

I PIANI DI GESTIONE DELLO SPAZIO MARITTIMO E LA TUTELA DEL PAESAGGIO

di *Micol Roversi Monaco*

SOMMARIO: Premessa. – 1. I piani di gestione dello spazio marittimo e la loro valenza. – 1.1. Il rapporto con i piani paesaggistici. – 2. L'adeguamento di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo e l'aggiornamento dei piani di gestione dello spazio marittimo. – 3. La tutela del paesaggio nei piani di gestione dello spazio marittimo: il quadro normativo, cosa è stato fatto e cosa rimane da fare.

Premessa

I piani di gestione dello spazio marittimo, introdotti nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 201/2016¹, in attuazione della direttiva 89/2014/UE, considerando e bilanciando tutti gli interessi coinvolti hanno il compito di individuare la distribuzione spaziale e temporale delle attività umane e degli usi nel mare.

Lo Stato italiano avrebbe dovuto approvare questi piani entro il 31 marzo 2021 ma il procedimento è ancora in corso, e il ritardo si può ricondurre in parte anche alla notevole complessità della composizione degli interessi relativi allo spazio marino.

È stata effettuata la consultazione pubblica², e il procedimento di valutazione ambientale strategica a novembre 2023 si è concluso con i decreti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura, con raccomandazioni, suggerimenti, condizioni e osservazioni contenuti nel parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS e nel parere

¹ Per un'analisi, sia concesso il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 19, 2018.

² La consultazione si è svolta online. Le osservazioni, oltre ai documenti che compongono i piani, sono consultabili all'indirizzo: <https://www.mit.gov.it/documentazione/pianificazione-dello-spazio-marittimo>.

del Ministero della cultura³, che il Comitato tecnico incaricato dell'elaborazione dei piani sto procedendo a recepire.

In questa situazione, ancora mutevole, sono possibili alcune note di inquadramento di questi nuovi piani per approfondire il ruolo che essi possono giocare per la tutela e la valorizzazione del paesaggio⁴.

1. I piani di gestione dello spazio marittimo e la loro valenza

I piani di gestione dello spazio marittimo in Italia sono piani nazionali: l'autorità competente per l'attuazione della direttiva europea è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, individuato come responsabile del procedimento di pianificazione, che deve curare l'istruttoria approvare i piani, monitorarne l'attuazione e relazionare annualmente al Parlamento sulle attività svolte per il conseguimento degli obiettivi fissati nel d.lgs. n. 201/2016.

Tuttavia, poiché le competenze legislative⁵ e amministrative relative allo spazio marittimo appartengono non solo allo Stato, ma anche alle Regioni, seguendo un "approccio multiscalar" ⁶, corollario dell'approccio ecosistemico, le Regioni costiere hanno un proprio rappre-

³ I documenti del procedimento di valutazione ambientale strategica sono reperibili all'indirizzo: <https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/8336/12275?Testo=&RaggruppamentoID=1031#form-cercaDocumentazione>.

⁴ Sul tema v. C. VITALE, *Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo*, *Aedon*, 1, 2023.

⁵ Lo Stato ha una competenza legislativa trasversale in materia di tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, tutela della concorrenza. Ha una competenza legislativa concorrente con le Regioni in materia di governo del territorio, porti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di pesca, turismo, acquacoltura, anche se, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sentenze nn. 213/2006, 81/2007), lo Stato può disciplinare anche questi settori, così come la difesa delle coste, per la necessità di una regolamentazione uniforme, per attuare gli obblighi imposti dalla legislazione europea e dal diritto internazionale, e per tutelare la concorrenza, il patrimonio culturale e l'ambiente.

⁶ AA.VV., *Designing and implementing a multi-scalar approach to Maritime Spatial Planning: the case study of Italy*, in *Marine Policy*, 159, 2024.

sentante all'interno del Comitato tecnico istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il compito di elaborare i piani (composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti⁷, tra cui il Ministero della cultura, e appunto da un rappresentante di ciascuna Regione costiera), e il regolamento interno di funzionamento del comitato richiede che vi sia il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni per approvare previsioni del piano incidenti sulle materie su cui le Regioni hanno competenze legislative secondo quanto previsto dalle linee guida, punto 2.3 approvate con D.P.C.M. 1° dicembre 2017 (d'ora in avanti "linee guida").

Alle linee guida il d.lgs. n. 201/2016 ha demandato il compito di fissare indirizzi e criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, l'individuazione delle aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare e delle aree marittime di riferimento⁸. Queste ultime sono state identificate nel mar Adriatico, il mar Ionio e

⁷ Il Comitato tecnico è composto da tre rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente, due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; due rappresentanti del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; due rappresentanti del Ministero delle imprese e del made in Italy; due rappresentanti del Ministero della cultura; un rappresentante di ogni Regione interessata designato dalla conferenza delle Regioni e delle Province autonome. In seguito all'istituzione del Ministero del turismo, le cui attribuzioni si sono sottratte al precedente Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, si sono inclusi due suoi rappresentanti (d.m. ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 novembre 2023, n. 305).

⁸ Il suddetto decreto legislativo ne disciplina il procedimento di emanazione e fa rinvio ad esse (art. 5, commi 2, 5, e 6; art. 6 commi 2 e 3): il loro rispetto costituisce, quindi, parametro per la legittimità dei piani. L'art. 5, co. 5 del d.lgs. n. 201/2016 prevede un apposito passaggio procedimentale dedicato all'attestazione della corrispondenza dei piani con quanto definito nelle linee guida da parte del Tavolo interministeriale di coordinamento, che le ha redatte, istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri e composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti nel Comitato tecnico, e in aggiunta da rappresentanti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell'università e della ricerca, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Mediterraneo Centrale e il mar Tirreno e Mediterraneo Occidentale (ovvero le sottoregioni del Mare Mediterraneo già individuate dall'art. 4 della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/UE), e per ciascuna di queste è previsto un piano.

