

Università degli Studi di Sassari
Dipartimento di Giurisprudenza
Dottorato in Scienze Giuridiche
XXXIV Ciclo

Tesi di Dottorato

La Pianificazione dello Spazio Marittimo

Dottorando:

Fabrizio Madeddu

Tutor:

Prof. Domenico D'Orsogna

Anno Accademico 2020-2021

La Pianificazione dello spazio marittimo

Parte prima

1.1	La pianificazione dello spazio Marittimo: dal libro blu per una politica Marittima integrata (PMI) alla direttiva 2014/89/UE.	3
1.2	La Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio la Direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo	13
1.3	Il Decreto Legislativo 17 ottobre 2016, n. 201. Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo	23
1.4	Le Linee Guida per la predisposizione dei Piani di Gestione dello Spazio Marittimo approvate con il DPCM 1° dicembre 2017	36
1.5	Il processo di Piano e la sua implementazione nell'esperienza italiana.	46

Parte seconda

2.1	Dalla libertà alla territorializzazione: la necessità di pianificare i mari.	63
2.2	Gli obiettivi della pianificazione	68
2.3	Il mare e la frammentazione delle competenze: la necessità di un coordinamento	78
2.4	I portatori di interesse e il coinvolgimento degli stakeholder	85
2.5	I rapporti con gli Stati confinanti	90

Parte terza

3.1	Il processo di costruzione dei Piani di gestione dello spazio marittimo e la loro efficacia giuridica	98
3.2	Rapporti dei Piani di gestione dello spazio marittimo con altri strumenti pianificatori	111
3.3.	Aggiornamento e revisione dei Piani di gestione dello spazio marittimo	118
3.4	Stato di attuazione della pianificazione dello spazio marittimo a livello nazionale ed internazionale	122
3.5	Prospettive e conclusioni	129
	Bibliografia	131
	Sitografia	145

La Pianificazione dello Spazio Marittimo

Parte Prima

1.1 La pianificazione dello spazio Marittimo: dal libro blu per una politica Marittima integrata (PMI) alla direttiva 2014/89/UE.

Il percorso giuridico amministrativo che si è realizzato a livello di Unione Europea per l'introduzione della Pianificazione dello Spazio Marittimo (MSP) nell'ordinamento unionale ha abbracciato un lasso di tempo di quasi dieci anni.

Tale circostanza è di per sé indicativa della complessità dello strumento giuridico, di nuova concezione, e dell'importanza ad esso riconosciuta a livello europeo.

Per comprendere le ragioni della sua introduzione occorre, preliminarmente, affrontare il tema della Politica Marittima Integrata (PMI) dell'Unione Europea, rispetto alla quale la MSP viene qualificata come strumento attuativo.

La PMI è stata oggetto di numerose comunicazioni della Commissione Europea, di un Libro Verde e di un Libro Bianco che, per l'occasione e dato l'argomento, ha assunto la definizione di Libro Blu.

La PMI si sostanzia in un approccio globale a tutte le politiche dell'Unione Europea correlate ai mari; si basa sull'idea che, coordinando l'ampia gamma di attività interconnesse relative agli oceani, ai mari e alle coste, l'Unione possa trarre maggiori rendimenti dal proprio spazio marittimo con un minore impatto sull'ambiente.

La PMI mira, pertanto, a rafforzare la cosiddetta "economia blu", che comprende tutte le attività economiche marittime.

Pur non essendo prevista in uno specifico articolo del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) una competenza comunitaria sulla politica marittima integrata, la Commissione, sin dalla definizione degli obiettivi strategici per il periodo 2005-2009, ha sottolineato l'esigenza di introdurre una politica marittima globale, tesa a sviluppare in maniera ecologicamente sostenibile un'economia marittima prospera, che consentisse il pieno sfruttamento delle potenzialità dell'industria di riferimento.

Con l'adozione della Comunicazione COM(2005)12 del 26 gennaio 2005 ha preso avvio il percorso giuridico teso ad introdurre una politica marittima globale dell'Unione Europea.

Con la redazione di un Libro verde¹ sull'argomento, la Commissione ha stimolato l'insorgenza di un dibattito sul tema che si inserisse, a buon diritto, in quello più ampio relativo

¹ Comunicazione Commissione Europea COM(2006)275 del 7 giugno 2006.

allo sviluppo sostenibile.

L'intento dichiarato era quello di stimolare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro nel settore marittimo in base a criteri di sostenibilità ambientale, idonei ad assicurare la tutela dell'ambiente marino.

Dei tanti spunti contenuti nel Libro Verde, il passaggio che appare tra i più significativi è quello² rappresentato dalla necessità di giungere a nuova percezione dei mari e degli oceani che conduca al superamento delle tradizionali impostazioni basate su una rigida differenziazione settoriale e geografica, per giungere a decisioni politiche più integrate e fondate sul principio di sussidiarietà.

L'assunto di partenza era che una politica marittima globale dell'Unione, data la complessità di governance (si pensi solo al riparto delle competenze tra Istituzioni europee, Stati membri, Regioni ed Enti locali) e la necessità di rispettare il principio di sussidiarietà, dovesse tener conto delle specificità territoriali e settoriali ma dovesse, comunque, mirare alla crescita e alla creazione di posti di lavoro migliori e più numerosi; contribuire, insomma, allo sviluppo di un'economia marittima forte, competitiva e sostenibile, in armonia con l'ambiente marino.

Nelle intenzioni, tale politica avrebbe dovuto permettere di prevenire e minimizzare i conflitti in materia di utilizzo dello spazio marittimo e stabilire meccanismi chiari e accettati da tutti per la risoluzione dei conflitti che sarebbero potuti insorgere.

Altro obiettivo dichiarato consisteva nel fornire maggiore certezza giuridica all'industria e alle parti interessate e nel definire una strategia più efficace per la conservazione delle risorse marine.

La Commissione ha, sin dal principio, riconosciuto la complessità di un intervento istitutivo di una Politica Marittima Integrata ma ne ha rimarcato l'importanza e, per così dire, l'indifferibilità.

Una delle condizionalità più rilevanti per la buona riuscita dell'operazione veniva individuata a livello sociologico, e consisteva nella necessità di una riaffermazione dell'identità marittima dell'Europa; le ricerche condotte, infatti, avevano rilevato come vi fosse una scarsissima consapevolezza dei cittadini sul fatto che esistesse un'Europa "marittima".

La Commissione, sin da queste prime fasi, pensava di attribuire al processo di pianificazione dello spazio marittimo il compito di contribuire a riattivare tale senso di identità comune in tutte le parti coinvolte.

Nella collegata strategia tematica per l'ambiente marino, che rappresenta il pilastro

² Vedi Capitolo 5 Libro verde.

ambientale della PMI, la Commissione ha rimarcato l'opportunità di inserire la pianificazione dello spazio marino degli ecosistemi regionali e ha invitato gli Stati membri a porre in atto le procedure di pianificazione appropriate.

Con la Comunicazione COM(2007)575 del 10 ottobre 2007 la Commissione ha approvato il c.d. Libro Blu per una Politica Marittima integrata per l'Unione Europea che è quindi entrata, a pieno titolo, nell'ordinamento unionale.

Nel Libro Blu viene evidenziato che *“i mari sono la linfa vitale dell'Europa.... gli spazi marittimi e i litorali costituiscono un elemento essenziale del suo benessere della sua prosperità, offrono rotte commerciali, fungono da regolatore climatico e rappresentano una fonte di alimentazione, energia e risorse. È un luogo favorito dai suoi cittadini come residenza e per le attività ricreative”*, ma anche che *“la pressione comincia a farsi sentire, le relazioni con gli oceani sono arrivate ad un bivio: da un lato la tecnologia e le conoscenze ci consentono di ottenere dal mare ricchezze sempre maggiori e sempre più gente affluisce sulle coste europee per beneficiarne, dall'altro, l'effetto cumulato di tutta questa attività conduce a conflitti di utilizzazione e al deterioramento dell'ambiente marino da cui tutto il resto dipende”*.

In queste poche frasi è contenuto tutto il percorso logico che ha condotto la Commissione europea a proporre una politica marittima integrata per l'Unione, basata sull'esplicito riconoscimento della correlazione di tutte le questioni connesse agli oceani e i mari europei e della necessità che le politiche marittime venissero elaborate congiuntamente, al fine di ottenere i risultati auspicati.

In sostanza, la Commissione ha stabilito un nuovo principio in materia: per garantire uno sviluppo sostenibile all'economia marittima europea è necessaria una politica marittima integrata; tale politica richiede un quadro amministrativo che applichi l'approccio integrato a tutti i livelli e strumenti politici orizzontali e intersettoriali.

Un quadro amministrativo integrato per gli affari marittimi richiede strumenti di pianificazione orizzontale che coordinino le politiche marittime settoriali e strumenti che sostengano un processo decisionale integrato.

Gli strumenti individuati a tale scopo sono tre: 1) la sorveglianza marittima, di cruciale importanza ai fini di un uso sicuro e controllato dello spazio marittimo; 2) la pianificazione spaziale marittima che costituisce uno strumento di pianificazione fondamentale ai fini del processo decisionale sostenibile; 3) una fonte completa accessibile di dati e informazioni.

Nel momento in cui viene approvato il Libro Blu, i quadri di pianificazione esistenti erano principalmente concentrati sulla terraferma, anche nel caso in cui avessero ad oggetto le zone costiere, e, in massima parte, non tenevano conto di come lo sviluppo costiero potesse

influire sul mare e viceversa.

Essendo necessario affrontare le difficoltà che nascono da usi sempre più concorrenziali del mare, che includono, solo per citarne alcuni, il trasporto marittimo, la pesca, l'acquacoltura, le attività ricreative, la produzione di energia offshore e lo sfruttamento dei fondali marini, la pianificazione dello spazio marittimo appariva in grado di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone marine e delle regioni costiere, anche ai fini del risanamento ambientale dei mari europei.

Seguendo la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio 2002/413/CE del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa, gli Stati membri hanno iniziato ad utilizzare l'ICZM (Integrated coastal zone management)³ per regolare lo sviluppo spaziale delle attività economiche lungo le coste e per creare sistemi di pianificazione territoriale che coinvolgessero, almeno in parte, le acque costiere.

Sia la pianificazione dello spazio marittimo che l'ICZM contribuiscono a rispettare gli impegni derivanti dalla strategia tematica per la protezione dell'ambiente marino e offrono agli operatori una migliore prevedibilità per la pianificazione dei loro investimenti.

Con la Comunicazione COM2008/791 del 25 novembre 2008 la Commissione ha approvato una tabella di marcia per l'introduzione della pianificazione dello spazio marittimo.

In tale documento, la MSP viene qualificata in due modi: come strumento di miglioramento delle decisioni e come processo (procedimento) amministrativo.

Da un lato, si evidenzia che la MSP è uno strumento capace di fornire un quadro per dirimere eventuali controversie tra attività umane in competizione e per gestirne l'impatto sull'ambiente marino, il cui principale scopo consiste nell'equilibrare gli interessi settoriali e conseguire un utilizzo sostenibile delle risorse marine, in conformità con la strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione Europea.

Dall'altro, si sottolinea la sua valenza come processo/procedimento che consiste nel raccogliere i dati, nel consultare le parti interessate, nell'elaborare un piano secondo modalità partecipative e nel garantirne le fasi successive di attuazione, applicazione, valutazione e revisione.

Nella medesima Comunicazione si dà atto che l'attuazione della MSP rientra nella sfera

³ Per approfondire il tema della Gestione integrata delle zone costiere vedi: <https://iczmplatform.org/> e i risultati del Progetto CAMP

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/CAMP/CAMP_Italy_Final_Report_it.pdf

In dottrina vedi Boscolo E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, 2011/1; Casu S., *Note in tema di gestione integrata del litorale e Conservatoria delle Coste della Sardegna*, Giustamm, Anno VI, novembre 2009.

di responsabilità degli Stati membri ma, al contempo, si evidenzia che l'azione a livello europeo può contribuire a conseguire vantaggi significativi.

I vantaggi possono essere individuati nella capacità di influenzare e migliorare la competitività dell'economia marittima dell'Unione Europea, che deve necessariamente passare attraverso un quadro di pianificazione stabile, che offra la certezza giuridica e la prevedibilità richiesta dagli operatori in modo da promuovere gli investimenti nei settori più rilevanti quali, tra gli altri, lo sviluppo dell'energia off-shore, il trasporto marittimo, lo sviluppo portuale, lo sfruttamento del petrolio e del gas, e l'acquacoltura.

Al fine di corroborare questa tesi, la Commissione rimarca come approcci settoriali all'utilizzo delle risorse marittime portino inevitabilmente all'elaborazione di politiche frammentarie, che, a loro volta, limitano le attività marittime; solo un lavoro comune sulla pianificazione dello spazio marittimo permette di instaurare un quadro di coordinamento degli approcci settoriali e aumentare l'efficacia e la coerenza delle politiche dell'Unione Europea e nazionali, riducendo i costi dovuti alla mancanza di coordinamento.

Di più, le attività marittime presentano certamente una dimensione transfrontaliera, per cui solo gli Stati membri che hanno un approccio comune alla gestione dello spazio marittimo dello stesso bacino potranno affrontare insieme e in maniera concorde le sfide che esso comporta.

Altro rilevante vantaggio di un approccio a livello europeo al tema della pianificazione dello spazio marittimo viene identificato nell'esigenza di semplificare i sistemi di permessi esistenti e di ridurre i costi delle procedure regolamentari e amministrative con un doppio vantaggio per il mercato interno della UE.

Ultimo vantaggio, ma non certo per importanza, consiste nella constatazione che, essendo il mare un ecosistema complesso che supera i confini amministrativi, solo un approccio globale alla gestione delle attività marittime, conseguibile per il tramite di una pianificazione dello spazio marittimo coordinata e concordata, può ambire a proteggere e migliorare lo stato dell'ambiente marino.

Sin da questa prima Comunicazione in tema di pianificazione dello spazio Marittimo la commissione affronta il problema di quali possano essere le disposizioni normative internazionali ed europee atte ad avere un impatto sulla pianificazione dello spazio marittimo, alla stregua di vincoli esterni.

Tra gli strumenti internazionali, spicca la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) in cui, come noto, viene disciplinata la ripartizione dei mari e degli oceani in zone marittime, alcune delle quali, come ad esempio la ZEE (Zona Economica Esclusiva),

devono essere rivendicate dagli Stati costieri per avere efficacia giuridica.

Nella medesima convenzione è riconosciuto il principio della libertà di navigazione, che non può essere ostacolato da strumenti di rilievo interno quali potrebbero essere i piani di gestione dello spazio marittimo.

Altre normative di rilievo internazionale che possono costituire un vincolo alla pianificazione, sono identificate in quelle stabilite dall'International Maritime Organisation (IMO) che stabilisce regole e norme per la navigazione e trasporto marittimo, come gli schemi di separazione del traffico.

Non meno rilevante, il Protocollo della Convenzione di Londra del 2006 che ha introdotto il principio di precauzione, che ha portato ad un cambiamento radicale nella regolamentazione dell'immissione in mare di rifiuti.

Tra gli strumenti europei capaci di influenzare il processo di pianificazione dello spazio marittimo, la Commissione individua, principalmente, la normativa in materia ambientale e quella in materia di pesca.

In merito alla prima, spicca la Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino che, come già detto, costituisce il pilastro ambientale della PMI, e che aveva previsto che gli Stati membri, nel definire le loro politiche, applicassero un approccio ecosistemico, capace di assicurare che la pressione antropica fosse compatibile con un buono stato ecologico dei mari, e conseguissero il buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020.

La Commissione individua altre direttive in materia ambientale di sicuro impatto sulla MSP e, precisamente, la Direttiva Quadro in materia di acque, la Direttiva Habitat, la Direttiva Uccelli selvatici (Natura2000), la Direttiva sulla valutazione ambientale strategica e, infine, quella sulla valutazione di impatto ambientale.

In merito alla seconda, viene in evidenza la Politica Comune della Pesca (PCP), di esclusiva competenza comunitaria, ma che una buona e coordinata pianificazione dello spazio marittimo europeo può arrivare a migliorare, garantendone sostenibilità e sviluppo, così come per l'acquacoltura.

Ultimi strumenti di origine europea individuati, seppur non normativamente cogenti, sono la Raccomandazione relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere e la Comunicazione sulla energia eolica offshore COM2008/736.

Nella Comunicazione relativa alla tabella di marcia per l'introduzione della pianificazione dello spazio marittimo, vengono delineati una serie di principi comuni rilevanti per la MSP tratti dalle esperienze sino ad allora maturate in tutto il mondo.

Il primo è che la pianificazione dello spazio marittimo deve basarsi su un approccio

ecosistemico⁴.

Altro principio è che la MSP deve interessare la gestione delle attività marittime e di quelle che si svolgono nelle acque costiere con la precisazione che anche se le attività terrestri possono avere un impatto diretto sulle regioni marittime, di esse se ne dovrà tenere conto in sede di interazione terra-mare ma non come oggetto diretto di pianificazione in ambito MSP.

A seconda delle condizioni regionali date, la MSP può riguardare un ambito geografico di maggiore o minore ampiezza, ma, in ogni caso, deve tener conto e, ove opportuno, contribuire all'attuazione degli strumenti internazionali ed europei direttamente pertinenti e, in particolare, in campo ambientale.

La gestione degli spazi marittimi dovrebbe essere basata sui tipi di attività, previste o esistenti, e sul loro impatto ambientale; un piano di gestione dello spazio marittimo può anche essere parziale, nel senso che non deve necessariamente coprire l'intera zona soggetta alla giurisdizione di uno Stato.

Per zone caratterizzate da forte densità di attività o zone particolarmente vulnerabili potrebbe essere necessario un piano di gestione dello spazio più prescrittivo, mentre principi di gestione di ordine generale o strategico potrebbero essere sufficienti per zone con minori criticità di uso.

La caratteristica più significativa della pianificazione dello spazio marittimo è che la differenzia da quella terrestre, è che opera in tre dimensioni.

La pianificazione interessa, infatti, attività che si svolgono sul fondale marino, nella colonna d'acqua, e sulla superficie e tale caratteristica consente di pianificare lo stesso spazio per scopi diversi (c.d. multi-use)⁵.

Nel pianificare il mare si deve, inoltre, tener conto del fattore tempo, come quarta dimensione, in quanto la compatibilità degli utilizzi e le esigenze di gestione di una determinata regione marittima potrebbero variare nel corso del tempo e diverse attività potrebbero coesistere nella stessa zona, senza confliggere, se svolte in tempi diversi o in periodi

⁴ Il concetto di approccio ecostemico fu adottato nel 1995 della Conferenza delle Parti dalla Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD) e successivamente sviluppato dal Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (Organismo sussidiario per la consulenza scientifica, tecnica e tecnologica della Convenzione-SBSTTA), attraverso l'individuazione di 12 specifici principi per contribuire al suo conseguimento (Malawi Principles). E' definito come una strategia per la gestione integrata di terra, acqua e risorse viventi che promuove la conservazione e l'uso sostenibile in modo giusto ed equo. Esso è basato sull'applicazione di metodologie scientifiche appropriate, focalizzate sui livelli di organizzazione biologica che includono la struttura essenziale, i processi, le funzioni e le interazioni degli organismi fra di loro e con l'ambiente, riconoscendo che gli esseri umani, con la loro diversità culturale, sono una componente integrante di molti ecosistemi.

⁵ Per apprendere, vedi <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/practices/multi-use-sea-sustainable-development-instrument-five-eu-sea-basins> o anche https://www.submariner-network.eu/images/news/MUSES_Multi-Use_Action_Plan.pdf.

predeterminati.

Un altro principio comune è quello di definire obiettivi, generali e operativi, che devono orientare la pianificazione tanto per gestire attività in corso che per governare lo sviluppo futuro di una zona marittima.

La MSP deve essere elaborata in modo trasparente; tutti i documenti e le procedure relativi devono essere accessibili e facilmente comprensibili per l'opinione pubblica.

La trasparenza e il coinvolgimento dei portatori di interesse, sin dalle prime fasi del processo, è basilare per garantire un'ampia accettazione del progetto; la partecipazione dei portatori di interesse, in particolare, è anche una possibile fonte di conoscenze che possono notevolmente migliorare la qualità della pianificazione.

