

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3 - 2024

MICOL ROVERSI MONACO

I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera



ISSN 2239-964X

MICOL ROVERSI MONACO*

I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera**

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Lo spazio marino come oggetto di sovranità statale e di pianificazione.* – 3. *Il ruolo delle Regioni nel procedimento di pianificazione dello spazio marittimo.* – 4. *La natura sovraordinata dei piani di gestione dello spazio marittimo rispetto ad altri piani e programmi.* – 5. *Il contenuto strategico dei piani di gestione dello spazio marittimo approvati con d.m. 25 settembre 2024.* – 6. *I piani di gestione dello spazio marittimo come strumento per la gestione integrata della zona costiera e la configurabilità di una pianificazione attuativa.*

1. *Introduzione*

I primi piani di gestione dello spazio marittimo italiani, introdotti dal d.lgs. n. 201/2016 in attuazione della direttiva 89/2014/UE, sono stati approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 237 del 25 settembre 2024¹, dopo che la Commissione aveva avviato la procedura d'infrazione per il mancato rispetto della scadenza per la loro approvazione (marzo 2021). Tale ritardo, che deriva certamente dalla complessità di questa nuova pianificazione – che peraltro si è svolta senza apposite risorse individuate dal legislatore, stante la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 12 del d.lgs. n. 201/2016 – fa però anche ricordare la mancata adozione del piano nazionale generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, che era stato previsto dall'art. 1 della l. n. 979/1982². Rende, dunque, manifesta

* Professoressa associata di diritto amministrativo e pubblico presso l'Università Iuav di Venezia. E-mail: roversimonaco@iuav.it.

** Lo scritto è il risultato di una ricerca condotta nell'ambito del progetto *PRIN2022 PNRR From BEaches to Coasts: towards an Integrated PROtection of COASTS* (BeProCoasts). (Codice del progetto: P2022WCTEW, CUP: F53D23012100001, Finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU).

¹ I piani sono consultabili sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti SID «Il portale del mare» al seguente indirizzo: <https://www.sid.mit.gov.it/documenti-piano>.

² Nel testo del disegno di legge n. 2313 approvato dal Senato nella seduta del 29 gennaio 1981, tra l'altro, questo piano avrebbe dovuto non solo indirizzare, promuovere e coordinare le attività pubbliche e private in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti, ma anche prevedere «la suddivisione in zone del demanio marittimo secondo la destinazione d'uso delle stesse e i modi di utilizzazione del mare, sulla scorta delle scelte effettuate dalla programmazione

una scarsa attenzione o diffidenza nei confronti del coordinamento delle diverse autorità amministrative cui sono state attribuite competenze settoriali per la regolazione e il controllo di attività nello spazio marittimo, limitando la loro discrezionalità.

Rispetto al passato, però, oggi si impone un cambiamento di prospettiva a causa dell'intensificarsi delle attività svolte su questo spazio, che è finito come le sue risorse³, e a causa dell'aumento della competizione per attività difficilmente conciliabili con altre, come la produzione di energia eolica. Siffatto cambiamento, che può ricondursi a un'idea nata in Inghilterra⁴ negli anni Settanta⁵, risponde all'esigenza di indirizzare le diverse amministrazioni con competenze relative allo spazio marittimo, considerando in un'unica sede gli interessi coinvolti, compresi quelli che si riferiscono ad attività svolte sulla terraferma: questo cambiamento consiste nell'utilizzo dell'unico strumento giuridico idoneo allo scopo non solo di risolvere i possibili conflitti tra usi del mare per garantirne la possibile coesistenza, ma di preservare le risorse marine esauribili, ovvero un atto di pianificazione.

Questo scritto analizza alcuni profili della disciplina delineata dal diritto internazionale, dell'Unione europea e interno per la pianificazione dello spazio marittimo, ed esamina taluni contenuti dei piani di gestione dello spazio marittimo appena approvati, al fine di individuarne le potenzialità come strumento per la cosiddetta gestione integrata della zona costiera.

2. Lo spazio marino come oggetto di sovranità statale e di pianificazione

Il potere pubblico di regolare e pianificare le attività umane che si svolgono nello spazio marittimo è da ricondursi all'esercizio della sovranità dello

nazionale nonché degli interessi ecologici ed economici del Paese» (art. 1, co. 1, lett. a). Questo contenuto del piano, che lo avvicinava a quello degli attuali piani di gestione dello spazio marittimo, fu poi espunto dal testo definitivo.

³ Cfr. A. CARAPPELLUCCI, *La tutela del mare e delle risorse idriche*, in R. FERRARA-M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III: *La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, p. 813.

⁴ La nazione che, secondo Carl Schmitt, spostando la propria esistenza dalla terra al mare aveva compiuto un cambiamento politico, economico e culturale derivante da un cambiamento dell'immagine di spazio, ovvero una «rivoluzione spaziale» (C. SCHMITT, *Terra e mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, trad. di G. Gurisatti, 1942, Milano, 2002, p. 48 ss.).

⁵ Una prima espressione dell'idea della pianificazione dello spazio marittimo come funzione amministrativa dello Stato si rinviene in E. YOUNG-P.H. FRICKE, *Sea use planning*, London, 1975.

Stato costiero su quella porzione di mare che rientra, secondo il diritto internazionale, nella giurisdizione statale, come estensione di quella spettante sulla terraferma.

Ed è quindi sugli elementi che compongono le «acque marine» – definite quale ambito applicativo della pianificazione dello spazio marittimo dalla direttiva 89/2014/UE, art. 3, come le acque, il fondale e il sottosuolo sui quali lo Stato ha o esercita diritti giurisdizionali secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 – che può esercitarsi questo potere pianificatorio.

In particolare, secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare gli Stati hanno piena sovranità sulle acque marine interne (e relativo fondale e sottosuolo), situate all'interno della linea di base che serve per misurare l'ampiezza del mare territoriale. Esse sono definite dalla direttiva 2000/60/CE, art. 2, par. 7, come acque costiere; le quali, poi, si estendono nel mare territoriale, oltre le acque marine interne, nella fascia di un miglio nautico verso l'esterno rispetto alla linea di base. Il mare territoriale (acque e relativo fondale e sottosuolo), si estende fino a dodici miglia nautiche dalla linea di base, e su di esso lo Stato esercita la propria sovranità rispettando il diritto di passaggio inoffensivo di navi straniere. Sulla piattaforma continentale, composta dal suolo e dal sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono oltre il mare territoriale fino all'estensione naturale della massa continentale oppure fino a duecento miglia nautiche dalla linea di base, lo Stato costiero esercita diritti sovrani con riferimento all'esplorazione e sfruttamento delle risorse naturali in contatto con il fondale marino, rispettando le libertà di navigazione, sorvolo, pesca e posa di cavi e condotte degli Stati terzi. Infine, nella zona economica esclusiva, che lo Stato costiero può istituire arrivando fino a duecento miglia nautiche dalla linea di base, lo Stato può esercitare poteri relativi allo sfruttamento di risorse, alla tutela dell'ambiente, alla ricerca scientifica, e la giurisdizione su isole artificiali e installazioni, rispettando la libertà di Stati terzi di navigazione e di posa di cavi e condotte sottomarini.