I piani riguardano le “acque marine” (art. 3 del d.lgs. n. 201/2016), corrispondenti alle acque, insieme al relativo fondale e sottosuolo, costiere e quelle situate al di là della linea di base per la misurazione delle acque territoriali fino ai confini della zona sulla quale l'Italia ha o esercita diritti giurisdizionali secondo la Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare: si tratta del “mare territoriale”, della “zona economica esclusiva”, una volta che sarà istituita ai sensi della l. n. 91/2021 e, al suo interno, le “zone di protezione ecologica” istituite in base alla l. n. 61/2006 come parziale attuazione della zona economica esclusiva, e della “piattaforma continentale”.

Per quanto concerne la valenza giuridica di questi piani, essa deve essere letta alla luce della direttiva 89/2014/UE, che afferma che la pianificazione marittima risponde alla necessità di “una strategia integrata di pianificazione e di gestione” (considerando n. 1); che “la pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento politico intersettoriale che consente di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero” (considerando n. 3); che il piano di gestione dello spazio marittimo, risultato di tale procedimento, è un piano intersettoriale che ha lo scopo di coordinare diverse politiche attraverso un unico atto di gestione che acquisisce il carattere di “piano integrato”, e di “piano globale” che identifichi i diversi usi dello spazio marittimo (considerando n. 19). Questo scopo e questo carattere comportano la necessità di riconoscere che questi piani non possono essere interpretati come atti derogabili da altri piani o programmi o da singoli provvedimenti amministrativi. Si tratta, peraltro, di piani tenuti a garantire chiarezza e certezza giuridica degli usi dello spazio marittimo. L'unica lettura possibile per garantire, come richiesto dalla direttiva europea, che il piano di gestione sia un piano integrato, intersettoriale, globale, capace di coordinare le diverse politiche, è che si tratti di un piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri strumenti che intervengano sul medesimo ambito applicativo, con contenuti vincolanti per amministrazioni pubbliche, utenti e concessionari dell'uso dello spazio marittimo. Ciò rappresenta una condizione essenziale perché possa dirsi corret-

tamente recepita la direttiva, la cui *ratio* è appunto quella che gli Stati membri adottino una pianificazione dello spazio marittimo capace di dare chiarezza e certezza per gli operatori economici attraverso il coordinamento di diversi atti amministrativi di regolazione delle attività in mare. Il piano di gestione dello spazio marittimo ha, dunque, alla luce della direttiva europea, la natura di “superpiano”. Esso presenta analogie, quanto a valenza giuridica, con il piano di bacino e con il piano paesaggistico.

Alcuni Stati hanno esplicitato chiaramente, nel recepimento della direttiva, il carattere sovraordinato rispetto agli altri del piano di gestione dello spazio marittimo. In questo senso, ad esempio, la Francia. Con l'articolo L219-4 del *Code de l'environnement*, modificato dall'art. 123 della legge 8 agosto 2016, n. 1087 con cui si è recepita la direttiva europea, si è stabilito che:

«I. - Devono essere compatibili, o resi compatibili, con gli obiettivi e le disposizioni del documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo:

1 ° Piani e programmi relativi ad attività localizzate esclusivamente nelle aree di cui al secondo comma dell'articolo L. 219-1 [ovvero le aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare];

2 ° In questi stessi spazi, le opere, strutture o progetti di sviluppo, pubblici e privati, soggetti allo studio di impatto di cui all'articolo L. 122-1 del presente codice e alle decisioni di cui agli articoli L. 122-1 e L. 132-2 del codice minerario quando riguardano sostanze minerali diverse da quelle elencate nell'articolo L. 111-1 dello stesso codice;

3 ° I piani di sviluppo per il mare;

4 ° I piani regionali per lo sviluppo dell'acquacoltura marina previsti dall'articolo L. 923-1-1 del Codice della pesca rurale e marittima.

II. - Ad eccezione di quelli menzionati nel comma I di questo articolo, quando è probabile che abbiano un impatto significativo sul mare, i piani e i programmi applicabili alle aree e ai territori di cui al secondo e terzo comma dell'articolo L. 219-1 di questo codice [ovvero aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare e il

territorio delle regioni amministrative costiere] tengono conto del documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo»⁹.

Anche nel nostro ordinamento si sono delineati i rapporti tra piani di gestione dello spazio marittimo e altri piani e programmi aventi effetti sul medesimo ambito applicativo (non solo quelli aventi ad oggetto le acque marine, ma anche quelli concernenti attività terrestri che possono avere effetti su di essi), configurando i primi come piani sovraordinati. Infatti, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che i piani e programmi esistenti sulla base di disposizioni previgenti, che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, e quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3). Dunque, non sono solo presi in considerazione, ma entrano a far parte dei piani di gestione dello spazio marittimo, potendo però i loro contenuti essere modificati per armonizzarli a quanto previsto dal piano. La previsione che i piani di gestione dello spazio marittimo possano comportare l'armonizzazione di piani e programmi esistenti, pare significare che primi siano ad essi sovraordinati.

Le linee guida chiariscono ulteriormente il rapporto tra i piani di gestione dello spazio marittimo e gli altri piani, che deriva già dalla direttiva europea e dalla previsione dell'art. 5, co. 3 del d.lgs. n. 201/2016. Esse prevedono che, una volta elaborati, tali piani saranno il

⁹ Il testo in lingua originale è il seguente: «I. – *Doivent être compatibles, ou rendus compatibles, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime*: 1° *Les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 219-1*; 2° *Dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L. 111-1 du même code*; 3° *Les schémas de mise en valeur de la mer*; 4° *Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime*. II. – *A l'exclusion de ceux mentionnés au I du présent article, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer, les plans, les programmes et les schémas applicables aux espaces et territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 219-1 du présent code prennent en compte le document stratégique de façade ou le document stratégique de bassin maritime*».

riferimento per i singoli piani di settore, disegnando il quadro nel quale i piani di settore andranno a definire i loro obiettivi e azioni settoriali (punto 14 delle linee guida). Questa previsione chiarisce la prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo rispetto agli altri piani settoriali. Ciò è quanto inevitabilmente richiede la direttiva europea, il cui scopo è proprio quello di coordinare più politiche settoriali in un unico atto di gestione che acquisisce il carattere di “piano integrato”, di “piano globale”.