Per la buona riuscita del processo, è necessario che si agisca anche a livello di organizzazione interna dello Stato e nella distribuzione delle competenze, in modo tale da garantire un coordinamento degli affari marittimi.

Un altro dei principi suggeriti dalla Commissione è che la pianificazione dello spazio marittimo deve avere un'efficacia giuridica vincolante.

Anche se sono notevoli le differenze tra la MSP e la pianificazione territoriale, a partire dal suo carattere tridimensionale e il fatto che una stessa zona marittima possa ospitare diverse utilizzazioni purché compatibili tra loro, per essere uno strumento davvero efficace, anche la MSP deve contenere precetti e obiettivi giuridicamente vincolanti in analogia con quanto accade nella pianificazione della terraferma.

La pianificazione deve dedicare attenzione alla cooperazione transfrontaliera, strumento idoneo ad assicurare la continua consultazione con gli Stati che si affacciano sullo stesso bacino marino, e deve istituire un sistema di monitoraggio, indispensabile per garantire la dovuta flessibilità al processo.

Ultimo principio comune è la necessità di raggiungere una coerenza tra la pianificazione dello spazio terrestre e quello marittimo, esplicitando il legame indissolubile tra il mare e le zone costiere attraverso lo studio e l'analisi delle c.d. interazioni terra-mare.

Alla base di tutto il processo deve esserci un sistema di dati e informazioni affidabili e conoscenze scientifiche appropriate capaci di garantire che la pianificazione abbia una gestione adattativa capace di tenere il passo con l'evolversi delle conoscenze.

Con la successiva Comunicazione COM2010/771 del 17 dicembre 2010 la Commissione ritorna sul tema della pianificazione dello spazio marittimo nell'Unione Europea, evidenziando i risultati maturati sino a quel momento e delineando l'evoluzione della stessa.

La MSP è inquadrata come uno degli strumenti intersettoriali a sostegno dell'attuazione

della PMI e definita come un processo nel quale le autorità pubbliche analizzano e stabiliscono la distribuzione spazio-temporale delle attività umane nelle zone marine per conseguire obiettivi ambientali, economici e sociali.

La Commissione ribadisce anche in questa occasione che l'attuazione della MSP spetta agli Stati membri, pur rimarcando l'importanza di proseguire un'azione a livello comunitario funzionale ad istituire un quadro di riferimento comune e coerente per la MSP all'interno dell'Unione.

I vantaggi di un approccio comunitario sono ricollegati alla necessità di garantire un'applicazione efficiente e agevole della MSP nelle zone marittime transfrontaliere e al fatto che solo un'applicazione comune a tutti gli Stati membri avrebbe favorito una crescita sostenibile nei settori marittimi.

La MSP è, infatti, ritenuta essenziale ai fini di garantire certezza del diritto, prevedibilità e trasparenza, elementi da cui deriva una riduzione dei costi per gli investitori e gli operatori, in particolare, quelli attivi in più di uno Stato membro, con riflessi positivi sul mercato unico.

Il ricorso esteso alla MSP avrebbe inoltre agevolato l'attuazione della legislazione unionale doganale esistente ed un approccio comune avrebbe offerto agli Stati membri un'opportunità per condividere le conoscenze con gli altri.

I principi fondamentali della MSP vengono consolidati e confermati nei seguenti:

1. utilizzo dell'approccio ecosistemico, approccio prescelto anche nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino c.d. Marine Strategy;
2. flessibilità della pianificazione che si può orientare in base alla dimensione e alle caratteristiche della zona che deve essere pianificata ed alla densità di usi che nella stessa convivono;
3. definizione di obiettivi strategici a loro volta definiti da obiettivi operativi, quantitativamente e chiaramente misurabili;
4. elaborazione del piano in modo trasparente ed accessibile;
5. coinvolgimento/partecipazione di tutte le parti interessate sin dalle prime fasi;
6. coordinamento interno allo Stato degli affari marittimi, auspicabilmente assicurato da un unico organo amministrativo, sul modello dello sportello unico;
7. efficacia giuridica vincolante della MSP nazionale, nel rispetto del diritto internazionale: la dichiarazione di una zona economica esclusiva (ZEE) offre condizioni più favorevoli per un'efficiente applicazione della MSP poiché ne rende più agevole il rispetto da parte di soggetti interessati, operatori economici, autorità pubbliche o pubblico generico;

8. cooperazione/consultazione transfrontaliera e transazionale;
9. monitoraggio e valutazione del processo di pianificazione;
10. coerenza tra pianificazione dello spazio terrestre e quello marittimo;
11. solida base di dati e conoscenze.

Vengono, infine, ribaditi i settori in cui è presente una competenza dell'Unione Europea, coinvolti nel processo di pianificazione dello spazio marittimo: ambiente, pesca, trasporti marittimi, energia e, in particolare, il settore delle energie rinnovabili e della ricerca e sfruttamento degli idrocarburi (oil&gas).

1.2 La Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio la Direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

A conclusione del lungo percorso preparatorio, il 23 luglio del 2014 viene approvata dal Parlamento Europeo e del Consiglio la Direttiva 2014/89/UE, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo nell'Unione Europea.

La base giuridica che giustifica l'intervento a livello europeo viene individuata negli articoli 43, paragrafo 2, TFUE in materia di politica agricola comune, 100, paragrafo 2, TFUE in materia di trasporti marittimi, 192, paragrafo 1, TFUE in materia di ambiente e 194, paragrafo 2, TFUE in materia di energia.

La Direttiva, piuttosto snella, è composta da ventisette considerando e diciassette articoli che rappresentano, rispettivamente, la parte motivazionale e quella dispositiva dell'atto normativo.

Dalla lettura dei considerando emerge chiaramente che l'introduzione dello strumento della pianificazione dello spazio marittimo è la risposta al rapido incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, come, per citare i principali, gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la prospezione e lo sfruttamento di petrolio e gas naturale, il trasporto marittimo, l'attività di pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, l'estrazione di materie prime, il turismo, gli impianti di acquacoltura e il patrimonio culturale sottomarino, nonché le molteplici pressioni sulle zone costiere che richiedono una strategia integrata di pianificazione e gestione.

La Direttiva presenta la MSP come uno strumento politico intersettoriale che consente alle Autorità pubbliche ed alle parti interessate di applicare un approccio integrato, coordinato, transfrontaliero e, in coerenza con il pilastro ambientale della PMI, condotto su base ecosistemica, per contribuire a sviluppare e promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibile dell'economia marittima e costiera e garantire l'uso sostenibile delle risorse marine.

Vengono richiamati, a riferimento e limite della pianificazione, i pertinenti strumenti internazionali e europei e, in primo luogo, la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS).

Per la prima volta, si distingue nettamente la pianificazione dello spazio marittimo, processo/strumento utile alle Autorità pubbliche ad assumere decisioni ponderate ed integrate, dal risultato della pianificazione, costituito dai piani di gestione dello spazio marittimo.

Nel considerando 9, infatti, la Direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di introdurre un processo di pianificazione dello spazio marittimo che si traduca nell'elaborazione di uno o più piani di gestione.

L'ambito geografico della pianificazione dello spazio marittimo deve essere definito in conformità agli strumenti legislativi dell'Unione già esistenti e del diritto marittimo internazionale, in particolare di quanto previsto dall'UNCLOS.

Appare a questo punto necessario, fare una brevissima digressione e riepilogare, almeno per definizioni⁶, la ripartizione di zone di mare prevista a livello di Convenzione della Nazioni Unite sul diritto del mare.

In particolare assumono rilievo le seguenti definizioni:

- **Acque interne:** le acque comprese tra la costa e le linee di base del mare territoriale costituiscono le acque interne (UNCLOS art.8,par.1). Condizione perché esse esistano è dunque la circostanza che le linee di base non coincidano con la linea di bassa marea della costa, fermo restando, comunque, che sono giuridicamente tali anche gli specchi e le vie d'acqua esistenti sulla terraferma, quali laghi, fiumi e canali.
- **Acque territoriali:** la sovranità dello Stato costiero si estende, al di là della terraferma e delle acque interne su una zona di mare adiacente denominata acque territoriali (UNCLOS, art. 2,par.1). Le acque appartengono automaticamente allo Stato costiero, come estensione della superficie terrestre, senza che ci sia bisogno di alcuna proclamazione, il regime della loro appartenenza *ab initio* e *ipso jure* è simile a quello vigente per la piattaforma continentale. Tutti i paesi rivieraschi del Mediterraneo hanno adottato il limite delle 12 miglia delle acque territoriali⁷.
- **Zona contigua:** oltre le acque territoriali può essere istituita la zona contigua che è la zona a esse adiacente in cui uno Stato può esercitare i controlli necessari a prevenire e reprimere le violazioni alle leggi di polizia doganale, fiscale, sanitaria o d'immigrazione, vigenti sul suo territorio o nelle sue acque territoriali (UNCLOS art. 33,par.1). La zona contigua, che, per esistere, deve essere formalmente proclamata, costituisce una porzione delle acque internazionali, all'interno della quale le navi e gli aeromobili di tutte le nazioni, godono delle libertà dell'alto mare, in analogia a quanto espressamente stabilito per la zona economica esclusiva. L'estensione massima della zona contigua è

⁶ Le definizioni sono tratte da Glossario di Diritto Del Mare - Diritto e Geopolitica del Mediterraneo allargato, V edizione rivista e aggiornata, a cura dell'ammiraglio Fabio Caffio, in Rivista marittima 2020, [https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario di diritto del mare 2020.pdf](https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario_di_diritto_del_mare_2020.pdf)

⁷ In Italia, il limite delle 12 miglia è stato adottato con la legge 14 agosto 1974, n. 359, in sostituzione di quello delle 6 miglia previsto dal Codice della Navigazione del 1942.

stabilita dall'art. 33, par. 2 dell'UNCLOS in 12 miglia nautiche dal limite esterno delle acque territoriali, ovvero 24 miglia nautiche dalle linee di base⁸.

- **Zona Economica Esclusiva (ZEE):** si tratta di un'area esterna e adiacente alle acque territoriali in cui lo Stato costiero ha la titolarità di diritti sovrani (UNCLOS art.56, par. 1):
a) sulla massa d'acqua sovrastante il fondo marino ai fini dell'esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse naturali, viventi o non viventi, compresa la produzione di energia dalle acque, dalle correnti o dai venti; b) in materia di installazione e uso di isole artificiali o strutture fisse, ricerca scientifica in mare e, soprattutto, di protezione e conservazione dell'ambiente marino. La ZEE è inoltre la zona in cui lo Stato costiero gode di diritti per la rimozione dei relitti sommersi costituenti pericolo per la navigazione e l'ambiente marino. La Convenzione UNCLOS, art. 74, par.1, stabilisce che la delimitazione delle ZEE tra Stati con coste adiacenti o opposte deve farsi per accordo in modo da raggiungere una soluzione equitativa; in ogni caso, la ZEE non è automatica ma necessita di una sua dichiarazione e di una delimitazione per divenire operativa. La ZEE e la piattaforma continentale possono anche non coincidere: gli Stati, nel corso di un negoziato sono liberi di stabilire frontiere diverse perché è sempre possibile che la delimitazione del fondo marino diverga da quella della colonna d'acqua sovrastante di cui lo stesso Stato ha la titolarità nell'ambito della ZEE.
- **Piattaforma Continentale:** è l'area sottomarina che si estende al di là delle acque territoriali, attraverso il prolungamento naturale del territorio emerso, sino al limite esterno del margine continentale, o sino alla distanza di 200 miglia dalle linee di base, qualora il margine continentale non arrivi a tale distanza (UNCLOS art. 76,par.1). Quello delle 200 miglia è considerato come il limite minimo che prescinde quindi dall'individuazione del margine continentale. Da questo punto di vista si parla di piattaforma continentale giuridica.
- **Zone di protezione ecologica:** la giurisdizione in materia di protezione e conservazione dell'ambiente marino (UNCLOS art.56, par.1, lett.b) appartiene allo Stato costiero nell'ambito dei diritti relativi alla ZEE. A prescindere dalla proclamazione della ZEE, l'esercizio di tale giurisdizione può essere attuata a seguito di istituzione di una Zona di protezione ecologica (ZPE); anche se la ZPE non è espressamente prevista

⁸ L'Italia ha decretato l'esistenza della zona contigua con l'art. 11 sexies della legge 30 luglio 2002, n. 189, in materia di traffico e trasporto illegale di migranti. La zona contigua è citata indirettamente anche dal D.LGS. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, la cui sezione II si intitola Ricerche e rinvenimenti fortuiti nella zona contigua al mare territoriale; la sua mancata delimitazione esplicita resta comunque un problema.

esplicitamente nella Convenzione, la prassi internazionale ne ammette l'istituzione quale zona *sui generis* derivata dalla ZEE, dedicata alla biodiversità e alla protezione dell'ambiente marino, in esplicazione del principio in *plus stat minus*.

Fatta questa doverosa digressione, tornando ora al contenuto della Direttiva, vi si afferma esplicitamente che mentre l'Unione Europea è competente a stabilire un quadro comune per la pianificazione dello spazio marittimo, gli Stati membri continuano a essere gli unici responsabili della determinazione del contenuto del Piano di gestione del loro spazio marittimo.

Per non impattare eccessivamente sull'ordinamento degli Stati membri che già avevano avviato un processo di MSP, si prevede che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, il recepimento e l'applicazione della Direttiva debbano avvenire, nella misura del possibile, sulla base delle norme e dei meccanismi nazionali, regionali e locali già esistenti, inclusi quelli stabiliti nella raccomandazione 2002/14 13/5 del Parlamento del consiglio o nella decisione 2010/631/UE del Consiglio.

La pianificazione dello spazio marittimo è presentata come uno strumento essenziale per determinare gli orientamenti riguardanti la gestione sostenibile e integrata delle attività umane in mare e la conservazione dell'ambiente di vita, utile a preservare la fragilità degli ecosistemi costieri dall'erosione ma, allo stesso tempo, capace di considerare adeguatamente i fattori sociali ed economici.

Viene esplicitamente esclusa dalla MSP la pianificazione urbana e rurale, ivi inclusa qualsiasi sistema di pianificazione della terraferma utilizzato per pianificare le modalità di utilizzo della zona costiera e terrestre.

Gli⁹ scopi dichiarati della pianificazione dello spazio marittimo sono: promuovere lo sviluppo sostenibile, determinare l'utilizzo dello spazio per i diversi usi del mare, gestire i conflitti che tali usi possono generare, individuare e incoraggiare l'utilizzo multifunzionale del mare, in conformità alle politiche e normative nazionali.

Per raggiungere tali obiettivi, gli Stati membri devono garantire che dal processo scaturisca una pianificazione globale, che identifichi i diversi usi dello spazio marittimo e che tenga conto delle trasformazioni a lungo termine dovute ai cambiamenti climatici.

Passando ora all'esame della parte "dispositiva" della Direttiva, si rileva, preliminarmente, che la stessa è suddivisa in quattro capi: Disposizioni Generali, Pianificazione dello Spazio Marittimo, Attuazione, Disposizioni Finali.

L'articolo 1 esordisce con l'affermazione che la Direttiva "istituisce un quadro per la

⁹Vedi considerando 19

“pianificazione dello spazio marittimo” con l'intento di promuovere la crescita **sostenibile** dell'economia marittima, lo sviluppo **sostenibile** delle zone marine e l'uso **sostenibile** delle risorse marine. Tale quadro si inserisce nell'ambito della politica marittima integrata dell'Unione e prevede l'elaborazione e l'attuazione, da parte degli Stati membri, della pianificazione dello spazio marittimo allo scopo di contribuire al conseguimento degli obiettivi precisati all'articolo 5 della medesima Direttiva, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità delle pertinenti disposizioni dell'UNCLOS.

La previsione dell'articolo 1 è la sintesi di quanto è stato più volte riportato nei documenti preparatori.

Si crea un quadro comune europeo che obbliga ad introdurre lo strumento della PSM nell'ordinamento degli Stati membri che, pur liberi di determinare i contenuti dei futuri piani, sono però vincolari al raggiungimento dei fini ultimi da conseguire: crescita dell'economia marittima, promozione dello sviluppo delle zone marine e gestione delle risorse, il tutto a patto che siano orientati dal principio di sostenibilità.

L'utilizzo dell'aggettivo *sostenibile* per tre volte consecutive nella stessa frase appare volutamente ripetitivo, espressione di un concetto che sta alla base dell'iniziativa assunta dall'Unione Europea.

L'articolo 2 delinea l'ambito di applicazione della Direttiva identificato nelle acque marine degli Stati membri.

Fatta tale affermazione generale, seguono una serie di esclusioni dall'ambito di applicazione: i) le acque costiere, che già rientrano nella pianificazione urbana o rurale di uno Stato membro, a condizione che ciò sia previsto nei piani di gestione dello spazio marittimo; ii) le attività il cui unico fine è la difesa e la sicurezza nazionale; iii) la pianificazione urbana e rurale terrestre.

La Direttiva non inficia in alcun modo i diritti sovrani e la giurisdizione degli Stati membri sulle acque marine che sono soggette alla loro giurisdizione in conformità al diritto internazionale.

L'articolo 3 chiude il capo introduttivo e contiene le quattro definizioni rilevanti per la comprensione ed univoca interpretazione della Direttiva:

- **la Politica Marittima integrata (PMI):** definita come una politica dell'Unione il cui scopo è quello di promuovere un processo decisionale coordinato e coerente al fine di ottimizzare lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e la coesione sociale degli Stati membri e, in particolare, per quanto riguarda le regioni costiere, insulari e

ultraperiferiche dell'Unione nonché i settori marittimi, grazie a politiche coerenti nel settore Marittimo e la cooperazione internazionale in materia;

- **Pianificazione dello Spazio Marittimo:** definito come un processo mediante il quale le pertinenti autorità dello Stato membro analizzano e organizzano le attività umane nelle zone Marine al fine di conseguire obiettivi ecologici, economici e sociali;
- **Regione Marina:** definita per rimando all'articolo 4 della direttiva 2008/56/CE¹⁰;
- **Acque Marine:** le acque, il fondale e il sottosuolo quali definite dall'articolo 3 paragrafo 1 lettera a della direttiva 2008/56/CE¹¹, le acque costiere quali definite all'articolo 2 paragrafo 7 della direttiva 2000/60/CE¹² e il relativo fondale e sottosuolo.

Il capo II della Direttiva, dedicato alla Pianificazione dello Spazio Marittimo, esordisce con l'articolo 4 dedicato all'elaborazione e attuazione della MSP.

Si prevede che la pianificazione venga affidata alla competenza del singolo Stato membro cui però viene imposto, oltre a quanto già visto nell'articolo 1, l'obbligo di tenere in considerazione le c.d. interazioni terra-mare.

Il paragrafo 3 dell'articolo 4, fa riferimento, per la prima volta, al prodotto del processo di pianificazione prevedendo che il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo siano sviluppati e prodotti nel rispetto dei livelli istituzionali stabiliti dai singoli Stati membri, precisando che la Direttiva non interferisce con le competenze degli Stati membri in materia di definizione e determinazione del formato e del contenuto del piano (o dei piani) risultanti

¹⁰ L'articolo 4 della Direttiva 2008/56/CE, rubricato Regioni e sottoregioni marine, prevede "1. Gli Stati membri, nell'adempire agli obblighi che incombono loro in virtù della presente direttiva, tengono in debita considerazione il fatto che le acque marine soggette alla loro sovranità o giurisdizione formano parte integrante delle seguenti regioni marine: a) Mar Baltico; b) Oceano Atlantico nordorientale; c) Mar Mediterraneo; d) Mar Nero. 2. Al fine di tener conto delle specificità di una zona particolare, gli Stati membri possono attuare la presente direttiva sulla base di sottodivisioni, a livello opportuno, delle acque marine di cui al paragrafo 1, a condizione che tali sottodivisioni siano definite in modo compatibile con le seguenti sottoregioni marine: a) nell'Oceano Atlantico nordorientale: i) il grande Mare del Nord, compreso il Kattegat, e il Canale della Manica; ii) il Mar Celtico; iii) il Golfo di Biscaglia e la costa iberica; iv) nell'Oceano Atlantico, la regione biogeografica macaronese, costituita dalle acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie; b) nel Mar Mediterraneo: i) il Mar Mediterraneo occidentale; ii) il Mare Adriatico; iii) il Mar Ionio e il Mar Mediterraneo centrale; iv) il Mar Egeo orientale. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro la data prevista all'articolo 26, paragrafo 1, primo comma, le sottodivisioni eventualmente stabilite, che potranno tuttavia rivedere al termine della valutazione iniziale di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), punto i)".

