

10 OTTOBRE 2018

La pianificazione marittima in Italia:
un percorso in atto

di Micol Roversi Monaco
Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università Iuav di Venezia



La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto *

di Micol Roversi Monaco

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Università Iuav di Venezia

Abstract: Il contributo intende analizzare l'attuazione italiana della direttiva 89/2014/UE, che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di prevedere e disciplinare una nuova funzione amministrativa, quella di "pianificazione dello spazio marittimo", attraverso la quale le autorità competenti degli Stati membri devono analizzare e organizzare le attività umane nelle aree marine. Si tratta del d.lgs. n. 201/2016 e delle linee guida approvate il 1° dicembre 2017, che stabiliscono oggetto, obiettivi, e procedimento per l'elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo. Tali provvedimenti amministrativi si inseriscono in un contesto caratterizzato dalla presenza di competenze di Regioni ed enti locali, che necessariamente devono essere coinvolti nel procedimento.

Sommario: 1. Introduzione. 2. La direttiva 89/2014/UE. 3. L'attuazione italiana: il d.lgs. n. 201/2016 e le linee guida per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo. 4. Criticità e questioni aperte.

1. Introduzione

Molteplici sono le attività umane svolte sul mare, quali la navigazione e il trasporto marittimo, la pesca, l'acquacoltura, la prospezione, la ricerca e l'estrazione di petrolio e gas naturale, l'estrazione di altre materie prime, la produzione di energia eolica, di energia mareomotrice, da moto ondoso o da altre fonti di energia rinnovabile, e il turismo. Queste attività toccano diversi interessi pubblici, come i trasporti, l'approvvigionamento di risorse alimentari, minerarie ed energetiche, lo sviluppo economico, la tutela dell'ambiente, la sicurezza in mare, la difesa, la tutela del patrimonio culturale sommerso e la tutela del paesaggio costiero. Esse sinora sono state disciplinate da distinte fonti normative, le quali hanno attribuito le relative competenze amministrative a diversi enti, a diversi livelli territoriali.

Quanto detto rende evidente la complessità della loro gestione, che ha ad oggetto una risorsa, lo spazio marittimo, che oggi¹, di fronte all'aumento della domanda del suo uso e al crescente interesse per le sue

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Diversamente, tradizionalmente il mare era concepito come risorsa capace di dare utilità quantitativamente illimitate, consentendo per la sua abbondanza naturale utilizzazioni libere a chiunque: così M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, pp. 35, 39; più recentemente U. LEANZA, L. SICO, *La sovranità territoriale*, vol. II, *Il mare*, Torino, 2001, p. 20, secondo cui "la quantità pressoché infinita delle acque, tale da evitare il sorgere di un possibile conflitto di interessi, l'inidoneità di queste a produrre, di per sé e direttamente, un'utilità economica, sospingono gli spazi marini fuori dal concetto giuridico di bene".

risorse energetiche e minerarie, a fronte dell'esaurirsi delle risorse terrestri, appare finita, non inesauribile, e dunque non utilizzabile illimitatamente²: si tratta, infatti, di uno spazio fisico limitato, che offre a sua volta risorse finite (come quelle ittiche, la cui capacità di rigenerarsi è limitata) oppure risorse, rinnovabili, ma per il cui sfruttamento è necessario occupare con strutture amovibili o non amovibili lo spazio marino finito. La necessità di coordinare i poteri volti a permettere la coesistenza degli usi del mare ha fatto nascere l'esigenza che tale gestione avvenga in un'unica sede, che li pianifichi considerando contestualmente gli interessi coinvolti e applicando le diverse discipline di settore pertinenti.

Questo è quanto prevedono la direttiva 2014/89/UE e il d.lgs. n. 201/2016, attuativo della direttiva, che, colmando una lacuna presente nel nostro ordinamento, disciplina una nuova funzione amministrativa, quella di "pianificazione dello spazio marittimo".

Le pagine seguenti esamineranno tali atti normativi, le possibili criticità e le rilevanti questioni interpretative da essi aperte, tra le quali le conseguenze che la disciplina da essi dettata può avere sull'inquadramento della, da tempo discussa, natura giuridica del mare territoriale.

2. La direttiva 89/2014/UE

Base giuridica della politica marittima dell'Unione europea sono le competenze dell'Unione in materia di pesca (art. 43, par. 2, TFUE), navigazione marittima (art. 100, par. 2, TFUE), ambiente (art. 191 e 192, par. 1, TFUE) ed energia (art. 194, parr. 1 e 2, TFUE).

Nell'ambito di queste, la direttiva dell'Unione europea n. 89/2014 ha stabilito che gli Stati membri debbano disciplinare uno specifico procedimento amministrativo, di "pianificazione dello spazio marittimo", il cui esito sono uno o più piani di gestione dello spazio marittimo che organizzino le attività umane nelle zone marittime, stabilendo la distribuzione spaziale e temporale delle attività e degli usi attuali e futuri (articoli 3 e 8 della direttiva).

Tra le ragioni alla base di questo atto normativo, già delineate nella Comunicazione della Commissione europea del 25 novembre 2008, n. 791, Tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo: definizione di principi comuni nell'UE (punto 2.2), vi è, innanzitutto, quello di rafforzare l'economia marittima dell'Unione. Infatti, la pianificazione degli usi e delle attività che possono essere svolte,

² In questo senso, A. CARAPELLUCCI, *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, osserva che le attività umane hanno acquisito la capacità di incidere sui mari in una misura un tempo inimmaginabile. Come conseguenza, la tradizionale concezione del mare come semplice luogo fisico, liberamente accessibile e sfruttabile è divenuta quasi anacronistica e mostra in maniera crescente la sua inadeguatezza. In questo senso anche lo studio, eseguito da *Marine Resources Assessment Group Ltd* per il *Directorate-general for maritime affairs and fisheries* della Commissione europea, *Legal aspects of maritime spatial planning. Summary report*, 2008, p. 1, ove si sottolinea che "increased activity within Europe's marine waters has led inevitably to growing competition for finite maritime space".

coordinando le pertinenti politiche settoriali, garantisce la certezza del diritto, la prevedibilità e la trasparenza, e semplifica il rilascio di permessi, riducendo i costi di transazione per gli investitori e gli operatori, in particolare quelli attivi in più di uno Stato membro.

L'obiettivo di superare approcci frammentari, coordinando politiche settoriali, era già stato individuato dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, che ha posto le basi della "politica marittima integrata" per l'Unione europea (2008/56/CE), di cui la direttiva in esame si pone come attuazione. La pianificazione dello spazio marittimo dovrebbe, sotto questo aspetto, perseguire, coordinandoli, gli obiettivi posti da direttive e regolamenti dell'Unione europea in materia di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili³, conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca⁴, conservazione degli habitat naturali⁵, sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, sicurezza degli impianti offshore di petrolio e gas⁶ e in materia di acque⁷, oltre a quelli individuati proprio per lo spazio marittimo nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE)⁸. Quest'ultima,

³ La direttiva 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, fissa come obiettivo quello di ottenere entro il 2020 che il 20% di energia consumata provenga da fonti rinnovabili. In materia di produzione di energia da fonti rinnovabili *offshore* la Commissione ha presentato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, intitolata "Energia eolica *offshore*: interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi della politica energetica per il 2020 e oltre" (13 novembre 2008, n. 768/2008).

⁴ Il Regolamento 1380/2013/UE, in particolare, stabilisce norme per le attività di pesca e di acquacoltura, e prevede che gli Stati membri per preservare l'ecosistema possano adottare misure di conservazione, entro il limite del mare territoriale, come limitazioni o divieti delle attività di pesca, in determinate zone o per determinati periodi.

