

BLUE HERITAGE E BLUE ECONOMY: TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE SUBACQUEO DALLA PROSPETTIVA DELLA PIANIFICAZIONE MARITTIMA

Abstract. Starting from the general premise that blue heritage is one of the possible dimensions of the blue economy, this essay addresses the issue of the protection and enhancement of underwater cultural heritage from the perspective of maritime spatial planning. This concept has recently been codified at the European level as a tool for balancing a variety of public interests related to the use of marine resources (tourism, cultural heritage, fishing, maritime transport), which may sometimes conflict with one another. It also aims to identify suitable governance tools. In the context of maritime spatial planning, landscape and underwater cultural heritage are particularly important elements. A significant regional survey of these elements is provided, which helps to identify specific objectives for their valorisation and protection, with a focus on sustainable development.

The objective of this work, therefore, is to highlight the key issues related to maritime spatial planning and explore the possible prospects in light of international and European regulations, their transposition into national law, and their practical implementation through the recently approved management plans. The aim is to assess whether these frameworks – particularly with regard to the protection and enhancement of underwater cultural heritage within the context of sustainability – can provide useful guidance and resolve outstanding challenges.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il regime giuridico del patrimonio culturale subacqueo nell'ordinamento internazionale. – 3. La pianificazione marittima: le norme UE e l'attuazione in ambito nazionale. – 4. Il patrimonio culturale subacqueo nel Piano di gestione dell'area marittima del Tirreno-Mediterraneo occidentale. – 5. *Blue heritage e blue economy*: un binomio possibile?

1. Premessa

Una delle numerose e possibili declinazioni della *blue economy*¹ è quella che mette in relazione, sotto il cappello della sostenibilità, la

¹ In tema si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile, 17.5.2021 COM(2021) 240 final; in dottrina, per un commento, CARTA, *La Blue Economy dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico "circolare" green e blue oriented*, Eurojus 2024, pp. 475 ss.

tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo con la promozione turistica e lo sviluppo sostenibile dei territori.

È utile precisare che tra i 60 siti italiani protetti dall'UNESCO undici sono in qualche modo collegati alla risorsa mare. Sono inoltre circa mille i siti archeologici subacquei schedati all'interno del GIS del Ministero della Cultura², ma molti di più sono quelli sommersi rispetto ai quali mancano una conoscenza ed una catalogazione adeguate, su cui poi strutturare efficaci strumenti di valorizzazione e tutela.

A conferma della rilevanza della relazione tra patrimonio culturale e mare si possono citare due casi esemplificativi.

Il primo riguarda il progetto di recupero dell'ex Carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano³, avviato dall'Università Partenope insieme ad altri *partners*, tra cui CONISMA (Consorzio Università del Mare). Si tratta di una piccola isola posta al centro del Tirreno, a circa un miglio da Ventotene, utilizzata come «bagno penale» dal 1797. Il progetto in questione descrive efficacemente un nuovo possibile paradigma di sviluppo sostenibile, in cui le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale creano sinergie virtuose in un'ottica di sviluppo integrato.

Nel 2017 è stato firmato il contratto istituzionale di sviluppo (CIS Ventotene), tra la Presidenza del Consiglio, il Ministero della cultura, il Ministero della sicurezza energetica, la Regione Lazio, il Comune di Ventotene, l'area marina protetta/riserva naturale statale e l'Agenzia del demanio, che prevedeva il riutilizzo dell'intero complesso per finalità prevalentemente culturali e di alta formazione, con uno stanziamento di 70 milioni di euro. In fase attuativa il progetto ha incontrato non poche difficoltà, mettendo a rischio il finanziamento stanziato. Per questa ragione, nel 2020, il Governo ha provveduto alla nomina di un Commissario straordinario di Governo alla guida del CIS, con funzioni di impulso e coordinamento delle

² PALMIOTTI, *Tesori sommersi. Mille siti archeologici subacquei in Italia*, *Il Sole 24 ore*, 19 dicembre 2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/tesori-sommersi-mille-siti-archeologici-subacquei-italia-AE1dJV3>.

³ MELCHIORRI, *Il Polo di Santo Stefano a Ventotene ospiterà un museo e una Scuola di Alta formazione*, *Il giornale dell'arte*, 31 luglio 2025, <https://ilgiornaledellarte.com/Articolo/Il-Polo-di-Santo-Stefano-a-Ventotene-ospitera-un-museo-e-una-Scuola-di-Alta-formazione>.

amministrazioni statali. Nello specifico il progetto prevede l'attuazione dei 14 interventi del CIS, tra cui la realizzazione dell'approdo, il completamento dei lavori di messa in sicurezza e la finalizzazione del progetto di rifunionalizzazione, che trasformerà l'ex carcere in un museo integrato a spazi per l'alta formazione, inserito in un percorso naturalistico che valorizza il contesto.

Nel settembre 2022 è stato, infine, sottoscritto l'accordo di valorizzazione ex art. 112 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*)⁴, per avviare il progetto di valorizzazione, di conservazione, di gestione e di fruizione del complesso dell'ex carcere, attraverso l'affidamento ad una fondazione in partecipazione del compito di approvare il piano di sviluppo strategico.

Il secondo caso è più noto ed è relativo al Parco archeologico sommerso di Baia, la c.d. «Pompei sommersa», in Campania, istituito il 7 agosto 2002 ed equiparato ad area marina protetta, assieme a quello di Gaiola nel golfo di Napoli, ai sensi dell'art. 114, 10° comma, della l. 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria per il 2001), con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri per i beni e le attività culturali, dei trasporti e della navigazione e delle politiche agricole e forestali e di intesa con la regione Campania. Il 30 gennaio 2007 è stata firmata una convenzione tra la soprintendenza per i beni archeologici delle province di Napoli e Caserta e l'associazione temporanea di imprese Assodiving Flegreum (diventava dal 2007 Consorzio Campano Assodiving Flegreum), rappresentata dal Centro Sub Campi Flegrei, per la concessione e relativa regolamentazione delle visite subacquee nel Parco archeologico sommerso di Baia.

Successivamente i Campi Flegrei sono diventati soprintendenza speciale denominata «Parco Archeologico dei Campi Flegrei», alla quale è stata affidata la gestione definitiva del Parco archeologico sommerso di Baia. Oggi il Parco è istituto autonomo del Ministero della

⁴ Cfr. l'Accordo di valorizzazione, ai sensi dell'art. 112 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 per la valorizzazione del Complesso dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano – Ventotene, [https://media.cultura.gov.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bff7-0aa174035096/DECRETI/Accordi/Accordo%20di%20valorizzazione%20Ventotene%202%20settembre%202022%20firmato%20\(003\)-signed.pdf](https://media.cultura.gov.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bff7-0aa174035096/DECRETI/Accordi/Accordo%20di%20valorizzazione%20Ventotene%202%20settembre%202022%20firmato%20(003)-signed.pdf).

cultura (MIC), ai sensi del d.m. 23 gennaio 2016⁵. A conferma della rilevanza della questione della gestione dei parchi archeologici sommersi in un'ottica di sviluppo sostenibile, può segnalarsi come il Parco archeologico sommerso di Baia sia anche capofila nel progetto per la creazione di un itinerario culturale del patrimonio sommerso del Mediterraneo⁶.