In questo senso, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, ha riconosciuto che, nel dettare le indicazioni metodologiche per la redazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, «le linee guida ne chiariscono la natura di strumento di primo livello, sovraordinato, cioè, agli ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del “territorio marino”, il cui contenuto deve necessariamente confluirvi». In prima applicazione, afferma la sentenza del Consiglio di Stato, i piani e programmi che abbiano il medesimo ambito applicativo del piano di gestione dello spazio marittimo «devono essere inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3), cioè non solo “presi in considerazione”, ma più propriamente “inglobati” negli stessi, pur con le modifiche necessarie ad armonizzarli all’indicato livello superiore. Una volta elaborato il piano di gestione dello spazio marittimo, invece, sarà esso a divenire il riferimento per i singoli piani di settore, disegnando la cornice entro la quale questi ultimi potranno collocare i propri obiettivi e le proprie azioni specifiche (cap. 14 delle linee guida). In sintesi, la problematica del rapporto fra piani viene risolta non con la caducazione di tutto il pregresso, bensì sancendo la prevalenza di quello di gestione dello spazio marittimo su tutti gli altri, in conformità con le indicazioni della sottesa direttiva europea, il cui scopo è proprio quello di coordinare più politiche settoriali in un unico atto di gestione, in quanto tale necessariamente “integrato”». Il Consiglio di Stato osserva, ancora, che «il legislatore, una volta individuato lo strumento utilizzabile e tracciate, con le Linee guida, la metodologia di intervento, ivi compresa tempistica e durata, proprio allo scopo di prevenire futuri possibili contrasti tenta di contestualizzarne il più possibile i contenuti inglobandoli nel tessuto già in essere, ovvero, più correttamente, facendo sì che sia esso ad inglobarlo, avendo ben presente che non si va ad

incidere su terreno vergine, ma a razionalizzare strumenti di governo del territorio, *lato sensu* intesi, secondo obiettivi anche transfrontalieri di nuovo e maggior respiro».

Alla luce di quanto sopra esplicitato, emerge che il rapporto tra piano di gestione dello spazio marino e altri piani e programmi capaci di avere effetti sul medesimo ambito applicativo deve essere delineato alla luce di un'interpretazione letterale, teleologica e sistematica, come rapporto tra un piano cogente e sovraordinato e piani e programmi sottordinati.

La direttiva e il suo recepimento non hanno mutato il quadro delle competenze amministrative, imponendo una forma di pianificazione e una *governance* sostitutiva di quella preesistente, ma hanno aggiunto un livello di pianificazione sovraordinato, che si pone come necessario per assicurare un quadro chiaro, coerente, pure per gli operatori economici, e capace di perseguire gli obiettivi delle diverse politiche, anche nell'ottica di una cooperazione transfrontaliera. Il carattere sovraordinato del piano di gestione dello spazio marittimo e la sua prevalenza rispetto agli altri atti pianificatori e programmatori, anche di competenza regionale, non comporta che essi vengano meno, ma che debbano essere in sede di prima applicazione "inglobati" nel nuovo piano, ed eventualmente modificati per garantirne l'armonizzazione, in seguito all'approvazione del piano di gestione dello spazio marittimo dovranno essere coerenti con gli obiettivi, gli indirizzi, le raccomandazioni e le previsioni in esso contenute.

Una caratteristica peculiare del piano di gestione dello spazio marittimo è il fatto che il piano di gestione dello spazio marittimo può incidere sul territorio relativamente a quegli aspetti che possono produrre effetti sullo spazio marino, in presenza cioè delle interazioni terra-mare, nonostante l'ambito applicativo del piano sia solamente lo spazio marino.

A questo proposito è necessario chiarire i rapporti tra piano di gestione dello spazio marittimo e piani territoriali e urbanistici (cui può essere assimilato il piano regolatore portuale, approvato dopo l'entrata in vigore della l. n. 84/1994)¹⁰.

¹⁰ I piani portuali approvati prima dell'entrata in vigore della l. n. 84/1994, approvati perlopiù negli anni Sessanta e Settanta, si caratterizzano per avere solo la funzione di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attivi-

Il legislatore nazionale ha chiarito che l'ambito applicativo dei piani di gestione dello spazio marittimo è diverso da quello del piano urbanistico (cui può essere assimilato il piano regolatore portuale, approvato dopo l'entrata in vigore della l. n. 84/1994): in questi termini vanno interpretate le previsioni contenute sia nel d.lgs. n. 201/2016 (art. 2, co. 2) sia nelle linee guida (cap. 10), che dispongono che la pianificazione dello spazio marittimo non si applica alla pianificazione urbana¹¹.

Inoltre, occorre segnalare che, riprendendo testualmente quanto disposto dalla direttiva, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che “non si applica alle acque costiere o parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge, purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo”, specificando che tale esclusione ha il fine “di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni” (art. 2).

La pianificazione dello spazio marittimo, per propria natura, ha profonde differenze rispetto alla pianificazione della terraferma. Come evidenziato in uno studio per la Commissione europea¹², queste sono riconducibili in primo luogo all'aspetto dimensionale, dato che la pianificazione marittima deve occuparsi di gestire le attività sul fondale marino, nella colonna d'acqua e sulla superficie. In secondo luogo, alla natura mobile di molte attività svolte sul mare, come la pesca e la navigazione, che utilizzano lo spazio ma senza strutture permanenti. In terzo luogo, al fatto che la pianificazione territoriale si svolge in un contesto di diritti di proprietà fondiaria privata che non hanno un equivalente nel mare. Ciò nonostante, un possibile approccio per attuare la pianificazione marittima, seguito dalla Germania, consiste proprio

tà nel porto e non anche funzione di governo del territorio e, come riconosciuto dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2020, n. 8356), non hanno rilevanza urbanistica e non hanno effetti di conformazione del territorio. Invece, i piani regolatori portuali “di nuova generazione”, disciplinati dalla l. n. 84/1994, svolgono una funzione urbanistica in senso stretto e sono assimilabili a quelli urbanistici.