Per lo Stato italiano, la delimitazione di queste aree è rappresentata nelle carte nautiche riportate nella mappa n. 1 allegata al capitolo 3 dei piani di gestione dello spazio marittimo. In particolare, merita di essere ricordato che secondo la «Carta Nautica n.330/LB» allegata al D.P.R. 26 aprile 1977, n. 816, si è adottato il sistema di linee di base rette per il golfo di Taranto, l'arcipelago toscano, le isole Pontine e i golfi di Napoli e Salerno con le isole dell'arcipelago campano,

il golfo di Squillace, di Manfredonia e delle isole Tremiti, e il golfo di Venezia. Non è stata istituita la zona economica esclusiva, essendo ancora in corso negoziati con altri Stati per la sua delimitazione, salvo una sua parziale attuazione nelle tre zone di protezione ecologica istituite nel Mar Tirreno con D.P.R. 27 ottobre 2011 n. 209 in base alla l. n. 61/2006. I piani di gestione dello spazio marittimo approvati, è da notare, hanno ricompreso nel proprio ambito applicativo anche le acque marine della istituenda zona economica esclusiva, che attualmente non rientrano nella giurisdizione nazionale secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare: in questo caso, conformemente ai limiti del diritto internazionale, le previsioni dei piani vincolano solo le autorità pubbliche italiane e i soggetti di nazionalità italiana e non gli Stati terzi.

A comporre lo spazio marittimo oggetto di pianificazione non sono, quindi, solo le acque propriamente intese, ma anche il fondale e il sottosuolo. In ciò si manifesta già una prima differenza della pianificazione dello spazio marittimo rispetto alla pianificazione terrestre. La prima richiede, infatti, di analizzare le componenti ambientali, le attività umane e le loro interazioni non solo in una dimensione – quella orizzontale propria della superficie acquea e del fondale marino – ma anche nelle altre dimensioni: quella verticale propria della colonna d'acqua, oltre che del sottosuolo marino. A ciò deve aggiungersi la dimensione temporale: alcune attività che si svolgono in mare sono mobili, al pari di alcune risorse marine, e i piani di gestione dello spazio marittimo, come richiesto dalla direttiva 89/2014/UE, art. 8, si prefiggono non solo di determinare la distribuzione spaziale ma anche la distribuzione temporale delle attività in mare.

Un altro aspetto che differenzia la pianificazione dello spazio marittimo dalla pianificazione terrestre⁶ è costituito dal fatto che quest'ultima conforma il diritto di proprietà di soggetti privati, che nel nostro ordinamento non è configurabile nello spazio marino⁷. Al di là della natura giuridica delle acque

⁶ Si veda lo studio, svolto per la Commissione europea: *Marine Resources Assessment Group Ltd., Legal aspects of maritime spatial planning. Summary report*, 2008, Luxembourg, 2009.

⁷ Solo limitatamente ad alcune parti di acque costiere e in ordinamenti diversi da quello italiano, sono, infatti, riconosciuti diritti di proprietà sulle acque marine. Un esempio è costituito dalla Svezia, ove sono riconosciuti diritti di proprietà, di privati o enti pubblici, tra cui i Comuni, sulle «acque private», ovvero le acque e il fondale marino comprese all'interno di una fascia di trecento metri dalla linea di battigia e oltre fino a tre metri di profondità, con regole di delimitazione specifiche per stretti, baie, fiordi e aree con isole e arcipelaghi.

marine sui cui lo Stato costiero esercita la propria sovranità⁸, nella pianificazione dello spazio marittimo è assente il contenuto conformativo di diritti di proprietà privata.

La pianificazione dello spazio marittimo, quindi, rappresenta una modalità di esercizio dei diritti sovrani dello Stato costiero sulle acque marine ricadenti nella propria giurisdizione, attraverso la regolazione di attività nello spazio marino per consentire la coesistenza di usi e attività ed evitare conflitti, con l'obiettivo della crescita sostenibile delle economie marittime e un uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste, in linea con quanto richiesto dalla direttiva sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE: questo è il risultato cui la pianificazione deve tendere secondo gli articoli 3 e 8 della direttiva n. 89/2014.

3. Il ruolo delle Regioni nel procedimento di pianificazione dello spazio marittimo

Il procedimento di pianificazione dello spazio marittimo è stato disciplinato dal d.lgs. n. 201/2016 e dalle linee guida contenenti indirizzi e criteri

⁸ Sembra potersi accogliere l'interpretazione secondo cui le acque marine interne, il mare territoriale, la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva sono beni demaniali. Questa interpretazione pare la più aderente alle caratteristiche che oggi assumono lo spazio marittimo e le sue risorse, che appaiono, in un contesto di incremento del loro utilizzo e di occupazione con installazioni, non più illimitate quantitativamente. L'illimitatezza era, infatti, caratteristica attribuita al mare in passato e determinante per qualificarlo come *res communis omnium*, all'interno della categoria dei beni di proprietà collettiva non demaniali (tra tutti, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 39). La tesi secondo cui le acque marine rientranti nella giurisdizione nazionale avessero natura demaniale era già stata prospettata da E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, 1934, p. 106 ss.; B. BIONDI, *I beni*, Torino, 1956, p. 201; F.A. QUERCI, voce *Demanio*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, p. 92 ss.; F. LAZZARO, *Il regime giuridico dei mezzi di ricerca e sfruttamento che operano in mare*, Piacenza, 1967; M. CASANOVA, *Osservazioni sulla nozione di demanio marittimo: il mare territoriale e la piattaforma continentale*, in *Il diritto marittimo*, 1968, p. 496 ss.; N. GRECO-B. MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980, pp. 18-21 e *passim*; L. BENVENUTI, *La frontiera marina*, Padova, 1988, *passim*. Tale lettura si fondava sull'applicabilità al mare della disciplina propria dei beni demaniali (Corte cass., 7 marzo 1975, n. 848, che pure lo escludeva dal novero dei beni demaniali), come previsto dalle disposizioni del codice della navigazione che prevedono il regime concessorio per l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di zone di mare territoriale (art. 36), per l'estrazione di sabbia e altri materiali (art. 51), per l'impianto e l'esercizio di depositi e stabilimenti (art. 52). In questo senso, recentemente: F. MARTINI, *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 173-174, 2011, p. 113.

per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo⁹, adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2017¹⁰.