I due casi citati sono l'esempio, per un verso, di come il patrimonio culturale (anche sommerso), se adeguatamente valorizzato e tutelato, possa contribuire allo sviluppo sostenibile e dunque inserirsi nel solco della *Blue economy* e della *green economy*, attraverso la promozione del territorio e lo sviluppo sostenibile del turismo anche delle aree costiere⁷. Per altro verso, i due casi mostrano tutte le difficoltà derivanti dalla composizione dei diversi interessi pubblici in qualche modo collegati all'uso delle risorse del mare e anche, correlativamente, dell'individuazione di adeguate forme di cooperazione tra le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte a vario titolo nella gestione del relativo patrimonio culturale⁸.

La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale sommerso rappresentano solo alcune delle diverse funzioni amministrative che sono in qualche modo legate al mare. Infatti, lo svolgimento di tali attività potrebbe porsi in conflitto o essere condizionato da altre

⁵ Cfr. <https://pafleg.cultura.gov.it/>.

⁶ VIOLA, *Archeologia subacquea, da Paestum il progetto di un Itinerario europeo*, <https://www.ilsole24ore.com/art/archeologia-subacquea-paestum-progetto-un-itinerario-eu-ropeo-AEVzDbm>, 15 ottobre 2021.

⁷ In particolare, si deve sottolineare come il turismo subacqueo giochi un ruolo centrale nella economia blu italiana. Secondo i dati TEHA (*The European House* Ambrosetti), infatti, il settore turistico rappresenta quasi il 29% del valore aggiunto e impiega circa il 40% degli occupati nell'industria legata al mare. Si veda, *Direzioni strategiche per sostenere l'industria armatoriale, valorizzare le risorse subacquee e lo sviluppo del turismo sostenibile*, https://www.ambrosetti.eu/site/get-media/?type=doc&id=21579&doc_player=1.

⁸ La cooperazione rappresenta, del resto, con le implicazioni che ne derivano, uno degli assi portanti della disciplina del patrimonio culturale, cfr. CAMMELLI, *Cooperazione*, in BARBATI, CAMMELLI, CASINI, PIPERATA, SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, p. 296. Lo stesso principio di cooperazione viene indicato come «uno dei capisaldi originari del diritto internazionale della protezione del mare». Così CARNIMEO, CORONA, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana, Il Diritto Marittimo*, 2023, p. 16.

attività che si svolgono in mare, quali ad esempio l'estrazione di risorse minerarie o la produzione di energie rinnovabili. Dunque, al legislatore nazionale (indicazione delle priorità), ad un primo livello, ed alle amministrazioni pubbliche (compimento delle scelte su base funzionale e/o territoriale), ad un secondo livello, si imporrebbe di valutare la compatibilità delle diverse esigenze e interessi coinvolti.

Riportando i termini della questione su un piano più generale occorre domandarsi quali siano, e in che misura siano efficaci, gli strumenti di coordinamento delle politiche pubbliche connesse all'utilizzo delle risorse marine.

In questo contesto qualche spunto di interesse deriva dalla recente approvazione dei piani di gestione nel quadro della pianificazione spaziale marittima, la cui ambizione è appunto quella di comporre e ordinare i diversi interessi pubblici in vario modo collegati al mare (tutela del patrimonio culturale, produzione di energie rinnovabili, pesca e acquacoltura, turismo ecc.).

2. Il regime giuridico del patrimonio culturale subacqueo nell'ordinamento internazionale

Prima di analizzare più nel dettaglio la disciplina del patrimonio culturale subacqueo dalla prospettiva della pianificazione spaziale marittima, occorre inquadrarne, sia pur sinteticamente, il regime giuridico.

Sul punto è utile richiamare due elementi che caratterizzano la dimensione nazionale della disciplina del patrimonio culturale subacqueo: l'attenzione crescente delle autorità pubbliche alle questioni specifiche connesse alla tutela del patrimonio culturale sommerso⁹ e l'assenza di una legislazione nazionale *ad hoc* per i beni culturali subacquei.

⁹VIOLA, *Archeologia subacquea, da Paestum il progetto di un Itinerario europeo*, *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2021. Sul tema, in termini generali, AMOROSINO, *I beni culturali subacquei: profili giuridici*, *Riv. giur. ed.*, 1995, II, pp.103 ss.; 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, pp. 91 ss.; SCOVAZZI, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino*:

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (di seguito «il Codice») non definisce i beni culturali subacquei, limitandosi a prevedere che la disciplina dei rinvenimenti¹⁰ debba applicarsi per un'analogia che la dottrina definisce «necessaria ma non sufficiente»¹¹ al patrimonio culturale sommerso ed in particolare alle ricerche in mare finalizzate al rinvenimento dei beni stessi. In proposito, l'art. 88, 1° comma, 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 R. D. 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione) nella disciplina dei rinvenimenti contiene alcune disposizioni rilevanti in questa sede. In particolare, l'art. 511, 2° comma, attribuendo significativa rilevanza al regime dominicale dei beni, con riferimento ai beni culturali 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 precedente¹².

In ambito internazionale, con specifico riguardo al patrimonio culturale sommerso, occorre invece citare la Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio culturale subacqueo¹³, richiamata dal

problemi di diritto internazionale, Il Diritto della Regione, 2000, pp. 193 ss.

¹⁰ In proposito, l'art. 88, 1° comma, 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».

¹¹ PAPA, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo: aspetti problematici e prospettive future*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 4, pp. 211 ss.

¹² In tema, BENINI, *Mare, demanio marittimo e archeologia*, *Giur. merito*, fasc.1, 1977, pp. 177 ss.

¹³ La Convenzione è entrata in vigore il 2 gennaio 2009, conformemente al suo art. 27, ed è stata ratificata da 80 Stati (dato al 1° novembre 2025). In Italia, la Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva dal Parlamento italiano con l. 23 ottobre 2009 n. 157, tuttavia le sue disposizioni generali in materia erano già presenti nel Codice all'art. 94, come poi modificato con il d.lgs. 26 marzo 2008 n. 62. Per un'analisi della Convenzione si rinvia, tra gli altri, a SCOVAZZI, *The Law of the Sea Convention and Underwater Cultural Heritage*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, 2012, p. 753 ss.; CALAMITA, *La Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, (a cura di Baroncini), Bologna, 2019, pp. 157 ss. La crescente attenzione alle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo trova, peraltro, una recente conferma

Codice all'art. 94. La citata norma prevede che «gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nei fondali della zona di mare estesa dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale sono tutelati ai sensi delle regole relative agli interventi sul patrimonio culturale subacqueo allegate alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo...».