⁵ La direttiva Habitat (92/43/CE) e la direttiva Uccelli (2009/147/CE) impongono agli Stati membri di identificare e proteggere aree, tra cui anche zone costiere e marine, per la conservazione delle specie o degli habitat che ospitano, per le quali gli Stati membri devono stabilire le necessarie misure di conservazione che comportano, se necessario, piani di gestione appropriati specifici per i siti o integrati in altri piani, e adeguate misure legislative, amministrative o contrattuali per la loro protezione.

⁶ La direttiva 2013/30/UE stabilisce una disciplina volta a prevenire gli incidenti. Essa, tra l'altro, prevede che gli operatori debbano preparare una relazione contenente la valutazione dei rischi e un piano di risposta alle emergenze, e che quando concedono le licenze, gli Stati debbano garantire che essi siano ben finanziati e possiedano le competenze tecniche necessarie, dovendo verificare le disposizioni di sicurezza, le misure di protezione ambientale e la preparazione alle emergenze delle piattaforme.

⁷ La direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) stabilisce che la protezione delle acque da parte degli Stati membri deve essere basata su formazioni geografiche naturali, che sono bacini fluviali, e che l'unità geografica di riferimento per la gestione del bacino è il "distretto idrografico", una zona di terra e di mare, costituita da uno o più bacini fluviali limitrofi e le relative acque sotterranee e costiere. In ogni distretto idrografico, gli Stati membri devono garantire che venga istituito un programma di misure, tenendo conto delle analisi e degli obiettivi ambientali della direttiva, con l'obiettivo finale di raggiungere un buono stato ambientale per tutte le acque. Alcune aree richiedono una protezione speciale, tra cui quelle designate per la protezione di specie acquatiche, i corpi idrici designati come acque da diporto, comprese le zone designate come acque di balneazione, e le aree designate per la protezione di habitat o specie, compresi i siti Natura 2000.

⁸ La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (art. 1, comma 3), in particolare, esige che le strategie per l'ambiente marino che gli Stati membri devono elaborare per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020, devono applicare un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane, assicurando che la pressione di tali attività "sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia

considerando l'ambiente marino come un patrimonio che deve essere protetto e ripristinato al fine ultimo di preservare la biodiversità, richiede agli Stati membri di raggiungere un buono stato ambientale marino entro il 2020 e di garantire che la pressione delle attività umane sia compatibile con un buono stato ambientale, sviluppando una strategia per le proprie acque marine che preveda specifiche misure, tra cui anche la distribuzione spaziale e temporale di attività (cfr. allegato VI della direttiva).

Due sono le finalità principali che la direttiva 89/2014/UE persegue, e che devono perseguire i piani di gestione dello spazio marittimo. Il primo consiste nel consentire la coesistenza di usi e attività nello spazio marittimo, operando un bilanciamento tra interessi e attività concorrenti. Ciò, come detto, rende necessario un coordinamento tra i diversi settori per l'assegnazione dello spazio marittimo, evitando la loro sovrapposizione: la pianificazione richiesta dalla direttiva si propone, in quest'ottica, come uno strumento "intersectoriale" che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un "approccio integrato e coordinato" (considerando n. 3 della direttiva).

Il secondo obiettivo, riconducibile alla tutela dell'ambiente, consiste nel garantire lo sviluppo sostenibile, cioè la crescita sostenibile delle economie marittime, e un uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste.

A questo fine, la direttiva prevede la necessità di seguire "un approccio ecosistemico", che ha anche fatto il proprio ingresso negli ordinamenti nazionali, ove talvolta è seguito nei procedimenti di valutazione ambientale come metodo applicativo del principio dello sviluppo sostenibile⁹. Esso è stato definito nella Convenzione internazionale sulla diversità biologica del 2000 e in alcune conferenze internazionali e, a livello dell'Unione europea, ne richiede l'utilizzo la citata direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, cui si richiama la direttiva in esame.

L'approccio ecosistemico¹⁰ è un metodo per gestire terra, acqua e risorse viventi, che mira a preservare la struttura e il funzionamento dell'ecosistema, raggiungendo un equilibrio socialmente e scientificamente

compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future".

⁹ Secondo alcune sentenze, infatti, in realtà non dovrebbe parlarsi di "sviluppo sostenibile", ossia di sfruttamento economico dell'ecosistema compatibile con esigenze di protezione, ma, in una prospettiva rovesciata, di "protezione sostenibile", evocando con tale terminologia i vantaggi economici che la protezione in sé assicura, senza la compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività (Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246; Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472).

¹⁰ Seguendo la descrizione datane dalle decisioni della Conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica, riportate nelle linee guida predisposte dal segretariato della Convenzione sulla diversità biologica (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *The Ecosystem Approach, (CBD Guidelines)*, Montreal, 2004). Cfr. A.M. FREEMAN, *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods, Resources for the Future*, Washington DC, 1994; R. COSTANZA - R. D'ARGE - R. DE GROOT - S. FARBER - M. GRASSO - B. HANNON - K. LIMBURG - S. NAEEM - R.V. O'NEILL - J. PARUELO - R.G. RASKIN - P. SUTTON - M. VAN DEN BELT. *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*, in *Nature*, n. 387/1997, pp. 253 –

accettabile tra conservazione e uso delle risorse. Tale metodo consiste nella valutazione del livello degli investimenti che si dovrebbero attivare per mantenere l'equilibrio dei cosiddetti "beni e servizi ecosistemici", cioè i beni e dei servizi forniti all'uomo dall'ambiente. Con riferimento all'ambiente marino, tali possono essere considerati, in primo luogo, le risorse naturali e materie prime utilizzabili dall'uomo, come le risorse ittiche e minerarie. In secondo luogo, i servizi "di regolazione", capaci di regolare il clima e di mitigare i rischi naturali quali l'erosione delle coste. In terzo luogo, i servizi "culturali", dati dalla possibilità di usi ricreativi delle spiagge e del mare. Infine, i servizi "di supporto", che creano habitat e conservano la biodiversità. Di tale metodo sono stati elaborati dodici principi guida.

Nella direttiva in esame, dopo aver riconosciuto che, nelle acque marine, gli ecosistemi e le risorse sono soggetti a considerevoli pressioni, sia antropiche sia naturali, per i fenomeni di dinamica costiera quali l'erosione o l'avanzamento delle coste dovuto a sedimentazione, e che esse possono avere gravi ripercussioni sullo sviluppo economico e sulla crescita delle aree costiere nonché sugli ecosistemi marini, con conseguente peggioramento dello stato ecologico, perdita di biodiversità e degrado dei servizi ecosistemici, si afferma che "è opportuno tenere debitamente conto di queste diverse pressioni nell'elaborare i piani di gestione dello spazio marittimo", per garantire la presenza di ecosistemi marini sani e dei vari servizi ecosistemici da essi prestati, "che possono apportare considerevoli benefici in termini di produzione alimentare, attività ricreative e turistiche, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, controllo delle dinamiche della fascia costiera e prevenzione delle catastrofi" (considerando 13 della direttiva). A tal fine, afferma la direttiva in esame, è opportuno che la pianificazione dello spazio marittimo applichi l'approccio ecosistemico di cui all'art. 1, paragrafo 3, della direttiva 2008/56/CE. Esso, inoltre, è considerato dalla direttiva tale da richiedere "una gestione adattativa, garantendo un miglioramento e un ulteriore sviluppo di pari passo con l'aumento dell'esperienza e della conoscenza sulla base della disponibilità di dati e informazioni a livello di bacino marino al fine di attuare tale approccio" (considerando 14 della direttiva).

L'ambito applicativo della direttiva è costituito dalle "acque marine" (art. 3), corrispondenti alle acque, e dal relativo fondale e sottosuolo, situate al di là della linea di base¹¹ che serve a misurare l'estensione

260; R. SANTOLINI, *Servizi ecosistemici e sostenibilità*, in *Ecoscienza*, n. 3/2010, p. 20 ss. Nella dottrina italiana: M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, p. 122 ss.