¹¹ Il legislatore riporta testualmente il contenuto della direttiva, che lascia impregiudicata la “pianificazione urbana e rurale” dello Stato membro, facendo evidentemente riferimento alla pianificazione territoriale e urbanistica.

¹² *Legal aspects of maritime spatial planning. Summary report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 1.

nell'estendere l'ambito applicativo della pianificazione urbanistica al mare.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, né la legge cornice nazionale urbanistica (l. n. 1150/1942), né le leggi regionali di disciplina del governo del territorio, considerano il mare territoriale come possibile oggetto della pianificazione urbanistica. Solo limitatamente i piani urbanistici possono avere ad oggetto il mare territoriale: "in quanto scopo o completamento delle opere poste sul territorio in prossimità e in relazione ad esso"¹³. Il potere urbanistico del Comune, si afferma, non è da ritenersi limitato alla terraferma, ma si estende al mare territoriale prospiciente, ogni volta che sia realizzata un'opera capace, per la breve distanza dalla costa, di causare un'apprezzabile alterazione dello stato dei luoghi in cui risiede la popolazione comunale¹⁴. Così, ad esempio, necessita di approvazione da parte del Comune attraverso gli atti pianificatori¹⁵ la realizzazione di porti turistici con opere a mare, ad eccezione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 79/2011, della realizzazione delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto costituite dai "punti d'ormeggio"¹⁶. Pertanto, la possibilità di escludere dall'ambito applicativo del piano di gestione dello spazio marittimo le acque costiere oggetto di pianificazione urbanistica non ha trovato applicazione nei redigenti piani.

D'altra parte, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che i piani e i programmi esistenti concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, sono inclusi ed armonizzati con

¹³ TAR Emilia-Romagna, 29 aprile 1982, n. 224.

¹⁴ TAR Toscana, 20 settembre 1984, n. 1101.

¹⁵ Cons. Stato, sez. II, 21 dicembre 2020, n. 8202.

¹⁶ Di cui all'art. 2, co. 1, lett. c, del D.P.R. n. 509/1997: si tratta di strutture che non importano impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio, anche a secco, di piccole imbarcazioni e natanti da diporto nelle aree demaniali marittime e negli specchi acquei, ivi compresi i pontili galleggianti a carattere stagionale, pur se ricorrente, mediante impianti di ancoraggio con corpi morti e catenarie, collegamento con la terraferma e apprestamento di servizi complementari. Per esse non è necessario alcun ulteriore titolo abilitativo edilizio e demaniale nel caso in cui sia stata assentita, nel rispetto della disciplina paesaggistica e ambientale, concessione demaniale marittima, anche provvisoria, ferma restando l'osservanza della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e dei regolamenti di fruizione delle aree naturali protette.

le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3). Quindi, le previsioni contenute in piani che riguardano attività terrestri, dunque anche le previsioni contenute nella pianificazione territoriale e urbanistica, oltre che nei piani di gestione integrata della zona costiera, laddove possano avere effetti sulle acque marine sono anch'esse subordinate al piano di gestione dello spazio marittimo: in sede di prima elaborazione del piano di gestione dello spazio marittimo sono incluse e armonizzate con le sue previsioni, in seguito dovranno rispettare ed essere coerenti con le previsioni del piano di gestione dello spazio marittimo, che quindi ha effetti che si estendono sulla terraferma.

Alla luce di questa previsione si deve leggere quella contenuta nelle linee guida, secondo cui i piani di gestione dello spazio marittimo devono tenere conto delle pianificazioni urbane e rurali dei Comuni costieri, al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni ed assicurare che i processi di pianificazione dello spazio marittimo tengano conto delle interazioni terra-mare (punto 13 delle linee guida).

La continuità nella pianificazione dal suolo al mare, che richiede coerenza fra piano di gestione dello spazio marittimo e piani urbanistici, comporta, quindi, che il piano di gestione dello spazio marittimo debba essere elaborato tenendo in considerazione questi ultimi, potendo armonizzarli per renderli coerenti con le previsioni in esso contenute; dopo l'elaborazione del piano di gestione dello spazio marittimo, la necessaria coerenza tra piano di gestione dello spazio marittimo e piani urbanistici appare come un punto da valutare in una prospettiva *de iure condendo*, poiché nella legislazione regionale sul governo del territorio o sulla gestione integrata delle zone costiere il piano di gestione dello spazio marittimo, di nuova introduzione, non è stato ancora considerato.

L'inclusione e l'armonizzazione di piani e programmi riguardanti la terraferma non può essere equivalente a quella che ha ad oggetto i piani e programmi il cui ambito applicativo sono le acque marine. Per i piani territoriali e urbanistici, come anche per i piani il cui ambito applicativo è la terraferma, l'inclusione e l'armonizzazione da parte del nuovo piano di gestione dello spazio marittimo riguardano solo gli aspetti rilevanti per le interazioni terra-mare, e non può consistere nell'immediata modifica di previsioni in esse contenute: il rapporto di

sovraordinazione del piano di gestione dello spazio marittimo sui piani e i programmi terrestri comporta che il piano di gestione dello spazio marittimo ha la capacità di indicare obiettivi e condizioni che dovranno poi essere tradotti in previsioni pianificatorie o programmatiche relative allo spazio terrestre. Piani e programmi terrestri (e piani portuali) non possono essere in contrasto e devono essere coordinati con le previsioni contenute nei piani di gestione dello spazio marittimo, che a loro volta devono tenere in considerazione le attività terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare.