Ancora sul versante del diritto internazionale, occorre poi richiamare le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS)¹⁴, che contiene alcune disposizioni in materia di patrimonio culturale. L'art. 303, par. 2, prevede, infatti, la giurisdizione dello Stato costiero in materia di rimozione di oggetti di natura archeologica e storica in una area del fondo marino la cui estensione è pari a quella della zona contigua (24 miglia nautiche), comunemente definita «zona archeologica»¹⁵.

Sul punto, occorre tuttavia precisare come le due Convenzioni seguano approcci diversi: la prima ha, infatti, un ambito di applicazione più circoscritto, perché riferito specificamente al patrimonio culturale sommerso e ha come fine prioritario la tutela del patrimonio culturale in un'ottica di cooperazione anche oltre le giurisdizioni nazionali; la seconda, invece, regola in modo più ampio i diritti e le responsabilità degli Stati nell'utilizzo dei mari e degli oceani¹⁶, con solo alcune limitate previsioni riferite agli oggetti archeologici e storici subacquei¹⁷. Nondimeno, la Convenzione UNESCO, al suo art. 3,

nell'istituzione di una apposita sovrintendenza speciale. La sovrintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo è stata istituita ai sensi degli artt. 33 e 37 del d.P.C.m. 2 dicembre 2019 n. 169. Ufficio del ministero della cultura dotato di autonomia speciale di livello dirigenziale non generale, ha autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile (ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014 n. 83, convertito, con modificazioni, in l. 29 luglio 2014 n. 106).

¹⁴ Il testo della Convenzione (ratificata con l. 2 dicembre 1994, n. 689) è disponibile su https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A21998A0623%2801%2_

¹⁵ TREVES, *Stato costiero e archeologia sottomarina*, *Rivista di diritto internazionale*, 1993, p. 698 ss.

¹⁶ In tema si rinvia, tra gli altri, a GASPARRO, IVALDI, *Il diritto del mare*, in, *Istituzioni di diritto internazionale*³, (a cura di Carbone, Luzzatto, Santa Maria), Torino, 2006; SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, Torino, 2021; MERIALDI, TREVISANUT, *La protezione dell'ambiente marino*, in FODELLA, PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; FOCARELLI, *Diritto internazionale*⁸, Milano, 2025, p. 292.

¹⁷ Sul punto, cfr. SCOVAZZI, *The relationship between two conventions applicable to underwater cultural heritage*, in *The International Legal Order - Current Needs and*

precisa che le sue disposizioni non pregiudica i diritti, la giurisdizione e i doveri degli Stati ai sensi del diritto internazionale, compresa l'UNCLOS e che essa vada interpretata e applicata nel contesto e in conformità con le disposizioni del diritto internazionale, compresa l'UNCLOS.

L'Italia ha ratificato entrambe le Convenzioni, tuttavia non ha ancora formalmente dichiarato una zona contigua ai sensi dell'art. 33 UNCLOS, con la conseguenza che l'applicazione dell'art. 303 UNCLOS è risultata incerta fino alla modifica del Codice, che nel citato art. 94 ha, di fatto, riconosciuto una zona archeologica, colmando la lacuna normativa¹⁸.

L'Italia ha previsto anche l'istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale¹⁹. Alla istituzione delle citate zone si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri²⁰, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro degli affari Esteri, sentito il Ministro per i beni

Possible Responses - Essays in Honour of Djamchid Momtaz (a cura di Crawford et al.), Leiden, 2017; CARDUCCI, *New Developments in the Law of the Sea, The UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, *American Journal of International Law*, 2002, pp. 419 ss.; O'KEEFE, *Shipwrecked Heritage: A Commentary on the UNESCO Convention on Underwater Cultural Heritage*, *Institute of Art and Law*, 2002; *The Protection of the Underwater Cultural Heritage - Before and after the 2001 UNESCO Convention*, (a cura di Garabello, Scovazzi), Leiden, 2003, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage - National Perspectives in Light of the UNESCO Convention 2001*, (a cura di Dromgoole), Leiden, 2006; MOMTAZ, *La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique*, in, *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes - Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, (a cura di Ndiaye, Wolfrum), Leiden, 2007, pp. 443 ss.; DROMGOOLE, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Oxford, 2013.

¹⁸ Si noti che l'art. 94 è stato inserito nella Sezione II, *Ricerche e rinvenimenti fortuiti nella zona contigua al mare territoriale*, del Capo VI del Codice dedicato a *Ritrovamenti e scoperte*.

¹⁹ L. 8 febbraio 2006 n. 61 di istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale (*GU* 52 del 03 marzo 2006). Si noti che in accordo con il diritto consuetudinario l'UNCLOS regola la zona economica esclusiva (ZEE), ma non prevede la zona di protezione ecologica. Nondimeno, secondo la dottrina prevalente, lo Stato costiero non è obbligato ad esercitare tutti i poteri previsti dalla disciplina sulla ZEE e può legittimamente esercitarne solo una parte; pertanto, la zona di protezione ecologica può essere ragionevolmente vista come una parziale attuazione della ZEE (v. CATALDI, *L'Italia e la delimitazione degli spazi marini. Osservazioni sulla prassi recente di estensione della giurisdizione costiera*, *Rivista di Diritto internazionale*, 2004, p. 621).

²⁰ Con d.P.R. n. 209 del 27 ottobre 2001 è stata istituita la zona di protezione ecologica del Mare Mediterraneo Nord-occidentale, Mar Ligure e Mar Tirreno.

culturali e le attività culturali. Il decreto di istituzione deve essere notificato, a cura del Ministro degli affari esteri, agli Stati il cui territorio è adiacente al territorio dell'Italia o lo fronteggia. L'art. 2, 1° comma, della legge istitutiva si stabilisce che all'interno delle istituite zone di protezione, l'Italia esercita la propria giurisdizione in materia di protezione e di preservazione dell'ambiente marino, compreso il patrimonio archeologico e storico, conformemente a quanto previsto dall'UNCLOS e dalla Convenzione UNESCO del 2001.

Ad ogni modo, tra le disposizioni contenute nella Convenzione UNESCO del 2001 occorre mettere in rilievo, in primo luogo, l'art. 1 che risolve la questione definitoria legata al concetto di patrimonio culturale subacqueo, il quale include «tutte le tracce di esistenza umana che presentano un carattere culturale, storico o archeologico e che sono sommerse, parzialmente o totalmente, periodicamente o in permanenza, da almeno 100 anni, e in particolare: *i*) i siti, le strutture, gli edifici, gli oggetti e i resti umani, nonché il loro contesto archeologico e naturale; *ii*) le navi, gli aeromobili, gli altri veicoli o qualunque parte degli stessi, con il loro carico o altro contenuto, nonché il loro contesto archeologico e naturale; *iii*) gli oggetti di carattere preistorico».

