sui territori e sulle comunità che li abitano.

5. Stato dell'arte e prospettive

L'analisi svolta consente qualche considerazione di sintesi.

Non v'è dubbio che sul fronte internazionale (oltre che su quello interno) si stia rafforzando progressivamente la correlazione tra i temi della sostenibilità e quelli della tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale in generale³⁶.

³³ Osservazioni del Ministero della Cultura - Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio del Molise, 3 marzo 2022, <https://va.mite.gov.it/File/Documento/603963>.

³⁴ Nello stesso senso le osservazioni della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio L'Aquila e Teramo.

³⁵ Consiglio di Stato, sentenza n. 8167 del 23 settembre 2022.

³⁶ Lo si deve, in particolare si deve alla Dichiarazione di Hangzhou (*Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*), adottata nel 2013 nell'ambito del Congresso Internazionale su “La cultura: chiave dello sviluppo sostenibile” (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221238>). Più di recente, negli stessi termini, la Dichiarazione firmata a Firenze nell'ambito del G7 Cultura https://storico.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-Contenti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_789586832.html. Sul tema, si veda C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018. Occorre richiamare, da ultimo, l'impatto (peraltro ancora potenziale) della recente ratifica della Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società del 2005 (ratificata con l. n. 133 del 2020), che include “il diritto all'eredità culturale”, inerente al diritto alla partecipazione alla vita culturale, tra i diritti fondamentali dei cittadini (art. 1) e indica l'eredità culturale come risorsa per la qualità della vita in una società in costante evoluzione e per lo sviluppo sostenibile (Cfr., Preambolo della Convenzione di Faro, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty->

La pianificazione marittima ne è, come si è visto, un esempio significativo.

Con specifico riguardo al patrimonio culturale occorre, poi, sottolineare ancora una volta la progressiva definizione di sistema di regolazione sempre più globale³⁷.

È stato abbondantemente sottolineato il costante intreccio del patrimonio culturale con altri interessi pubblici connessi (tra i quali in particolare la pianificazione urbanistica), che comporta una molteplicità di soggetti chiamati a cooperare per un'efficace tutela e valorizzazione del patrimonio culturale³⁸.

Su questo, l'istituto della pianificazione marittima assume un'impostazione nuova: da elemento di cui tener conto, il paesaggio diventa il perno attorno al quale costruire usi e modalità del territorio.

“Il principio trasversale della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale ha guidato il processo di piano della determinazione delle vocazionalità d'uso in particolar modo della aree marino-costiere, tenendo conto delle interazioni terra-mare individuate e promuovendo esercizio e sviluppo delle attività antropiche (ad esempio fruizione turistica, infrastrutturazione portuale, opere di contrasto ai fenomeni erosivi) verso forme non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo in particolare i fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici del rapporto di inter-visibilità terra-mare, perseguendo la valorizzazione del patrimonio archeologico, storico architettonico e paesaggistico delle fasce costiere, salvaguardando al contempo il patrimonio immateriale delle attività marine di valore storico-identitario” (v. Rapporto preliminare Regione Adriatica).

Indubbiamente, in conclusione, la pianificazione marittima definisce un modello di pianificazione “globale”, per l'ambito spaziale interessato, i territori interessati, i diversi livelli istituzionali coinvolti nei procedimenti di adozione dei piani.

Proprio il carattere “globale” del piano di gestione e l'effettiva coerenza delle sue prescrizioni rispetto a quelle della pianificazione terrestre rimangono gli aspetti probabilmente più delicati della disciplina sommariamente descritta.

Ne deriva un sistema di fonti ed istituti farraginoso in cui la cooperazione istituzionale, da un lato e la partecipazione degli interessati, dall'altro, indispensabili, la prima, a ricondurre “ad unità” un sistema spezzettato su più livelli e la seconda a definire un adeguato assetto degli interessi in gioco, coerente con le esigenze e le specificità dei territori, rischiano, di fatto, di diventare l'ostacolo principale al concreto raggiungimento degli obiettivi per i quali la pianificazione del mare è stata pensata.

[detail&tratynum=199](#); negli stessi termini già il Preambolo della Convenzione europea sul paesaggio del 2000, http://www.convenzioneeuropapeaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf).

³⁷ Al tema, è dedicato il volume di L. Casini, “*La globalizzazione dei beni culturali*”, Bologna, Il Mulino, 2011. Sull'incidenza dell'ordinamento internazionale sulla nozione di bene culturale, si v. anche A. Bartolini, “*Beni culturali*”, ad vocem, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 93 ss.

³⁸ M. Cammelli, “Cooperazione”, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, p. 295 ss.

Non si può non convenire, peraltro, con l'idea che un'efficace pianificazione del mare (che tenga adeguatamente in conto anche le interazioni terra-mare) debba muovere da due principi di fondo: l'attenzione e la valorizzazione delle specificità dei diversi contesti, da un lato, e l'individuazione di soluzioni e obiettivi differenziati, dall'altro, al tempo stesso tenendo insieme i diversi e numerosi interessi in gioco.

Tuttavia, se si guarda, ad esempio, all'esperienza dei piani paesaggistici, che pure avrebbero dovuto assolvere una funzione di sintesi e coordinamento, e proporre una visione strategica dei territori non può nutrirsi qualche perplessità rispetto alla generale effettività di questi strumenti.

I procedimenti di approvazione non si sono ancora conclusi; non è possibile, dunque, esprimere valutazioni definitive; vero è, però, che la complessità del procedimento, di cui si è detto, rischia di diventare un rischio oltre che un'opportunità.

Ancora una volta, l'adeguata ponderazione degli interessi, la garanzia di una partecipazione più ampia possibile rischiano di penalizzare l'efficienza e la rapidità dei procedimenti e dunque la capacità degli strumenti di incidere in maniera significativa. Qui, peraltro, si apre anche il fronte della cooperazione transfrontaliera che "aggrava" ulteriormente i procedimenti.

La pianificazione marittima, insomma, può rappresentare per le regioni costiere italiane un'occasione di sviluppo sostenibile, di riqualificazione dei paesaggi, di produzione di energie da fonti rinnovabili. Un'occasione anche per mettere ordine rispetto a questioni da tempo dibattute in dottrina³⁹.

Un'occasione di cui specie nelle regioni dell'Italia meridionale c'è molto bisogno. Un'occasione, appunto, che si spera venga colta.

³⁹ Così ad es., per quanto riguarda i poteri del Comune rispetto alla realizzazione di opere a mare, F. Roversi Monaco, G. Caia, "Opere a mare e poteri urbanistici", in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1988, p. 513 ss.