La disciplina del rapporto tra pianificazione dello spazio marittimo e atti pianificatori e programmatici aventi ad oggetto lo spazio terrestre risponde a quanto richiesto dalla direttiva europea ed è in linea con l'approccio seguito da altri Stati membri dell'Unione europea, tra cui la Francia. La direttiva stabilisce, infatti, che i Piani di gestione dello spazio marittimo devono considerare le interazioni terra-mare (art. 1, par. 2; 4, par. 2 e 5; 6, par. 1, lett. a), e promuovere la coerenza tra essi e gli altri processi pertinenti (art. 7, par. 2, rubricato "interazioni terra-mare"), quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali (art. 6, par. 1, lett. c). Per poter realizzare concretamente questa considerazione delle interazioni terra-mare, tre sono i possibili approcci per mettere in relazione il Piano di gestione dello spazio marittimo e i piani concernenti attività terrestri rilevanti: il primo consiste nell'estendere la pianificazione marittima alla terra (come avviene in Grecia e in Slovenia); il secondo consiste nell'estendere la pianificazione terrestre al mare (come avviene in Germania); il terzo consiste nel prevedere che il Piano di gestione dello spazio marittimo fornisca degli obiettivi per la pianificazione e programmazione di attività terrestri rilevanti per l'interazione terra-mare, compresa la pianificazione urbanistica dei comuni costieri. Quest'ultimo approccio è seguito, ad esempio, dalla Francia (articolo L. 219-4 del Codice dell'Ambiente).

Tra i possibili atti di programmazione e di pianificazione con cui il piano di gestione dello spazio marittimo si interseca, numerosi, ed elencati nell'allegato 4 alle linee guida ("Il quadro del sistema di pianificazione nazionale e regionale/locale in Italia"), si possono distinguere atti di programmazione e pianificazione "a efficacia ordinaria" e atti "a efficacia rinforzata".

I primi, che non fanno sorgere particolari problematiche circa i rapporti con il piano di gestione dello spazio marittimo, consistono in atti che generalmente perseguono gli obiettivi di tutela ambientale e sviluppo sostenibile e talvolta si collocano all'interno della politica marittima integrata dell'Unione europea: il piano di misure della strategia marina, il piano nazionale di sviluppo del turismo e i relativi programmi attuativi, il programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, il piano strategico nazionale per l'acquacoltura, il piano di gestione per la pesca, i piani regionali di gestione del demanio marittimo e di zone di mare territoriale adottati da alcune Regioni come forma attuativa, in assenza di disciplina statale, della gestione integrata della zona costiera, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa adottati, ad esempio, dalla Regione Puglia (l.r. Puglia, n. 17/2015). Per altri strumenti pianificatori o programmatori dotati di "efficacia rinforzata", invece, è necessaria qualche precisazione, soprattutto per quanto riguarda i piani paesaggistici.

1.1. Il rapporto con i piani paesaggistici

Per quanto riguarda i piani paesaggistici di cui al d.lgs. n. 42/2004, non ancora presenti in tutte le Regioni, in linea di principio potrebbero disciplinare lo spazio marittimo, e in particolare (ma non esclusivamente) le aree tutelate per legge di cui all'art. 142 del d.lgs. n. 142/2004. Tra esse vi sono i parchi e le riserve nazionali o regionali, le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (vi rientrano anche le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri) e le zone di interesse archeologico. Attualmente vi sono anche piani particolareggiati marini, previsti da diversi piani paesaggistici stralcio, che delimitano gli specchi d'acqua da destinare a parchi archeologici subacquei e che regolamentano l'uso dell'intera fascia marina, con riferimento alla navigazione, alla pesca, all'acquacoltura, e che sono previsti per la fascia marina di 300 metri antistante la costa di alcuni ambiti paesaggistici¹⁷. Inoltre, la pianificazione paesaggistica può

¹⁷ Tra cui l'ambito di Posillipo, il Comune di Torre del Greco, la zona di conser-

disciplinare i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.

Le disposizioni a tutela del paesaggio contenute nei piani paesaggistici sono configurate dall'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004 come sovraordinate e prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore.

Tuttavia, il carattere globale e integrato del piano di gestione dello spazio marittimo, la mancanza, nella sopravvenuta disciplina del suddetto piano, di apposita esclusione del piano paesaggistico dalle categorie di atti che il piano deve considerare, inglobare ed eventualmente armonizzare, consente di ritenere che anche il piano paesaggistici rientri tra questi.

In questa prospettiva, la pianificazione dello spazio marittimo ha considerato, valutandole anche nel rapporto di intervisibilità terramare, i valori e le qualità paesaggistiche delle fasce costiere e dei beni paesaggistici in mare e nell'area prospiciente la costa, individuate dalla pianificazione paesaggistica.

2. L'adeguamento di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo e l'aggiornamento dei piani di gestione dello spazio marittimo

Il quadro normativo italiano è lacunoso, non indicando il termine massimo entro il quale le autorità competenti sono tenute a verificare la conformità ed eventualmente ad adeguare piani e programmi ai nuovi piani di gestione dello spazio marittimo, termine che invece si è previsto in altre ipotesi simili (come per l'adeguamento di strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale ai piani paesaggistici, che deve avvenire non oltre due anni dalla loro approvazione ai sensi dell'articolo 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio; oppure come per l'adeguamento ai piani di bacino, che deve avvenire entro

vazione integrale individuata dal piano paesaggistico nel territorio del Cilento costiero relativo ai Comuni di Agropoli, Castellabate, Montecorice, San Mauro Cilento, Pollica, Ascea, Centola, Camerota, S. Giovanni a Piro, la zona di protezione integrale individuati dal piano paesistico dei Campi Flegrei, l'isola di Capri.

dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino ai sensi dell'articolo 65, co. 5 del codice dell'ambiente).

Alcuni Stati, come la Francia¹⁸, hanno disciplinato questo aspetto prevedendo l'automatica prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo nel caso in cui l'autorità competente non abbia concluso il procedimento di adeguamento entro il termine previsto.