¹¹ Ossia le "acque, compresi il fondale e il sottosuolo, situate al di là della linea di base che serve a misurare l'estensione delle acque territoriali fino ai confini della zona su cui uno Stato membro ha e/o esercita diritti giurisdizionali, in conformità dell'UNCLOS, escluse le acque adiacenti ai paesi e ai territori indicati nell'allegato II del trattato e ai dipartimenti e alle collettività territoriali francesi d'oltremare".

¹² Ossia le "acque costiere: le acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione".

dal processo di pianificazione.

Gli Stati membri devono però tenere in debito conto le peculiarità delle singole regioni marine e le pertinenti attività e usi, attuali e futuri, unitamente ai relativi effetti sull'ambiente e sulle risorse naturali.

Gli obiettivi del processo di pianificazione sono ribaditi nell'articolo 5, par.1, laddove è previsto che gli Stati membri devono sostenere uno sviluppo e una crescita sostenibili nel settore marittimo, applicando un approccio ecosistemico, e promuovere la coesistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi, tenendo in considerazione gli aspetti economici sociali e ambientali.

Nell'articolo 5, par.2, invece, si determinano gli obiettivi minimi di Piano che devono essere perseguiti dagli Stati membri, individuati nel contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, del settore della pesca e dell'acquacoltura, e, allo stesso tempo, nel garantire la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, ivi compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico.

Gli Stati membri possono anche perseguire altri obiettivi, eventuali, quali la promozione del turismo sostenibile e l'estrazione sostenibile delle materie prime.

Le modalità con cui giungere al conseguimento degli obiettivi sopra indicati sono rimesse alla libera decisione degli Stati, anche se la Direttiva contiene, all'articolo 6, una sorta di piccolo vademecum di principi da seguire.

Si prevede, infatti, che gli Stati membri debbano tenere conto delle interazioni terra-mare, degli aspetti ambientali economici e sociali, nonché degli aspetti relativi alla sicurezza, debbano mirare a promuovere la coerenza tra la pianificazione dello spazio marittimo, il piano o i piani da essi derivanti e gli altri processi, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti.

Deve, altresì, essere assicurato il coinvolgimento di tutte le parti interessate e l'impiego dei migliori dati disponibili su cui basare le decisioni di Piano, così come deve essere garantita un'efficace collaborazione transfrontaliera e promossa la cooperazione con i Paesi extra UE.

I Piani di gestione dello spazio marittimo sono rivisti dagli Stati membri secondo le modalità stabilite da ciascuno, ma in ogni caso almeno ogni dieci anni.

L'articolo 7 ritorna, ancora una volta, sul tema delle interazioni terra-mare prevedendo che gli Stati membri possano farle rientrare nel processo di pianificazione dello spazio marittimo o, in alternativa, ricorrere ad altri processi, formali o informali (leggasi dotati di efficacia giuridica o meno), quali la gestione integrata delle zone costiere.

In ogni caso, dell'esame delle interazioni terra-mare deve essere dato conto nel Piano

di gestione dello spazio marittimo, e ciò al fine di conseguire l'obiettivo di promuovere la coerenza fra lo stesso e gli altri processi pertinenti riguardanti le zone costiere.

In base all'articolo 8, gli Stati membri devono elaborare Piani di gestione dello spazio marittimo che individuino la distribuzione, spaziale e temporale, delle attività e degli usi delle loro acque marine, attuali e futuri.

In tale prospettiva, devono essere prese in considerazione le interazioni tra attività e tra usi che possono includere: zone di acquacoltura, zone di pesca, impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili, rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico, zona di addestramento militare, siti di conservazione della natura e di specie naturali zone protette, zone di estrazione di materie prime, ricerca scientifica, tracciati per cavi e condutture sottomarini, turismo, patrimonio culturale sottomarino.

L'articolo 9 impone agli Stati membri di predisporre modalità di partecipazione del pubblico, idonee ad informare tutte le parti coinvolte e a consultare tutti i soggetti interessati, ivi comprese le diverse Autorità pubbliche competenti e la popolazione interessata, fin dalle fasi iniziali della lavorazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo, in conformità alle pertinenti disposizioni della normativa dell'unione¹³.

Gli Stati membri devono garantire che i soggetti interessati e le Autorità competenti abbiano accesso ai Piani non appena questi siano ultimati.

In un mondo in cui i dati sono diventati dei veri e propri beni, nel senso giuridico del termine, non poteva mancare un articolo esplicitamente dedicato all'utilizzo e alla condivisione dei dati: l'articolo 10 prevede che gli Stati membri organizzino l'utilizzo dei migliori dati disponibili, stabiliscano come organizzare la condivisione delle informazioni necessarie per la redazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

I dati possono includere, tra le altre cose, i dati ambientali, sociali ed economici, raccolti secondo la normativa unionale, relativi alle attività specificate nell'articolo 8 e dati fisici marini relativi alle varie zone oggetto di pianificazione; a tal fine gli Stati possono utilizzare gli strumenti messi a disposizione, anche a livello unionale, per esempio come quelli menzionati nella direttiva 2007/2/CE¹⁴.

Alla cooperazione istituzionale tra Stati sono dedicati due articoli: l'articolo 11 dedicato alla cooperazione tra Stati membri e l'art.12 dedicato alla cooperazione con Stati extra UE.

¹³Il riferimento è alla Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

¹⁴Direttiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007 che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire).

La cooperazione tra Stati membri è vista come una vera e propria parte del processo di pianificazione e gestione: gli Stati membri, che condividono il medesimo bacino marittimo, devono cooperare tra loro al fine di garantire che i Piani di gestione dello spazio marittimo siano coerenti e coordinati.

La cooperazione può essere realizzata tramite strutture regionali di cooperazione istituzionale esistenti, come le convenzioni marittime regionali¹⁵, reti o strutture di autorità competenti degli Stati membri o infine con altri eventuali metodi che soddisfino i medesimi requisiti.

La cooperazione con Paesi terzi o extra UE, pur non essendo imposta, è più che raccomandata: è, infatti, previsto che gli Stati si adoperino, ove possibile, per cooperare con i Paesi terzi nelle rispettive azioni in merito alla pianificazione dello spazio marittimo in conformità con il diritto internazionale e le convenzioni internazionali, utilizzando le esistenti sedi internazionale di cooperazione istituzionale regionale.

Il Capo III, dedicato all'Attuazione della Direttiva, esordisce con l'articolo 13, dedicato alle Autorità competenti, ovvero le Autorità di ogni Stato membro che governeranno il processo di pianificazione e la redazione dei Piani di gestione.

Ogni Stato membro deve designare l'Autorità o le Autorità competenti per l'attuazione della direttiva, il cui elenco deve essere trasmesso alla Commissione, così come le eventuali successive modifiche.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà e nell'ottica di incidere il meno possibile sull'organizzazione degli Stati membri, la Direttiva lascia campo libero ai singoli Stati in merito alla scelta dell'Autorità, che si occuperà dell'attuazione, lasciando che siano questi ultimi a optare per un'unica o per più Autorità.

Occorre sottolineare al riguardo, che l'intervento unionale giunge dopo che alcuni Stati membri avevano già avviato un processo di MSP, in alcuni casi anche delegando allo scopo autorità regionali¹⁶.

Gli Stati membri sono tenuti ad inviare alla Commissione e agli altri Stati membri interessati copia dei piani di gestione dello spazio Marittimo e tutti gli aggiornamenti successivi entro tre mesi dalla loro pubblicazione.

Al più tardi un anno dopo il termine per l'adozione dei piani di gestione dello spazio marittimo e, successivamente, ogni quattro anni la Commissione presenta al Parlamento

¹⁵Vedi, ad esempio, per il Mediterraneo, la Convenzione di Barcellona del 1975. Per approfondimenti <https://www.unep.org/unepmap/>.

¹⁶Vedi esempio Germania, in <https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/countries/germany>.

Europeo e al Consiglio una relazione che evidenzia i progressi compiuti nell'attuazione della Direttiva.

Il Capo IV, dedicato alle Disposizioni finali, si sostanzia, principalmente, nella fissazione di due termini: a) il termine entro il quale gli Stati sono tenuti al recepimento della Direttiva e alla comunicazione alla Commissione dell'Autorità competente prescelta, stabilito al 18 settembre 2016; b) il termine entro cui devono essere approvati i Piani di gestione dello spazio marittimo dei singoli Stati, fissato per il 31 marzo 2021.

1.3 Il Decreto Legislativo 17 ottobre 2016, n. 201. Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

Con il decreto legislativo 17 ottobre 2016 n. 201 è stata recepita nell'ordinamento italiano la direttiva 2014/89/UE.

Con un ritardo di circa un mese rispetto ai tempi di recepimento previsti, l'Italia si è adeguata con l'emanazione di un atto che, in massima parte, riproduce il contenuto della Direttiva.

È interessante notare che, nella premessa del decreto, si richiama la normativa internazionale, europea ed italiana in materia di pesca, ambiente, energia e trasporti (traffico navale) e al patrimonio culturale e archeologico sommerso, in perfetta corrispondenza con quanto riportato nella Direttiva 2014/89/UE, ma vi si aggiunge, come unica nota di novità, un riferimento alla sicurezza marittima.

Presumibilmente, il rimando al tema della sicurezza deve intendersi riferito non solo ai rischi da inquinamento causati dal traffico marittimo o da impianti off shore di oil & gas, ma anche al tragico tema dei migranti che attraversano il Mediterraneo spinti da eventi geopolitici e da ragioni socio-umanitarie, che per il nostro Paese ha assunto una dimensione e rilevanza senza precedenti.

In modo speculare alla Direttiva, l'articolo 1 del decreto legislativo si intesta il ruolo di istituire nell'ordinamento italiano un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo al fine di promuovere la crescita sostenibile economia marittima, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, mediante l'approccio ecosistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e nel rispetto della normativa internazionale.

La scelta terminologica e normativa compiuta, pur non essendo una novità¹⁷, suscita qualche perplessità.

Il concetto di “quadro” è coerente con l'intento del legislatore europeo e con le finalità che la Direttiva stessa si proponeva, ovvero la creazione di una cornice di riferimento utile affinché i singoli Paesi membri introducessero, nei loro ordinamenti interni, la pianificazione dello spazio marittimo come processo/strumento destinato a organizzare l'attività umana

¹⁷Vedi Decreto Legislativo 13 ottobre 2010, n. 190, Attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino, il cui articolo 1 prevede “Il presente decreto, in attuazione della direttiva 2008/56/CE, istituisce un quadro diretto all'elaborazione di strategie per l'ambiente marino e all'adozione delle misure necessarie a conseguire e a mantenere un buono stato ambientale entro il 2020”.

nell'ambiente marino al fine di promuovere la crescita sostenibile dell'economia marittima e lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine.

Non si può dire altrettanto, però, con riferimento al decreto legislativo che aveva il compito di recepire una direttiva *non self executing*¹⁸ e, quindi, avrebbe dovuto tradursi in un atto normativo dal contenuto immediatamente precettivo e dettagliato, che non si limitasse ad istituire un semplice quadro di riferimento.

In effetti, l'atto di recepimento si limita a prevedere lo stretto necessario a livello di fonte di rango primario per poi rimandare ad un successivo atto regolamentare, le "Linee guida" di cui all'articolo 6, la fissazione di indirizzi e criteri per la predisposizione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

La *ratio* della scelta potrebbe essere, quindi, individuata nell'intenzione di disciplinare, a livello di decreto legislativo, il processo di pianificazione e lasciare, invece, ad un livello regolamentare la definizione dei Piani di gestione, replicando quella dicotomia tra processo, da una parte, e risultato del processo, dall'altra, che già si è vista trasparire nella normativa unionale.

Questa tecnica legislativa ha risvolti positivi e negativi: un elemento positivo risiede senz'altro nella maggiore facilità di revisionare un atto regolamentare, mentre sicuro elemento negativo è la lentezza e, quindi, la scarsa efficienza che tale *modus procedendi* causa sul processo discendente del diritto europeo¹⁹.

In altre parole, se è vero che il decreto legislativo di recepimento è stato adottato con un lievissimo ritardo rispetto al termine ultimo previsto nella Direttiva, in realtà, il definitivo recepimento, coincidente con la data in cui l'Autorità nazionale competente ha avuto la possibilità di iniziare a lavorare alla redazione dei Piani di gestione, deve essere individuato nella data in cui sono state approvate le Linee guida che hanno reso realmente operativa la Direttiva.

Individuato in questo modo il momento in cui il recepimento della Direttiva è divenuto

¹⁸ La Corte di Giustizia delle Comunità Europee riconosce l'immediata efficacia della direttiva se ricorrono le seguenti condizioni: 1) le disposizioni della direttiva devono essere chiare e precise nella determinazione dei diritti in capo ai soggetti; 2) le disposizioni devono essere suscettibili di applicazione immediata. In altri termini, la rivendicazione dei diritti da parte dei soggetti non deve essere vincolata ad obblighi o condizioni; 3) il legislatore nazionale non deve avere margini di manovra riguardo al contenuto; 4) deve essere scaduto il termine di recepimento della direttiva. Vedi Caso Van Gend en Loos, causa 26/62, sentenza 5 febbraio 1963.

¹⁹ Per approfondimenti sul tema della fase discendente del diritto europeo, vedi, tra gli altri, A. Celotto, La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria, in *Federalismi*, 1/2017, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33573>.

pienamente efficace, si matura un ritardo, rispetto alle previsioni europee, di oltre un anno²⁰.

Come si è già evidenziato, infatti, la Direttiva, oltre a prevedere il consueto termine per il recepimento, ha anche previsto una data entro cui i singoli Stati devono adottare i Piani di gestione dello spazio marittimo, prevedendo che gli stessi debbano essere stabiliti “quanto più rapidamente possibile e comunque non oltre il 31 marzo 2021”.

Il ritardo accumulato per conseguire la piena efficacia all'interno dell'ordinamento italiano non può non avere ricadute negative, dal punto di vista sostanziale, come l'erosione dei tempi a disposizione delle Autorità italiane per la redazione di piani, che, come comunemente assodato, sono caratterizzati da un'elevatissima complessità.

La Direttiva, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 28 agosto 2014, assegnava oltre due anni tempo per il recepimento ed oltre sei anni per la redazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

Stava, quindi, al Legislatore italiano il compito di recepire rapidamente la stessa in modo da consentire alle proprie Autorità di avere un lasso di tempo congruo per assolvere ad un compito particolarmente delicato come quello di redigere, per la prima volta nella storia nazionale, i Piani di gestione delle acque marine su cui l'Italia vanta una qualche giurisdizione.

Le Linee guida, come si vedrà nel dettaglio più avanti nel corso del lavoro, sono state, invece, approvate il 1° dicembre 2017 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 24 gennaio 2018.

Solo da tale momento, le Autorità italiane hanno potuto iniziare il lavoro di pianificazione potendo contare, però, su un tempo più che dimezzato rispetto a quanto, in astratto, concesso loro dalla direttiva europea.

Riprendendo l'esame degli articoli del D.Lgs. n.201/2016, si trova la definizione, data all'articolo 2, dell'ambito di applicazione della MSP, identificato con le acque marine della regione del Mare Mediterraneo.

Come già accaduto per la Direttiva, segue l'elencazione dei casi di esclusione: la MSP non trova applicazione alle acque costiere o parte 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, alle attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale ed alla pianificazione urbana e rurale relativa alla terraferma.

In sostanza, mentre sono chiare quali sono le acque, le attività e le pianificazioni che

²⁰ A fronte del termine del 18 settembre 2016 contenuto nella Direttiva 2014/89/UE, il DPCM del 1 dicembre 2017 di approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n.19 del 24 gennaio 2018.

non devono rientrare nella MSP non è altrettanto evidente quelle che invece vi rientrano.

Il riferimento alle acque marine della regione del Mare Mediterraneo è generico e di per sé assolutamente insufficiente a definire l'ambito di applicazione; si potrebbe persino giungere a ritenere tale indicazione come superflua perché, non avendo l'Italia possedimenti ultraperiferici, ovvero oltre il mar Mediterraneo (come per esempio accade alla Francia), l'ambito di applicazione non poteva che essere "limitato" alle acque del Mediterraneo da cui l'Italia è bagnata.

Si può ritenere, allora, che sia stata utilizzata una definizione "a contrario", ovvero che l'ambito di applicazione possa rinvenirsi in tutte le acque e le attività marittime della regione del Mare Mediterraneo che non ricadono tra quelle espressamente escluse.

Sarebbe stato opportuno che il legislatore specificasse, in un atto avente valenza normativa di rango primario, quali fossero le acque soggette alla giurisdizione italiana e, quindi, oggetto di pianificazione, prendendo una posizione chiara con riferimento tanto alla zona contigua che alla Zona Economica Esclusiva.

L'assenza di un'esplicita definizione di quale sia il concreto ambito di applicazione della MSP, infatti, potrebbe creare problemi non di poco conto, soprattutto qualora le scelte effettuate, sulla base di atti normativi di rango secondario o direttamente nel Piano di gestione, fossero oggetto di contestazione da parte di altri Stati o di portatori di interesse qualificati.

Per identificarne i limiti, occorre, pertanto, cercare di fornire un'interpretazione sistematica dell'intero decreto legislativo.

Il richiamo, contenuto tanto nella direttiva quanto nelle premesse del decreto legislativo, alla normativa internazionale in materia e, precisamente, alla Convenzione UNCLOSS sul diritto del mare, unitamente al richiamo del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1977 numero 816 con cui è stata autorizzata l'adesione dell'Italia alla Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, adottata a Ginevra il 29 aprile 1958, porta a concludere che oggetto di pianificazione sono, almeno a livello teorico, non solo le acque del mare territoriale, ma anche la piattaforma continentale e tutte le altre zone su cui l'Italia può vantare una qualche giurisdizione sulla base del diritto internazionale.

Sulla base delle norme di diritto internazionale, può essere riconosciuta la giurisdizione di uno Stato rivierasco sulle acque eccedenti le 12 miglia solo nel caso in cui si sia proceduto alla dichiarazione della zona contigua e/o di una zona economica esclusiva.

In assenza di tali dichiarazioni, in teoria, lo Stato dovrebbe limitarsi ad esercitare i diritti che gli spettano sulle acque territoriali, sulla piattaforma continentale (sempre che abbia raggiunto un accordo con gli Stati frontisti nel caso di bacini di ampiezza inferiore alle 400

miglia), e, se del caso, su quelle oggetto di dichiarazioni di protezione per finalità particolari (es. pesca o tutela ambientale).

In quest'ultimo caso, però, le attività e gli obiettivi per cui è ammissibile pianificare sono strettamente collegate alle finalità per cui è stata dichiarata la zona di giurisdizione.

Nelle premesse del decreto legislativo, si cita il decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 2011 n. 209, recante le norme regolamentari di istituzione di zone di protezione ecologica del Mediterraneo nord-occidentale, del Mar Ligure del Mar Tirreno ovvero il decreto con cui è stata istituita la c.d. Zona di Protezione Ecologica (ZPE) italiana per finalità, appunto, di tutela e protezione dell'ambiente marino.

Riassumendo, al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n.201/2016, le aree oggetto di pianificazione potevano essere identificate, con certezza, nelle acque territoriali, nella piattaforma continentale (almeno i tratti su cui sono stati raggiunti confini certi con i Paesi frontisti), e nelle acque ricadenti nella zona di protezione ecologica, dichiarata in base al Decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 2011 numero 209.

Con legge 14 giugno 2021 n.91, però, è stata autorizzata l'istituzione di una zona economica esclusiva italiana: la ZEE diventerà pienamente efficace solo con l'emanazione di un Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, previa definizione dei confini, frutto di Accordi con gli Stati confinanti.