¹¹ Secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, la linea di base normale coincide con la linea di bassa marea lungo la costa (art. 5 della Convenzione), tuttavia, nel caso di isole situate su atolli o di isole bordate da scogliere affioranti, la linea di base corrisponde alla linea di bassa marea della scogliera, dal lato del mare aperto (art. 6 della Convenzione), ed infine, se la linea di costa è profondamente incavata e frastagliata, o vi è una frangia di isole nelle immediate vicinanze della costa, si può impiegare il metodo delle linee di base rette che collegano punti appropriati, in genere i punti di massima sporgenza della costa. In questo caso la parte di mare all'interno della linea di base è definito come "acque interne", che possono comprendere golfi, baie, estuari, rade

delle acque territoriali, fino ai confini della zona sulla quale lo Stato membro 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” e della “piattaforma continentale”. Il primo copre un’area che va dalla linea di base fino a 12 miglia nautiche, di cui fanno parte le “acque costiere”, ovvero le acque superficiali situate dalla linea di base fino a un miglio nautico (art. 2, par. 7, della direttiva 2000/60/CE). La seconda può estendersi fino a 200 miglia nautiche dalla linea di base, e la sua istituzione deve essere richiesta dallo Stato costiero. Alcuni Stati, come Croazia, Spagna, Francia, Malta e la stessa Italia¹², hanno stabilito “zone di protezione ecologica” all’interno della zona economica esclusiva, considerate sua attuazione parziale, limitata alla finalità di protezione ambientale. La piattaforma continentale, invece, è composta dal suolo e dal sottosuolo delle aree sottomarine che si estendono oltre il mare territoriale fino all’estensione naturale della massa continentale a una profondità costante di circa 200 metri o, se quest’ultima non si estende così lontano, fino a 200 miglia nautiche dalla linea di base. Sono, invece, escluse dal campo di applicazione della direttiva le acque costiere (cioè, ai sensi dell’art. 2, par. 7, della direttiva 2000/60/CE, le acque superficiali che si estendono dalla linea di base fino a un miglio nautico) cui l’ordinamento nazionale applica la pianificazione dello spazio terrestre, purché ciò sia espresso nei piani di gestione dello spazio marittimo.

Parimenti sono escluse dall’ambito di applicazione della direttiva le attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale.

Tale atto normativo impone agli Stati membri di designare una o più autorità competenti per la sua attuazione (art. 4 della direttiva), che possono anche non essere competenti per l’elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, ma fungere da organo di coordinamento per altre autorità competenti (in tal caso l’allegato alla direttiva richiede che lo Stato membro fornisca l’elenco di queste ultime e l’indicazione delle relazioni istituzionali create per garantire il coordinamento). A questo proposito, la Commissione europea ha sottolineato che sarebbe vantaggioso identificare un unico ente responsabile del procedimento (“*a one-stop-shop*”¹³).

e porti, e sulle quali lo Stato ha sovranità piena. Cfr. T. SCOVAZZI (a cura di), *La linea di base del mare territoriale*, Milano, 1986.

¹² L. 8 febbraio 2006, n. 61. Sul tema: G. CATALDI, *L’Italia e la delimitazione degli spazi marini. Osservazioni sulla prassi recente di estensione della giurisdizione costiera*, in *Rivista di Diritto internazionale*, n. 3/2004, p. 621 ss.; U. LEANZA, *L’Italia e la scelta di rafforzare la tutela dell’ambiente marino: l’istituzione di zone di protezione ecologica*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 2/2006, p. 3309 ss.; L. PISCHEDDA, *Prime note sulla legge 8 febbraio 2006 n. 61 di istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale*, in *Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, 2006, p. 14 ss.; G. ANDREONE, *La zona ecologica italiana*, in *Il Diritto marittimo*, n. 1/2007, p. 3 ss.

¹³ Comunicazione della Commissione 17 dicembre 2010, n. 771.

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

La fase istruttoria deve necessariamente tenere conto di alcuni elementi segnalati come rilevanti nella direttiva (art. 4, paragrafo 5, e art. 6 della direttiva), tra cui le particolari caratteristiche della regione marina, le attività esistenti, accanto alle attività e agli usi futuri e al loro impatto sull'ambiente, le risorse naturali, gli aspetti economici e sociali di tali usi e attività, gli aspetti relativi alla sicurezza.

La direttiva indica come momento essenziale del procedimento di pianificazione marittima la consultazione e la partecipazione delle autorità competenti, degli operatori economici e del pubblico interessato, a fini di trasparenza e per ottenere completa conoscenza della situazione di fatto e degli interessi, anche confliggenti, coinvolti. Per questo è necessario, secondo la direttiva (art. 9), che sia data informazione a tutte le parti interessate dell'avvio del procedimento e che esse siano consultate in una fase iniziale dello sviluppo di piani territoriali marittimi, quando possono influenzare la decisione finale. Una volta che i piani siano stati ultimati, gli Stati membri devono assicurare che siano accessibili dai soggetti interessati, dalle autorità competenti, e dalla popolazione interessata.

I piani di gestione dello spazio marittimo devono, poi, essere revisionati periodicamente almeno ogni dieci anni (art. 6 della direttiva).

La direttiva indica anche alcuni elementi rilevanti sul piano non solo procedimentale ma sostanziale. In primo luogo, in sede di elaborazione e attuazione della pianificazione dello spazio marittimo, si devono tenere in considerazione gli aspetti economici, sociali e ambientali applicando, come anticipato, un approccio ecosistemico.

In secondo luogo, la pianificazione deve cercare di promuovere la coesistenza di attività e usi e, solo ove opportuno, deve predisporre un'adeguata ripartizione dello spazio marittimo tra di essi (art. 5, par. 1, della direttiva). La direttiva (art. 8) indica, a fini esemplificativi, un elenco di attività, usi e interessi possibili: acquacoltura, pesca, impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati, produzione di energia da fonti rinnovabili, trasporto marittimo, addestramento militare, conservazione della natura e di specie naturali e zone protette, estrazione di materie prime, ricerca scientifica, cavi e condutture sottomarini, turismo e patrimonio culturale sottomarino.

Rientra nella discrezionalità degli Stati membri determinare come i diversi obiettivi, dello sviluppo sostenibile dei settori energetici, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura, del turismo, dell'estrazione delle materie prime, e la tutela dell'ambiente, si riflettono e trovano riscontro nei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5 della direttiva).

Si promuove, inoltre, la collaborazione tra gli Stati membri che condividono un bacino marino, sottolineando che è opportuno che si consultino e coordinino i loro piani e collaborino con le autorità dei Paesi terzi responsabili nella regione marina interessata (art. 11 della direttiva). Gli Stati membri, in ogni caso, devono inviare agli altri Stati membri interessati copia dei piani di gestione (art. 14 della direttiva).

Un altro punto fondamentale è la necessità che la pianificazione marittima tenga conto delle interazioni terra-mare, cercando coerenza fra strategie e piani marittimi e terrestri. A questo fine, gli Stati membri, secondo la direttiva (art. 6), possono ricorrere al procedimento di gestione integrata delle zone costiere. Si tratta di un procedimento di cui la raccomandazione 2002/413 ha auspicato l'adozione. Secondo tale raccomandazione, gli Stati membri dovrebbero, in collaborazione con le autorità regionali e le organizzazioni interregionali, sviluppare una strategia nazionale o diverse strategie, per attuare alcuni principi guida per la gestione integrata della zona costiera. Questi ultimi consistono nella considerazione di una prospettiva tematica e geografica ampia e a lungo termine, che tenga conto del principio di precauzione e dei bisogni delle generazioni presenti e future. La gestione delle coste deve, poi, essere "adattativa", ovvero suscettibile di essere modificata nel tempo, sulla base di nuovi problemi e conoscenze. Essa dovrebbe ricercare soluzioni specifiche per questioni specifiche locali. Nella prospettiva di tutela ambientale è previsto come obiettivo da perseguire con la gestione integrata delle zone costiere il rispetto degli ecosistemi. Un elemento centrale, richiesto dalla raccomandazione, è il coinvolgimento di tutte le parti interessate, tra cui, oltre agli operatori economici, alle organizzazioni che rappresentano i residenti delle zone costiere, alle organizzazioni non governative e al settore delle imprese, gli enti amministrativi competenti a livello nazionale, regionale e locale: tra essi, secondo la raccomandazione, dovrebbero esservi collegamenti appropriati al fine di migliorare il coordinamento di varie politiche esistenti.