¹⁸ L'art. 123 della l. n. 1087/2016 stabilisce che: «II.- Quando un documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo è approvato dopo l'approvazione di uno dei documenti di cui all'articolo L. 219-4 del Codice dell'Ambiente [ovvero piani e programmi relativi ad attività localizzate esclusivamente nelle aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare; in questi stessi spazi, i progetti di lavori, opere, o interventi, pubblici e privati, soggetti allo studio di impatto di cui all'articolo L. 122-1 del codice e alle decisioni di cui agli articoli L. 122-1 e L. 132-2 del codice minerario quando riguardano sostanze minerali diverse da quelle elencate nell'articolo L. 111-1 dello stesso codice; i piani di sviluppo per il mare; i piani regionali per lo sviluppo dell'acquacoltura marina; quando è probabile che abbiano un impatto significativo sul mare, i piani e i programmi applicabili alle aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare e il territorio delle regioni amministrative costiere], l'adeguamento [di piani, programmi o atti sottordinati al piano spaziale marittimo] o la presa in considerazione [da parte di piani, programmi o atti che si applicano allo spazio terrestre ma possono avere effetti sullo spazio marittimo], menzionati nello stesso articolo, vengono effettuati entro tre anni dalla sua approvazione. Trascorso tale periodo, le disposizioni del documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo sono imposte di diritto al documento [che doveva essere adeguato o che doveva prendere in considerazione il piano spaziale marittimo]. Tuttavia, quando la normativa prevede una revisione periodica obbligatoria, l'adeguamento [di piani o programmi o atti sottordinati al piano spaziale marittimo] o la presa in considerazione [da parte di piani, programmi o atti che si applicano allo spazio terrestre ma possono avere effetti sullo spazio marittimo] vengono effettuati durante la prima revisione da effettuare». Testo in lingua originale: «II.-Lorsqu'un document stratégique de façade ou de bassin maritime est approuvé après l'approbation d'un des documents mentionnés à l'article L. 219-4 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la présente loi, la mise en compatibilité ou la prise en compte mentionnées au même article sont effectuées dans un délai de trois ans à compter de son approbation. Passé ce délai, les dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime s'imposent de plein droit à ce document, dans les conditions fixées au même article L. 219-4. Toutefois, lorsque la réglementation prévoit une révision périodique obligatoire, la mise en compatibilité ou la prise en compte est effectuée lors de la première révision à intervenir».

In assenza di una disciplina stabilita a livello nazionale, sono gli enti competenti per il piano o programma a dover svolgere e a poter disciplinare il procedimento di adeguamento, adottando gli opportuni atti, anche in sede di revisione periodica.

Il legislatore nazionale, inoltre, non ha previsto la necessaria partecipazione nel procedimento di adeguamento di organi ministeriali, diversamente da altri casi, come ad esempio l'adeguamento di strumenti urbanistici al piano paesaggistico. Una procedura di adeguamento in conferenza di servizi con organi del Ministero per le infrastrutture e dei trasporti, quindi, non è obbligatoria, non essendo prevista dal legislatore statale, anche se pare possibile prevederla.

Per quanto riguarda, invece, l'aggiornamento dei piani di gestione dello spazio marittimo, l'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che debba avvenire almeno entro dieci anni dalla prima approvazione, come imposto dalla direttiva europea, e fa rinvio alle linee guida per stabilirne modalità e ulteriori tempistiche.

Le linee guida (punto 24), disciplinano il sistema di monitoraggio del piano, prevedendo che: «per ciascun piano dovrà prevedersi un sistema di monitoraggio e controllo, nonché di misurazione dei risultati, da attuarsi attraverso apposite procedure ed indicatori previsti nella fase di redazione del piano. Il monitoraggio dei Piani di gestione dello spazio marittimo viene svolto dall'Autorità competente (MIT) supportata dal Comitato tecnico, che informa annualmente il TIC dello stato di attuazione degli stessi. La decisione di avviare una revisione dei piani di gestione potrà essere assunta direttamente dal CT così come dal TIC sia a valle della reportistica prodotta a seguito del monitoraggio che a seguito di un aggiornamento delle Linee Guida che comportino variazioni significative per la realizzazione dei piani di gestione ovvero in considerazione di significativi aspetti sociali, economici, ambientali e culturali che comportano la messa in discussione degli obiettivi dei piani e/o delle Linee guida».

Ciò significa che se dovessero mutare il quadro normativo, ovvero la disciplina contenuta nelle linee guida, oppure il quadro fattuale, ovvero significativi aspetti sociali, economici, ambientali e culturali che comportino la messa in discussione degli obiettivi dei

piani o delle Linee guida, e che possono essere rilevati in sede di monitoraggio, è riconosciuta la possibilità di revisionare il piano (o aggiornarlo parzialmente) prima della scadenza dei dieci anni.

Tra gli eventi che comportano l'avvio del procedimento di revisione o aggiornamento parziale del piano possono rientrare le conseguenze derivanti dall'adozione o dall'avvio del procedimento per l'adozione di provvedimenti i cui effetti si esplicano nello spazio marittimo oggetto di pianificazione.

Infatti, laddove venga adottato un atto idoneo ad avere effetti nello spazio marittimo, coerente con la disciplina e con gli obiettivi del piano, ma idoneo a influirvi in maniera significativa (ad esempio, l'istituzione di una riserva marina o di un parco naturale regionale) il rappresentante dell'amministrazione interessata potrà richiedere l'avvio dell'aggiornamento del piano in seno al comitato tecnico.

Nel caso in cui, invece, emerga la necessità di adottare atti aventi effetti sullo spazio marittimo non coerenti con la disciplina e gli obiettivi del piano, si dovrà prima attivare il procedimento di revisione o aggiornamento del piano.

4. La tutela e la valorizzazione del paesaggio nei piani di gestione dello spazio marittimo: il quadro normativo, cosa è stato fatto e cosa rimane da fare

In Italia il paesaggio costiero non è oggetto di una specifica disciplina, così come avviene in altri Stati¹⁹, ma è sottoposto allo stesso regime delle altre aree che sono tutelate come beni paesaggistici.

In particolare, con la "legge Galasso", l. n. 431/1985, vennero sottoposti a tutela paesaggistica i territori costieri compresi in una fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare. La "battigia" è il punto di contatto della terra con il mare, non è solo la spiaggia: questo fa sì che sono tutelati non solo i litorali bassi e sabbiosi, ma l'intera fascia costiera, anche i litorali frastagliati e discontinui e le scogliere: per i terreni elevati sul mare,

¹⁹ Ad esempio, la Francia: S. FLORIO, *La protection paysagère des littoraux en Italie et en France*, Aedon, 2015, 2.

anzi, è maggiore l'esigenza di tutela del paesaggio, come osserva la giurisprudenza amministrativa²⁰.