Fino alla data di entrata in vigore di tali Accordi, i limiti esterni della zona economica esclusiva sono stabiliti in modo da non compromettere od ostacolare l'accordo finale.

Se tale dichiarazione interverrà prima dell'approvazione dei piani di gestione dello spazio Marittimo gli stessi potranno, legittimamente, avere ad oggetto l'intera zona economica esclusiva e riferirsi alle attività e finalità in essa contemplabili.

Sulla base di quanto precisato dall'art.1, comma 3, della legge 14 giugno 2021 n.91, si ritiene, altresì, che, in attesa della conclusione degli Accordi internazionali, i piani di gestione possano, altrettanto legittimamente, riguardare le acque ricadenti nella zona economica esclusiva italiana all'interno di confini o limiti che non siano contestati dai Paesi frontisti.

L'articolo 3, dedicato alle definizioni, è speculare al medesimo articolo della direttiva.

Le **acque marine** sono definite come le acque, il fondale e il sottosuolo, quali definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera a, punto 1, del decreto legislativo 13 ottobre 2010 n. 190 e ss.mm.ii.²¹ ovvero le *acque, fondali e sottosuolo situati oltre la linea di base che serve a*

²¹Atto di recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica sull'ambiente marino (c.d. Marine Strategy)

misurare l'estensione delle acque territoriali, fino ai confini della zona su cui lo Stato ha o esercita diritti giurisdizionali, in conformità al diritto internazionale del mare, quali il mare territoriale, la zona economica esclusiva, zone di pesca protette, la piattaforma continentale e, laddove istituite, le zone di protezione ecologica.

Vengono poi definite le **acque costiere**, mediante un rimando all'articolo 54, comma 1, lettera i, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente) che prevede che siano tali le *acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali, e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione*, cui si aggiungono il relativo fondale e sottosuolo.

Il concetto di acque costiere è utile, come detto, per identificare quelle che potrebbero essere escluse dalla pianificazione dello spazio marittimo, laddove già pianificate in ambito urbano o rurale e purché ciò sia precisato nel piano di gestione dello spazio marittimo stesso, punto.

La **pianificazione dello spazio marittimo** viene definita, in modo speculare alla Direttiva, come un *processo mediante il quale vengono analizzate e organizzate le attività umane nelle zone marine al fine di conseguire obiettivi ecologici, economici, sociali*.

È ribadito, pertanto, il concetto che la MSP è un **processo**, uno strumento a disposizione dei decisori per pianificare le attività umane in ambito marittimo.

Si giunge, quindi, alle definizioni di **regione marina** e, a cascata, di **regione del Mare Mediterraneo** e di **sottoregioni marine** del mar Mediterraneo, come individuate dall'articolo 4 della direttiva 2008/56/UE ovvero: 1) Mare Mediterraneo Occidentale; 2) Mare Adriatico; 3) Mar Ionio e Mare Mediterraneo centrale; 4) Mar Egeo e Mar Mediterraneo Orientale.

Vi è, infine, l'ultima definizione, non prevista nella Direttiva, di "interazioni terra-mare" ovvero *le interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali o attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri*.

L'articolo 4 del decreto legislativo, dedicato agli obiettivi e requisiti della pianificazione dello spazio Marittimo, precisa che la pianificazione intende contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura, per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico, promuovendo e garantendo la consistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi.

Rispetto agli speculari articoli 4 e 5 della Direttiva, si può notare come ci sia una sostanziale parificazione tra pianificazione dello spazio Marittimo, ovvero il processo/strumento, e il Piano di gestione che di questo processo rappresenta il prodotto: mentre, infatti, la Direttiva, all'articolo 5 paragrafo 2, assegna gli obiettivi sopra elencati ai Piani di gestione, il decreto legislativo li assegna al processo di pianificazione.

L'articolo 4 prosegue specificando che la pianificazione debba essere elaborata ed attuata applicando l'approccio ecosistemico e tenendo conto: i) delle peculiarità delle regioni marine, delle pertinenti attività e dei pertinenti usi, attuali e futuri, e dei relativi impatti sull'ambiente nonché delle risorse naturali, ii) degli aspetti economici sociali e ambientali nonché degli aspetti relativi alla sicurezza degli usi civili e produttivi del mare; iii) delle interazioni terra-mare, anche mediante il ricorso agli elementi contenuti negli altri processi di pianificazione, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali.

Come si è già evidenziato, anche in questo caso l'atto di recepimento italiano inserisce tra gli elementi di cui la pianificazione deve obbligatoriamente tenere conto *la sicurezza degli usi civili e produttivi del mare* che non trova, invece, un esplicito richiamo nella direttiva.

L'articolo 5 è dedicato, invece, all'elaborazione e attuazione della pianificazione dello spazio marittimo.

Si prevede che la pianificazione sia attuata attraverso l'elaborazione di Piani di gestione che individuano la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle acque marine, presenti e futuri, che possono includere:

1. zone di acquacoltura;
2. zone di pesca;
3. impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali aggregati alla produzione di energia da fonti rinnovabili;
4. rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico;
5. zone di addestramento militare;
6. siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette;
7. zone di estrazione di materie prime;
8. ricerca scientifica;
9. tracciati per cavi e condutture sottomarine;
10. turismo;
11. patrimonio culturale sottomarino.

L'utilizzo della locuzione *possono includere* è significativa del fatto che si tratta di un elenco non tassativo, il che conduce a ritenere che i Piani possano, ma non debbano necessariamente, includere tutte le attività o usi ivi elencati e che lo stesso elenco possa essere integrato con attività o usi non presenti.

Per ogni area marittima²² individuata nelle Linee guida previste dal successivo articolo 6, comma 2, deve essere redatto un piano di gestione dello spazio marittimo che includa la valutazione ambientale strategica e la valutazione di incidenza, ove previste.

Il legislatore nazionale ha, pertanto, scartato l'idea di un unico Piano nazionale e optato per la redazione di più Piani di gestione, ovvero, come si vedrà meglio in seguito, uno per ciascuna delle tre aree marittime di riferimento (Mar Adriatico, Mar Mediterraneo occidentale e Mar Ionio/Mar Mediterraneo centrale).

La scelta non è esplicitamente motivata per cui, sul punto, si possono avanzare solamente alcune ipotesi: presumibilmente, si è voluto dar seguito all'indicazione, contenuta nell'art.4, par.5, della Direttiva, in cui si prevede che, al momento di elaborare la pianificazione, gli Stati membri tengano in debito conto le peculiarità delle regioni marine.

Questa lodevole intenzione, tuttavia, si potrebbe rivelare un ingiustificato aggravio del procedimento di redazione dei Piani di gestione che, come si vedrà infra, sono affidati ad un unico organismo, il Comitato tecnico, che potrebbe, quindi, essere chiamato a lavorare, contemporaneamente, su tre fronti e costretto a ripetere le medesime attività per ciascun Piano.

Si pensi anche allo sforzo richiesto all'Autorità competente di avviare e seguire tre procedure di VAS e tre consultazioni pubbliche contemporaneamente.

Si prevede, inoltre, che i piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, siano inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo.

Questa, come vedremo, è una disposizione chiave, dal contenuto precettivo pregnante che consente di individuare quale efficacia debba essere riconosciuta ai Piani di gestione dello spazio marittimo.

Senza voler anticipare le argomentazioni che saranno svolte nella parte terza del

²² Curiosamente, nel decreto legislativo manca una definizione di "area marittima" mentre è presente quella di regione e sottoregione marina. Si ritiene, comunque, che le aree possano coincidere con le c.d. sottoregioni marine.

presente lavoro, è sufficiente in questa sede rimarcare che è previsto non solo che i piani e programmi preesistenti debbano essere **inclusi** all'interno dei Piani di gestione dello spazio marittimo ma che gli stessi siano **armonizzati** con le previsioni di questi ultimi.

Ciò porta a concludere che tutti i piani e programmi preesistenti, che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare, siano gerarchicamente subordinati ai Piani di gestione dello spazio marittimo.

Il comma 5 dell'articolo 5 disciplina il processo di approvazione dei Piani.

Si prevede che i Piani, elaborati dal Comitato tecnico previsto dall'articolo 7, prima della loro approvazione siano trasmessi, per un parere di coerenza, al Tavolo interministeriale di coordinamento previsto dall'articolo 6, per poi essere approvati, anche in tempi diversi ma comunque entro il 31 marzo 2021, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili), previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Si prevede, infine, che i piani di gestione dello spazio marittimo siano aggiornati secondo modalità e tempistiche previste dalle Linee guida e comunque entro dieci anni dalla loro prima approvazione, in perfetta coerenza con quanto stabilito all'articolo 6 della direttiva.

L'articolo 6 istituisce un Tavolo interministeriale di coordinamento allo scopo di definire il processo di pianificazione degli usi e delle attività afferenti lo spazio marittimo.

Il Tavolo è istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e vi prendono parte un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, dell'Ambiente della Tutela del Mare e del Territorio, dei Beni Culturali e delle Attività Culturali e del Turismo, della Difesa, dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica, della Salute, del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Economia e delle Finanze, del Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Il Tavolo è presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al Tavolo viene affidato il compito di definire, per ogni sottoregione marina, le Linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei Piani di gestione dello spazio marittimo e l'individuazione delle aree marittime di riferimento, nonché di quelle terrestri rilevanti per l'interazione terramare.

Il Legislatore ha, quindi, deciso di delegare ad un organismo tecnico, composto da quattordici membri, non solo la definizione degli indirizzi e criteri da seguire per la predisposizione dei Piani ma anche l'individuazione delle aree marittime e terrestri di riferimento, con le potenziali conseguenze negative in fatto di giurisdizione in precedenza evidenziate.

L'approvazione delle Linee guida con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Conferenza Stato-Regioni è fissata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

L'articolo 7 disciplina il Comitato tecnico incaricato della redazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

Si prevede che il Comitato sia istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e che debba elaborare, per ogni area marittima, individuata nelle Linee guida, i Piani di gestione dello spazio marittimo

Il Comitato è nominato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è composto da tre rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui uno con funzioni di presidente, due rappresentanti del Ministero dell'Ambiente 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, un rappresentante delle Regioni designato dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni per ciascuna area marittima di riferimento. Nel caso in cui più Regioni fanno parte di un'area marittima di riferimento, il Comitato è composto da un rappresentante di ogni Regione interessata.

Al Comitato partecipa, come osservatore permanente, un rappresentante del Ministero della Difesa, e alle riunioni possono partecipare, in qualità di osservatori, rappresentanti di altre amministrazioni ogni qualvolta siano trattate tematiche di competenza delle stesse; alle riunioni possono anche essere invitati a partecipare rappresentanti di enti ed istituti di ricerca, di associazioni riconosciute e di categoria.

Il Comitato deve informare annualmente il Tavolo interministeriale sullo stato di attuazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

L'articolo 8 del Decreto legislativo risponde all'obbligo discendente dall'articolo 4 della Direttiva, che prevedeva la necessità per ciascun Stato membro di individuare una o di più Autorità competenti a seguire il processo della pianificazione dello spazio marittimo.

La scelta effettuata dal nostro Legislatore è ricaduta su un'unica Autorità competente, individuata, a livello statale, nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cui compete:

1. l'effettuazione della ricognizione iniziale degli atti e delle ordinanze delle Autorità Marittima, dei programmi e processi di pianificazione e di gestione degli usi e degli spazi marittimi prescritti dalla legislazione vigente ed esistenti a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale e delle esistenti valutazioni ambientali strategiche;
2. l'invio alla Commissione europea e agli altri Stati membri interessati dei Piani di gestione dello spazio marittimo, compreso il pertinente materiale esplicativo, entro tre mesi dalla loro approvazione, nonché, a regime, gli aggiornamenti successivi dei Piani, entro tre mesi dalla pubblicazione;
3. la trasmissione alla Commissione europea delle informazioni in merito all'Autorità competente;
4. la redazione della relazione annuale al Parlamento in merito alle attività svolte per il conseguimento degli obiettivi di cui al Decreto legislativo n.201/2016;
5. la cura, con il supporto del Comitato tecnico, del monitoraggio dello stato di attuazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

L'articolo 9 affida all'Autorità competente anche il compito di assicurare la consultazione e la partecipazione attiva del pubblico nei procedimenti di elaborazione e di riesame delle proposte dei piani di gestione dello spazio marittimo, sin dalle fasi iniziali, e comunque prima della loro approvazione, in conformità a quanto previsto dal Codice dell'Ambiente, nonché dal Decreto legislativo n.33/2013 in tema di trasparenza.

L'Autorità competente deve consentire a chiunque l'accesso, anche in formato digitale, ai documenti e alle informazioni in base ai quali sono state elaborate le proposte dei Piani di gestione.

Al fine di garantire la trasparenza e l'accessibilità pubblica delle informazioni, l'Autorità competente ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale una scheda di sintesi indicante l'attività di raccolta degli atti, delle ordinanze, programmi e processi di pianificazione esistenti compiuta per ogni singolo Piano di gestione, e le proposte dei piani di gestione.

L'Autorità competente deve, altresì, trasmettere la documentazione pubblicata nel sito alle amministrazioni centrali e periferiche, agli enti territoriali competenti per territorio e agli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione, anche al fine della pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali.

Si è, pertanto, immaginato di assegnare una duplice valenza alla trasmissione di questa documentazione: da un lato, ha un indubbio fine informativo e partecipativo nei confronti delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nel processo di pianificazione e, dall'altro, ha lo scopo di garantire la massima diffusione e divulgazione delle informazioni dei documenti

attraverso la loro pubblicazione nei siti istituzionali di tutte le amministrazioni coinvolte.

Si prevede che chiunque possa presentare all'Autorità competente osservazioni o pareri in forma scritta entro il termine di novanta giorni dalla pubblicazione delle proposte di Piano nel sito istituzionale dell'Autorità competente.

Decorso tale termine, l'Autorità competente trasmette le osservazioni presentate al Comitato tecnico, che ne tiene conto ai fini dell'approvazione dei Piani di gestione.

Probabilmente con quest'ultima affermazione si voleva intendere che il Comitato tecnico è obbligato a tener conto delle osservazioni pervenute ai fini di un'eventuale revisione/modifica delle proposte dei Piani di gestione, prima di sottoporre questi ultimi all'approvazione dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Una volta approvati, i piani sono pubblicati sui siti istituzionali dell'Autorità competente, delle Amministrazioni centrali e periferiche, degli Enti territoriali competenti per territorio e degli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione, unitamente ad una dichiarazione di sintesi nella quale l'Autorità stessa dà conto delle considerazioni che sono state alla base dell'approvazione dei Piani di gestione, comprese le informazioni sulla partecipazione del pubblico.

Il medesimo procedimento si applica anche agli aggiornamenti dei piani di gestione.

L'Autorità ha il compito di coordinare la definizione, gestione e aggiornamento del sistema informativo integrato a supporto dell'attività di pianificazione mentre tutte le Amministrazioni, centrali e locali, che detengono informazioni necessarie per la redazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo hanno l'obbligo di assicurare la collaborazione e garantire l'accesso ai dati all'Autorità competente.

L'articolo 11, infine, riguarda la cooperazione con gli stati membri e i Paesi terzi che viene affidata, egualmente, all'Autorità competente, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Tale attività può essere realizzata attraverso strutture regionali di cooperazione istituzionale esistenti, come le convenzioni marittime regionali, quali, ad esempio, la Convenzione di Barcellona per quanto riguarda il Mediterraneo.

Chiude il Decreto un articolo contenente la clausola di invarianza finanziaria.

La scelta di non stanziare alcuna risorsa a supporto del processo di pianificazione, rimarcata in più articoli del Decreto (artt.6,7 e 12), non può che destare forti perplessità.

Pur certamente motivata da ragioni di finanza pubblica e, forse anche dettata dall'esigenza di assicurare una maggiore speditezza al procedimento di approvazione dell'atto di recepimento per evitare l'apertura di una procedura di infrazione, la mancata previsione di

risorse finanziarie va contro la prassi e le linee guida approvate a livello internazionale in tema di pianificazione dello spazio marittimo²³.

²³ Vedi da ultimo IOC-UNESCO, MSP global, International Guide on Marine/Maritime Spatial Planning, 2021, pag.53,

1.4 Le Linee Guida per la predisposizione dei Piani di Gestione dello Spazio Marittimo approvate con il DPCM 1° dicembre 2017.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del dicembre 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 gennaio 2018, sono state approvate le Linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, previste dall'articolo 6 del decreto legislativo numero 201 del 2016.

Le Linee guida appaiono come un provvedimento ibrido che si colloca a metà tra un documento programmatico ed un regolamento.

Nella prefazione si afferma che la pianificazione dello spazio marittimo deve presupporre il concetto di *sistema mare*, inteso quale organico governo delle istanze e delle esigenze, in un'ottica di sviluppo sostenibile, derivanti dalle molteplici attività umane che interessano gli spazi marini e del loro riverbero nelle relazioni dell'Italia con il Mediterraneo e nelle relazioni dell'Italia, come attore leader del Mediterraneo, con il resto del mondo.

Si introduce, pertanto, un concetto assolutamente nuovo che non ha una fonte giuridica nel nostro ordinamento.

Nella sostanza, vista la definizione sopra richiamata, il concetto di *sistema mare* potrebbe forse essere tradotto con quello di *politica marittima integrata italiana*, che, avendo un riferimento quantomeno analogico a livello europeo, può essere più facilmente compreso.

La pianificazione del sistema mare richiede una governance adeguata, capace di un coordinamento forte ed idoneo ad esprimere un'azione sistemica, unica e strutturata, che viene riconosciuta come uno dei principali fattori abilitanti per agire, con successo, in un contesto europeo ed internazionale.

Le Linee guida partono da un insieme ragionato e integrato di quanto esistente per fornire indirizzi rispetto a un risultato strategico cui la pianificazione dello spazio marittimo deve tendere.

In estrema sintesi, le Linee guida indicano: i) il percorso metodologico da seguire per elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo in un'ottica di trasparenza e semplificazione, realizzato attraverso una governance interna in cui spicca la necessità di tenere in considerazione gli strumenti di pianificazione e programmazione già in essere nelle aree che saranno oggetto di pianificazione, il controllo e monitoraggio dei processi e, quindi, dei risultati da raggiungere e la promozione di un approccio trasparente, integrato e condiviso; ii) come individuare gli obiettivi strategici e quelli operativi che dovranno essere ambiziosi ma

realistici per potersi declinare in azioni concrete e misurabili; iii) il principio generale in base al quale l'individuazione degli obiettivi strategici dovrà tener conto degli obiettivi di sostenibilità ambientale pertinenti agli ambiti territoriali interessati a processo di pianificazione.

Le Linee guida procedono quindi a esporre i “Principi” che governano ed indirizzano il processo di pianificazione.

Il primo viene individuato nella governance nazionale dello spazio marittimo.

Anche in questa occasione si procede, quindi, a definire l'ambito di applicazione della pianificazione dello spazio marittimo, come già fatto nel decreto legislativo, nelle acque marine della regione del Mar Mediterraneo.

Come già detto in precedenza, questa definizione è estremamente generica e si traduce, di fatto, in un ulteriore rimando, ad una fase successiva ed a un altro organismo, del compito di stabilire, con precisione, quali siano gli ambiti spaziali effettivi a cui applicare la pianificazione dello spazio marittimo.

Le Linee guida ribadiscono il concetto che i piani di gestione sono il prodotto del processo di pianificazione, cui è affidato il compito di individuare la distribuzione spazio-temporale delle attività e degli usi, presenti e futuri, che possono includere: zone di acquacoltura, zone di pesca, impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili, rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico, ivi compreso il sistema portuale, zone di addestramento militare, siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette, zona di estrazione di materie prime, ricerca scientifica, tracciati per cavi e condutture sottomarine, turismo, patrimonio culturale sottomarino e paesaggi costieri.

Esaminando l'elenco dei possibili usi e attività oggetto di pianificazione, si può notare la perfetta aderenza a quello contenuto nella direttiva e nel decreto legislativo di recepimento, con l'unica novità significativa consistente nell'introduzione del tema del paesaggio, che, in un contesto come quello italiano, assume una rilevanza decisiva, soprattutto, con riferimento alle cosiddette interazioni terra-mare.