In materia di gestione integrata delle zone costiere vi è anche il Protocollo di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere del Mar Mediterraneo del 2008. In esso si afferma che l'obiettivo principale della gestione integrata delle zone costiere è di facilitare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere, garantendo che l'ambiente e i paesaggi siano presi in considerazione in armonia con lo sviluppo economico, sociale e culturale. Per questo fine gli Stati parte (tra cui l'Italia, e gli Stati membri dell'Unione europea in seguito alla ratifica da parte dell'Unione nel 2010) devono assicurare il coordinamento istituzionale, se necessario attraverso organismi o meccanismi appropriati, al fine di evitare approcci settoriali, e organizzare un adeguato coordinamento tra le varie autorità competenti per le parti marine e quelle terrestri delle zone costiere.

Gli Stati membri hanno dovuto attuare la direttiva facendo entrare in vigore entro il 18 settembre 2016 le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva; i piani di gestione dello spazio marittimo dovranno, invece, essere approvati entro il 31 marzo 2021.

Gli Stati membri hanno discrezionalità per quanto concerne la definizione del formato e del contenuto dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 4 della direttiva), e relativamente alla loro estensione e copertura (art. 2, par. 3, della direttiva).

3. L'attuazione italiana: il d.lgs. n. 201/2016 e le linee guida per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo

Il d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 è la trasposizione nazionale della direttiva sulla pianificazione marittima. Tale atto normativo individua l'autorità competente e disciplina il procedimento di pianificazione marittima. Completano le sue previsioni linee guida, cui il decreto (art. 6, comma 2) ha assegnato il compito di fissare indirizzi e criteri per redigere piani di gestione dello spazio marittimo, e il compito di identificare le aree marittime per la loro applicazione, insieme alle aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare. Tali linee guida sono state adottate, dopo aver acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, da un "Tavolo interministeriale di coordinamento sulla pianificazione dello spazio marittimo", costituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri da rappresentanti di diversi ministeri¹⁴. Esse sono, infine, state approvate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 1° dicembre 2017.

Le linee guida hanno suddiviso le acque marine pianificabili in diverse aree marittime, che dovranno ognuna essere oggetto di un diverso piano di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 201/2006). Si tratta di tre aree marittime: il Mare Mediterraneo occidentale, il Mare Adriatico, il Mar Ionio insieme al Mare Mediterraneo centrale (cap. 13 delle linee guida). Esse corrispondono alle tre sottoregioni marine¹⁵ del Mare Mediterraneo individuate dal d.lgs. n. 190/2010 (art. 3, comma 1, lett. d),

¹⁴ In particolare, in tale Tavolo designano un proprio rappresentante il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, il Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo, il Ministero della difesa, il Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica, il Ministero della salute, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del Consiglio dei ministri e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il Tavolo è presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁵ Va notato che il d.lgs. n. 201/2016 prevedeva che le linee guida fossero definite per ogni sottoregione marina, all'interno delle quali si sarebbero dovute individuare le aree marine di riferimento per la pianificazione marittima: "il Tavolo interministeriale di coordinamento, sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, definisce per ogni sottoregione marina le linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la

attuativo della sopra menzionata direttiva 2008/56/CE in materia di strategia per l'ambiente marino, in modo da poter utilizzare i dati già a disposizione. Ciascuna area marittima copre un'estensione su cui si proiettano interessi e competenze di diverse Regioni: Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna per l'area marittima del Mare Mediterraneo occidentale; Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia per l'area marittima del Mare Adriatico; Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia per l'area del Mar Ionio e del Mare Mediterraneo centrale.

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

Le linee guida individuano anche le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare: si tratta dell'ambito territoriale dei comuni costieri e di specifici ambiti da definire nei piani di gestione, tenendo conto della presenza di diversi elementi rilevanti (bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi significativi in relazione agli assetti costieri, aree naturali protette, marine e terrestri, siti UNESCO, tratti costieri caratterizzati da elevati valori scenici e panoramici, infrastrutture marino-costiere come le aree portuali). Le linee guida forniscono indicazioni anche sul contenuto dei piani di gestione dello spazio marittimo, ulteriori rispetto a quelle date dalla direttiva, sopra esaminate, che sono riproposte testualmente nel d.lgs. n. 201/2016.

Innanzitutto, si chiarisce che uno dei contenuti del piano di gestione dello spazio marino è l'individuazione di tutte le aree che per qualsivoglia motivo siano vincolate ad uso esclusivo e su cui non vi sarà sovrapposizione di più settori di interesse sulle stesse. Il piano quindi deve indicare lo spazio marittimo su cui sono stati dati in concessione diritti di esclusiva, specificandone la durata.

A questo riguardo, le linee guida risolvono il problema della tutela dell'affidamento per gli usi "acquisiti". Esse prevedono che in sede di prima approvazione, e successivamente in sede di revisione, devono essere indicate le autorizzazioni di infrastrutture per l'approvvigionamento energetico e i titoli minerari rilasciati o in corso di rilascio, e per ciascuno dei titoli minerari di prospezione ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi il piano deve recepire la durata massima, comprensiva delle proroghe previste per legge.

predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo e l'individuazione delle aree marittime di riferimento" (art. 6, comma 2). Il Tavolo interministeriale di coordinamento, tuttavia, ha ritenuto di stabilire che le aree marine coincidano con le sottoregioni marine e che le linee guida si applichino a tutte le aree marittime, dunque a tutte le sottoregioni marine (capp. 10 e 13).



In secondo luogo, il piano deve declinare gli obiettivi da perseguire e individuare misure ed azioni utili, prevedendo indicatori per effettuare il monitoraggio.

Quanto agli obiettivi da perseguire, oltre a quelli indicati dalla direttiva sulla pianificazione marittima, riproposti dal decreto legislativo attuativo, le linee guida indicano quelli ambientali di cui alla direttiva 2008/556/CE, adottati ai sensi del d.lgs. n. 190/2010 dal d.m. 17 ottobre 2014, e gli obiettivi indicati nella Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile di cui all'art. 3 della l. n. 221/2015. Inoltre, le linee guida affermano che potranno essere individuati altri obiettivi estrapolandoli da piani e programmi esistenti (cap. 11), e ne indicano altri (cap. 3), tra cui alcuni¹⁶ riguardanti le aree terrestri, dando così evidenza al fatto che nella pianificazione marittima forti sono le connessioni tra terra e mare.

Il piano di gestione dello spazio marittimo dovrà, poi, tenere conto di eventuali specifiche destinazioni funzionali indicate dagli organi del Dicastero della difesa, alla luce delle previsioni contenute nel Titolo VI (Limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa) del decreto legislativo n. 66/2010.

Inoltre, si afferma che la pianificazione deve tenere conto di tutti gli aspetti relativi alla sicurezza degli usi civili e produttivi del mare e delle attività che vi si svolgono. Tra questi, la vigilanza a tutela degli interessi marittimi e delle attività marittime ed economiche nazionali, la sorveglianza per la prevenzione dell'inquinamento e le procedure di risposta operativa agli inquinamenti, la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e delle attività minerarie *off-shore*, le attività di polizia del mare e di polizia mineraria.