Tali piani sono stati configurati come piani nazionali (così come nazionale era il piano di difesa del mare e delle coste): l'autorità competente per l'attuazione della direttiva europea e responsabile del procedimento di pianificazione è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, erede di alcune competenze del soppresso Ministero della marina mercantile; i piani sono stati approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture; e il Ministero delle infrastrutture dovrà monitorarne l'attuazione.

La competenza per elaborare i piani è stata attribuita a un «comitato tecnico», i cui membri sono rappresentanti dei ministeri coinvolti (ovvero il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, il Ministero della cultura e il Ministero del turismo) e un rappresentante di ciascuna Regione costiera¹¹.

La presenza del rappresentante regionale ha consentito a questo livello territoriale di incidere direttamente sui contenuti del piano, consentendo una pianificazione «multiscalare»¹², nel rispetto delle numerose competenze regionali relative allo spazio marittimo¹³. Il legislatore ha evitato sia di utilizzare il meccanismo dell'intesa espressa dalle Regioni sulla proposta di piano formulata in sede centrale, che era previsto per il piano di difesa del mare e delle coste, sia

⁹ Per un'analisi sia consentito il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 19, 2018. Si v. N. CARNIMEO-F. CORONA, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Dir. mar.*, 1, 2023, pp. 5-45.

¹⁰ Il rispetto delle linee guida, cui il d.lgs. n. 201/2016 fa rinvio per la disciplina del procedimento di pianificazione (art. 5, commi 2, 5, e 6; art. 6 commi 2 e 3 del decreto), è attestato da parte di un «tavolo interministeriale di coordinamento».

¹¹ Il Comitato tecnico si è, peraltro, avvalso del supporto tecnico-scientifico del mondo accademico e della ricerca: un "Polo scientifico", costituito da CNR, CORILA, Università Iuav di Venezia.

¹² Cfr. E. RAMIERI-M. BOCCI-D. BRIGOLIN-P. CAMPOSTRINI-F. CARELLA-A. FADINI-G. FARELLA-E. GISSI-F. MADEDDU-S. MENEGON-M. ROVERSI MONACO-F. MUSCO-F. SOFFIETTI-L. BARBERI-A. BARBANTI, *Designing and implementing a multi-scalar approach to maritime spatial planning: the case study of Italy*, in *Marine Policy*, 159, 2024.

¹³ A partire dalle competenze legislative: alle Regioni, infatti, in base all'art. 117 della Costituzione spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di pesca, turismo, acquacoltura – anche se la legge statale può intervenire nelle materie c.d. trasversali – e una competenza 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.

di articolare il procedimento nelle fasi di adozione da parte delle Regioni e di approvazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. L'elaborazione da parte di un organo collegiale, valutando tutti gli interessi e obiettivi posti dalle diverse disposizioni in capo a Stato e Regioni, è in linea con le caratteristiche del piano delineate direttiva (considerando 3 e 19), che lo configura come «globale», «integrato», «intersettoriale».

Le linee guida fanno riferimento a una «copianificazione Stato-Regioni» (cap. 2), e hanno previsto che i contenuti del piano incidenti su materie in cui le Regioni hanno potestà legislativa, esclusiva o concorrente, per essere approvati dal comitato tecnico necessitano del voto favorevole del rappresentante della Regione interessata. A differenza da altri esempi di copianificazione Stato-Regioni, come il procedimento previsto per l'elaborazione e approvazione del piano paesaggistico – che relativamente ai beni paesaggistici, ai sensi degli artt. 135, co. 1 e 143, co. 2, del d.lgs. n. 42/2004, è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della l. n. 241/1990, per stabilire anche i presupposti, le modalità e i tempi per la revisione del piano – la disciplina assai scarna contenuta nel d.lgs. n. 201/2016 e nelle linee guida integrative non ha previsto che i piani di gestione dello spazio marittimo siano oggetto di un accordo con le Regioni costiere. La copianificazione è consistita, quindi, nella collaborazione e convergenza sui contenuti dei piani durante la fase di elaborazione della proposta da parte delle Regioni, in seno al comitato tecnico: l'organo competente secondo ciascun ordinamento regionale (giunta o consiglio regionale) ha, infatti, deliberato di dare mandato al proprio rappresentante all'interno del comitato tecnico di presentare la proposta della Regione e sostenere la posizione della Regione circa gli obiettivi e le linee fondamentali della proposta di piano nelle riunioni del comitato tecnico.

Il coinvolgimento nel procedimento di elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo di altri enti territoriali minori, in particolare dei Comuni costieri, è invece stato possibile all'interno della consultazione pubblica. Un loro ruolo più incisivo, come anche del pubblico interessato, è previsto nella fase di attuazione e nel monitoraggio dei piani. In questo senso, la prima «misura» prevista a livello nazionale nei tre piani approvati (cap. 6, misura nazionale n. 01) consiste proprio nello sviluppo e attuazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di una strategia a lungo termine per la partecipazione e il coinvolgimento dei portatori di interesse, e in particolare delle

amministrazioni locali, nella fase di attuazione e monitoraggio dei piani, per il loro aggiornamento.

4. La natura sovraordinata dei piani di gestione dello spazio marittimo rispetto ad altri piani e programmi

Il tema dell'efficacia giuridica del piano di gestione dello spazio marittimo deve essere letto alla luce della direttiva 89/2014/UE, la quale 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 che i piani di gestione dello spazio marittimo non possono avere natura di mero atto conoscitivo, di studio, o di atto comunque derogabile da piani o programmi settoriali o da singoli provvedimenti amministrativi. Si tratta, infatti, di piani tenuti a garantire chiarezza e certezza giuridica degli usi dello spazio marittimo.

Per garantire, come richiesto dal diritto europeo, che il piano di gestione sia un piano integrato, intersettoriale, globale, capace di coordinare le diverse politiche, è necessario che si tratti di un piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri strumenti pianificatori che intervengano sul medesimo ambito applicativo. Il carattere sovraordinato del piano di gestione dello spazio marittimo appare una condizione essenziale perché possa dirsi correttamente 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, quindi, la natura di «superpiano», analoga a quella riconosciuta al piano di bacino e al piano paesaggistico.