Le linee guida non nascondono l'estrema difficoltà del processo di pianificazione, aggravata dal fatto che sono numerose le Amministrazioni pubbliche che si occupano, a diversi livelli, della gestione complessiva delle attività che si svolgono nello spazio marittimo e affida al Comitato tecnico il compito di lavorare per superare queste difficoltà.

Vengono assurti a principi ispiratori dei Piani l'ottimizzazione degli sforzi e la non duplicazione dei costi per attività di precipua responsabilità dello Stato quali la vigilanza, il controllo e la protezione degli spazi marittimi che non devono costituire oggetto di

terziarizzazione verso il mondo privato.

Una petizione di principio contro un'ipotetica privatizzazione di servizi pubblici, quindi, che costituisce un principio ispiratore della pianificazione dello spazio marittimo, non superabile, pertanto, dal Comitato tecnico.

Altri principi fondamentali sono individuati nella coerenza dei Piani con gli Accordi internazionali già sottoscritti dall'Italia, l'utilizzo di un approccio ecosistemico che tenga conto delle interazioni terra-mare, il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, nonché l'assicurazione di un flusso informativo costante funzionale a garantire la partecipazione di tutte le strutture, centrali e periferiche, coinvolte nel processo di Piano.

Nelle Linee guida si passa poi a presentare i principali attori del processo di pianificazione ovvero il Tavolo interministeriale di coordinamento, l'Autorità competente e il Comitato tecnico.

Particolarmente significativi appaiono due passaggi riferiti al funzionamento del Comitato tecnico: si prevede che, qualora vengano trattate tematiche attinenti alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici e alle attività minerarie offshore, su impulso dei rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico, sarà garantita la partecipazione di uno o più rappresentanti del Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare di cui al Decreto Legislativo n. 145/2015²⁴.

Questa previsione esplicita, che si inserisce nella possibilità, già prevista dal decreto legislativo, che al Comitato tecnico possano partecipare, in qualità di osservatori, rappresentanti di altre Amministrazioni in relazione alle tematiche di competenza di ciascuno, tradisce la volontà di dedicare particolare attenzione al settore energetico e, in particolare, al settore energetico offshore.

Dopo aver affermato che il Comitato tecnico autoregolamenta il proprio funzionamento all'atto del suo insediamento, viene precisato l'obbligo di assicurare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, l'effettività della co-pianificazione Stato-Regioni laddove il processo incida su materie in cui queste ultime hanno competenza legislativa esclusiva o concorrente, prevedendo che, in tali casi, il Comitato adotti la propria decisione all'unanimità o comunque con il voto favorevole del o dei rappresentanti delle Regioni.

In questo caso, quindi, le Linee guida tolgono sul punto ogni discrezionalità al Comitato tecnico che, pur potendo autoregolamentare il proprio funzionamento, non può dotarsi di un regolamento di funzionamento in cui si prevedano regole che non assicurino l'effettività della

²⁴ Si tratta del D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 145, Attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

co-pianificazione.

Tale previsione delle Linee guida è il frutto di un'espressa richiesta di modifica presentata dalle Regioni in occasione della discussione del testo del DPCM in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni e rappresenta, indubbiamente, il tentativo di riequilibrare un assetto di poteri che, fino a quel momento, era volto a privilegiare le Amministrazioni centrali dello Stato rispetto alle competenze regionali.

Le Linee-guida passano poi a identificare gli obiettivi strategici che i Piani di gestione dello spazio marittimo devono perseguire.

Dopo aver richiamato l'articolo 4 del Decreto legislativo e la necessità che gli obiettivi siano coerenti con quelli ambientali enucleati nell'ambito della Strategia Marina nazionale, si prevede che i Piani mireranno a sviluppare proposte, direttive e raccomandazioni per un processo operativo e transfrontaliero di pianificazione che:

1. permetta lo sviluppo di diverse attività marittime, prevenendo conflitti per l'uso dello spazio e assicurando allo stesso tempo un buono stato degli ecosistemi marini e la fornitura dei servizi ecosistemici;
2. aumenti la fiducia per investimenti in infrastrutture e in altre attività economiche, rispondendo alle peculiarità di ogni area, garantendo prevedibilità, trasparenza e norme più chiare. Ciò contribuirà a rafforzare lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e delle relative reti, istituire zone marine protette e agevolare gli investimenti nel petrolio e nel gas;
3. accresca il coordinamento tra le Amministrazioni attraverso l'uso di un unico strumento per conciliare lo sviluppo di una serie di attività marittime, garantendo maggiore semplicità e costi più contenuti;
4. promuova un'effettiva cooperazione transfrontaliera;
5. accresca la coerenza tra la pianificazione dello spazio marino e terrestre, anche in relazione alle buone pratiche di gestione integrata delle coste (Integrated Coastal Management);
6. favorisca lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura, tenendo in considerazione le zone prioritarie per l'acquacoltura (AZA);
7. contribuisca ad un nuovo approccio nella gestione della pesca, riconoscendone, allo stesso tempo, la valenza socio-economica e culturale;
8. protegga l'ambiente tramite l'individuazione precoce dell'impatto e delle opportunità per un uso polivalente dello spazio;
9. promuova forme di fruizione turistica sostenibile, non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo, in particolare, i

fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa;

10. promuova la qualità progettuale degli interventi di ampliamento e/o adeguamento delle aree portuali, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici del rapporto di inter-visibilità terra-mare;
11. promuova la gestione integrata dei bacini idrografici e delle aree costiere quale presupposto essenziale per il contrasto dei fenomeni di erosione degli arenili;
12. salvaguardi e valorizzi il patrimonio archeologico sommerso e, più complessivamente, il patrimonio archeologico, storico-architettonico e paesaggistico;
13. salvaguardi le attività marinare a carattere tradizionale e di valore storico identitario;
14. assicuri una razionale pianificazione localizzativa degli impianti eolici off-shore, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati ed attenta ai valori paesaggistici costieri;
15. assicuri, con le opportune forme di rispetto dell'ambiente, la realizzazione delle opere nazionali di interesse strategico;
16. favorisca la promozione e lo sviluppo di idonee attività di ricerca e innovazione nel perseguimento dei vari obiettivi indicati;
17. persegua l'obiettivo di valorizzazione della redditività degli asset pubblici e delle concessioni demaniali marittime minerarie in linea con gli indirizzi formulati dal governo nel documento di Economia e Finanza.

Si tratta di un elenco particolarmente impegnativo, ricco di spunti, espressione di tensioni contrapposte, che lasciano presagire l'estrema difficoltà che verrà incontrata nella ponderazione dei vari obiettivi.

Le Linee guida suggeriscono l'istituzione di una apposita struttura deputata a garantire le funzioni di Autorità competente all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, pur nel rispetto dell'invarianza finanziaria prevista a livello di legge.

Tra le finalità assegnate alla pianificazione dello spazio marittimo dalle Linee guida, emerge la verifica e, ove consentito e ritenuto necessario, la modifica ed adeguamento degli obiettivi già previsti da strategie, piani e programmi esistenti, e la valorizzazione di potenziali sinergie tra attività economiche legate ai principi dell'economia circolare e del riuso, nonché per lo sviluppo di attività di ricerca applicata.

In tema di partecipazione degli stakeholders e pubblicità del processo, si richiamano i principi stabiliti, per la prima volta, nella Convenzione di Aarhus²⁵ in vigore dal 30 ottobre 2001.

²⁵ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale del 25 giugno 1998,

Nell'intento di fornire un vocabolario condiviso, le Linee guida ricapitolano le definizioni contenute negli atti normativi di riferimento ed evidenziano che di **spazio marittimo** non vi sia una definizione nel decreto legislativo, che si limita a fare riferimento alle enunciazioni della Convenzione internazionale UNCLOS sul diritto del mare.

Così come assente è la definizione di **aree marittime**, di cui si prevede solo che vengano individuate dal Tavolo interministeriale di coordinamento.

Nel tentativo di fornire indicazioni più precise in merito ai limiti di tali aree marittime, le Linee guida richiamano la circostanza che gli stati mediterranei, per la maggior parte, adottano il limite delle dodici miglia per le acque territoriali e che solo alcuni hanno avviato e concluso il processo di dichiarazione della Zona economica esclusiva.

Se questo era il quadro nel dicembre 2017 quando sono state redatte le Linee guida, ad oggi, con l'aggiunta di Algeria e Italia, si può dire che la maggior parte degli Stati che si affacciano sul bacino del Mediterraneo ha già dichiarato o comunque ha avviato la procedura di dichiarazione della propria zona economica esclusiva.

Nell'impossibilità di indicare dei confini certi, le Linee guida suggeriscono di agire con estrema attenzione e di arrivare a tracciare i confini non ancora definiti con Accordi internazionali, mediante il ricorso alla cooperazione transfrontaliera.

Il Tavolo interministeriale ha individuato tre aree marittime, facendole coincidere con le tre sottoregioni marine definite nell'ambito della Strategia Marina: 1) il Mare Mediterraneo Occidentale, comprendente le Regioni Liguria, Toscana, Lazio, Campania Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, 2) il mare Adriatico, comprendente le Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia; 3) il Mar Ionio e il Mar Mediterraneo centrale, comprendente le Regioni Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Il Tavolo ha motivato la scelta con l'intento di mettere a fattor comune il lavoro già svolto nell'ambito della Strategia Marina, relativamente all'individuazione degli indicatori all'acquisizione dei dati ambientali.

I riferimenti cartografici e la relativa documentazione devono essere forniti al Comitato tecnico dall'Istituto Idrografico della Marina Militare, ovvero l'unica Autorità competente a cartografare il mare in Italia.

Il riferimento ad una normativa prettamente ambientale per le definizioni delle aree di riferimento mal si concilia con l'incarico affidato all'Istituto Idrografico di mettere a disposizione la cartografia ufficiale, che è basata su normative del tutto difformi da quelle prese a

riferimento.

Per quanto riguarda, invece, l'individuazione delle aree terrestri rilevanti per l'interazione terra-mare, si evidenzia come la continuità nella pianificazione, dal suolo al mare, sia fondamentale e richieda coerenza tra strategie e piani marittimi e terrestri, anche in fase di attuazione.

Diviene, quindi, necessario dedicare una particolare attenzione allo spazio di transizione dalla terra al mare, che costituisce parte del processo di gestione integrata delle zone costiere.

Fatte queste doverose premesse a livello teorico, le Linee guida precisano che, in prima battuta, le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare nell'ambito della pianificazione dello spazio marittimo avranno come riferimento l'ambito territoriale dei Comuni costieri e alcuni specifici ambiti quali:

- bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi significativi in relazione agli assetti costieri da individuarsi all'interno dei distretti idrografici di cui alla direttiva 2000/60/CE²⁶, così come recepita dal decreto legislativo n.152/2006 (Codice dell'Ambiente);
- aree naturali protette (SIC e ZPS, Rete Natura2000), marine e terrestri, con particolare riguardo ai casi in cui l'equilibrio ecosistemico marino incida particolarmente su quello terrestre, creando condizioni favorevoli per produzioni agricole tipiche e/o per il sussistere di assetti paesaggistici costieri di rilevante interesse culturale e naturale;
- siti UNESCO;
- tratti costieri caratterizzati da elevati valori scenici e panoramici nel rapporto di intervisibilità terra-mare;
- presenza di infrastrutture marino-costiere con particolare riguardo alle aree portuali (piani regolatori portuali) rilevanti per le attività umane connesse all'utilizzo delle risorse marino costiere.

Le Linee guida prevedono la possibilità che nei Piani di gestione dello spazio marittimo si possa procedere all'individuazione di sub-aree, determinate sulla base di 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.

Il numero di settori interessati e i diversi livelli territoriali coinvolti rendono la

²⁶ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120>

pianificazione dello spazio marittimo un esercizio estremamente complesso.

Le Linee guida affidano il compito di dirimere e di coordinare questa governance multilivello a due organi collegiali quali il Tavolo interministeriale di coordinamento e il Comitato tecnico.

Su iniziativa di un'Amministrazione componente, il Tavolo potrà valutare la revisione delle Linee guida la cui approvazione seguirà lo stesso procedimento previsto per l'approvazione iniziale.

Per quanto concerne i piani si precisa che, per la natura dei contenuti, devono essere sottoposti a procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) e valutazione di incidenza ambientale (VInCA) le quali, a loro volta, prevedono ulteriori passaggi e soggetti competenti.

Le Linee guida precisano che il piano di gestione dello spazio marittimo, proprio per il suo carattere di piano integrato, avrà un ruolo di riferimento per i singoli piani di settore: in prima applicazione, i piani di gestione dello spazio marittimo dovranno recepire la pianificazione esistente, successivamente saranno i piani di gestione dello spazio marittimo a disegnare un quadro integrato nel quale i piani di settore andranno a definire i loro obiettivi e azioni settoriali.

Nella parte dedicata alla costruzione del Piano, le Linee guida prevedono che si debba procedere con un'analisi iniziale, funzionale alla costruzione del quadro conoscitivo di base, delle informazioni sullo stato della gestione degli usi marittimi e dell'ambiente; tali dati verranno utilizzati, sin da subito, per realizzare i documenti necessari ad avviare simultaneamente alla fase di costruzione del Piano il processo di valutazione ambientale strategica.

Le fasi del processo di redazione del Piano sono così delineate:

1. avvio simultaneo del processo di costruzione del Piano e della procedura di VAS, sulla base di un documento preliminare che inquadri 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, possono essere interessati dal Piano;
2. consultazione con i soggetti competenti, anche transfrontalieri, sia per il Piano che ai fini della VAS;
3. redazione della bozza di proposta di Piano e della documentazione richiesta dalle procedure di VAS e di VInCA;
4. attestazione di corrispondenza, ai sensi del D.Lgs. n. 201/2016, articolo 5, comma 5, da parte del Tavolo interministeriale di coordinamento;

5. consultazione pubblica, anche transfrontaliera;
6. valutazione ai fini VAS e VInCA, pronuncia del parere motivato;
7. redazione proposta finale di Piano;
8. approvazione pubblicazione del Piano, e di tutta la documentazione prevista ai fini VAS;
9. attuazione del Piano e del piano di monitoraggio;
10. reportistica.

Per l'individuazione della vision di Piano e degli obiettivi strategici e gestionali, si prevede la definizione di un documento programmatico sul tema della c.d. *Blue Growth* con target di sostenibilità.

Il punto di partenza non può che essere il D.Lgs. n.201/2016 e la Direttiva 2014/89/UE integrati dagli obiettivi individuati nell'ambito della Strategia Marina nazionale, dal Codice dell'ambiente, dalla Direttiva Habitat e dagli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti nella Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.

È prevista anche la redazione di tabelle di coerenza, interna ed esterna, al fine di verificare le sinergie e gli antagonismi tanto tra obiettivi e misure interne al Piano che tra obiettivi/misure del Piano rispetto ad altri piani programmi e strategie.

Oltre alle esclusioni già viste relative alle attività il cui unico fine è la difesa o la sicurezza nazionale, alla pianificazione urbana e rurale, le Linee guida aggiungono delle limitazioni agli utilizzi ammissibili derivanti da quadri vincolistici e tutele esistenti.

È, infatti, previsto che debbano essere individuate tutte le aree che, per qualsivoglia motivo, siano vincolate ad un uso esclusivo e quindi, seppur considerate nel processo di pianificazione integrata, non vedranno la sovrapposizione di più settori di interesse sulle stesse.

Presumibilmente, in questo passaggio, le Linee guida intendono riferirsi a vincoli di tipo paesaggistico, culturale o ambientale che già impediscano la coesistenza di diversi usi sulla medesima area.

A fronte degli obiettivi strategici e specifici, dovranno essere individuate le misure e le azioni utili al loro perseguimento: per ciascun obiettivo, dovranno essere individuati le misure e i relativi indicatori, al fine di poter dar seguito a un reale monitoraggio durante la fase di attuazione.

È altresì previsto che vengano individuate ed indicate le fonti di finanziamento disponibili per il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione delle misure e azioni previste nel Piano.

Questa precisazione, certamente appropriata, è sintomatica della intenzione di costruire un Piano che abbia concrete speranze di contribuire allo sviluppo dell'economia del mare.

Non essendo possibile farlo a costo zero, affinché lo stesso non rimanga solo sulla carta e resti, quindi, un esercizio meramente intellettuale, è necessario che si indichino le fonti di finanziamento per ogni singola azione prevista.

Il vero nodo starà nel reperire le fonti di finanziamento, il cui compito, come è ovvio, non compete ad una struttura prettamente tecnica qual è il Comitato incaricato di redigere i Piani.

Spetterà dunque ai responsabili di governo, reperire le risorse da destinare allo scopo.

Vengono poi elencati gli elaborati minimi per la presentazione del Piano²⁷ di alcuni dei quali non si fa assolutamente cenno in precedenza.

Al monitoraggio in fase di attuazione viene collegata la possibilità di avviare una revisione dei Piani di gestione, la cui iniziativa si prevede possa essere assunta direttamente dal Comitato tecnico, così come dal Tavolo interministeriale di coordinamento, sia a valle della reportistica prodotta a seguito del monitoraggio che in occasione o in conseguenza di un aggiornamento delle Linee guida che comportino variazioni significative per la realizzazione dei Piani di gestione, oppure in considerazione di significativi aspetti sociali, economici, ambientali e culturali che comportino la messa in discussione degli obiettivi che i piani e/o le Linee guida hanno individuato.

Il Piano avrà una durata di dieci anni, con possibilità di una revisione di medio termine ovvero, se ritenuto necessario, a valle dell'attività di monitoraggio dell'attuazione del piano o di eventi che ne richiedono la revisione.

Sul sito web dedicato, andranno pubblicati, a cura dell'Autorità competente, i report annuali relativi all'attuazione dei Piani, nonché tutte le variazioni e le procedure propedeutiche a tali eventuali variazioni.

²⁷ Il par. 22 delle Linee guida prevede che per la redazione del Piano di gestione dello spazio marittimo, anche alla luce della procedura di VAS, l'elenco di elaborati minimi che dovranno essere prodotti è il seguente: a. proposta preliminare di Piano di gestione dello spazio marittimo (contiene le cartografie); b. valutazione ex-ante; c. rapporto ambientale preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano o programma; d. proposta di Piano di gestione dello spazio marittimo (contiene le cartografie); e. rapporto ambientale e valutazione d'incidenza; f. documentazione acquisita nell'ambito della consultazione; g. sintesi non tecnica. Una volta approvato il piano, oltre alla documentazione sopra riportata dovranno essere resi pubblici i seguenti documenti: a. parere motivato; b. una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali (da intendersi inclusive delle valutazioni di impatto sul patrimonio culturale e sul paesaggio) sono state integrate nel piano o programma, come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, le ragioni per le quali è stato scelto il piano o programma adottato alla luce delle alternative possibili individuate; c. le misure adottate in merito al monitoraggio.

1.5 Il processo di Piano e la sua implementazione nell'esperienza italiana.

Come si è visto, in Italia il compito di redigere materialmente i Piani di gestione dello spazio marittimo è stato affidato ad un organo collegiale, istituito ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. n. 201/2016 in seno al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (già Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), composto da un totale di 26 membri, di cui undici in rappresentanza di articolazioni statali e quindici in rappresentanza delle regioni costiere, oltre ad un osservatore permanente del Ministero della Difesa.

Il Comitato tecnico si è insediato il 12 novembre 2018 in composizione provvisoria²⁸ e ha iniziato i lavori, nella sua composizione definitiva, il 25 giugno 2019.

I lavori di redazione dei Piani sono tuttora in corso nonostante sia ormai scaduto il termine ultimo per la loro definizione contenuto nella Direttiva 2014/89/UE.

Il ritardo ha fatto scattare il primo passo della procedura di infrazione comunitaria ovvero l'invio all'Italia di una lettera di messa in mora, decisa dalla Commissione Europea il 2 dicembre 2021.

Non essendo possibile, anche per tale motivo, esaminare il contenuto di uno o più Piani definitivi, appare estremamente utile analizzare come sia stato affrontato, dal punto di vista metodologico, il lavoro di pianificazione.