La Convenzione affrontata altre due questioni fondamentali. In primo luogo, essa indica nella conservazione *in situ* l'opzione prioritaria da seguire, prima di autorizzare o intraprendere qualsiasi intervento sui beni e sottolinea come il patrimonio culturale subacqueo non debba essere oggetto di alcuno sfruttamento commerciale (art. 2). In secondo luogo, essa favorisce chiaramente la ricerca di forme di cooperazione tra gli Stati²¹, quale strumento più adatto ad orientare le azioni per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

In questo contesto viene esplicitamente previsto un meccanismo di consultazione, (art. 10), ogniqualevolta un bene culturale venga trovato sulla piattaforma continentale o nella zona economica esclusiva di uno Stato e l'obbligo dello Stato competente di consultare, in qualità di «coordinatore», tutti gli altri Stati parte della Convenzione, che hanno

²¹ Sul tema LANCIOTTI, *Patrimonio culturale sommerso: tutela dei beni archeologici e limiti alla cooperazione internazionale*, *Archivio penale*, 2011, pp. 209 ss.

dichiarato un interesse per il bene scoperto o oggetto della ricerca, al fine di individuare il modo migliore per proteggerlo.

Si tratta, in altri termini, del principio in base al quale un bene culturale subacqueo²², che si trova sulla piattaforma continentale o nella ZEE di uno Stato, è suscettibile di essere oggetto di un interesse da parte di qualsiasi Stato che sia in grado di dimostrare un «un legame verificabile, in particolare un legame culturale, storico o archeologico, con il patrimonio culturale sommerso in questione» e, di conseguenza, è assoggettato ad una sorta di regime di *tutela congiunta* da parte di tutti gli Stati interessati²³, travalicando i confini della «proprietà» del bene in senso proprio.

Ciò, peraltro, è coerente con la componente immateriale dei beni culturali²⁴, che, come si sa, travalicando il regime proprietario comporta significative implicazioni giuridiche (consistenti nell'applicazione di un regime pubblicistico che si sovrappone a quello privatistico).

L'art. 12, par. 1, della Convenzione stabilisce, infine, che nessuna autorizzazione può essere concessa per qualsiasi intervento sul patrimonio culturale subacqueo che si trovasse nell'Area internazionale dei fondi marini, se non in conformità con il regime previsto dalla Convenzione stessa per quest'area. La norma richiamata consente pertanto di sottrarre al principio della libertà dei mari, che opera nelle zone al di là della giurisdizione nazionale, ogni attività sul patrimonio culturale subacqueo se non in conformità con le regole stabilite dalla Convenzione stessa, la quale, come già ricordato, mira a valorizzare l'aspetto culturale e non commerciale dei beni culturali.

²² In tema di beni culturali sommersi particolarmente noto il caso dell'Atleta di Fano della relativa contesta Italia- Stati Uniti è intervenuta di recente la Corte europea dei diritti umani (sez. I), sent. 2 maggio 2024, *The J. Paul Getty Trust et al. c. Italia*, ricorso n. 35271/19, sostanzialmente confermando la legittimità della confisca italiana dell'opera già avallata nel 2018 dalla Corte di cassazione. La vicenda è commentata da SCOVAZZI, *Malibu California: una destinazione molto improbabile per l'Atleta vittorioso*, *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 107, n. 4, 2024, p. 1097 ss.

²³ Cfr. art. 12. Sul tema, PAPA, op. cit.

²⁴ In tema, Cfr. SEVERINI, *L'immateriale economico dei beni culturali*, *Aedon*, 3, 2015.

3. La pianificazione marittima: le norme UE e l'attuazione in ambito nazionale

Anche l'ordinamento europeo ha mostrato un crescente interesse su questi profili, attraverso la recente codificazione della pianificazione degli spazi marittimi che si occupa, tra l'altro, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sommerso.

La materia della pianificazione degli spazi marittimi è stata oggetto di un importante tentativo di razionalizzazione e semplificazione avviato con la Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione marittima²⁵. In ambito nazionale, la direttiva è stata recepita attraverso il d. lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 e la successiva recente adozione dei piani di gestione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il 25 settembre 2024²⁶.

La direttiva prevede, al considerando 1, che «il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, 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».

In questa cornice generale lo strumento della pianificazione marittima dovrebbe contribuire all'ambizioso obiettivo di ricomporre in un unico strumento (il piano di gestione) i diversi interessi pubblici in qualche modo legati al mare e all'ambiente marino.

Si tratta di una modalità pratica per stabilire una più razionale organizzazione dell'uso dello spazio marittimo e delle interazioni fra i

²⁵ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (*GU* 28 agosto 2014 *L* 257 p. 135 ss.).

²⁶ In tema, tra gli altri, si veda CONTALDI, *Unione europea e diritti, L'attuazione in Italia della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo*, 2025, *Unione europea e diritti*, pp. 1 ss.; TELESKA, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2022, pp. 137 ss.

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 ed integrata.

Uno «strumento politico intersettoriale», dunque, 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 inclusiva²⁷.

Sono due, in particolare, gli obiettivi della direttiva: il primo è quello di introdurre un approccio ecosistemico, per il concreto assetto degli interessi; il secondo consiste nel garantire una crescita sostenibile delle economie marine e un uso sostenibile delle risorse marine nel loro complesso.

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

Il perno attorno al quale è costruito il sistema europeo della pianificazione marittima sono dunque i piani di gestione, il cui obiettivo è favorire lo sviluppo sostenibile dei mari e degli oceani e sviluppare un processo decisionale coordinato, coerente e trasparente con riguardo alle politiche settoriali dell'UE che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultra-periferiche e i settori marittimi.

Il dato innovativo della pianificazione marittima è la promozione di un processo pubblico trasversale alle amministrazioni, diretto ad analizzare e organizzare la distribuzione spaziale e temporale delle attività antropiche nelle zone marittime, al fine di conseguire obiettivi economici, ambientali e sociali.

²⁷ Considerando 3 della Direttiva.

In ambito nazionale, il 31 ottobre 2022 si concludeva la proceduradi consultazione dei piani di gestione per lo spazio marittimo, ultimo tassello di un lungo processo di adeguamento cominciato con l'adozione del d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 e con l'approvazione delle linee guida con il D.P.C.M 1° dicembre 2017²⁸ e conclusosi, come anticipato, a fine settembre 2024.