In tal senso, il recepimento nazionale della direttiva europea, nel delineare i rapporti tra piano 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, configura il primo come piano sovraordinato. Infatti, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che 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. Il fatto che il legislatore abbia riconosciuto la possibilità, per il piano di gestione dello spazio marittimo, di armonizzare piani e programmi esistenti, significa che si tratta di un piano ad essi sovraordinato.

Le linee guida chiariscono ulteriormente il rapporto tra il piano di gestione dello spazio marittimo e gli altri piani, prevedendo che, «una volta elaborato il piano di gestione dello spazio marittimo, esso sarà il 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» (cap. 14 delle linee guida). Secondo la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, queste previsioni chiariscono la natura di strumento di primo livello del piano di gestione dello spazio marittimo, «sovraordinato, cioè, agli ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del “territorio marino”, il cui contenuto deve necessariamente confluirci». 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 rapporto tra piano di gestione dello spazio marino e altri piani e programmi capaci di avere effetti sul medesimo ambito applicativo si delinea, dunque, alla luce di un'interpretazione letterale, teleologica e sistematica, come rapporto tra un piano sovraordinato e piani e programmi sottordinati. Ciò risponde all'esigenza di assicurare un quadro chiaro e coerente, in primo luogo per gli operatori economici. 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. Rispetto a questo, una lacuna della disciplina che può essere segnalata è la mancanza di una previsione che stabilisca entro quali termini debba essere effettuato il procedimento per l'adeguamento di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo.

Tema correlato al rapporto tra piani è quello della revisione dei piani di gestione dello spazio marittimo di fronte a eventuali modifiche di piani e programmi, nuovi piani e programmi, o di fronte all'adozione di atti amministrativi che possano avere effetti sullo spazio marittimo. La decisione di avviare una revisione dei piani prima della scadenza decennale prevista per la revisione ordinaria, secondo il d.lgs. n. 201/2016 e le linee guida, può essere assunta dal comitato tecnico o dal tavolo interministeriale di coordinamento, tra gli altri casi, quando vi sono significativi aspetti sociali, economici, ambientali o culturali che comportano la messa in discussione degli obiettivi dei piani. Questi elementi possono essere incisi da previsioni contenute in piani, programmi, o altri atti amministrativi aventi effetti nello spazio marino, o da loro modificazioni. Pertanto, l'emanazione o l'avvio del procedimento per l'emanazione di questi atti può comportare l'avvio del procedimento di revisione del piano di gestione dello spazio marittimo. Non essendo nulla previsto nella disciplina contenuta nel d.lgs. n. 201/2016 e nelle linee guida, i piani di gestione approvati delineano tre situazioni che si possono configurare (capitolo 2). La prima corrisponde al caso di atti non coerenti con le previsioni di piano, per la cui emanazione è, quindi, necessaria una modifica del piano di gestione dello spazio marittimo: quando ad

esempio, si preveda di istituire una zona allocata per l'acquacoltura all'interno di un'unità di pianificazione ove tale uso non è consentito o ove questo uso sia in contrasto con le esigenze di altri usi limitati o prioritari. In questa ipotesi, l'amministrazione competente, prima di emanare l'atto, dovrebbe proporre al comitato tecnico l'avvio del procedimento di revisione del piano. La seconda situazione corrisponde al caso in cui vengano emanati atti coerenti con le previsioni di piano e con conseguenze di scarsa rilevanza rispetto all'assetto delineato nel piano: ad esempio, con l'istituzione di una riserva marina o di un parco naturale regionale all'interno di un'unità di pianificazione vocata all'uso prioritario «natura». In questa ipotesi, non è necessaria la revisione del piano di gestione dello spazio marittimo. La terza situazione corrisponde al caso in cui l'atto da emanare possa avere conseguenze di notevole rilevanza sull'assetto delineato dal piano: ad esempio, qualora si tratti dell'istituzione di una riserva marina o di un parco naturale regionale o di una zona idonea all'acquacoltura in un'unità di pianificazione che consenta tali usi ma non li preveda come prioritari. In questa ipotesi, l'amministrazione competente dovrebbe comunicare l'adozione dell'atto al comitato tecnico, perché valuti se avviare la revisione del piano di gestione dello spazio marittimo.

5. Il contenuto strategico dei piani di gestione dello spazio marittimo approvati con d.m. 25 settembre 2024

I piani di gestione dello spazio marittimo attualmente approvati sono di tipo strategico, e ciò li distingue dai piani frutto di esperienze più longeve, in cui si designano con precisione zone destinate in via prioritaria o esclusiva a singoli usi, al di fuori delle quali tali usi possono essere tendenzialmente esclusi¹⁴.

I piani nazionali, infatti, indicano obiettivi e contengono una zonizzazione (capitoli 5 e 6) che determina indirizzi, vincolanti per le amministrazioni pubbliche, per piani e programmi e per il rilascio di concessioni per l'occupazione o l'uso dello spazio marittimo. Tuttavia, non prevedono zone allocate a usi esclusivi (denominati «usi riservati»), salvo che per le aree militari.

Infatti, sono state definite le «unità di pianificazione», poligoni all'interno delle sub-aree in cui le aree marittime oggetto dei piani sono state

¹⁴ Ad esempio, può essere citata quella ventennale dello Stato di Mecklenburg-Vorpommern (Germania).

suddivise, e per ciascuna di esse sono stati individuati gli usi possibili e gli elementi rilevanti per la tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale e del paesaggio da considerare in particolare nell'adozione di provvedimenti concessori, e una «vocazione d'uso». Oltre alla vocazione a uso «riservato», che come si è detto non è stata attribuita se non alle aree militari, la vocazione a uno o più usi «prioritari» indica che usi diversi da quelli prioritari devono essere regolati al fine di renderli compatibili con essi; la vocazione a uso «limitato» indica che gli usi diversi da quello principale possono essere consentiti laddove valutati caso per caso con esso compatibili; mentre la vocazione a uso «generico» significa che sono consentiti tutti gli usi.

La unità di pianificazione vocate a uso limitato sono coincidenti con aree ricadenti in aree marine protette; poche sono state le unità di pianificazione vocate a un solo uso prioritario; inoltre, gli usi per cui si registra il maggiore contenzioso, l'acquacoltura e la produzione di energia da fonti rinnovabili, e per i quali quindi la pianificazione assume una particolare importanza¹⁵, sono stati anche quelli maggiormente difficili da affrontare.