Passando all'esame dei profili procedimentali, il decreto legislativo ha individuato un'unica autorità competente per l'attuazione della direttiva, in linea con le sollecitazioni della Commissione europea sopra ricordate: si tratta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 8). Esso è il soggetto responsabile per l'attuazione della direttiva 2014/89/UE nei confronti dell'Unione, pertanto è tenuto ad inviare alla Commissione europea il materiale esplicativo sull'attuazione della direttiva e copia dei piani di gestione dello spazio marittimo, come anche i loro aggiornamenti.

Tale Ministero, inoltre, è responsabile del procedimento di pianificazione marittima. Pertanto, nell'ambito della cooperazione transfrontaliera è il soggetto interlocutore con gli altri Stati interessati, cui è tenuto ad inviare copia dei piani di gestione e loro aggiornamenti. Esso, poi, cura l'istruttoria del procedimento: in primo luogo, si occupa dell'acquisizione dei dati necessari per la pianificazione, dati fisici marini, dati

¹⁶ In particolare: il contenimento dei fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa, la promozione della qualità progettuale degli interventi di ampliamento o adeguamento delle aree portuali, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici, la salvaguardia e valorizzazione del patrimonio non solo sommerso, ma anche archeologico, storico-architettonico (manufatti isolati quali fari e torri, antiche strutture per la lavorazione del pescato - tonnare e simili -, nuclei e centri storici, edilizia rurale e sistemazioni agrarie storico-tradizionali, chiese e cappelle votive, ecc.) e paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità.

ambientali, dati sociali ed economici relativi alle zone marine, che entrano nel sistema informativo per l'attività di pianificazione dello spazio marittimo di cui il Ministero coordina la definizione, la gestione e l'aggiornamento. In secondo luogo, assume il ruolo di interlocutore anche nei confronti del pubblico interessato e delle amministrazioni coinvolte. È, infatti, tenuto ad assicurare la consultazione e la partecipazione attiva del pubblico nei procedimenti di elaborazione e di riesame delle proposte dei piani di gestione, consentendo a chiunque l'accesso ai documenti e alle informazioni in base ai quali sono state elaborate le proposte dei piani di gestione, pubblicando sul proprio sito istituzionale le proposte dei piani di gestione e una scheda di sintesi che riporti i preesistenti atti di pianificazione e di gestione degli spazi marittimi; ricevendo le osservazioni e i pareri; pubblicando i piani di gestione approvati sul proprio sito istituzionale, unitamente a una dichiarazione di sintesi nella quale si dà conto delle considerazioni che sono state alla base dell'approvazione dei piani di gestione, comprese le informazioni sulla partecipazione del pubblico.

Il Ministero è, infine, tenuto a curare, con il supporto del Comitato, il monitoraggio dello stato di attuazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, e a relazionare annualmente al Parlamento in merito alle attività svolte per il conseguimento degli obiettivi fissati nel d.lgs. n. 201/2016.

L'elaborazione dei piani di gestione è, invece, di competenza del Comitato tecnico delineato nell'articolo 7, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Quest'ultimo, nominato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, è composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti nel procedimento (tre rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente; due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico; due rappresentanti del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo) e da un rappresentante della Regione o delle Regioni appartenenti all'area marina oggetto del piano, designati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni. Al Comitato tecnico, inoltre, partecipa, in qualità di osservatore, un rappresentante del Ministero della difesa. Inoltre, alle riunioni del Comitato tecnico possono partecipare, in qualità di osservatori, i rappresentanti di altre amministrazioni, ogni qualvolta siano trattate le tematiche di competenza delle stesse. Il decreto prevede, poi, che alle riunioni del Comitato possono essere invitati a partecipare rappresentanti di enti ed istituti di ricerca, di associazioni riconosciute e di categoria.

Il procedimento per l'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo è disciplinato per alcuni aspetti dal d.lgs. n. 201/2006, che poi rinvia alle linee guida. Della disciplina in esse indicata il legislatore si è assicurato l'efficacia prevedendo che il Tavolo interministeriale di coordinamento debba verificare che il piano sia stato elaborato nel loro rispetto, prima che esso venga approvato.

Le linee guida indicano la scansione delle fasi procedurali, ma qualche precisazione si rende necessaria per l'esigenza di coerenza tra il loro contenuto e quello del decreto legislativo, nonché con il d.lgs. n. 152/2006 contenente la disciplina della valutazione ambientale strategica.

Innanzitutto, mentre il decreto legislativo prevede che il piano di gestione dello spazio marittimo includa la valutazione ambientale strategica e la valutazione di incidenza, "ove previste" (art. 5, comma 2), le linee guida stabiliscono che in ogni caso, per la natura dei suoi contenuti, esso dovrà essere sottoposto a procedimento di VAS (cap. 14), che garantisce l'applicazione dell'approccio ecosistemico. In effetti, trattandosi di un piano elaborato anche per i settori della pesca, energetico, dei trasporti e turistico, esso rientra in ogni caso nell'ambito applicativo della VAS (ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006). Il procedimento di VAS va avviato simultaneamente al processo di formazione del piano (cap. 18). Al fine di analizzare la scansione procedimentale, di seguito si riportano le fasi indicate nel testo del cap. 18 delle linee guida: "a) avvio simultaneo del processo di costruzione del piano e della procedura di VAS, sulla base di un documento preliminare che inquadrerà il contesto ambientale, cosa il piano si propone di fare (obiettivi), le potenziali misure che intende adottare, i soggetti amministrativi che per le proprie competenze, direttamente o indirettamente, possano essere interessati dal piano; b) consultazione con i soggetti competenti di cui sopra (anche transfrontaliero), anche ai fini VAS; c) redazione della bozza di proposta di piano e della documentazione richiesta dalle procedure di VAS e di VInCA; d) attestazione di corrispondenza ai sensi del decreto legislativo n. 201/2016, art. 5, comma 5; e) consultazione pubblica, anche transfrontaliera; f) valutazione ai fini VAS e VInCA – pronuncia del parere motivato; g) redazione proposta finale di piano; h) approvazione e pubblicazione del piano, e di tutta la documentazione prevista ai fini VAS; i) attuazione del piano e del piano di monitoraggio; j) reportistica".

La prima fase del procedimento consiste nella predisposizione di un documento preliminare, che deve inquadrare il contesto ambientale, gli obiettivi del piano, le potenziali misure che intende adottare, e, infine, le amministrazioni interessate e i Paesi limitrofi. Accanto a tale documento si redigerà il "rapporto preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano" indicato dall'art. 13 del d.lgs. n. 152/2006 come documento di partenza per il procedimento di VAS. In seguito si svolge la consultazione con le amministrazioni interessate e gli Stati limitrofi. Ai fini della VAS, questa fase di consultazione coinvolge il Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare e gli altri soggetti pubblici competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale, e si deve concludere entro novanta giorni dall'invio del rapporto preliminare ai soggetti consultati. Segue la redazione della bozza di proposta di piano, contenente il rapporto ambientale per la VAS. Le linee guida indicano come fase seguente l'attestazione di corrispondenza con il processo di pianificazione definito nelle linee guida da parte del Tavolo

interministeriale di coordinamento; tuttavia, questa pare che sia opportuno sia svolta successivamente, dopo la redazione della proposta finale di piano e prima della sua approvazione: la verifica, infatti, pare che debba avere ad oggetto l'intero svolgimento del procedimento.

Una volta definita la bozza di proposta di piano, si apre la fase di consultazione pubblica, anche transfrontaliera.

La bozza di proposta di piano, dunque, è comunicata al Ministero per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare, ed è pubblicato il relativo avviso sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 152/2006. Dal quel momento decorrono i sessanta giorni entro i quali chiunque può presentare proprie osservazioni in forma scritta, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi, per il procedimento di VAS.