Ai sensi dell'art. 1, il d.lgs. n. 201/2016 «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 ecosistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata con legge 2 dicembre 1994, n. 689».

Con riguardo all'ambito di applicazione, l'art. 2 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».

La norma sembra sancire, dunque, una distinzione di competenze per la pianificazione marittima e quella terrestre, sempre che ciò risulti dal contenuto del piano di gestione. La disposizione, sebbene non risulti essere molto chiara sulla distinzione tra pianificazione marittima e terrestre, probabilmente, intende rimettere al piano di gestione il coordinamento (ai fini di una complessiva coerenza) dei diversi strumenti di pianificazione.

In termini generali, il d.lgs. n. 201/2016 riprende alcune definizioni della 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

²⁸ <https://www.mit.gov.it/normativa/decreto-presidente-consiglio-ministri-del-1deg-dicembre-2017>.

strategia per l'ambiente marino)²⁹ 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 venga attuata tenendo conto 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 contenuti, tra i quali gli impianti per la produzione di energia, il patrimonio culturale sommerso, 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.

Il piano di gestione è, dunque, per sua natura idoneo ad incidere su questioni oggetto anche di altri strumenti di pianificazione. A questo proposito, l'art. 5, 3° comma, d.lgs. n. 201/2016, 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».

²⁹ 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 (*GU* 25 giugno 2008 *L* 164, p. 19 ss.).

In proposito, è stato osservato come il legislatore nazionale si sia preoccupato «di stabilire quali siano le attività che risultano più vantaggiose per lo sfruttamento economico del mare, ponendo la tutela dell'ambiente marino solo alla stregua di uno degli elementi da prendere in considerazione, ma quasi in un momento successivo rispetto all'individuazione dell'uso prioritario di un dato tratto di mare»³⁰.

Con riferimento al procedimento di approvazione, l'art. 5, 5° comma, prevede, invece, che i piani di gestione dello spazio marittimo siano elaborati dal Comitato tecnico di cui all'art. 7³¹ 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 composizione 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

³⁰ CONTALDI, op.cit., p. 19.

³¹ Art. 7. Comitato tecnico: «1. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di Autorità competente, è istituito un Comitato tecnico che elabora, per ogni area marittima individuata nelle linee guida di cui all'articolo 6, comma 2, i piani di gestione dello spazio marittimo.

2. Il Comitato, nominato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 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 di riferimento, il Comitato è composto da un rappresentante di ogni Regione interessata».

l'istruttoria, approvare e pubblicare il piano approvato ed esercitare un'azione di monitoraggio.

Proprio la collocazione a livello nazionale dell'intero procedimento di pianificazione apre la questione del coinvolgimento diretto degli enti territoriali minori rispetto a scelte che evidentemente hanno un impatto decisivo sulle comunità di riferimento. Infatti, solo le Regioni sono rappresentate nel citato Comitato tecnico.

Secondo il già richiamato approccio ecosistemico, invece, il potere di pianificazione dovrebbe essere allocato al livello più basso e più vicino al territorio (anche in ossequio al principio di sussidiarietà), per garantire maggiore responsabilità e condivisione delle scelte e un bilanciamento degli interessi pubblici locali con l'interesse pubblico generale.

4. Il patrimonio culturale subacqueo nel Piano di gestione dell'area marittima del Tirreno-Mediterraneo occidentale

Come anticipato, i piani di gestione sono stati adottati e di recente approvati con riferimento a tre aree marittime: 1) Tirreno-Mediterraneo occidentale; 2) Adriatico; 3) Ionio-Mediterraneo centrale.

Per provare a rispondere alle domande iniziali è utile considerare il contenuto di uno dei piani approvati e nello specifico quello relativo all'area marittima del Tirreno-Mediterraneo occidentale³², in cui insistono i beni archeologici subacquei citati in relazione al progetto di recupero dell'ex Carcere di Santo Stefano e al Parco archeologico sommerso di Baia.

In termini generali, occorre premettere come il Piano intenda contribuire concretamente alla trasformazione dell'economia nazionale ed europea nel segno della sostenibilità, attraverso iniziative volte a favorire la transizione energetica verso fonti rinnovabili e a ridotte emissioni, attraverso lo sviluppo della produzione di energie rinnovabili a mare, inserendosi nel quadro delle iniziative europee e regionali in tema di produzione energetica, reti di distribuzione

³² Il Piano di gestione dell'Area Marittima "Tirreno-Mediterraneo Occidentale" è disponibile sul portale <https://sid.mit.gov.it/>.

elettriche e di idrocarburi, traffico marittimo.

In secondo luogo, nell'individuazione dei principi trasversali applicabili a tutti i piani si precisa come il Piano, in linea con la Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, intenda assicurare e rafforzare la protezione del patrimonio culturale subacqueo, stimolando collaborazioni internazionali, promuovendo azioni di conservazione *in situ* dei reperti e siti, e incoraggiando azioni per creare consapevolezza pubblica, apprezzamento e protezione del patrimonio.

In armonia con quanto previsto dalla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio archeologico dell'Europa (Convenzione di Valletta)³³, il Piano intende inoltre favorire la cooperazione tra archeologi, urbanisti e pianificatori, per garantire una conservazione ottimale del patrimonio archeologico, facilitando ove possibile l'accesso al pubblico.

Con specifico riguardo al patrimonio culturale, il Piano opera innanzitutto una prima ricognizione dell'esistente, evidenziando come nelle 27 aree marine protette e nei 2 parchi sommersi siano presenti siti culturali sommersi (relitti, ville marittime, peschiere, porti e infrastrutture portuali, cave ecc.).

Ogni area marina e/o parco è suddivisa in tre tipologie di zone (A-B-C) con diversi gradi di tutela.

Fra queste si segnalano due parchi sommersi: l'area marina protetta (Parco sommerso di Baia) in cui sono presenti, in circa 177 ettari, i già citati i resti sommersi dell'insediamento di età romana di Baia³⁴, e l'area marina protetta (Parco sommerso di Gaiola)³⁵, in cui sono presenti, in 416 ettari, i resti architettonici sommersi di una villa marittima di età romana, cave di tufo, approdi, ninfei e peschiere.

Si è evidenziata, inoltre, la presenza di aree di *alert* archeologico subacqueo, non sottoposte a specifico provvedimento³⁶.

³³ Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (riveduta), La Valletta, 16 gennaio 1992, <https://rm.coe.int/168007bd45>.

³⁴ <http://www.-pafleg.it/it/4388/localit/52/parcosommerso>;
<https://www.minambiente.it/pagina/parco-sommer-so-di-baia>.

³⁵ <https://www.reamarinaprotettagaiola.it/> <https://www.minambiente.it/pagina/parco-sommerso-di-gaiola>.