Quanto all'acquacoltura, l'elaborazione in corso da parte di diverse Regioni dei piani che individuano zone idonee all'acquacoltura (i c.d. «piani AZA»), non ha giovato all'obiettivo di avere un quadro preciso e unitario a livello nazionale. Quanto agli impianti per le energie rinnovabili, nei piani appena approvati non si sono individuate compiutamente le aree non idonee alla localizzazione degli impianti, salvo il divieto di installare impianti eolici *offshore* nelle aree marine protette nazionali, nelle zone di protezione speciale (ai sensi del D.M. 17 ottobre 2007, art. 5, co. 1) e nelle aree marine incluse nei parchi nazionali o regionali, con l'eccezione degli impianti di micro-eolico eventualmente utilizzati per auto-consumo, anche per la fornitura di energia ad attività consentite nell'area protetta (misura nazionale n. 66). Né si sono individuate le aree idonee per questo tipo di impianti, e questa lacuna, sottolineata come problematica anche nel parere della 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

¹⁵ Cfr. F. MARTINI, *La pianificazione degli spazi marittimi*, in F. MERUSI-V. GIOMI, *Principio di precauzione e impianti petroliferi costieri*, Torino, 2011, p. 117 ss.

parere dell'autorità competente per la tutela del paesaggio a obbligatorio ma non vincolante¹⁶.

Nei piani, infine, sono state definite «misure e azioni», su scala nazionale e per le singole sub-aree, che consistono principalmente in raccomandazioni e indirizzi rivolti alle autorità amministrative, e programmano azioni che le autorità pubbliche indicate come soggetti attuatori dovrebbero svolgere. Nella consapevolezza della scarsità di previsioni a contenuto regolatorio, i piani stessi prevedono come «attività per il consolidamento, l'attuazione e l'aggiornamento dei piani» (capitolo 8) che si individuino più specifiche misure, che potrebbero consistere anche in prescrizioni destinate a concessionari o utenti dello spazio marittimo.

6. I piani di gestione dello spazio marittimo come strumento per la gestione integrata della zona costiera e la configurabilità di una pianificazione attuativa

Il carattere sovraordinato dei piani di gestione dello spazio marittimo rispetto ad altri piani e programmi che abbiano effetti sullo spazio marino, risponde non solo al fine di garantire agli operatori economici maggior chiarezza circa i possibili usi dello spazio marittimo, ma anche al fine di gestire in un'unica sede il complesso rapporto terra-mare, le *land-sea interactions*¹⁷, che caratterizzano la zona costiera. Per questo, i piani di gestione dello spazio marittimo, così come configurati dalla direttiva dell'Unione europea e dal nostro quadro normativo interno di recepimento, appaiono come possibili strumenti per

¹⁶ Cfr. C.P. 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 C. VITALE (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024, pp. 23-52.

¹⁷ Sulle *land-sea interactions* da considerare nella pianificazione: R. RAMESH-Z. CHEN-V. CUMMINGS-J. DAY-C. D'ELIA-B. DENNISON-D.L. FORBES-B. GLAESER-M. GLASER-B. GLAVOVIC ET AL., *Land-ocean interactions in the coastal zone: past, present & future*, in *Anthropocene*, 12, 2015, p. 85 ss.; S. KIDD-H. JONES-S. JAY, *Taking account of land-sea interactions in marine spatial planning*, in J. ZAUCHA-K. GEE (edited by), *Marine spatial planning: past, present, future*, Cham, 2019; A. SCHLÜTER-K. VAN ASSCHE-A.K. HORNIDGE-N. VĂIDIANU, *Land-sea interactions and coastal development: an evolutionary governance perspective*, in *Marine Policy*, 112, 2020; A. INNOCENTI-F. MUSCO, *Land-sea interactions: a spatial planning perspective*, in *Sustainability*, 15(12), 2023, p. 9446 ss.; M. BOCCI-M. MARKOVIC-A. MLAKAR-M. STANCHEVA-M. BORG-F. CARELLA-A. BARBANTI-E. RAMIERI, *Land-sea interactions in MSP and ICZM: a regional perspective from the Mediterranean and the Black Sea*, in *Marine Policy*, 159, 2024.

la gestione integrata della zona costiera, di cui pare utile fornire un inquadramento.

Il primo riferimento normativo alla gestione integrata della zona costiera si rinviene nel *Coastal Zone Management Act* statunitense del 1972, che stabiliva che il *management program* degli Stati costieri dovesse coordinare e semplificare i procedimenti al fine di garantire una rapida adozione delle decisioni sulla gestione delle risorse costiere (*section* 303, n. 2, lett. g), e definire obiettivi, politiche e standard per orientare gli usi pubblici e privati di spazi terrestri e acque compresi nella zona costiera (*section* 304, n. 12), individuando, in particolare, gli usi consentiti, linee guida sulle priorità degli usi in aree specifiche, un procedimento di pianificazione per la localizzazione gli impianti energetici da ubicare nella zona costiera o che possono influenzarla in modo significativo, e un procedimento di pianificazione per controllare e ridurre gli effetti dell'erosione costiera (*section* 306, lett. d, n. 2, lett. b, e, h, i).

Il coordinamento tra procedimenti e autorità amministrative per la gestione in maniera unitaria dello spazio marino e terrestre compreso nella zona costiera, superando la frammentazione di competenze, denominato «gestione integrata della zona costiera», è stato, poi, richiamato da diverse convenzioni internazionali, a partire dalla «Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici» adottata a New York il 9 maggio 1992, con cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), i Paesi contraenti (inclusa l'Italia) si sono impegnati a sviluppare piani integrati per la gestione delle aree costiere. Questo impegno si è, inoltre, rafforzato nel quadro della cooperazione regionale nel bacino del Mediterraneo promossa dalla «Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo», adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976 e modificata il 10 giugno 1995, con il «Protocollo sulla gestione integrata della zona costiera del Mediterraneo» approvato nel 2008¹⁸, cui l'Unione europea ha aderito (decisione 2010/631), raccomandandone l'attuazione in Europa (raccomandazione 2002/413/CE) anche in assenza di ratifica¹⁹. Questo protocollo fornisce anche una definizione di «zona costiera» come area composta di spazio

¹⁸ Si v. T. SCOVAZZI, *Il progetto di protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2006, p. 355 ss.; ID., *La gestione integrata della zona costiera negli strumenti di diritto internazionale, con particolare riferimento al Mediterraneo*, in N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, 2010, p. 79 ss.