Parallelamente a questa consultazione, che ha ad oggetto aspetti ambientali, rilevanti per la VAS, si svolge la consultazione ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 201/2016. Tale articolo prevede che per consentire la conoscenza del procedimento da parte del pubblico, il Ministero per le infrastrutture e i trasporti, come sopra ricordato, sia tenuto a pubblicare sul proprio sito istituzionale la proposta di piano di gestione e a consentire a chiunque di accedere ai documenti e alle informazioni utilizzate nel procedimento. La documentazione è trasmessa dal Ministero anche alle amministrazioni centrali e periferiche, agli enti territoriali competenti per territorio e agli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione, che, pur non essendovi un preciso obbligo in tal senso, possono pubblicarla sui rispettivi siti istituzionali. Le linee guida, a questo riguardo, rimarcando che il sito web dedicato alla pianificazione dello spazio marittimo a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è elemento centrale per assicurare la partecipazione al procedimento, elencano anche altri possibili metodi, quali l'e-mail diretta a persone interessate, comunicati stampa, media locali, newsletter o blog sull'argomento, siti web delle amministrazioni, riunioni e sessioni periodiche, e consultazione con i Paesi confinanti (punto 6 delle linee guida). La consultazione dei Paesi confinanti, in particolare, può avvenire attraverso tavoli di consultazione, anche nel contesto di progetti europei di cooperazione, o all'interno di accordi di programma, oppure utilizzando strutture di cooperazione istituzionali, come il *Mediterranean Advisory Council* nel settore della pesca o la Commissione Generale della Pesca Marittima.

Dalla pubblicazione da parte del Ministero per le infrastrutture e i trasporti della proposta di piano sul proprio sito istituzionale decorre il termine di novanta giorni entro il quale chiunque può presentare osservazioni o pareri in forma scritta, che saranno, poi, trasmesse al Comitato tecnico, il quale deve tenerne conto.

Accanto al coinvolgimento delle parti economiche e sociali interessate, è auspicata dalle linee guida (cap. 1) la partecipazione di tutte le strutture centrali competenti, interessate (“direttamente e/o

indirettamente”, sottolineano le linee guida) agli usi del mare – ma i Ministeri coinvolti già trovano rappresentanza nel Comitato tecnico –, e delle strutture competenti per la pianificazione territoriale o settoriale di livello nazionale, regionale e locale, che insistono sulle aree limitrofe alle zone oggetto di pianificazione, e che, direttamente o indirettamente, incidono sulla pianificazione marittima o la cui attività è incisa da quest’ultima. Questo aspetto è molto importante perché l’aver collocato il procedimento di pianificazione marittima in sede statale fa sorgere il problema del coinvolgimento degli enti territoriali minori. Infatti, il secondo dei principi dell’approccio ecosistemico elaborati dalla conferenza delle parti della Convenzione sulla diversità biologica, richiede che la gestione sia decentralizzata al livello appropriato più basso, ovvero più vicino al territorio. Questo, secondo le linee guida esplicative di tali principi¹⁷, perché più la gestione è vicina all’ecosistema, maggiore sarà la responsabilità e la partecipazione, garantendo maggiore efficienza, efficacia ed equità. Questo non significa che sia sempre necessario che il potere decisionale sia allocato al livello più basso, ma che, laddove ciò non sia possibile o opportuno, la gestione dovrebbe coinvolgere tutte le parti interessate e bilanciare gli interessi locali con l’interesse pubblico più ampio. Peraltro, il coinvolgimento degli enti territoriali minori potrebbe migliorare la considerazione delle interazioni terra-mare nell’elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo. E in questo senso l’applicazione del principio di sussidiarietà è stato auspicato dalla raccomandazione sulla gestione integrata delle zone costiere dell’Unione europea del 2002. La disciplina nazionale non prevede un obbligatorio coinvolgimento dei Comuni, attraverso il meccanismo della rappresentanza in seno al Comitato tecnico oppure attraverso la previsione di intese¹⁸: essi hanno solo la possibilità di partecipare al procedimento. Le Regioni, invece, sono rappresentate all’interno del Comitato tecnico.

Quindi, il Ministro per l’ambiente e la tutela del territorio e del mare svolge le attività istruttorie per la VAS, acquisendo e valutando tutta la documentazione, le osservazioni presentate, e gli esiti delle consultazioni transfrontaliere, ed esprime il proprio parere motivato, entro novanta giorni dalla scadenza del termine per presentare le osservazioni nel procedimento di VAS.

Tenendo conto delle risultanze del parere motivato reso in sede di VAS dal Ministero per l’ambiente e la tutela del territorio e del mare, delle consultazioni transfrontaliere e delle osservazioni presentate nel

¹⁷ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *The Ecosystem Approach, (CBD Guidelines)*, Montreal, 2004, cit.

¹⁸ Quando era assente la disciplina sulla pianificazione marittima, si era sostenuta la necessità di un’intesa tra Stato, Regioni ed enti locali per la localizzazione di opere sia nel mare territoriale sia nella piattaforma continentale, in forza del principio di leale cooperazione: infatti, in presenza di rilievo urbanistico-edilizio delle opere a mare per il territorio comunale, sarebbero configurabili poteri urbanistici comunali, pur non esclusivi e non comportanti la necessità di concessione edilizia non trattandosi di opere sul territorio comunale. Così F. ROVERSI-MONACO - G. CAIA, *Opere a mare e poteri urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3-4/1988, p. 513 ss.

procedimento di pianificazione al Ministero per le infrastrutture e i trasporti, viene redatta la proposta finale di piano.

La proposta di piano deve, quindi, essere inviata al Tavolo interministeriale di coordinamento, che deve verificare la corrispondenza del procedimento seguito per l'elaborazione del progetto di piano con quello previsto dalle linee guida.

A questo punto il procedimento delineato dalle linee guida deve essere integrato da quanto previsto dal d.lgs. n. 201/2016, il quale prevede che debba essere acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Infine, il piano di gestione dello spazio marittimo è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 5, comma 5).

Le considerazioni che sono state alla base dell'approvazione dei piani di gestione e le informazioni sulla partecipazione del pubblico sono indicate nella dichiarazione di sintesi dell'autorità, pubblicata insieme ai piani di gestione approvati, a fini di trasparenza e per consentirne l'eventuale sindacato in sede giurisdizionale.

Come richiesto dalla direttiva europea, il procedimento di pianificazione marittima comprende anche le fasi del monitoraggio e degli aggiornamenti del piano. Modalità e tempistiche per queste attività sono definite nelle linee guida (art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 201/2016), fermo restando che al procedimento di aggiornamento si applicano le disposizioni in materia di partecipazione del pubblico previste per l'adozione del piano (art. 9, comma 6).

Quanto al monitoraggio, le linee guida (cap. 24) stabiliscono che il piano dovrà indicare tra i suoi contenuti procedure ed indicatori per il monitoraggio, il controllo e la misurazione dei risultati. L'attività di monitoraggio sarà svolta dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti, con il supporto del Comitato tecnico, che è tenuto ad informare annualmente il Tavolo interministeriale di coordinamento dell'attuazione del piano. Il Ministero dovrà pubblicare sul sito web i report annuali sull'attuazione dei piani di gestione degli spazi marittimi.

Con riguardo agli aggiornamenti, le linee guida (cap. 26) prevedono che il piano abbia una durata di dieci anni, ma sono possibili revisioni prima di questo termine nel caso risulti necessario in presenza di variazioni significative per la realizzazione dei piani di gestione, registrate in sede di monitoraggio o nel caso di eventi, come la modifica delle linee guida. La decisione di avviare la revisione del piano può essere assunta sia dal Comitato tecnico sia dal Tavolo interministeriale di coordinamento.

4. Criticità e questioni aperte

La nuova disciplina prevista dal d.lgs. n. 201/2016 e dalle linee guida per i piani di gestione dello spazio marittimo, apre alcune questioni.