³⁶ Ovvero di settori del fondale marino compreso tra: 1) 0-15 metri di profondità (Zona

Nel settore marino compreso tra 0 e 15 metri di profondità può essere presente il patrimonio culturale parzialmente o totalmente sommerso, per limitati periodi di tempo o in permanenza, in particolare: siti, strutture, edifici, oggetti e i resti umani, nonché il loro contesto archeologico e naturale; navi, aeromobili, altri veicoli o qualunque parte degli stessi, con il loro carico o altro contenuto, nonché il loro contesto archeologico e naturale; e gli oggetti di carattere preistorico.

Questi siti costituiscono un elemento qualificante del territorio, suscettibile di valorizzazione previa adeguata conoscenza. Per essi deve essere garantito il controllo preventivo su eventuali attività che prevedano movimentazioni del sedimento/scavi e costruzioni di impianti, ampliamenti portuali, nonché attività di pesca o acquacultura che interferiscano con il fondale.

Può essere inoltre presente il patrimonio culturale sommerso, parzialmente o totalmente, periodicamente o in permanenza.

Si tratta in particolare di: oggetti e resti umani, nonché il loro contesto archeologico e naturale; navi, aeromobili, altri veicoli o qualunque parte degli stessi, con il loro carico o altro contenuto, nonché il loro contesto archeologico e naturale; gli oggetti di carattere preistorico.

Il Piano, dunque, distingue tra aree con specifico provvedimento di tutela archeologica e aree di *alert* archeologico (non sottoposte a specifico provvedimento). Nel primo caso, le aree restano sottoposte integralmente alle disposizioni del provvedimento e deve essere autorizzata preventivamente qualunque attività nell'area oggetto di tutela e sulle aree limitrofe. Queste aree costituiscono valore aggiunto per il territorio, per questo vanno programmate idonee attività di valorizzazione e promozione. Le aree di *alert* archeologico, invece, sono costituite da uno o più beni afferenti al patrimonio culturale subacqueo, perimetrati e/o segnalati, che testimoniano, in maniera sincronica e/o diacronica, tracce di un passato che può diventare valore aggiunto per un determinato territorio con una programmatica attività di valorizzazione e promozione.

Nel Mediterraneo occidentale, dove particolarmente cospicua è la

Epipelagica) 2) 15 - 50 metri di profondità (Zona Epipelagica) 3) 50 - 200 metri di profondità (Zona Mesopelagica) 4) 200 - 2500 metri di profondità (Zona Batipelagica).

presenza sia di giacimenti sommersi che di aree di interesse archeologico, si rileva una situazione disomogenea nella rappresentazione cartografica dei beni.

Solo in Liguria i contesti sottomarini (sia le strutture sommerse sia i relitti oggetto di ordinanze di tutela da parte dell'Autorità marittima) sono raccolti e georeferenziati nella cartografia ufficiale dell'Istituto Idrografico della Marina e risulta consultabile il geoportale regionale³⁷. Nella stessa regione i vincoli archeologici costieri sono disponibili in formato GIS sul portale regionale³⁸.

Nelle altre regioni, con poche eccezioni, i contesti sottomarini non sono indicati da coordinate puntuali (numerose di esse sono in corso di verifica e aggiornamento), mentre i vincoli archeologici costieri sono inseriti nei piani paesistici regionali, come accade per Sardegna, Toscana e Lazio³⁹.

Per quanto riguarda nello specifico i beni sommersi, oltre ai beni puntuali, per i quali, come sopra premesso, sono stati principalmente fornite le coordinate geografiche e una perimetrazione di massima, si evidenzia che tutte le foci dei fiumi devono intendersi come aree connotate da un elevato rischio archeologico. Anticamente esse assolvevano alla funzione di porti canali, come dimostrano anche i frequenti rinvenimenti occasionali effettuati nelle acque antistanti.

Alla stessa maniera sono da considerarsi a rischio le aree lagunari, come ad esempio la zona dei laghi posti immediatamente a nord del promontorio del Circeo; occorrerebbe per questo un controllo incrociato tra i dati di archivio delle soprintendenze e quelli delle capitanerie.

Per tale motivo debbono essere sottoposte a verifica preventiva non solo le opere che riguardano l'ampliamento o l'ammodernamento delle infrastrutture ma anche tutti i lavori che riguardano i fondali sia dei bacini interni ai porti sia dello specchio di mare ad essi antistante.

Vi è poi l'ulteriore questione della opportunità di controlli

³⁷ Cfr. <http://cartografia.regione.liguria.it>.

³⁸ www.liguria.vincoli.it.

³⁹ Si vedano in proposito le Linee guida per la valorizzazione del paesaggio della regione Lazio, https://www.regione.lazio.it/sites/default/files/ptpr-dc5-2021/03_norme/allegati/3_Linee_guida_valorizzazione_del_paesaggio.pdf.

incrociati tra le risultanze presenti negli archivi dei diversi enti (sovrintendenze e capitanerie di porto) che potrebbero non essere coincidenti e dunque ingenerare difficoltà operative nella gestione dei dati.

Sulla base della ricognizione svolta lo spazio marittimo viene suddiviso in unità di pianificazione, ciascuna con un uso prioritario, prevalente o compatibile (ad es. paesaggistico, turistico, trasporto marittimo) e con specifici obiettivi da realizzare sulla base delle evidenze e delle azioni da mettere in campo. Per ogni unità di pianificazione si evidenziano gli elementi rilevanti per il paesaggio, l'ambiente ed il patrimonio culturale.

5. Blue heritage e blue economy: un binomio possibile?

Su questi temi il 27 settembre 2024 è stato approvato da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, un disegno di legge per la «Valorizzazione della risorsa mare»⁴⁰.

Il testo introduce principi di coordinamento nella definizione delle politiche per la promozione dell'economia del mare, nel quadro delle linee strategiche definite dal Piano del mare 2023-2025⁴¹, approvato dal Comitato interministeriale (CIPOM).

In primo luogo, il d.d.l. opera un ampliamento delle competenze del CIPOM, organismo che definisce gli indirizzi strategici in materia, estendendole alla navigazione commerciale e al diporto nautico e disciplinando le procedure di coordinamento per la concreta attuazione normativa del Piano del mare.

In secondo luogo, si istituiscono la zona contigua e si adeguano le linee di base dal quale si misura l'estensione del mare territoriale alla mutata morfologia costiera e inoltre si prevede la designazione di zone di interesse turistico subacqueo.

⁴⁰ Il testo del disegno di legge è disponibile su: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01474956.pdf>.

⁴¹ Il testo del Piano del Mare è disponibile su: <https://www.strutturapolitichemare.gov.it/it/il-piano-del-mare/>.