¹⁹ Il disegno di legge di ratifica del Protocollo in Italia è stato approvato dal Senato il 26 marzo 2024, ed è in corso l'iter di approvazione da parte della Camera dei deputati.

terrestre e spazio marino: si tratta dell'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui «l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi costituiti da componenti biotiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche» (art. 2). Gli Stati devono determinare il limite terrestre della zona costiera, e possono ridurre il limite marittimo della zona costiera individuato dal Protocollo nel limite esterno del mare territoriale (art. 3).

L'applicazione dell'analisi delle interazioni terra-mare nell'ambito della pianificazione è lontana dall'essere operativa e rappresenta ancora una sfida²⁰, ancor più laddove, come nel caso italiano, la gestione integrata della zona costiera ha faticato a trovare riconoscimento²¹.

²⁰ Cfr. M. BOCCI-M. MARKOVIC-A. MLAKAR-M. STANCHEVA-M. BORG-F. CARELLA-A. BARBANTI-E. RAMIERI, *op. cit.*

²¹ La scarsa diffusione di esperienze di gestione integrata della zona costiera in Italia e la mancanza di attenzione da parte della legislazione interna sono state sottolineate da E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2011, p. 40. A dieci anni da tali considerazioni, anche se la consapevolezza dell'utilità di questi strumenti può dirsi accresciuta, laddove ad esempio anche il piano del mare vi fa riferimento (piano del mare 2023-2025, redatto ai sensi dell'art. 12 del d.l. n. 173/2022, p. 196), undici Regioni costiere su quindici hanno adottato strumenti pianificatori per il territorio costiero, cui si aggiungono interventi finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza all'interno della Missione 2, Componente 4, Investimento 2.1B per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico, ma solo cinque hanno approvato piani di gestione integrata della zona costiera (Liguria, Puglia, Abruzzo, Marche, Emilia-Romagna). Sul tema della gestione integrata della zona costiera si vedano: S. AMOROSINO, *Tutela e amministrazione delle coste: competenze e problemi*, in *Foro amm.*, 1975, p. 312 ss.; N. GRECO-B. MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, cit.; ID., *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973; ID. (a cura di), *La gestione integrata delle coste: pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Milano, 1990; ID., *La gestione integrata delle coste in Italia: dai conflitti socio-economici ad una possibile soluzione istituzionale*, in *Economia pubblica*, 7-8, 1991, p. 355 ss.; ID., *Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare*, in *Diritto dei trasporti*, 3, 1992, p. 719 ss.; G. TACCOGNA, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni regionali*, 3, 2007, p. 847 ss.; N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, p. 149 ss.; P. BIONDINI-N. GRECO, *Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle regioni italiane*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 161-162, 2008, p. 107 ss.; F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in F. FRACCHIA-M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, 2010; ID., *La gestione integrata delle coste*, in *Il diritto dell'economia*, 4, 2010, p. 609 ss.; N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, cit.; M.R. SPASIANO, *L'uso del demanio costiero nell'ordinamento interno: aspetti di diritto amministrativo*, in ID. (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013; M. DE

In questo quadro si è inserita la direttiva 2014/89/UE, che stabilisce che i piani di gestione dello spazio marittimo debbano considerare le interazioni terra-mare (art. 1, par. 2; art. 4, par. 2 e 5; art. 6, par. 1, lett. a), promuovendo la coerenza con 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 quanto riguarda i rapporti con i piani per lo spazio terrestre, la direttiva limita il proprio ambito applicativo alle acque marine e stabilisce di non pregiudicare la competenza degli Stati membri relativa alla pianificazione urbana e rurale, incluso qualsiasi sistema di pianificazione dello spazio terrestre utilizzato per pianificare le modalità di utilizzo della zona costiera: se gli Stati membri applicano la pianificazione dello spazio terrestre alle acque costiere o a parte di esse si esclude l'applicabilità della direttiva a tali acque, purché ciò sia comunicato nei piani di gestione dello spazio marittimo, e la direttiva non si applica alla pianificazione urbana e rurale (considerando n. 17 e art. 2). La direttiva, dunque, non trova applicazione se sono già presenti strumenti pianificatori, poiché il risultato che essa persegue, ovvero che gli Stati abbiano un atto pianificatorio che individui la distribuzione delle attività nello spazio marittimo, in tal caso può dirsi già raggiunto. In assenza, invece, di tali strumenti, gli Stati hanno dovuto prevedere un nuovo procedimento pianificatorio, disciplinando anche le modalità con cui assicurare la coerenza tra pianificazione dello spazio marittimo e pianificazione terrestre, e le modalità con cui considerare le interazioni terra-mare nella prima.

BENEDETTO-F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2014, p. 29 ss.; F. FRACCHIA, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Diritto dell'economia*, 28/87, 2015, p. 241 ss.; C. BEVILACQUA, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 2019, p. 129 ss.; L. MARCHETTA, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili di tutela ambientale*, in *Ambientediritto.it*, 4, 2022, p. 190 ss.; M. RAGUSA, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, in *Dir. e soc.*, 3, 2022, p. 545 ss.; G. TORELLI, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, Milano, 2023, p. 85 ss.

Ciò si è concretato nella disciplina dell'efficacia giuridica della pianificazione dello spazio marittimo rispetto alla pianificazione terrestre. Tre sono le possibili soluzioni adottate dagli Stati membri dell'Unione europea. La prima soluzione consiste nell'estendere il campo applicativo della pianificazione marittima allo spazio terrestre: ciò è previsto in Grecia²² e Slovenia²³. Una seconda soluzione consiste nell'estendere la pianificazione terrestre al mare: questo è l'approccio adottato, ad esempio, in Germania²⁴ e in Croazia²⁵. Il terzo approccio consiste nel prevedere un rapporto di gerarchia tra piani che non hanno lo stesso ambito applicativo, in modo tale che il piano di gestione dello spazio marittimo fornisca indirizzi e obiettivi per la pianificazione di attività terrestri rilevanti per l'interazione terra-mare, compresa la pianificazione urbanistica dei Comuni costieri: in questo senso è, ad esempio, la disciplina francese²⁶, quella portoghese²⁷, quella danese²⁸, quella svedese²⁹.

²² I piani di gestione dello spazio marittimo in Grecia possono avere ad oggetto non solo le acque costiere ma anche la parte terrestre ricompresa nella zona costiera (artt. 2, 3 e 6, l. n. 4546/2018); sono piani subordinati ai piani territoriali speciali, ma equiparati quanto all'efficacia giuridica a piani territoriali regionali, sovraordinati ai piani urbanistici comunali e speciali (art. 2, l. n. 4447/2016).

²³ La legge sul governo del territorio slovena prevede, infatti, che i piani spaziali marittimi contengano anche linee guida per la pianificazione territoriale della terraferma (art. 24 della l. ZUreP-3, 2021).