Nella riunione del Comitato tecnico del 13 gennaio 2020 è stata discussa e approvata una proposta metodologica²⁹, le cui linee essenziali sono riportate di seguito, ed affidato la redazione dei Piani di gestione a tre Sottocomitati, uno per ogni area marittima di riferimento, in cui devono essere rappresentate tutte le Amministrazioni presenti nel Comitato tecnico.

Nella riunione del 17 dicembre 2020, rilevata la necessità di accelerare il processo e, allo stesso tempo, di garantire un maggior coordinamento tra le aree marittime, i lavori di redazione sono stati, invece, affidati ad un Gruppo di Lavoro ristretto, più snello rispetto ai Sottocomitati, il cui lavoro è supportato da un comitato di esperti espressione del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), dell'Università di Venezia (IUAV) e del Consorzio per il Coordinamento delle Ricerche inerenti al Sistema Lagunare di Venezia (CORILA).

²⁸La provvisorietà derivava dalla presenza di soli due rappresentanti delle regioni indicati dalla Conferenza delle Regioni in luogo di un rappresentante per regione costiera così come previsto dal D.Lgs. 201/2016.

²⁹ CNR, CORILA, IUAV, 2020. Proposta operativa per la redazione dei Piani dello Spazio Marittimo. Rev.02, Maggio 2020. Documento approvato nella 8^a riunione, svoltasi in data 13 gennaio 2020, dal Comitato tecnico per la pianificazione dello spazio marittimo ex art. 7 del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 - Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo

Nell'impostazione iniziale, i lavori di redazione dei Piani si immaginavano come articolati in tre processi, paralleli e coordinati, aventi ad oggetto le tre Aree Marittime indicate dalle Linee Guida e, in particolare, l'Adriatico, lo Ionio-Mediterraneo Centrale ed il Mediterraneo Occidentale.

Date le condizioni di contorno esistenti e la ristrettezza dei tempi a disposizione, è stato ritenuto di impostare la redazione dei Piani in modo da connotarli di una valenza strategica e di indirizzo.

La diversa opzione in campo, ovvero quella di redigere Piani dettagliati e regolatori, è apparsa, in sede di redazione dei primi Piani nazionali, di difficile se non impossibile realizzazione non tanto o non solo per ragioni di tempo, ma anche per ragioni di opportunità, derivanti dalla consapevolezza che la pianificazione dello spazio marittimo è un processo estremamente elaborato che ha bisogno di un congruo periodo di tempo per essere accolto e condiviso dai portatori di interesse ed esplicitare appieno i propri effetti.

È stato ritenuto necessario, quindi, che ci sia uno spazio temporale in cui tutti i soggetti interessati, Amministrazioni pubbliche e privati, abbiano la possibilità di confrontarsi con le previsioni di Piano e contribuiscano essi stessi a suggerire gli eventuali adattamenti occorrenti a renderlo più dettagliato e cogente.

A fronte di un quadro siffatto, è apparso in linea con le esigenze nazionali e, in ogni caso, coerente con le prime esperienze in materia di MSP di altri Paesi europei³⁰, optare per un piano di rilievo strategico.

Resta da vedere se l'impostazione decisa dal Comitato Tecnico sarà avallata anche dal Tavolo Interministeriale di Coordinamento che, come già detto, deve esprimere un parere di coerenza del Piano prima della sua approvazione da parte del Ministro.

Tornando all'impostazione metodologica di redazione dei Piani, è stata proposta una suddivisione del processo di pianificazione in sei fasi.

Fase 1 - Stato iniziale e trend in atto ed attesi.

L'obiettivo della Fase 1 è stato individuato nella descrizione sintetica ma esaustiva, da un lato, del sistema ambientale e paesaggistico e, dall'altro, degli usi presenti o attesi in una determinata area, allo scopo di supportare il lavoro di analisi e di pianificazione.

Il quadro conoscitivo di riferimento risultante da questa fase, unitamente ai risultati dell'analisi di interazione (Fase 2), costituisce la fonte di partenza delle fasi successive del Piano, e, in particolare, della Fase 3 (Visione e obiettivi strategici) e della Fase 4 (Planning).

Per tale motivo, è essenziale che il quadro conoscitivo venga sviluppato e completato

³⁰ Vedi ad esempio Scozia, Svezia, Norvegia, Olanda, Irlanda, Francia.

nella fase iniziale del processo redazionale. Il lavoro risultante all'esito di questa fase costituisce anche la parte prevalente del Rapporto Preliminare del procedimento di VAS.

Fase 2 - Analisi di interazione (conflitti e sinergie) fra usi e impatti sulle componenti ambientali.

I risultati dell'analisi di interazione forniscono, assieme al quadro conoscitivo composto nella Fase 1, una serie di elementi necessari alle fasi successive del Piano, ed in particolare al completamento della Fase 3 (Visione e obiettivi strategici) ed alla Fase 4 (Planning).

In estrema sintesi, in questa Fase vengono analizzati i conflitti esistenti o potenziali sia tra i diversi usi presenti in una medesima area marittima, che tra gli stessi usi e l'ambiente (ed il paesaggio) che li circonda.

Il Comitato ha deciso di basare la propria analisi di interazione su una metodologia semplificata basata, principalmente, sull'approccio proposto da Ehler and Douvère (2009)³¹ (Figura 1) e sui risultati del Progetto ADRIPLAN32 (Figura 2).

	Commercial Fishing: Nets	Commercial Fishing:	Commercial Fishing: Pots/traps	Commercial Fishing: Spears/harpoons	Commercial Fishing: Trawls/dredges	Commercial Fishing: Seine nets	Commercial Fishing: Beach seines	Commercial Fishing: Purse seines	Offshore Aquaculture/Mariculture	Recreational Fishing: Hook/line Fishing	Recreational Fishing: Pots/traps	Recreational Fishing: Shellfishing	Recreation: Sailing	Recreation: Boating	Recreation: Personal watercraft	Recreation: Scuba diving/snorkeling	Recreation: Wildlife watching	Marine transportation	Port & harbor operations	Port & harbor dredging	Dredged material disposal	Offshore airports	Offshore industrial production facilities	Offshore liquified natural gas terminals	Offshore oil & gas exploration	Offshore oil & gas development	Cables, pipelines, transmission lines	Sand and gravel mining	Offshore renewable energy: wave parks	Offshore renewable energy: tidal	Offshore renewable energy: currents	Ocean desalination plants	Carbon sequestration	Military operations	Strictly protected marine reserves	Multiple use marine parks	Scientific research	Cultural & historic conservation								
Commercial Fishing: Nets	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible					
Commercial Fishing: Hook/line	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible				
Commercial Fishing: Pots/traps	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible			
Commercial Fishing: Spears/harpoons	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible			
Commercial Fishing: Trawls/dredges	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible			
Commercial Fishing: Seine nets	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible			
Commercial Fishing: Beach seines	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible			
Commercial Fishing: Purse seines	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible			
Offshore Aquaculture/Mariculture	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible		
Recreational Fishing: Hook/line Fishing	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible		
Recreational Fishing: Pots/traps	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible		
Recreational Fishing: Shellfishing	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible		
Recreation: Sailing	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible		
Recreation: Boating	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	
Recreation: Personal watercraft	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	
Recreation: Scuba diving/snorkeling	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	
Recreation: Wildlife watching	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	
Marine transportation	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	
Port & harbor operations	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible
Port & harbor dredging	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible
Dredged material disposal	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible
Offshore airports	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	
Offshore industrial production facilities	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible
Offshore liquified natural gas terminals	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible
Offshore oil & gas exploration	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible
Offshore oil & gas development	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible	Compatible

Figura 1 - Esempio di Matrice dei conflitti e delle compatibilità (Ehler & Douvère, 2009).

³¹ Ehler, C. and Douvère, F. (2009) Marine spatial planning: a step-by-step approach. Paris, France, Unesco, 99pp. (IOC Manuals and Guides 53), (ICAM Dossier 6). DOI <http://dx.doi.org/10.25607/OBP-43>.

³² Barbanti et al., 2015, <http://adriplan.eu/index.php>

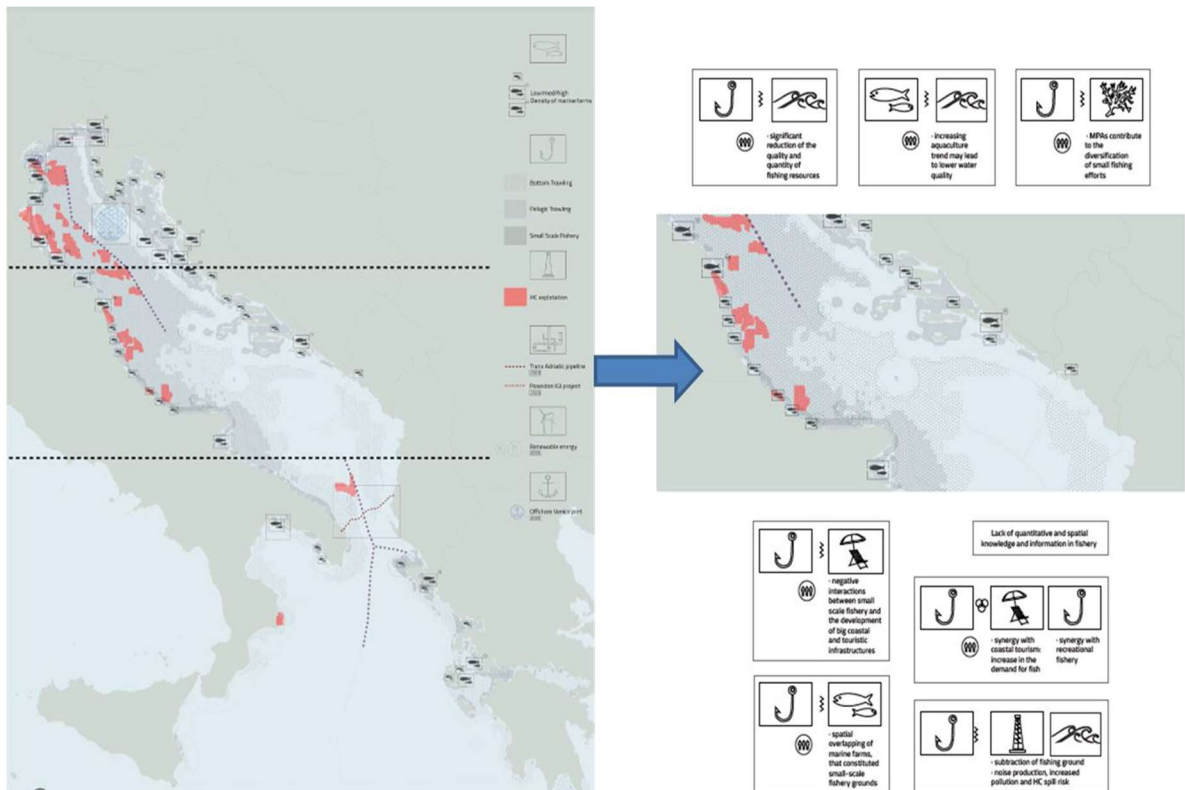


Figura 2 – Esempio di Mappa dei conflitti e delle sinergie (Progetto ADRIPLAN, Barbanti et al., 2015).

Per quanto concerne in particolare l'analisi di impatto degli usi sulle componenti ambientali si è optato per l'uso di una matrice delle intensità di impatto sulle componenti ambientali presenti nell'area (Figura 3).

L'analisi qualitativa degli impatti sulle componenti ambientali si baserà sulla conoscenza disponibile al momento del Piano, pur nella consapevolezza che, per alcune tipologie di impatto, non vi sono sufficienti evidenze scientifiche o empiriche; in questi casi, le lacune verranno adeguatamente segnalate per poter essere colmate tramite il ricorso al sistema di monitoraggio³³.

³³ Si veda ad esempio l'analisi svolta nell'ambito del progetto ADRIPLAN (Gissi et al. 2017)



Figura 3 - Matrice delle intensità di impatto sulle componenti ambientali (ADRIPLAN, Barbanti et al., 2015).

Fase 3 - Visione e obiettivi strategici

La redazione della visione e degli obiettivi strategici, prevista come visto dalle Linee guida, trae spunto dalle strategie, piani e programmi nazionali già approvati ed in corso di validità.

Un ruolo centrale è stato riconosciuto agli obiettivi indicati dalla Strategia Marina nazionale, studiata per il conseguimento dei GES ("Good Environmental Status"), in coerenza con quanto previsto dalle Linee Guida per la gestione dello Spazio marittimo e con la normativa di riferimento, che indicano l'approccio ecosistemico (cioè la strategia integrata di gestione delle risorse, orientata verso l'uso sostenibile delle risorse stesse) come lo strumento fondamentale per il corretto sviluppo della MSP.

Nella identificazione degli obiettivi strategici di Piano, possono trovare spazio anche elementi derivabili da Piani ancora in corso di redazione³⁴, dai piani paesaggistici regionali nonché da nuovi indirizzi espressi dalle Amministrazioni partecipanti al Comitato tecnico nazionale.

Gli obiettivi strategici devono essere di alto respiro, riferibili alla dimensione internazionale e nazionale, anche se non è escluso possano scaturire dalle pianificazioni esistenti, così come rilevate nelle Fasi 1 e 2.

È inoltre previsto che la Fase 3 possa essere avviata ed attuata in parallelo con le Fasi 1 e 2, anche se poi dovrà poi essere riverificata (processo ricorsivo) all'esito di queste ultime, in modo da valorizzarne i risultati.

Gli obiettivi saranno suddivisi per macro-settore (ad es. pesca, acquacoltura, trasporto, difesa costiera, turismo costiero e marittimo, protezione ambientale, tutela del paesaggio e dei beni culturali) ed estrapolati dagli strumenti vigenti di livello internazionale (EU e non-EU) e nazionale³⁵.

Fase 4 - Planning: vocazioni, obiettivi specifici, misure specifiche (per aree e per settori);

In questa Fase del processo vengono declinati obiettivi, di livello generale e specifico, per l'intera Area Marittima e per le singole sub-aree; gli obiettivi così declinati costituiscono il riferimento per altre di pianificazione di settore o di livello locale e per il rilascio di concessioni, autorizzazioni o permessi.

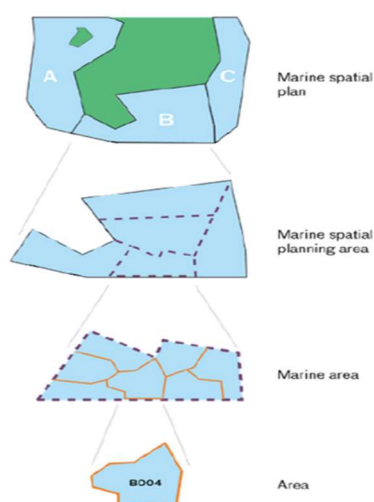
Sulla base delle caratteristiche delle sub-aree e delle necessità di pianificazione di volta in volta riscontrate, le indicazioni possono essere più o meno dettagliate, sia in termini spaziali che di dettaglio, e trovano la loro concreta implementazione attraverso la definizione delle misure e raccomandazioni di Piano.

I risultati della Fase 4 costituiscono il centro nevralgico della proposta di Piano.

È previsto che ciascuna Area Marittima oggetto di pianificazione venga suddivisa in sub-aree, secondo lo schema concettuale riportato di seguito:

³⁴ Ad esempio, PNNR, PITESAI, Masterplan trasporto marittimo in Adriatico.

³⁵ Cfr. esempi contenuti nei Report sui Casi di Studio dei Progetti SUPREME e SIMWESTMED (www.msp-supreme.eu ; www.msp-platform.eu/key-words/simwestmed).



Aree Marittime (Adriatico, Ionio-Mediterraneo Centrale, Tirreno)

Sub-areae

Unità di Pianificazione (usi generici, prioritari, limitati, esclusivi)

Figura 4 – Schematizzazione della divisione in sub-aree e unità di pianificazione a cui attribuire “vocazioni d’uso”. Lo schema a sinistra nella figura è ripreso da SWAM (2019).

La divisione in aree ha una rilevanza meramente operativa, funzionale alla definizione, gestione e attuazione del Piano ma alcuna rilevanza dal punto di vista giuridico-amministrativo, il cui quadro di competenze resta definito dalle disposizioni vigenti.

Per ciascuna sub-area viene definita una *vision* di medio-lungo periodo e vengono definiti degli obiettivi specifici di pianificazione (Figura 5).

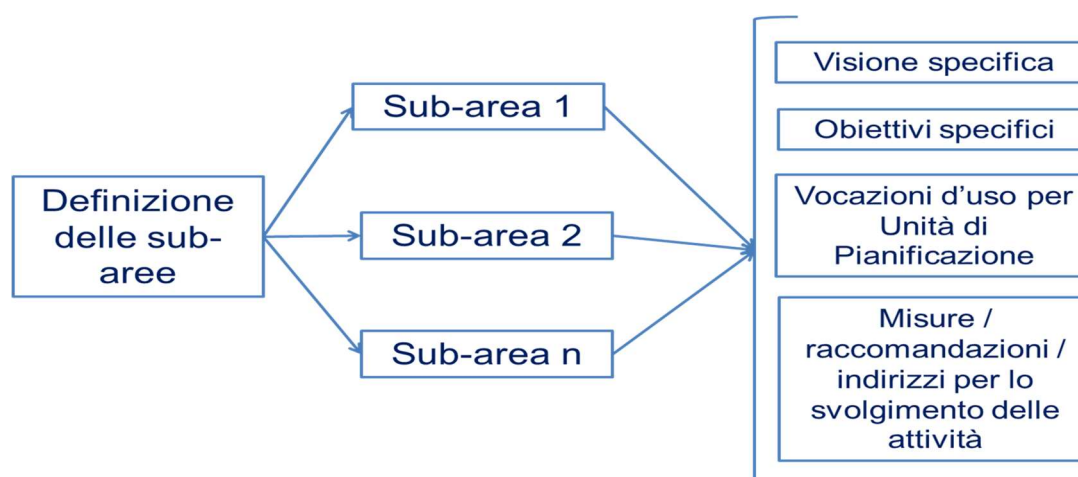


Figura 5 – Schema dei contenuti di Piano da sviluppare in ciascuna delle sub-aree individuate

Tenendo conto di questi obiettivi, i criteri e gli elementi utili per arrivare alla definizione delle

sub-aree, attraverso una loro combinazione ottimale ed un “giudizio esperto”³⁶, sono i seguenti:

- limiti giuridici ed amministrativi nazionali e internazionali;
- zonazioni già esistenti ed utilizzate per attività di pianificazione e gestione settoriali;
- Marine Reporting Unit estrapolati dal lavoro svolto nell’ambito della Direttiva MSFD;
- caratteristiche morfologiche ed oceanografiche;
- usi del mare esistenti peculiari o prevalenti.

I limiti delle sub-aree devono essere considerati come meramente indicativi e perfettamente permeabili sia con riferimento agli usi e alle attività marittime che, soprattutto, dal punto di vista ambientale.

All’interno delle sub-aree, vengono poi individuate le Unità di Pianificazione, poligoni di areali marini cui vengono attribuite vocazioni e in ordine alle quali vengono definite misure, prescrizioni e raccomandazioni (Figura 6).