In primo luogo, quella delle relazioni tra piano di gestione dello spazio marittimo e concessioni per l'occupazione o l'uso esclusivo del demanio marittimo, di zone di mare territoriale¹⁹ e della piattaforma continentale per fini diversi dalla ricerca e coltivazione di idrocarburi²⁰, come anche quella delle relazioni tra piano di gestione dello spazio marittimo e permessi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi²¹, e permessi per la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche²². Pare che l'unica lettura possibile per garantire, come richiesto dal diritto europeo, l'efficacia giuridica del piano di gestione, sia quella per la quale il piano di gestione è vincolante rispetto al rilascio di concessioni, con la conseguente illegittimità di quelle in contrasto con quanto previsto dal piano. Al riguardo, però, le previsioni delle linee guida sembrano indicare solo un'attività di recepimento di concessioni già rilasciate, sia in prima applicazione sia in fase di revisione del piano.

In secondo luogo, vi è la problematica del rapporto tra piano di gestione dello spazio marittimo e gli altri piani e programmi capaci di avere effetti sul suo medesimo ambito applicativo. Essi sono numerosi, e se ne trova un elenco nelle linee guida, nell'allegato 4 ("Il quadro del sistema di pianificazione nazionale e regionale/locale in Italia").

¹⁹ Ai sensi dell'art. 36 del codice della navigazione (R.D. n. 327/1942), "l'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo". Le amministrazioni competenti al rilascio delle concessioni sono: lo Stato, se le concessioni hanno ad oggetto l'approvvigionamento di fonti di energia o i porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, e le aree demaniali marittime di preminente interesse nazionale escluse dalla delega alle Regioni ad opera del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995 (ai sensi degli artt. 104, comma 1, lett. pp e s, e 105, comma 2, lett. l, del d.lgs. n. 112/1998); i Comuni per le concessioni non di competenza statale (ai sensi dell'art. 105, comma 2, lett. l, del d.lgs. n. 112/1998, che le attribuiva alla competenza regionale; poi l'art. 43 del d.l. n. 96/1999 le ha attribuite ai Comuni).

²⁰ Ai sensi dell'art. 2, comma 5, della l. n. 613/1967, che rinvia al codice della navigazione.

²¹ Ai sensi degli artt. 3, 6 e 9, della l. n. 9/1991, sono rilasciati dal Ministero dello sviluppo economico.

²² Ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 22/2010, sono rilasciati dal Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale, per l'istruttoria e per il controllo sull'esercizio delle attività della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche - Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse.

Tra i piani che la pianificazione marittima dovrà considerare vi sono²³ i piani regolatori portuali²⁴, i piani paesaggistici, i piani regionali di gestione del demanio marittimo e di zone di mare territoriale²⁵ adottati da alcune Regioni come forma attuativa, in assenza di disciplina statale, della gestione integrata della zona costiera²⁶, 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).

In prima applicazione, stabilisce il d.lgs. n. 201/2016, 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 del piano.

²³ Vi rientrano, oltre a quelli che saranno indicati di seguito nel testo: 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 del distretto idrografico, il piano di gestione per la pesca.

²⁴ Per una ricostruzione: M.R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, cit.

²⁵ Essi sono di competenza regionale ai sensi dell'art. 70, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 112/1998 (che si riferisce a compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere) e dell'art. 89, comma 1, lett. h, del d.lgs. n. 112/1998 (che si riferisce alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri). Si tratta di strumenti di pianificazione degli usi del demanio marittimo costiero da parte della Regione, che vincolano il rilascio delle concessioni, predisposti ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 400/1993, il quale prevede che le Regioni predispongano, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei Comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi. Sul tema: A. MAESTRONI, *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. amb.*, n. 6/2003, p. 963 ss.; A. BELLESI - E. NESI - R. RIGHI - L. TOSELLI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie locali. Alla ricerca di una difficile sintesi*, Roma, 2013; M. DE BENEDETTO - F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 1, p. 29 ss.

²⁶ Sul tema: S. AMOROSINO, *Tutela e amministrazione delle coste: competenze e problemi*, in *Foro amm.*, 1975, p. 312 ss.; N. GRECO, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980; IDEM, *Proprietà pubblica e gestione delle coste*, Roma, 1973; IDEM (a cura di), *La gestione integrata delle coste: pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, Milano, 1990; IDEM, *Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare*, in *Diritto dei trasporti*, n. 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*, n. 3/2007, p. 847 ss.; P. BIONDINI, N. GRECO, *Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle regioni italiane*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 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; N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, 2010; E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2011, p. 39 ss.; M.R. SPASIANO, *L'uso del demanio costiero nell'ordinamento interno: aspetti di diritto amministrativo*, in IDEM (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013; M. DE BENEDETTO, F. DI LASCIO, *op. cit.*; F. FRACCHIA, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Dir. ec.*, n. 28/87/2015, p. 241 ss.



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). Questa previsione risolve la problematica del rapporto fra piani, sancendo 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”.

Il rapporto di prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo sugli altri piani, tuttavia, rende necessaria una collaborazione tra livelli istituzionali. Molto opportunamente, dunque, le linee guida (cap. 2) affermano che il Comitato tecnico debba assicurare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, l'effettività della copianificazione Stato-Regioni qualora il processo pianificatorio incida su materia su cui queste ultime hanno competenza legislativa esclusiva (come la pesca, il turismo, l'acquacoltura) o concorrente (tra cui, per esempio, governo del territorio, porti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali): in tali casi il Comitato deve adottare la propria decisione all'unanimità o con il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni.

Una rilevante questione è il ruolo attribuito ai Comuni nella pianificazione marittima. Dal punto di vista procedimentale, come sopra esaminato, il legislatore non ha ritenuto di prevedere intese con tali enti, che possono solamente partecipare al procedimento. Il d.lgs. n. 201/2016, però, contiene una disposizione che consente di ritenere che ad essi sia stata attribuita una rilevanza non marginale. Infatti, si stabilisce, riprendendo testualmente quanto disposto dalla direttiva, 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 europea²⁷, 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 non 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

²⁷ *Legal aspects of maritime spatial planning. Summary report*, 2008, cit., p. 1.

nonostante, un possibile approccio per attuare la pianificazione marittima, seguito dalla Germania, consiste proprio nell'estendere l'ambito applicativo della pianificazione urbanistica al mare.

Nel nostro ordinamento i piani urbanistici, come affermato dalla giurisprudenza e dalla dottrina nazionali²⁸, possono avere ad oggetto il mare territoriale, “in quanto scopo o completamento delle opere poste sul territorio in prossimità e in relazione ad esso”²⁹; il potere urbanistico del Comune non è, infatti, 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 comunale³⁰. Il d.lgs. n. 201/2016 chiarisce, al riguardo, che l'oggetto della pianificazione può essere solo quella parte di mare territoriale che è vicino alla costa, corrispondente alle acque costiere (che si estendono fino a un miglio nautico dalla linea di base per la misurazione del mare territoriale): solo fino a quella estensione è possibile la pianificazione urbanistica.

Inoltre, i piani di gestione dello spazio marittimo devono anche 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 (cap. 13 delle linee guida).

La continuità nella pianificazione dal suolo al mare, che richiede coerenza fra strategie e piani marittimi e terrestri, richiede però anche la congruenza dei piani terrestri con i piani marittimi, e questo appare come il principale aspetto critico dell'attuazione della nuova disciplina, non essendovi nelle leggi regionali sul governo del territorio idonea considerazione di questo aspetto.