²⁴ Legge sulla pianificazione del territorio della Repubblica federale di Germania (ROG), 2008, art. 17; legge sulla pianificazione del territorio dello Stato Schleswig-Holstein, 2014, art. 8; legge sulla pianificazione del territorio dello Stato della Bassa Sassonia, 2012, art. 2; legge sulla pianificazione del territorio dello Stato del Mecklenburg-Vorpommern, 1998, art. 6.

²⁵ Secondo l'art. 49a della legge sulla pianificazione territoriale croata del 2019, lo spazio marittimo è oggetto di piani nazionali e piani territoriali e urbanistici locali.

²⁶ L'art. L219-4 del francese *Code de l'environnement*, modificato dall'art. 123 della l. 8 agosto 2016, n. 1087, con cui si è recepita la direttiva europea sulla pianificazione dello spazio marittimo, stabilisce che (traduzione a cura dell'autore): «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

L'approccio prescelto dal legislatore nazionale (non senza qualche ambiguità) pare essere quest'ultimo. Infatti, da un lato, si distingue l'ambito applicativo del piano di gestione dello spazio marittimo da quello del piano urbanistico (cui sono assimilabili i piani portuali adottati 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 sia nelle linee guida integrative, che chiariscono che la pianificazione dello spazio marittimo non si applica alla pianificazione urbana (e rurale: la terminologia utilizzata riprende testualmente il contenuto della direttiva). Dall'altro, l'art. 5, co. 3 del d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che il piano di gestione dello spazio marittimo include e armonizza le previsioni contenute in piani concernenti attività terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare, e dunque quelle contenute anche nei piani territoriali e urbanistici (inclusi i piani portuali).

I piani di gestione dello spazio marittimo, quindi, hanno la potenzialità di essere strumento per la gestione integrata della zona costiera.

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

²⁷ Secondo l'art. 42 del decreto-legge portoghese n. 38/2015, sono invalidi gli strumenti di pianificazione dello spazio marittimo che violino un programma o piano territoriale preesistente che interessi la stessa area, a meno che gli strumenti di pianificazione dello spazio marittimo non abbiano individuato le previsioni dei programmi e dei piani territoriali che sono incompatibili e che devono essere revocati o modificati, ai sensi degli artt. 5 e 18 del medesimo atto normativo.

²⁸ La legge danese sulla pianificazione dello spazio marittimo (l. n. 400/2020), prevede all'articolo 14 che: «with the exceptions mentioned in articles 15 and 16, government (statslige) and municipal (kommunale) authorities shall not, in accordance with other legislation, adopt plans for or grant permission, etc. for installations or area uses which are contrary to the maritime spatial plan, or are contrary to a proposal for a maritime spatial plan or amendments of the maritime spatial plan published by the Minister of Industry, Business and Financial Affairs». D'altro canto, la legge sul governo del territorio, l. n. 1157/2020, prevede all'articolo 11 che «the municipal plan must not conflict with [...] the maritime spatial plan in accordance with the Maritime Spatial Planning Act or proposals for a new maritime spatial plan or proposals for amendments to the maritime spatial plan when the proposal has been published for consultation», e all'articolo 13 che «the local council may provide local plans in accordance with the rules in Chapter 6. A local plan may not conflict with [...] the maritime spatial plan in accordance with the Maritime Spatial Planning Act or a proposal for a new maritime spatial plan or a proposal for amendments to the maritime spatial plan when the proposal has been published for consultation» (traduzione di M. HOWELLS-P. RAMÍREZ-MONSALVE, *Maritime spatial planning on land? Planning for land-sea interaction conflicts in the Danish context*, in *Planning Practice & Research*, 37(2), 2021, pp. 160-161).

²⁹ L'art. 2 del capitolo 1 della l. sulla pianificazione e l'edilizia svedese prevede che il Comune pianifichi lo spazio terrestre e quello marittimo, ma a partire da un miglio nautico dalla linea di base (quindi oltre le acque costiere) il piano marittimo nazionale fornisce indicazioni alle autorità e ai Comuni circa la pianificazione di attività e il rilascio di atti concessori, secondo quanto prevede l'art. 10 del codice dell'ambiente svedese.

Nei piani recentemente approvati, l'interazione tra terra e mare nella zona costiera è stata considerata nell'individuazione delle unità di pianificazione e delle relative vocazioni, in particolare per l'attribuzione delle vocazioni all'uso «estrazione di sabbie a mare per difesa costiera», «turismo», «porti e trasporto marittimo», «tutela del patrimonio culturale e del paesaggio»³⁰; e questa zonizzazione è stata svolta sulla base di un quadro conoscitivo riguardante la terraferma³¹. Alcune misure sono dedicate alla gestione delle interazioni terra-mare e alla componente terrestre della zona costiera, di cui si sono individuati «hot-spot» di forte interazione (capitolo 3, «Stato iniziale e trend in atto ed attesi»), per rispondere ai numerosi obiettivi strategici che riguardano le interazioni terra-mare individuati nel capitolo 5 dei piani («Visione e obiettivi strategici»)³². In particolare, possono menzionarsi la misura nazionale n. 17, che

³⁰ Sul tema, si v. C. VITALE, *Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo*, in *Aedon*, 1, 2023, e sia concesso il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, in C. VITALE (a cura di), *Il «governo» del mare*, cit., pp. 53-76.

³¹ In particolare, nel capitolo 3 («fase 1, analisi di stato iniziale e trend in atto ed attesi»), si sono mappati i porti (mappa 2), le presenze annuali nei comuni costieri, i porti con valenza turistica, le infrastrutture per diporto (mappa 7), il rischio costiero, erosione, ingressione, depositi noti di sabbie relitte per ripascimento, e aree con depositi in concessione (mappa 6), i beni paesaggistici e culturali presenti in una fascia di 10 km dalla linea di battaglia (mappa 9).