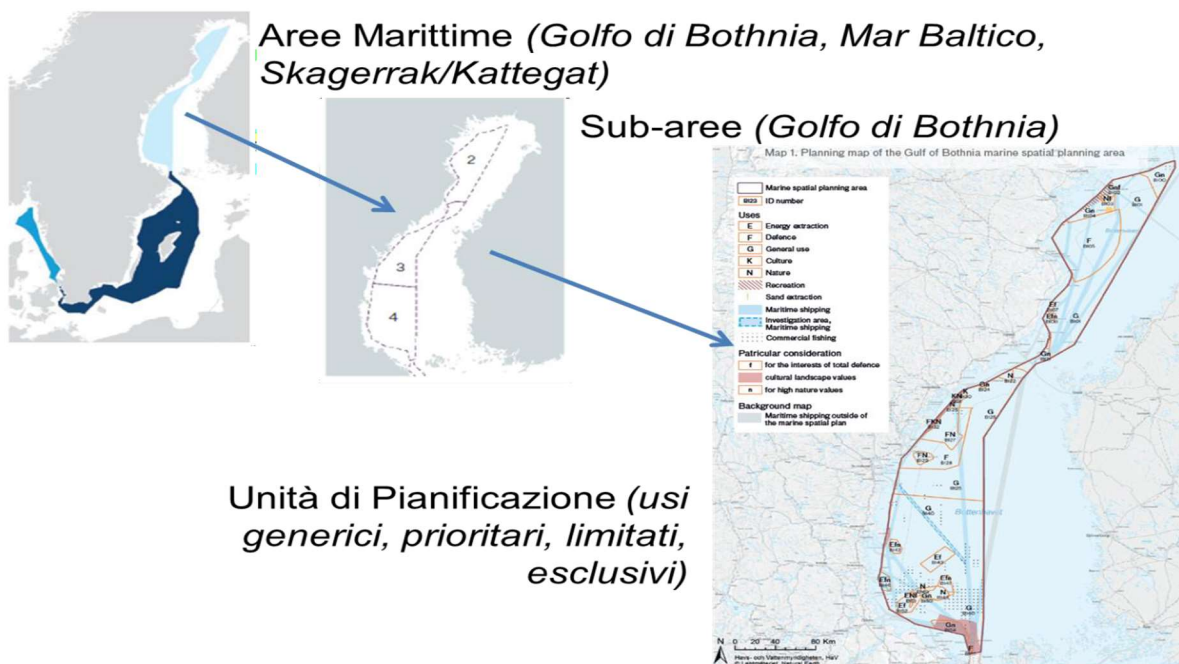


Figura 6 – Esempio di individuazione di aree marittime, sub-aree e unità di pianificazione con attribuzioni di vocazioni d’uso (Fonte Swedish Agency for Marine e Water Management, 2019).

³⁶ Per giudizio esperto può intendersi un parere formulato in condizioni di incertezza da un esperto (o da un gruppo di esperti) su tematiche tecniche che, per loro natura, presentano difficoltà di stima legate all’impossibilità di reperire dati o definire metodologie in modo sufficientemente oggettivo e ripercorribile.

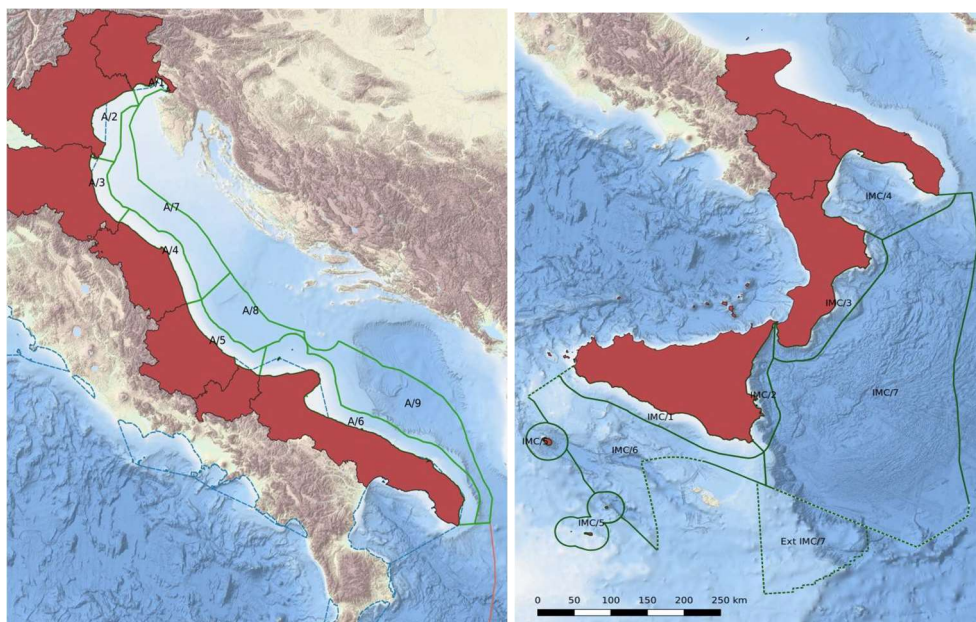
Attraverso l'individuazione delle Unità di Pianificazione e delle relative vocazioni d'uso si realizza la pianificazione a livello di sub-aree, secondo quanto indicato nelle Linee Guida.

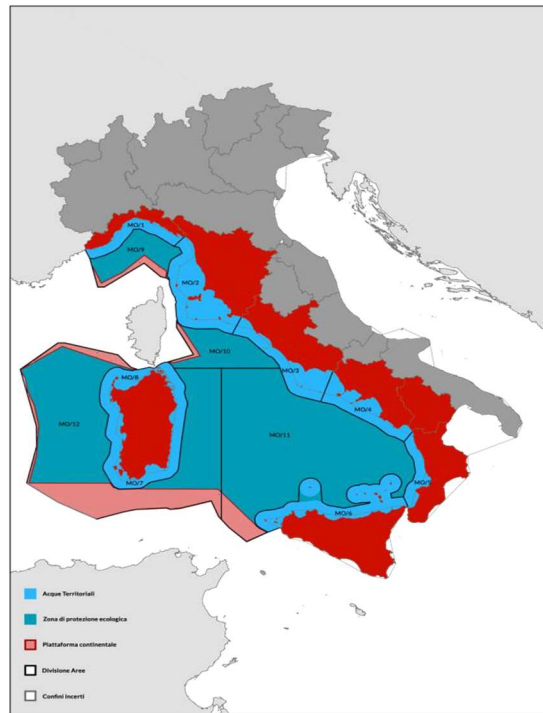
Questa metodologia consente di produrre una pianificazione di tipo strategico, o di indirizzo, ma garantisce, allo stesso tempo, al pianificatore la flessibilità necessaria per tenere conto della complessità delle aree, del livello di definizione e della diversità degli obiettivi strategici e specifici di piano, del quadro complessivo delle informazioni disponibili, della struttura e complessità delle istanze dei portatori di interesse coinvolti.

La scelta di effettuare le proposte all'interno delle sub-aree (numero, dimensione, tipologia, livello di definizione delle misure) è stata demandata alle Amministrazioni regionali, teoricamente più pratiche nel lavoro di pianificazione e più consapevoli della gestione delle specifiche sub-aree.

Nella Figura 7 è rappresentata una possibile perimetrazione delle tre aree marittime oggetto del processo di pianificazione.

Tale rappresentazione sconta l'incertezza dovuta alla mancanza di una delimitazione condivisa della piattaforma continentale in due aree marittime oggetto di piano e, in particolare, della possibilità di definire completamente i confini meridionali delle aree relative allo Ionio - Mediterraneo Centrale e Tirreno - Mediterraneo Occidentale.





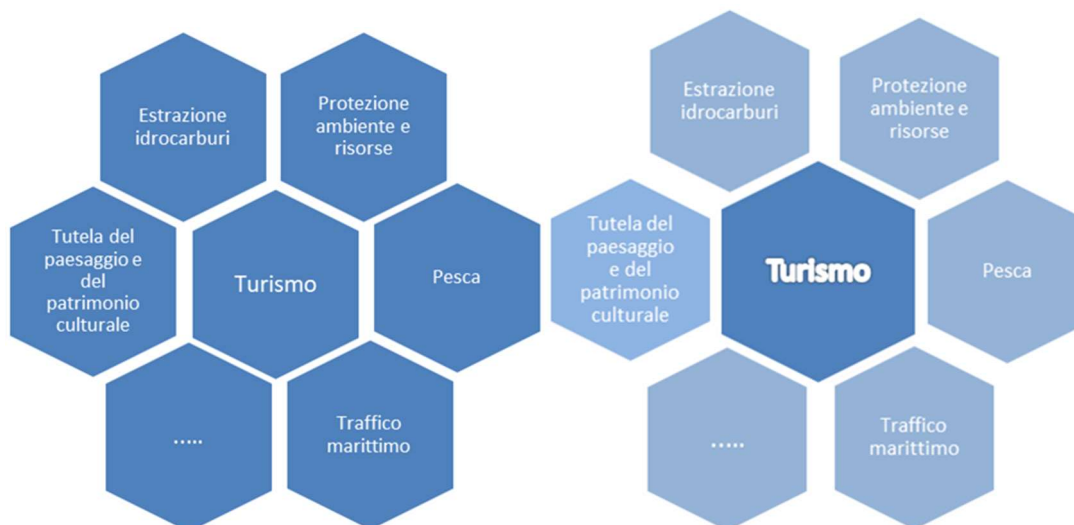
■ Figura 7 – Possibili zonazioni in sub-aree delle aree marittime.

Alle Unità di Pianificazione deve essere assegnata una vocazione d'uso, secondo la codifica di seguito descritta e graficamente rappresentata in Figura 8.

- G = Uso Generico
 - *Aree in cui sono tendenzialmente consentiti tutti gli usi, con meccanismi di regolazione specifica e reciproca definiti o da definire nell'ambito delle norme nazionali ed internazionali o dei piani di settore, in modo da garantire la sicurezza, ridurre e controllare gli impatti ambientali e favorire la coesistenza fra gli usi.*
 -
- P = Uso Prioritario
 - *Aree per le quali il Piano fornisce indicazioni di priorità d'uso e di sviluppo, indicando anche gli altri usi da garantire o consentire attraverso regolazioni reciproche e con l'uso prioritario identificato.*
 -
- L = Uso Limitato
 - *Aree per le quali viene indicato un uso prevalente, con altri usi che possono essere presenti, con o senza specifiche limitazioni, se e in quanto compatibili con l'uso prevalente.*
 -
- R = Uso Riservato
 - *Aree riservate ad uno specifico uso. Altri usi sono consentiti esclusivamente per le esigenze dell'uso riservato o salvo deroghe e concessioni da parte del soggetto responsabile o gestore dell'uso riservato.*
 -

Questa codifica può essere utilizzata anche a scala di bacino (ad es., Mediterraneo Occidentale, Mediterraneo Centrale, Regione Adriatico-Ionica) per assicurare una rappresentazione armonizzata dei Piani di diversi Stati (come accaduto nel Mar Baltico attraverso il Segretariato HELCOM) e potrà essere discussa e proposta nelle fasi di consultazione con i Paesi confinanti.

-
-



G – Uso Generico

P – Uso Prioritario



L – Uso Limitato

R – Uso Riservato

- Figura 8 – Rappresentazione grafica delle quattro tipologie attribuibili alle Unità di Pianificazione.

L'attribuzione della vocazione alle singole UP viene integrata da una serie di indicazioni complementari utili a precisare usi, limitazioni, aspetti e considerazioni particolari, specifiche raccomandazioni sugli aspetti o sulle caratteristiche o dinamiche ambientali, di tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, che devono essere prese in considerazione in fase di definizione dei potenziali usi compatibili, o che devono essere salvaguardate

Per ciascuna UP devono essere stabilite le cc.dd. misure di piano, ovvero indirizzi o prescrizioni per lo svolgimento delle attività ed eventuali raccomandazioni da attuare nel breve o nel medio e lungo periodo.

Naturalmente le misure sono dettate con riferimento ai settori cui le UP sono vocate, in maniera esclusiva o prevalente, e sono distinte per tipologia: possono esserci misure di tipo spaziale, di tipo temporale, amministrativo e procedurale, comportamentale, formativo etc.

Per comprendere quale possa essere il grado di complessità della definizione delle misure è interessante visionare lo schema di rappresentazione delle stesse contenuto nella tabella n.1

Alle misure definite con riferimento alle attività marittime si aggiungono quelle destinate a governare il fenomeno delle interazioni terra-mare. In linea generale, si tratta di misure di mitigazione di impatti negativi e/o della massimizzazione di ricadute positive derivanti dalle stesse interazioni.

INTERAZIONI RILEVANTI - AREE HOT SPOT DI INTERAZIONE	ANALISI DI DETTAGLIO PER DELLE INTERAZIONI RILEVANTI E DELLE AREE IN CUI ESSE RICADONO (HOT SPOT DI INTERAZIONE)				STRUMENTI NORMATIVI E PIANIFICATORI RILEVANTI <i>(indicare solo elementi essenziali, di diretta rilevanza per la specifica interazione)</i>				ANALISI A LIVELLO DI SUB-AREA: RILEVANZA PER GLI OBIETTIVI SPECIFICI INDIVIDUATI PER LA SUB-AREA <i>Specificare soltanto: POSITIVA/NEGATIVA BASSA/MEDIA/ALTA Aggiungere/modificare gli obiettivi, come più opportuno.</i>			
	Norme	Piani	Altri documenti	Lacune/Conflitti /Sinergie	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3	Obiettivo 4				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				
-	-	-	-	-	-	-	-	-				

■ Figura 9 – Esempio di tabella per analizzare le interazioni terra-mare più rilevanti e formulare raccomandazioni per il Piano.

Fase 5 - Metodologia ed indicatori per il monitoraggio e l'adattamento del Piano.

La fase di monitoraggio è finalizzata a creare l'infrastruttura necessaria a verificare l'efficacia del piano nel raggiungere gli obiettivi definiti a livello strategico e a livello operativo/locale.

Accanto a tale scopo, il monitoraggio sarà la base di adattamento del Piano ai singoli contesti e alle esigenze ambientali e socio-economiche, che possono mutare nel tempo o emergere ex novo.

Si basa su un sistema di indicatori di tipo ambientale, socio-economico e relativi all'efficienza del sistema di governance.

Il monitoraggio presuppone una serie di osservazioni ripetute nello stesso sito per un periodo di tempo predefinito, la quantificazione dei livelli e delle tipologie di attività presenti in un'area ed eventuali modifiche di tali attività e dei loro impatti nel tempo e, infine, la valutazione della buona riuscita e gli impatti delle strategie di gestione.

Le fasi del monitoraggio possono essere individuate come segue:

- a) Stabilire un sistema di monitoraggio del piano
- b) Riconfermare gli obiettivi
- c) Decidere quali output valutare
- d) Identificare indicatori chiave da monitorare
- e) Decidere la scala e l'intensità del monitoraggio (pochi siti molto monitorati o molti siti poco monitorati)
- f) Determinare uno stato baseline di partenza degli indicatori
- g) Selezionare i risultati finali
- h) Analisi e valutazione dei dati di monitoraggio.
- i) Redazione di report periodici sulla valutazione del piano rivolti alle autorità competenti, stakeholder, portatori di interessi e comunità civile.

Fase 6 – Attività per il consolidamento, l'attuazione e l'aggiornamento del Piano.

In questa fase, si precisano aspetti fondamentali per il consolidamento, l'attuazione e l'aggiornamento dei Piani, quali, tra le altre, integrazioni conoscitive, sviluppo e popolamento del Geoportale dedicato, integrazione delle eventuali lacune di dati e conoscenze, affinamento delle analisi propedeutiche alla definizione delle scelte di piano, strumenti e valutazioni più precise su effetti socio-economici delle scelte di piano, precisazione o revisione delle scelte di piano, risoluzione spaziale della pianificazione, precisazione delle misure.

La fase di adattamento del Piano si basa sul livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati e sulla reale efficacia delle misure proposte e implementate e serve inoltre:

- i. a rendere trasparente il collegamento tra gli obiettivi e le azioni, identificando i dati e le conoscenze mancanti;
- ii. a consolidare, valutare e ridisegnare il programma di MSP;
- iii. a revisionare programmi di gestione e policy;
- iv. ad identificare eventuali focus di ulteriore ricerca e raccolta dati;
- v. ad iniziare una nuova fase di PSM.

Si tratta di attività da attuarsi progressivamente, durante e dopo l'iter di approvazione dei Piani, per alimentare il loro consolidamento, supportare il processo di attuazione, in sinergia con lo sviluppo di piani di settore o piani di livello locale, e preparare le fasi di aggiornamento formale dei piani.

La Pianificazione dello Spazio Marittimo

Parte Seconda

2.1 Dalla libertà alla territorializzazione: la necessità di pianificare i mari.

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio la secolare disputa tra i sostenitori della teoria di Ugo Grozio formulata nel 1602, sulla *libertas maris* e i fautori del *mare clausum*, teoria resa celebre dall'omonima opera di John Selden del 1635, ma, per cogliere i concetti che si vogliono di seguito brevemente esporre, è sufficiente evocarla, anche solo per titoli.

Alla base sta la secolare tensione tra le opposte esigenze del traffico marittimo e del commercio, da una parte, e del controllo e sfruttamento esclusivo da parte degli Stati rivieraschi delle risorse, naturali e non, generate dal mare, dall'altra.

Se la dottrina internazionalistica si è decisamente evoluta rispetto agli opposti rappresentati da *libertas* e *dominium*; nella pratica, il trend geopolitico è andato decisamente verso la territorializzazione dello spazio marittimo³⁷.

La Dichiarazione del 28 settembre 1945 del Presidente degli Stati Uniti, Harry Truman, secondo cui la piattaforma continentale poteva considerarsi come il prolungamento in mare della terraferma ha dato l'avvio al fenomeno.

Dalla Dichiarazione di Santiago del 1952, in cui Cile, Ecuador e Perù proclamarono l'estensione della propria sovranità fino a 200 miglia dalla costa, cui poi seguirono tutti i Paesi dell'America latina con la Dichiarazione di Montevideo nel 1970³⁸, passando per la Convenzione sulla Piattaforma Continentale del 1958, che prevede la possibilità di proclamare la giurisdizione dello Stato rivierasco fino a 100 miglia dalla costa, per arrivare fino alla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS) del 1982, che portò al riconoscimento di una Piattaforma Continentale e di una Zona Economia Esclusiva (ZEE) estesa fino alle 200 miglia (e anche oltre per la Piattaforma continentale), è stato un crescendo continuo.

Gli effetti sono sotto gli occhi di tutti: tra il trenta ed il trentacinque³⁹ per cento delle superfici marittime è ora legalmente sottoposto alla giurisdizione degli stati costieri.

In un mare relativamente piccolo come il Mar Mediterraneo questa tendenza, cresciuta negli ultimi anni⁴⁰, rischia di far sparire completamente il c.d. alto mare e di consegnare alla

³⁷ D. Ragnolini, *Revival del Mare Clausum?*, in <https://www.opiniojuris.it/mare-clausum-geodiritto-cinese/> 17.08.2020.

³⁸ Con l'eccezione di Bolivia e Paraguay.

³⁹ Argomento a contrario dal calcolo delle Areas Beyond national jurisdiction (ABNJ) presente in <https://www.thegef.org/what-we-do/topics/areas-beyond-national-jurisdiction> e <https://www.iucn.org/resources/issues-briefs/governing-areas-beyond-national-jurisdiction>

⁴⁰ Vedi dichiarazione unilaterale ZEE Algeria e risposta italiana .

storia la fine di un'epoca⁴¹.

La territorializzazione del mare si sta facendo strada anche in Italia laddove il mare, territoriale e non, viene sempre più interessato da istituti giuridici tipicamente "terrestri".

Interessante, al riguardo, la ventennale vicenda che ha coinvolto, da un lato, i comuni costieri e, dall'altro, i possessori di piattaforme petrolifere o, meglio, piattaforme destinate alla ricerca e coltivazione di idrocarburi.

In estrema sintesi, i Comuni costieri hanno esercitato la loro potestà impositiva ed hanno preteso il pagamento, dapprima dell'ICI e poi dell'IMU, dai possessori delle piattaforme ubicate all'interno del mare territoriale, esattamente come avrebbero fatto se si fosse trattato di un opificio ubicato all'interno del territorio comunale.

Una delle eccezioni sollevata dalle difese dei destinatari degli avvisi di pagamento era che la circoscrizione comunale, prevista dai rispettivi Statuti e dalle leggi istitutive, non si estendeva mai al mare.