La tutela di queste aree costiere tutelate per legge generalmente si traduce nella necessità di mantenere una "fruizione visiva libera da ostacoli", il che significa che non sono ammissibili interventi che comportano o aggravano il c.d. effetto barriera, che impedisce visivamente la continuità della veduta del litorale, intaccandone l'integrità dell'immagine in tutte le sue componenti panoramiche e naturalistiche²¹.

All'interno di questa fascia tutelata per legge, nelle aree prospicienti in terraferma o nello spazio marittimo, possono poi esservi beni dichiarati di notevole interesse pubblico o beni individuati come paesaggistici dai piani paesaggistici, i quali peraltro possono estendere l'ambito di paesaggio costiero da essi disciplinato oltre la fascia tutelata per legge di trecento metri dalla linea di battigia.

Altri, inoltre, sono i beni paesaggistici tutelati per legge da considerare. In particolare, alcuni in terraferma: i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi (art. 142, co. 1, lett. b), i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775/1933, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di centocinquanta metri ciascuna (art. 142, co. 1, lett. c), le montagne per la parte eccedente milleseicento metri sul livello del mare per la catena alpina e milleduecento metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole (art. 142, co. 1, lett. d), i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 227/2001 (art. 142, co. 1, lett.

²⁰ Lo afferma soprattutto il giudice amministrativo siciliano in occasione delle numerose pronunce volte a chiarire il concetto di battigia, tra cui ad esempio T.A.R. Catania (Sicilia) sez. I, 23 marzo 2012, n. 830; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 8 giugno 2021, n. 517.

²¹ Ad esempio, Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 3 febbraio 2020, n. 91, ha giudicato legittimo il diniego di autorizzazione paesaggistica per l'ampliamento di una struttura che avrebbe nascosto completamente la visione della battigia e della spiaggia su un lungo tratto della passeggiata a mare.

g), le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448/1976 (art. 142, co. 1, lett. i). Altre aree tutelate per legge, invece, possono trovarsi nello spazio marino: i vulcani (art. 142, co. 1, lett. l), i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi (art. 142, co. 1, lett. f) e, infine, le zone di interesse archeologico (art. 142, co. 1, lett. m)²², di particolare interesse e importanza e che possono essere oggetto di specifica disciplina come nel caso già citato dei piani particolareggiati marini previsti da piani paesaggistici stralcio in Campania.

All'interno dei piani di gestione dello spazio marittimo la tutela del paesaggio ha grande rilevanza, anche perché, secondo le linee guida (punto 1), il "paesaggio costiero" può essere un "uso" delle acque marine.

La tutela e la valorizzazione del paesaggio, inoltre, corrispondono a interessi pubblici che devono essere perseguiti (come in generale prescritto dall'art. 131, co. 6 del codice dei beni culturali e del paesaggio), e numerose sono le finalità del piano connesse alla salvaguardia dei beni paesaggistici e del paesaggio costiero, indicate dalle linee guida. In particolare, queste prevedono (punto 3, par. 4 delle linee guida) che il piano debba:

"i) 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;

j) promuovere la qualità progettuale degli interventi di ampliamento e/o adeguamento delle aree portuali, 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;

²² Questi nel sistema SITAP sono indicati come "decretati" in quanto richiedono una delimitazione effettuata con provvedimenti amministrativi di riconoscimento. Questi ultimi sono richiamati, anche se non disciplinati, dal codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 157, il quale, regolando il regime transitorio, riconosce efficacia a questi provvedimenti emessi prima dell'entrata in vigore del codice. Sul punto, si v. L. MAGNANI, *Zone di interesse archeologico: procedimento di perimetrazione e competenze amministrative*, in *Giur. merito*, 2008, 11, p. 2966 ss.

(...) l) salvaguardare e valorizzare il patrimonio paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità;

(...) n) assicurare una razionale pianificazione localizzativa degli impianti eolici off-shore, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati e attenta ai valori paesaggistici costieri”.

A livello procedimentale, la rilevanza della tutela del paesaggio è manifestata dal regolamento interno per il funzionamento e la disciplina delle attività del Comitato tecnico, che ha attribuito al dissenso espresso dai rappresentanti del Ministero della cultura il carattere di dissenso “qualificato”: non è infatti possibile superarlo, e il comitato deve deliberare all’unanimità, nel caso in cui la delibera investa interessi inerenti alla tutela del paesaggio, come anche nel caso riguardi la tutela dei beni culturali; lo stesso carattere qualificato, peraltro, lo ha il dissenso espresso dal rappresentante del Ministero dell’ambiente rispetto a contenuti che investano l’interesse della tutela dell’ambiente. Allo stesso modo, però, le linee guida hanno previsto (punto 2.3) che, se la delibera incide su materie il cui le Regioni hanno competenza legislativa, esclusiva o concorrente, è necessario il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni interessate. Ciò, considerato che le Regioni detengono potestà legislativa esclusiva in materia di turismo, pesca, acquacoltura e difesa delle coste, e che alle Regioni è attribuita potestà legislativa concorrente con lo Stato in materia di governo del territorio, porti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l’estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione delle imprese, ha comportato la ricerca di contenuti condivisi dalle Regioni, oltre che dalle amministrazioni statali preposte alla cura di interessi della tutela del patrimonio culturale e dell’ambiente, per realizzare un’effettiva “copianificazione”. Per superare l’eventuale stallo sarà possibile il deferimento al Consiglio dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri “ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti”, così come previsto dall’art. 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988.

Per esaminare in che modo i piani che sono stati elaborati e sono

in attesa di approvazione hanno cercato di rispondere agli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio, è necessario inquadrarne i contenuti.

Ciascun piano ha individuato “sub-aree”, con caratteristiche omogenee sotto il profilo morfologico, ecosistemico, paesaggistico, storico e socio-culturale, economico e produttivo, per le quali sono definiti obiettivi che declinano in maniera specifica gli obiettivi previsti per l'intera area marittima.