³² Si possono menzionare i seguenti obiettivi strategici: integrare gli aspetti di interazione terra-mare e gestione integrata della fascia costiera, con particolare riferimento agli aspetti di natura ambientale (OS_N|04); tutelare e valorizzare il patrimonio culturale e il paesaggio nello spazio marittimo e nella fascia costiera (OS_PPC|01); contrastare l'abusivismo edilizio sui territori costieri (OS_PPC|06); promuovere l'utilizzo di combustibili alternativi, ridurre gli scarichi in mare, migliorare gli impianti portuali per la raccolta di rifiuti e residui di carico e/o incentivare all'utilizzo dei suddetti impianti, migliorare la gestione dei sedimenti dragati (OS_TM|02); promuovere l'integrazione e dialogo tra i sistemi di pianificazione vigenti in particolare riguardo l'integrazione della pianificazione strategica portuale, pianificazione terrestre e i piani del mare (OS_TM|05); promuovere forme sostenibili di turismo costiero e marittimo (OS_T|01); favorire azioni coerenti di pianificazione in terra e in mare, anche per finalità turistiche (OS_T|02); contribuire alla diversificazione dei prodotti e dei servizi turistici e al contrasto alla stagionalità della domanda di turismo interno, costiero e marittimo (OS_T|03); favorire lo sviluppo, l'armonizzazione e l'implementazione delle strategie e delle misure per la difesa della costa ed il contrasto all'erosione previste nei Piani di Gestione del Rischio Alluvioni predisposti a scala di Distretto Idrografico in adempimento di quanto previsto dalla Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) e nei Piani Coste / Piani di Gestione Integrata della Fascia Costiera (OS_DC|01); garantire la migliore coerenza fra gli usi e le vocazioni d'uso del mare previste nei Piani di gestione dello spazio marittimo e gli usi costieri, con riferimento alla loro salvaguardia in uno scenario di necessario adattamento ai cambiamenti climatici in corso (OS_DC|02); considerare ed indirizzare adeguatamente il tema dell'uso e della salvaguardia delle sabbie sottomarine per ripascimenti, da considera come risorsa strategica per i piani di difesa ed adattamento delle coste (OS_DC|03).

prevede che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, insieme a ISPRA e Regioni, supporti attività di studio e ricerca sulle interazioni terra-mare, con particolare riferimento alle aree identificate come *hot-spot* di interazione o vocate alla protezione ambiente e risorse naturali e alla tutela del paesaggio; le misure concernenti l'impatto visivo sul paesaggio costiero degli impianti di acquacoltura (misure nn. 20, 21, 22); la misura che riguarda il contrasto all'abusivismo edilizio in zona costiera (misura n. 28); la misura che riguarda le infrastrutture di rifornimento di carburanti e l'elettrificazione delle banchine (misure nn. 53 e 54); quella che concerne l'adeguamento delle reti di trasporto multimodale (misura n. 56); la misura che prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti insieme alle autorità di sistema portuale monitorino l'aggiornamento e la revisione dei piani regolatori portuali e di altri piani direttamente o indirettamente inerenti all'attività portuale per adeguare i piani di gestione dello spazio marittimo, in particolare per quanto riguarda le necessità di nuovi spazi acquei nelle aree antistanti i porti per lo sviluppo delle attività portuali o la definizione di nuove misure finalizzate a gestire conflitti con altri usi o con le esigenze di protezione naturale (misura n. 59).

La natura prevalentemente strategica e programmatica dei contenuti dei piani recentemente approvati fa però sorgere, soprattutto per la gestione della zona costiera, la questione della configurabilità di piani di gestione dello spazio marittimo attuativi della pianificazione strategica nazionale.

In una prospettiva *de jure condendo*, anche in assenza di disposizioni normative statali che prevedano un secondo livello di pianificazione dello spazio marittimo, ci si può chiedere se il legislatore regionale possa fornire una base normativa per piani di gestione dello spazio marittimo attuativi di quelli nazionali, di ambito regionale o anche comunale, in linea con uno dei principi dell'approccio ecosistemico elaborati nella decisione VII/11 della conferenza delle Parti della «Convenzione sulla diversità biologica», la cui applicazione nella pianificazione dello spazio marittimo è richiesta dall'art. 1, par. 3, della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE, oltre che dall'art. 5 della direttiva 89/2014/UE: il secondo principio, che richiede il coinvolgimento degli enti territoriali al livello più basso appropriato³³.

³³ «Principle 2: Management should be decentralized to the lowest appropriate level. Rationale: Decentralized systems may lead to greater efficiency, effectiveness and equity. Management should involve all stakeholders and balance local interests with the wider public interest. The closer

La Corte costituzionale, seppur escludendo la configurabilità di un «mare territoriale regionale», nozione autonoma evocativa di un frazionamento del mare territoriale soggetto alla sovranità statale ai sensi dell'art. 2 del codice della navigazione³⁴, in alcune altre pronunce³⁵ ha, però, precisato che il mare territoriale prospiciente il territorio regionale è ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata ad esercitare poteri che coesistono con quelli spettanti allo Stato, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati dalla legge regionale. Alcune sentenze del giudice amministrativo³⁶, inoltre, hanno riconosciuto che il potere urbanistico del Comune 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 comunale.

È dunque possibile ritenere che la pianificazione dello spazio marittimo (o il «governo del mare»³⁷) rientri nella materia di competenza legislativa concorrente «governo del territorio», e che il legislatore regionale possa estendere al mare territoriale gli strumenti pianificatori da esso disciplinati, in modo tale da assicurare una effettiva gestione integrata della zona costiera, attuando i piani di gestione dello spazio marittimo nazionali.

management is to the ecosystem, the greater the responsibility, ownership, accountability, participation, and use of local knowledge».

³⁴ Corte costituzionale, sentenze nn. 21/1968, 39/2017, 16/2024.

³⁵ Corte costituzionale, sentenze nn. 23/1957, 49/1958, 102/2008.

³⁶ TAR Emilia-Romagna, 29 aprile 1982, n. 224; TAR Toscana, 20 settembre 1984, n. 1101.

³⁷ L'espressione è utilizzata da C. VITALE, *Introduzione*, in C. VITALE (a cura di), *Il «governo» del mare*, cit., p. 9.

ABSTRACT

Micol Roversi Monaco – *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera*

Il contributo analizza alcuni profili della disciplina delineata dal diritto internazionale, dell'Unione europea e nazionale per la pianificazione dello spazio marittimo, ed esamina taluni contenuti dei piani di gestione dello spazio marittimo italiani recentemente approvati, soffermandosi sugli aspetti più rilevanti che riguardano la zona costiera e sul ruolo delle Regioni nella loro elaborazione ed attuazione.

PAROLE-CHIAVE: *Pianificazione dello spazio marittimo; gestione integrata della zona costiera; interazioni terra-mare.*

Micol Roversi Monaco – *Maritime spatial plans and the coastal zone*

This paper analyses some aspects of the legal framework outlined for maritime spatial planning by international, EU and Italian law, and examines some of the contents of the Italian maritime spatial plans, focusing on the most significant aspects related to the coastal area and the role of Regions in their drafting and implementation.

KEYWORDS: *maritime spatial planning; ICZM; land-sea interactions.*