Un punto problematico della nuova funzione di pianificazione marittima è rappresentato dalla clausola di invarianza finanziaria, più volte ribadita nel testo del decreto. Per le attività svolte dal Comitato tecnico, infatti, si prevede (art. 7, comma 4) che esso si avvalga delle strutture e delle risorse umane delle amministrazioni che lo compongono e del supporto tecnico scientifico di esperti indicati dalle stesse, ma solamente a titolo gratuito. Ai componenti del Comitato ed agli osservatori che partecipano alle riunioni non spettano gettoni di presenza, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati. Infatti, ribadisce l'articolo (art. 7, comma 6), dalla costituzione e dall'attività del Comitato non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Dunque, le amministrazioni interessate devono

²⁸ C.M. IACCARINO, voce *Comune*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, pp. 185-186; A. ANDREANI, *Note in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale e sulla piattaforma continentale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1969, p. 440; F. ROVERSI-MONACO - G. CAIA, *op. cit.*, pp. 521-522, 530, che sottolineano la non esclusività dei poteri dell'autorità marittima in ordine alle opere a mare.

²⁹ TAR Emilia-Romagna, 29 aprile 1982, n. 224, richiamato *ivi*, p. 520.

³⁰ TAR Toscana, 20 settembre 1984, n. 1101, richiamato *ibidem*.

costituire e garantire l'operatività del Comitato con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Una possibile fonte di finanziamento per tali attività è attualmente costituita dai fondi messi a disposizione dall'Unione europea per specifici progetti di cooperazione e di ricerca. In prospettiva *de jure condendo*, poi, si potrebbe ipotizzare una tassazione delle attività private svolte in base a provvedimenti permissivi emanati sulla base del piano, destinata a finanziare le attività di pianificazione marittima.

La nuova dimensione giuridica e istituzionale della pianificazione dello spazio marittimo, infine, apre nuovi scenari sull'inquadramento della dibattuta natura giuridica del mare territoriale, così come di quella della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva. Infatti, pare che la nuova disciplina vada nel senso di un riconoscimento del carattere di demanialità del mare territoriale, anche se tale riconoscimento non si ha sul piano del diritto positivo.

Occorre, innanzitutto, muovere dalla possibilità di qualificare il mare territoriale (come anche la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva) come bene in senso giuridico. Secondo autorevole lettura³¹, il mare territoriale non sarebbe un bene in senso giuridico, in quanto non produttivo di utilità e non oggetto di un possibile conflitto di interessi. Tuttavia, la stessa previsione di una pianificazione, volta a risolvere i possibili conflitti tra usi del mare, testimonierebbe il contrario: il mare territoriale (ma così anche la piattaforma continentale e la zona economica esclusiva) non è più concepito dal legislatore come spazio libero in cui le attività sono regolamentate solo per garantirne la possibile convivenza, ma è sia uno spazio limitato, occupabile con strutture non amovibili che vanno localizzate in modo appropriato, sia un patrimonio da preservare in quanto contenente risorse esauribili.

La dottrina maggioritaria³² ha ritenuto che il mare territoriale non sia bene demaniale. Nella visione di Giannini³³, in particolare, il mare territoriale era una *res communis omnium*, all'interno della categoria dei beni di proprietà collettiva. Questo perché ne presentava i tratti tipici, ovvero la limitatezza qualitativa e l'abbondanza quantitativa, illimitata, delle risorse offerte, di cui chiunque poteva liberamente godere attenendosi solo a determinate norme di convivenza dettate dallo Stato.

In quest'ottica, i poteri di regolare le attività umane che vi si svolgono si sono ricondotti all'esercizio della sovranità, estensione della giurisdizione statale spettante sulla terraferma, e funzionale agli interessi della comunità stanziale³⁴.

³¹ U. LEANZA, L. SICO, *op. cit.*, p. 20.

³² M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 39; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, p. 682; F. ROVERSI-MONACO - G. CAIA, *op. cit.*, p. 514; F. MORANDI, *La tutela del mare come bene pubblico*, Milano, 1998.

³³ M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 39.

³⁴ U. LEANZA - L. SICO, *op. cit.*, p. 20.

Al tempo stesso, però, Giannini considerava che quelle porzioni di cosa comune assoggettate a utilizzazioni molteplici e intense (assumendo come esempi i porti o i tratti di mare asserviti ad attività installate sulla riva), che comportassero la necessità di regolare situazioni soggettive degli interessati, non sarebbero più state proprietà collettiva libera.

Tale è la situazione che attualmente si verifica con riguardo al mare territoriale (e alla piattaforma continentale e alla zona economica esclusiva), ove la crescente domanda di utilizzo in esclusiva di sue porzioni lo rende non illimitatamente utilizzabile da chiunque, e conduce alla necessità di un ripensamento della sua natura giuridica³⁵.

Guardando alla disciplina positiva, da un lato essa, come sopra visto, pur non qualificando espressamente il mare territoriale, la piattaforma continentale e la zona economia esclusiva come beni demaniali, ad essi applica un aspetto della disciplina dei beni demaniali, laddove prevede che la loro occupazione e uso debbano essere oggetto di una concessione. Inoltre, a differenza del territorio, su cui lo Stato parimenti esercita poteri sovrani e di governo con la pianificazione, sul mare territoriale non è possibile configurare la proprietà privata.

Dall'altro lato, la disciplina positiva non include il mare territoriale (e la piattaforma continentale e la zona economia esclusiva) tra i beni individuati come demanio marittimo: il codice civile³⁶ indica il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti (art. 822 del codice civile); il codice della navigazione indica le lagune, le foci dei fiumi, i bacini di acqua salmastra o salmastra che almeno durante una parte dell' anno comunicano liberamente col mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (art. 28 del codice della navigazione)³⁷. La mancanza di riconoscimento legislativo del carattere di demanialità non ha, però, impedito alla giurisprudenza di estendere al mare territoriale la disciplina dei beni demaniali³⁸. In particolare, una sezione della Corte di cassazione a sezioni unite³⁹ ha affermato che anche beni non espressamente qualificati dal legislatore come demaniali e non espressamente riservati alla proprietà di enti territoriali, assumono il carattere demaniale e sono soggetti alla disciplina demaniale in virtù della loro funzionalità intrinseca al soddisfacimento di interessi della collettività.

³⁵ In questo senso F. MARTINI, *Mare territoriale e nuovi interessi energetici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 173-174/2011, p. 113.

³⁶ L'argomentazione potrebbe non essere del tutto risolutiva se Giannini, dopo aver mostrato incongruenze nella disciplina codicistica dei beni pubblici, esortava a tenere in poco conto la normazione positiva, per gli equivoci in essa contenuta e da essa generati (M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 32). Tuttavia, la tesi secondo cui i beni demaniali sono tassativamente indicati dal legislatore trova conferma nella giurisprudenza (ad esempio, Corte Cass., 2 giugno 1987, n. 2756).

³⁷ Per una definizione di tali beni si veda A. MAESTRONI, *op. cit.*, pp. 963-966.

³⁸ Secondo Corte cass., 7 marzo 1975, n. 848, "la disciplina dettata dalla legge per i beni demaniali si estende, in quanto compatibile, anche al mare territoriale, quantunque questo non rientri tra tali beni".

³⁹ Corte Cass., SS.UU., 14 febbraio 2011, n. 3665.



Il fine di interesse generale della demanialità è che i *cives* possano usare il bene, che quindi deve essere inalienabile e sul quale non possono configurarsi diritti dei terzi. Questo fine è presente nella disciplina del mare territoriale (e della piattaforma continentale e della zona economica esclusiva), bene rientrante nella categoria della proprietà pubblica collettiva, ma più che come bene comune, si potrebbe oggi ritenere che rientri nella *species* del demanio a uso pubblico. Su di esso, lo Stato esercita i poteri di controllo e di amministrazione attribuiti dal diritto pubblico, al fine di assicurare alla collettività l'accesso al bene e l'uso generale dello stesso, rispetto al quale sono configurabili anche situazioni giuridiche soggettive, in presenza di concessione⁴⁰.

⁴⁰ M.S. GIANNINI, *op. cit.*, pp. 33-34, 47-59; S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, Padova, 2000, p. 4.