Le sub-aree sono state suddivise in unità di pianificazione, di cui sono previsti gli usi consentiti. La tutela del paesaggio (non solo quello costiero cui fanno riferimento le linee guida) si configura come un uso che riguarda anche la tutela dei beni culturali (l'uso “tutela del paesaggio e del patrimonio culturale”). Oltre ad esso, gli altri usi considerati sono la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, il turismo, l'acquacoltura, la pesca, il trasporto marittimo e la portualità, l'energia, la sicurezza marittima, della navigazione e la sorveglianza, la ricerca scientifica e l'innovazione, la difesa costiera, le telecomunicazioni, l'immersione a mare di sedimenti dragati, il prelievo di sabbie relitte, le infrastrutture per usi industriali legati ad attività portuali, la difesa.

Alle unità di pianificazione sono attribuiti diversi tipi di vocazioni: la vocazione a un uso prioritario indica che gli altri usi devono essere regolati al fine di renderli compatibili con l'uso prioritario; la vocazione a uso limitato indica che gli altri usi possono essere consentiti se compatibili con l'uso prevalente; la vocazione a uso riservato indica che c'è un uso esclusivo; la vocazione a uso generico indica che sono consentiti tutti gli usi.

Sono state poi definite “misure”, nazionali e per sub-area, che consistono principalmente in raccomandazioni e indirizzi rivolti alle autorità amministrative.

Per quanto attiene al paesaggio, nella fase di ricognizione dello stato di fatto è stata elaborata una cartografia (la mappa n. 09 “Patrimonio culturale”), che rappresenta i beni dichiarati di notevole interesse pubblico entro i dieci chilometri dalla linea di battigia, e alcuni beni paesaggistici tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'elaborazione di questa mappa, ricognitiva e aggiornabile, ha risentito delle problematiche derivanti dalla mancanza di dati completi e

aggiornati a livello centrale all'interno del sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico ("SITAP"). Si tratta, tuttavia, di uno strumento conoscitivo essenziale per la pianificazione dello spazio marittimo, che al fine di indicare gli obiettivi, la zonizzazione dello spazio marino e le misure, deve considerare la presenza dei beni paesaggistici, i valori e le qualità paesaggistiche degli ambiti di paesaggio costiero, come declinati dei piani paesaggistici, e dei beni paesaggistici, come declinati nei vincoli paesaggistici vestiti.

Il tema nuovo, che è emerso nell'elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, è quello della tutela di questi elementi e del paesaggio in generale nell'intervisibilità terra-mare, il che implica il dover valutare nel piano la compatibilità delle attività che si svolgono nello spazio marino con il paesaggio costiero, e la compatibilità di attività (comprese quelle edificatorie) in terraferma con la visibilità dal mare.

La zonizzazione di tutti e tre i piani di gestione attualmente prevede diverse unità di pianificazione vicino alla costa vocate all'uso prioritario paesaggio e patrimonio culturale, spesso insieme all'uso prioritario turismo (soprattutto nel piano per l'area Tirreno-Mediterraneo occidentale, con trentotto unità di pianificazione vocate in tal modo).

Sono state, inoltre, previste alcune misure a tutela del paesaggio costiero applicabili alla terraferma, come quella che prevede l'elaborazione di uno studio sull'abusivismo edilizio nella fascia costiera al fine di programmare interventi repressivi (misura nazionale n. 26).

I casi di conflittualità più evidente tra usi e tutela del paesaggio hanno riguardato le installazioni nello spazio marino, di strutture dedicate all'acquacoltura e di quelle per l'approvvigionamento energetico e in particolare gli impianti eolici *offshore*. L'individuazione di aree vocate per entrambi i tipi di installazione è stata problematica.

Quanto alle prime, la contemporanea elaborazione da parte di diverse Regioni dei piani di assegnazione di zone all'acquacoltura (AZA), contrariamente alle aspettative, non ha giovato all'obiettivo di avere un quadro preciso e unitario a livello nazionale, con il risultato che poche, rispetto a quelle prospettabili, sono state le unità di pianificazione allocate prioritariamente all'acquacoltura, e di converso alcune aree attualmente concesse a questo uso ma con rilevati impatti negativi sul paesaggio non sono state oggetto di modifica.

Quanto agli impianti eolici, le amministrazioni coinvolte nel procedimento di pianificazione (e in particolare il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) non hanno individuato compiutamente le aree non idonee alla localizzazione degli impianti, se non le aree marine protette e i parchi nazionali e regionali, né le aree idonee e quindi vocate all'uso energia, e questa lacuna, sottolineata come problematica anche dalla Commissione tecnica VIA/VAS, risulta davvero rilevante atteso che l'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 199/2021, prevede che siano i piani di gestione dello spazio marittimo a dover individuarle, conseguentemente riducendo il parere dell'autorità competente per la tutela del paesaggio a obbligatorio ma non vincolante.

In conclusione, diversi passaggi devono ancora essere compiuti per poter dotarsi di piani di gestione dello spazio marittimo efficaci. Oltre al recepimento delle osservazioni e al tentativo di colmare le lacune rilevate nella VAS da parte dei primi piani, sarebbe auspicabile quanto gli stessi piani prevedono come "attività per il consolidamento, l'attuazione e l'aggiornamento dei piani" (capitolo 8 dei piani): che i piani futuri contengano maggiori e più specifiche misure, consistenti anche in prescrizioni (punto 8.2.5 dei piani), a una maggiore risoluzione spaziale (punto 8.2.4 dei piani) anche nella istituenda zona economica esclusiva, e che un intervento del legislatore nazionale possa meglio definire il procedimento per l'adeguamento e la verifica di conformità di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo e procedimenti semplificati di aggiornamento di questi ultimi (punto 8.3.1).

Per quanto riguarda il tema della tutela del paesaggio, un ulteriore avanzamento che i piani di gestione dello spazio marittimo dovrebbero compiere sarebbe quello di considerare maggiormente il paesaggio subacqueo come paesaggio da tutelare e valorizzare per renderlo fruibile dal settore, in crescita, del turismo subacqueo.