Una zona di interesse turistico subacqueo è definita come «un'area marina, lacustre e fluviale caratterizzata da particolari peculiarità naturali, biologiche, archeologiche e culturali che ne giustificano la tutela e la promozione»⁴². Per la sua individuazione si prevedono specifici criteri che includono: sicurezza, in termini di valutazione delle condizioni ambientali favorevoli per l'immersione, come correnti, visibilità e disponibilità di infrastrutture di soccorso; rilevanza paesaggistica e faunistica, ossia aree con *habitat* suggestivi e una ricca varietà di fauna marina; rilevanza archeologica, come siti sommersi di particolare interesse storico e culturale; rilevanza culturale, ovvero zone legate a tradizioni locali o percorsi tematici che valorizzano il patrimonio sommerso con la finalità di valorizzare l'attività subacquea a scopo ricreativo e tutela della sicurezza e del patrimonio ambientale e culturale, disciplinando le zone di interesse turistico subacqueo e prevedendo rigorosi requisiti per l'esercizio dell'attività di immersione subacquea anche attraverso la disciplina dell'attività di guida subacquea.

Il citato d.d.l. mette in evidenza come la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo contribuiscano allo sviluppo sostenibile dei territori e per questo sono oggetto di una crescente attenzione da parte del legislatore sia in ambito sovranazionale che nazionale.

Tanto premesso, i piani di gestione si sono mossi essenzialmente nella prospettiva del miglioramento dello stato delle conoscenze disponibili e della più ampia condivisione delle stesse e nell'ottica dell'individuazione delle azioni più efficaci nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale; nonostante ciò, come si evince ad esempio dall'esame del citato Piano dell'area marittima Tirreno-Mediterraneo occidentale, specifiche disposizioni in merito alla tutela e valorizzazione dei beni culturali non sono presenti, poiché una parte sostanziale delle decisioni da assumere in merito compete alle autorità nazionali di settore.

Del resto, anche analizzando l'art. 3 delle linee guida relativamente agli obiettivi strategici della pianificazione, si ricava che i piani di

⁴² Art. 8, lett. g).

gestione dello spazio marittimo mireranno a sviluppare proposte, direttive e raccomandazioni per un processo operativo e transfrontaliero di pianificazione marittima che realizzi una serie di azioni tra cui «salvaguardare e valorizzare il patrimonio archeologico sommerso ... e paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità» che risulta effettivamente solo alla fine di un lungo elenco di attività⁴³.

In termini più generali, si deve osservare come la complessità della procedura ed il coinvolgimento di una pluralità di attori, sia livello nazionale che nei territori (peraltro non adeguatamente coinvolti), abbia rappresentato un ostacolo alla rapida definizione dei piani⁴⁴.

Come opportunamente sottolineato, «i piani si pongono quasi come fasi intermedie di un procedimento tuttora in essere, rispetto al quale dobbiamo ancora attendere gli esiti, per riuscire a valutare la piena efficacia e la rispondenza dello stesso agli obiettivi prefissati dal legislatore sovranazionale»⁴⁵.

Non possono non sottolinearsi poi le differenze in termini di risorse organizzative, strutturali e culturali tra alcune aree geografiche ed altre che incidono sulla qualità delle procedure amministrative (il che induce a valutare con maggior rigore l'opportunità sul fronte politico istituzionale dell'autonomia differenziata su questi temi⁴⁶). Ciò contribuisce ad avallare un processo di sostituzione delle istituzioni locali da parte dei livelli istituzionali europeo e nazionale rispetto alle scelte fondamentali in termini di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e più in generale di sviluppo sostenibile dei territori.

⁴³ È un'osservazione di CONTALDI, op. cit., p. 20, con riguardo alla protezione dell'ambiente marino, che viene peraltro citato molto prima del patrimonio culturale. Il testo delle linee guida è disponibile su <https://unmig.mase.gov.it/wp-content/uploads/2017/12/linee-guida-piani-gestione-spazio-marittimo.pdf>.

⁴⁴ Lo stesso fenomeno si è verificato rispetto allo strumento del Piano paesaggistico, che, sebbene sia indicato dal Codice (art. 135) con cui le regioni dovrebbero definire la normativa d'uso del territorio ai fini della sua conoscenza, salvaguardia e pianificazione, sia stato adottato solo da 8 regioni, con inevitabili conseguenze rispetto all'efficace coordinamento dei soggetti a vario titolo preposti alla tutela e valorizzazione del paesaggio.

⁴⁵ CONTALDI, op.cit., p. 27.

⁴⁶ Il riferimento è alla recente approvazione della l. 26 giugno 2024 n. 86, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* ed alle sue implicazioni nella materia dei beni culturali.

In termini più generali, pesano alcune note questioni di «sistema»: la prima di esse è la qualità delle pubbliche amministrazioni (perennemente coinvolte in processi di riordino e riorganizzazione, come mostra il recente caso del MIC⁴⁷) e l'efficacia della loro azione rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti dai legislatori (europeo e nazionale); la seconda questione è relativa ad una regolazione che, affannosamente e spesso in ritardo, cerca di ricomporre la pluralità e frammentazione degli interessi pubblici con una normazione disorganica e farraginoso, che poi inevitabilmente occorre semplificare.

Per provare a fornire qualche spunto conclusivo, ad ogni modo, è possibile interpretare l'assetto complessivo della pianificazione marittima con riguardo specifico ai temi della tutela del patrimonio culturale, secondo alcune coordinate fondamentali non necessariamente distinte tra loro ma piuttosto sovrapponibili.

La prima di queste è la transizione del sistema dalla frammentazione all'integrazione: i principali strumenti di pianificazione analizzati si richiamano, infatti, ad un approccio olistico, eco-sistemico, sia sul fronte della *governance* (con una significativa centralizzazione delle scelte strategiche, come mostra il processo che ha condotto all'approvazione dei piani di gestione e al Piano del mare), in cui il ruolo degli enti locali rimane in molti casi marginale, nonostante i dichiarati riferimenti al modello sussidiario che sul fronte dei contenuti.

Il secondo asse di riferimento è la settorializzazione della pianificazione: la continua emersione di (nuovi) interessi meritevoli di tutela viene risolta con la previsione di ulteriori strumenti di pianificazione e altrettanti organi promotori (si veda il *Piano del mare*⁴⁸), per un crescente ricorso al piano, che, pur se indirizzato a risolvere questioni settoriali (la pianificazione marittima o l'adattamento ai cambiamenti climatici) pretenderebbe di fatto di avere

⁴⁷ Il riferimento è al d.P.C.m. 15 marzo 2024, n. 57, commentato da CASINI, *Le metamorfosi del Ministero della cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, *Aedon*, 2, 2024.

⁴⁸ <https://www.strutturapolitichemare.gov.it/it/il-piano-del-mare/>.

una natura onnivora (si v. in questo senso il contenuto dei piani di gestione dello spazio marittimo).

Ne deriva la necessità di un coordinamento tra i diversi strumenti che è allo stato più dichiarata che reale, e conduce ad una sorta di schizofrenia del sistema, che, da un lato, auspica l'integrazione delle politiche per il territorio inteso in senso lato (e inclusivo degli spazi marittimi), ma dall'altro continua a produrre una pluralità di piani diversi ciascuno con un oggetto definito.

Ciò costringe la giurisprudenza amministrativa⁴⁹ ed i giuristi⁵⁰ ad individuare un nucleo duro di principi, in base ai quali ricomporre il sistema e ricondurlo ad unità.

È emblematico in questo senso il caso della sentenza n. 8167 della Sez. VI del Consiglio di Stato del 23 settembre 2022, sul tema delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti eolici⁵¹ e del rapporto tra tutela del paesaggio e produzione di energia rinnovabile⁵². Affermano i giudici quanto segue:

«negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Così come per i “diritti” (sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013), anche per gli “interessi” di rango costituzionale (vieppiù quando assegnati alla cura di corpi amministrativi diversi) va ribadito che a nessuno di essi la Carta garantisce una prevalenza assoluta sugli altri. La loro tutela deve essere “sistemica” e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca. La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o

⁴⁹ La sentenza è interessante perché ridimensiona l'assioma secondo cui la tutela del paesaggio integrerebbe un interesse primario superiore agli altri, Cfr. AMOROSINO, *La dialettica tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, Riv. giur. ed., 2022, pp. 261 ss.

⁵⁰ Sul ruolo dei giuristi si rinvia alle considerazioni di GROSSI, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, 2020, pp. 30 ss.

⁵¹ In tema, tra gli altri, AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, Riv. giur. amb., 2011, 6, pp. 753 ss.; TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in *L'attuazione dell'European Green Deal: i mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, (a cura di Bruti Liberati, De Focatiis, Travi), Milano, 2022, 109 ss., par. 2.

⁵² In tema, tra gli altri, CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, www.giustizainsieme.it, 2021; MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l'irrelevanza paesaggistica*, Riv. giur. urb., 2023, p. 248 ss. (in part. p. 273).

dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione “totalizzante” come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto» (punto 34).

In proposito, è stato sottolineato come l'applicazione di un generale principio di prevalenza dell'interesse pubblico alla produzione delle energie rinnovabili comporti più in generale che il diritto «tende sempre più a formarsi secondo una sorta di processo di “distillazione”»: ad una fase di “evaporazione” delle sempre più complicate, disordinate e spesso ondivaghe disposizioni dettate dal legislatore fa séguito una successiva fase di “condensazione” di regole e principi generali»⁵³.

La pluralità degli interessi tutelabili e dei piani che se ne fanno carico impongono, insomma, l'individuazione di meccanismi di composizione dei conflitti (quale ad es. il già richiamato criterio di gerarchia), applicato dalla giurisprudenza amministrativa nella individuazione della relazione tra piani di gestione dello spazio marittimo e piani terrestri⁵⁴.

Su questo occorre osservare come la dottrina abbia sottolineato come per la natura circoscritta e (settoriale appunto) dell'oggetto della pianificazione dello spazio marittimo, i piani marittimi dovrebbero considerarsi sostanzialmente equiparabili a quelli paesaggistici, con la conseguenza che al piano paesaggistico, «atto amministrativo generale a contenuti multipli»⁵⁵, sarebbe assegnata la funzione di coordinamento dei diversi strumenti. Il che equivale a dire che il piano paesaggistico è in grado di compiere una valutazione integrata dei profili culturali, ambientali ed economico-sociali delle coste⁵⁶.

⁵³ SANTACROCE, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, in *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima* (a cura di Vitale), Napoli, 2024, 23 ss.

⁵⁴ Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486. Sul tema ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, in VITALE, op. cit., p. 53 ss.

⁵⁵ Così AMOROSINO, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, *Riv. giur. urb.*, 2011, n. 4, p. 410.

⁵⁶ DI GIOVANNI, *La pianificazione del paesaggio costiero*, in VITALE, op. cit., p. 77 ss.

Naturalmente ciò rende ancora più urgente l'adozione o l'adeguamento dei piani paesaggistici, ove non ancora approvati per la previsione dei vincoli archeologici.

Per altro verso, la composizione degli interessi nel senso della prevalenza di alcuni di essi sugli altri viene cercata attraverso la previsione di misure di semplificazione procedimentale.

L'analisi delle norme introdotte in tema di pianificazione marittima, integrate con quelle adottate in tema di promozione delle energie rinnovabili (d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199), mostra, relativamente alla localizzazione degli impianti, «l'ennesima semplificazione procedimentale, stabilendo dapprima che, nelle aree considerate idonee *ope legis*, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprima con parere obbligatorio non vincolante ... [e] aggiungendo poi che i termini di conclusione del procedimento siano ridotti di un terzo»⁵⁷.

Ciò, d'altro canto, ripropone le note perplessità rispetto all'effetto che potenzialmente le semplificazioni procedurali possono indurre rispetto alla qualità delle decisioni amministrative.

Lo stesso bilanciamento tra interessi, del resto, è per sua stessa natura mutevole e soggetto ai cambiamenti e al necessario adattamento alle norme ed alle priorità definite su scala nazionale e soprattutto europea⁵⁸.

Insomma, tornano sempre opportune le parole di Stella Richter: «tutto dal piano tutto nel piano»⁵⁹.

Tuttavia, nell'attesa di completare l'adozione dei diversi piani nei diversi territori e da parte di tutti i livelli istituzionali, attraverso faticosi percorsi di collaborazione e cooperazione, e per rimanere con lo sguardo al mare, torna in mente un altro mito quello di Atlantide, «nel volgere di un giorno e di una brutta notte ... tutto in massa si sprofondò

⁵⁷ FELIZIANI, *Le energie rinnovabili in tempo di economia circolare: alla ricerca di un equilibrio sostenibile tra sviluppo e paesaggio*, in VITALE, op. cit., p. 99 ss.

⁵⁸ La direttiva (UE) 2023/2413 RED III, facente parte del Pacchetto "Fit for 55", rende più ambiziosi, in linea con il Piano Repower EU, gli obiettivi 2030 in materia di consumo di energia da fonti rinnovabili, e, a tale fine, introduce un *corpus* organico di norme di armonizzazione, finalizzate a dare un necessario, maggiore impulso alla produzione di energia da tali fonti

⁵⁹ STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

sottoterra, e l'isola Atlantide similmente ingoiata dal mare scomparve». (Platone)⁶⁰.

⁶⁰ Il mito di Atlantide trova la sua origine nella tradizione platonica: Platone (427-347 a.C.) ne introduce il tema nel *Timeo* e ne fornisce una trattazione più articolata e dettagliata nel dialogo successivo, il *Crizia*.