Dopo alterne vicende, sul punto si è pronunciata la Suprema Corte di Cassazione⁴² che ha espresso una posizione, a mio giudizio, assolutamente condivisibile: "sull'intero territorio dello Stato, ivi compreso il mare territoriale, convivono e si esercitano i poteri dello Stato contestualmente ai poteri dell'Ente regione e degli Enti locali. Non è configurabile, quindi, che su una porzione "del territorio inteso in senso lato su cui si esercita la sovranità dello Stato" non convivano i poteri delle autorità regionali e locali.Fermo restando che concettualmente è sempre esistita una potestà dell'esercizio dei poteri degli Enti locali nell'ambito del mare territoriale, perché non può che esserci coincidenza fra sovranità dello Stato e concorrente esercizio dei poteri degli Enti regionali e locali, sarebbero comunque inconcepibili delle zone franche nelle quali, mentre sussiste il potere dello Stato, non sussiste il concorrente potere, ai fini amministrativi, degli Enti locali e regionali. Il territorio nazionale - intesa tale espressione come spazio nell'ambito del quale si esercita la potestà d'imperio dello Stato - comprende, oltre la terraferma, anche il mare territoriale. Non si può quindi negare che, in assenza di un autonomo criterio di determinazione dei limiti del territorio comunale, debbono valere al riguardo le stesse regole dettate in materia di demarcazione del territorio nazionale, atteso che non sussistono elementi che possono far pensare che il territorio comunale sia un'entità diversa, dal punto di vista qualitativo, dal territorio nazionale. Nè, d'altra parte, il fatto che siano stati espressamente conferiti allo Stato determinati poteri autoritativi

⁴¹ F. Caffio, "Gli Spazi Marittimi Del Mediterraneo Tra Unilateralismi e Intese Di Delimitazione." Rivista Di Studi Politici Internazionali, vol. 82, no. 4 (328), Maria Grazia Melchionni, 2015, pp. 545-58, <http://www.jstor.org/stable/43785689>.

⁴² Vedi Corte di Cassazione sentenza. 27 giugno 2005 n. 13794

aventi ad oggetto attività che si svolgono sul mare territoriale può significare che si sia voluto impedire ad altre autorità amministrative di esercitare il loro potere sul medesimo bene. È incontrovertibile che nella stessa circoscrizione territoriale statale agisce anche il Comune, quale ente pubblico autonomo e autarchico, e che tutto il territorio della Repubblica è diviso in Comuni (*ndr Province e Regioni*), per cui non possono sussistere parti di territorio dello Stato italiano, e aggregati di persone viventi sullo Stato italiano, che non appartengano ad un Comune⁴³.

La Suprema Corte è poi tornata sul punto, per ben tre volte, nel 2016⁴⁴ affermando esplicitamente che “deve ritenersi esistente anche una potestà degli enti locali nell’ambito del mare territoriale, fino ad una distanza di 12 miglia marine, paragonabile a quella esercitata sul proprio territorio, con estensione della sovranità’ dello Stato e, per esso, dei relativi Comuni, sul mare territoriale, pur con i limiti derivanti dalle convenzioni internazionali”.

Il tentativo di dirimere la controversia esperito dal Legislatore con l’introduzione dell’IMPI (Imposta immobiliare sulle piattaforme marine), ovvero di una nuova imposta immobiliare, in forza dell’articolo 38 del Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 19 dicembre 2019, n. 157 (in G.U. 24/12/2019, n. 301) non ha sortito l’effetto sperato da alcuni, ovvero quello di togliere le frecce che la Cassazione aveva inserito nella faretra degli Enti Locali⁴⁵.

L’articolo 38 citato prevede che a decorrere dall’anno 2020 è istituita l’imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPI) in sostituzione di ogni altra imposizione immobiliare locale ordinaria sugli stessi manufatti. Per piattaforma marina si intende la piattaforma con struttura emersa destinata alla coltivazione di idrocarburi e sita entro i limiti del mare territoriale come individuato dall’articolo 2 del Codice della Navigazione.

Il fatto che la nuova imposta sia stata introdotta *in sostituzione di ogni altra imposizione immobiliare locale ordinaria sugli stessi manufatti* appare, infatti, una conferma delle tesi sostenute dai Comuni costieri e fatte proprie dalla Corte di Cassazione.

Ciò che rileva, ai fini del presente lavoro, è però l’esplicita riaffermazione di un potere impositivo dello Stato, esercitato per il tramite degli Enti locali, sul mare che deve quindi considerarsi, pur con alcune innegabili peculiarità, alla stregua del territorio sovrano ubicato sulla terraferma.

⁴³ Paladin L., Il territorio degli enti autonomi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1961, 662, ha sostenuto che quando la Costituzione ha stabilito che l’intera Repubblica si suddivide fra gli enti “territoriali” minori di ciascuna specie, per ciò solo ha compreso nel loro territorio il mare costiero, ed ha concesso loro competenza potenziale anche su di esso.

⁴⁴ Vedi sentenze n. 3618, 15509 e 15510 del 2016.

⁴⁵ Conforme: Commissione Tributaria Caltanissetta sentenza del 5 maggio 2021 contraria Commissione Tributaria Provinciale di Rimini, sentenze nn. 46 e 47 del 2020.

È solo una questione di tempo affinché gli stessi concetti e le stesse conclusioni, pur con le limitazioni derivanti dal diritto internazionale, si estendano alla Piattaforma Continentale e alla dichiaranda Zona Economica Esclusiva italiana.

La territorializzazione dei mari, di per sé, potrebbe ampiamente giustificare la necessità o, comunque, l'opportunità di pianificarne l'utilizzo e lo sfruttamento, come avviene comunemente per la porzione di territorio "terrestre".

Ma è la fortissima spinta data dallo sviluppo economico e dalla c.d. Blue Economy, in particolare, che ha, per certi versi, obbligato, la Commissione Europea a intraprendere il percorso che ha condotto all'introduzione della pianificazione dello spazio marittimo nell'ordinamento giuridico unionale.

L'economia blu sta crescendo in maniera esponenziale⁴⁶.

Secondo le stime della Commissione Europea il valore aggiunto globale della Blue Economy ha raggiunto, nel 2018, 218 miliardi di euro con una crescita del 15 % rispetto al 2009, generando circa 5 milioni di posti di lavoro diretti, segnando un più 12% rispetto al 2017 in settori specifici quali turismo balneare, trasporti, pesca e energia dal mare.

La prima conseguenza della crescita di questi settori economici è il bisogno di maggiore spazio.

Non essendo lo spazio marittimo una risorsa infinita, la crescita economica comporta inevitabilmente anche l'insorgenza di una maggiore competizione per l'accaparramento dello stesso, sia tra settori diversi che all'interno di ogni singolo settore.

Una maggiore competizione si traduce in maggiori conflitti tra operatori e maggiori conflitti potrebbero comportare un rallentamento della crescita economica.

Di più, un maggiore sfruttamento delle risorse marine ed un maggiore utilizzo degli spazi marittimi causano una pressione crescente nei confronti degli ecosistemi marini, che può, se non governata, metterne in pericolo la sopravvivenza.

Gli obiettivi di buono stato ambientale (Good Environmental Status (GES)) dei mari europei da raggiungere entro il 2020, stabiliti nell'ambito della Marine Strategy Framework Directive (MSFD), non sono stati raggiunti⁴⁷, sia per la mancata riduzione della pressione antropica, con fenomeni in crescita come l'eutrofizzazione e l'eccesso di pesca, che per gli

⁴⁶ European Commission, The EU Blue Economy, 2020, https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2020_06_blue_economy_infographics_hd.pdf

⁴⁷ European Commission, Report on the implementation of the Marine Strategy Framework Directive, 25 June 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259>.

effetti del cambiamento climatico⁴⁸.

Ai conflitti crescenti tra attività economiche marittime si aggiungono, pertanto, i conflitti tra le medesime attività e gli ecosistemi marini.

La salute dei mari è essenziale per rallentare gli impatti del cambiamento climatico, combattere la perdita della biodiversità e garantire la sicurezza alimentare delle risorse, ma è anche il presupposto per la crescita di moltissimi settori economici come la pesca, l'acquacoltura ed il turismo.

È per questi motivi che, negli atti della Commissione Europea, si parla sempre meno di Blue Economy e sempre più di Sustainable Blue Growth⁴⁹.

La ricerca di un punto di equilibrio tra le opposte esigenze è divenuto il nuovo imperativo categorico.

Lo strumento più confacente per raggiungerlo è stato individuato, a livello internazionale, nella pianificazione dello spazio marittimo, fondata su un approccio ecosistemico.

Vi sono alcuni Stati che hanno deciso di pianificare il proprio spazio marittimo estendendo al mare gli strumenti pianificatori già previsti per la terraferma⁵⁰ ed altri, come l'Italia, che hanno invece impostato nuovi processi e nuovi strumenti, ma ciò che è certo è che la pianificazione dello spazio marittimo è la risposta che si sta imponendo, nel mondo, per rispondere alle istanze degli operatori economici e per garantire la tutela dell'ambiente.

⁴⁸ Korpinen, S., Klančnik, K., Peterlin, M., Nurmi, M., Laamanen, L., Zupančič, G., Popit, A., Murray, C., Harvey, T., Andersen, J.H., Zenetos, A., Stein, U., Tunesi, L., Abhold, K., Piet, G., Kallenbach, E., Agnesi, S., Bolman, B., Vaughan, D., Reker, J. & Royo Gelabert, E., 2019, Multiple pressures and their combined effects in Europe's seas, ETC/ICM Technical Report 4/2019: European Topic Centre on Inland, Coastal and Marine waters, 164 pp, <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-icm/products/etc-icm-report-4-2019-multiple-pressures-and-their-combined-effects-in-europes-seas>

⁴⁹ COM(2021) 240 final del 17.05.2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0240&from=EN>

⁵⁰ Vedi ad esempio la Germania.

2.2 Gli obiettivi della pianificazione

In dottrina, la pianificazione dello spazio marittimo (MSP) è stata definita come “un processo pubblico diretto ad analizzare ed allocare nello spazio e nel tempo le attività umane che si svolgono nelle aree marine al fine di raggiungere obiettivi ecologici, sociali, ed economici che sono, di norma, individuati per il tramite di un processo politico”⁵¹.

La pianificazione dello spazio marittimo dovrebbe rappresentare un riferimento per i decisori politici responsabili di singoli settori, assurgendo allo strumento principe per consentire loro di prendere decisioni in maniera più consapevole, integrata e globale, tenendo conto delle conseguenze trasversali e degli effetti delle loro azioni.

La pianificazione dello spazio marittimo è un processo orientato al futuro che considera tutte le attività e i settori correlati al mare e alloca lo spazio marittimo sia geograficamente che temporalmente per i diversi usi che sono ritenuti ammissibili⁵² dall’ordinamento.

In questa prospettiva, la MSP non si limita a prendere atto e governare le attività marittime esistenti distribuendole nello spazio, ma implica la definizione di una strategia di medio-lungo periodo che, attraverso l’implementazione delle azioni o misure di piano, potrebbe anche condurre a significativi mutamenti in come lo spazio marittimo è utilizzato e per quali propositi⁵³.

La pianificazione non deve essere vista come il processo che conduce alla redazione di un singolo piano ma come un processo continuo, ciclico ed interattivo che impara dai propri fallimenti e si adatta per superarli.

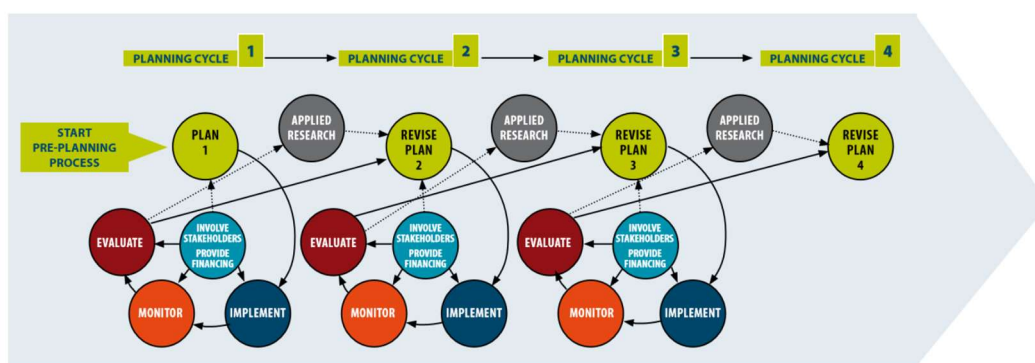


Figura 1 Il processo continuo di MSP, Ehler and Douvère, IOC, 2009

⁵¹ Ehler, Charles., A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans, Paris, UNESCO, IOC Manuals and Guides, 70; ICAM Dossier 8, 2014, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227779>

⁵² Sojininen and Haasan (2015)

⁵³ Walsh, Cormac., Best Practice in Maritime Spatial Planning, Towards Mutually Beneficial Outcomes for Fishers, Renewable Energy Production and Marine Conservation, Study Commissioned by the Greens EFA, 2021, <http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/6757>

Gli obiettivi della pianificazione sono quindi catalogabili, in estrema sintesi, in obiettivi economici, sociali e ecologici.

La Direttiva 2014/89/UE, il D.Lgs. n.201/2016 e le Linee Guida per la redazione dei piani di gestione dello spazio marittimo italiani assegnano alla pianificazione dello spazio marittimo l'obiettivo principale di promuovere la crescita sostenibile dell'economia marittima, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine: in sintesi, obiettivi economici e sociali il cui raggiungimento è condizionato dalla garanzia della loro sostenibilità ambientale.

La crescita che si intende promuovere è quella dell'economia del mare⁵⁴ (c.d. Blue Economy) che comprende le attività economiche che si svolgono in mare, come l'eolico offshore, i trasporti, le biotecnologie marine, la pesca, l'acquacoltura, ma anche gli asset naturali e i servizi ecosistemici che il mare fornisce, come il pescato, le rotte di navigazione, la capacità di assorbimento della CO₂, solo per citare i principali.

Secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), a livello globale, l'economia del mare vale circa il 2,5% del valore aggiunto lordo (GVA) totale, con tre settori prevalenti rappresentati da turismo costiero e marittimo, trasporti marittimi (cantieristica, porti, attrezzature) e offshore oil & gas.

L'economia del mare occupa circa l'1,5% della forza lavoro totale attiva, con un peso prevalente dei settori della pesca e del turismo.

Le proiezioni al 2030 mostrano un ridimensionamento del peso relativo di offshore oil & gas a favore di settori come la pesca, i trasporti e settori emergenti come quello dell'offshore eolico.

⁵⁴ OECD (2016), The Ocean Economy in 2030, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264251724-en>.

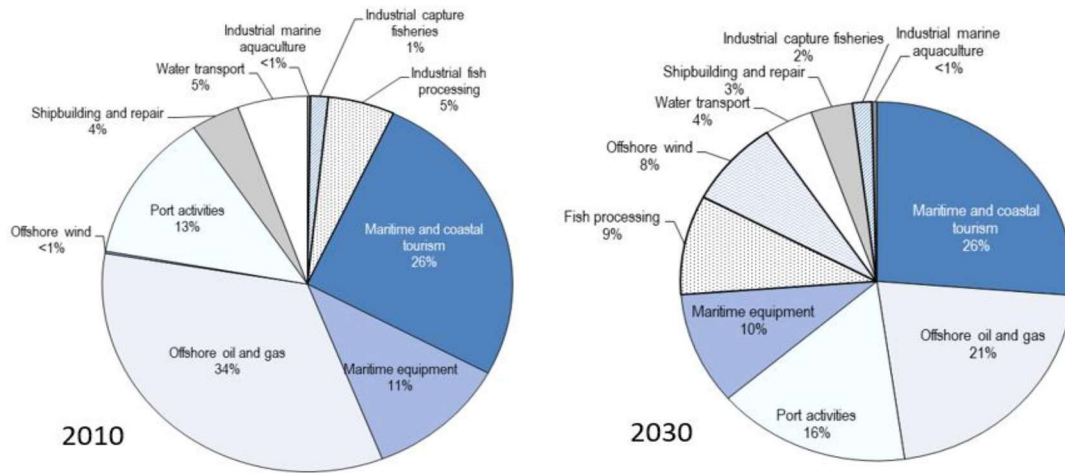


Figura 2 Ripartizione relativa del valore aggiunto lordo (GVA) nei vari settori dell'economia del mare globale al 2010 e al 2030 Fonte: OECD, 2016

Stando ai dati dell'OCSE, l'Europa produce l'11,6% dell'economia del mare mondiale, mentre, al suo interno, l'economia del mare pesa per l'1,5% del prodotto interno lordo (GDP) europeo e per circa il 2,3% della forza lavoro⁵⁵.

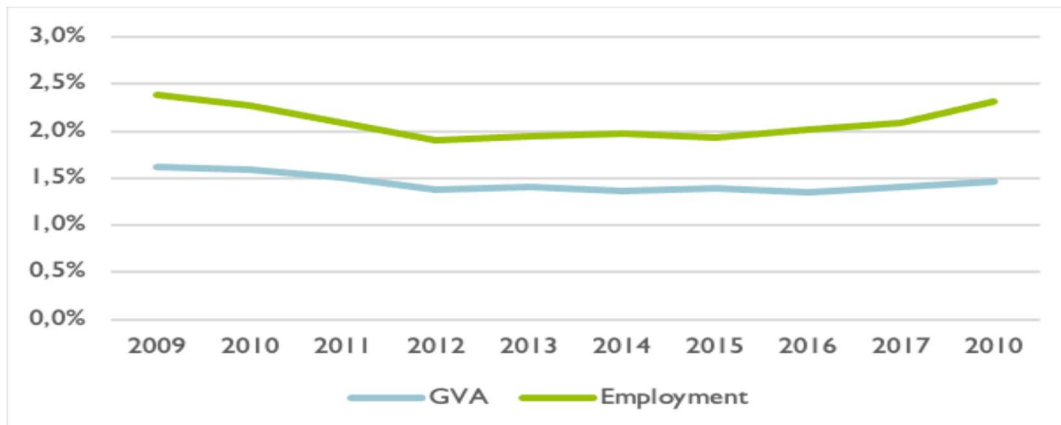


Figura 3: Contributo dell'economia del mare rispetto al prodotto interno lordo europeo – fonte: elaborazione Eurostat (SBS) and DCF data per The blue economy report 2021.

⁵⁵ European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Addamo, A., Calvo Santos, A., Carvalho, N., et al., The EU blue economy report 2021, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/5187>

Il Rapporto sull'economia del mare europea del 2021⁵⁶ individua sette settori principali: 1) estrazione di risorse biotiche marine, 2) estrazione di risorse non viventi, 3) energie eolica off shore; 4) porti, infrastrutture logistiche e opere marittime; 5) cantieristica; 6) trasporti; 7) turismo costiero.

A questi settori, già consolidati, il Rapporto della Commissione Europea aggiunge altri sette cosiddetti "settori emergenti": 1) altre energie rinnovabili dal mare (MRE); 2) biotecnologie blu; 3) posa di cavi per trasmissione dati, droni sottomarini, robotica; 4) desalinizzazione per la produzione di acqua dolce; 5) difesa e sicurezza; 6) ricerca e formazione; 7) osservazione dell'ambiente.

L'eolico⁵⁷ offshore si conferma anche nel 2021 come il settore dell'economia del mare con il maggiore tasso di crescita: l'Europa è leader nel mondo nella produzione di energia eolica off shore e detiene il 90 % della capacità installata.

La Strategia europea sull'energia rinnovabile offshore⁵⁸ pubblicata nel novembre del 2020 ha fissato l'obiettivo di installare 300 GW di energia eolica offshore entro il 2050, divenendo la fonte di circa il 30% dell'elettricità europea, con un traguardo intermedio fissato in 60 GW entro il 2030.

La maggior parte della capacità installata (98%) si trova nei Mari del Nord e nel Baltico⁵⁹, ma vi sono segnali significativi in Finlandia, Svezia, Francia, Spagna, Irlanda e Portogallo.

In Italia, ad oggi, c'è un solo impianto di produzione di energia eolica autorizzato, nel golfo di Taranto, ma numerose sono state le risposte alla recente iniziativa assunta dal Ministero della Transizione Ecologica volta a sollecitare la presentazione di manifestazioni di interesse all'installazione di nuovi impianti, prevalentemente localizzati al largo della Sicilia e della Sardegna (più di 20), lungo la costa Adriatica (più di 10) e, per la restante parte, distribuiti tra Ionio e Tirreno⁶⁰.

Le biotecnologie blu riguardano l'utilizzo di organismi e biomasse marine (pesci, molluschi, crostacei, alghe, micro-organismi ecc.) per la produzione di cibo, materiali e prodotti

⁵⁶ European Commission., The EU blue economy report 2021, cit.

⁵⁷ *Economia del mare e crescita blu*, di A. Barbanti, M. Cappelletto, M. Sprovieri, E. Ciappi, A. Bonanno, R. Giuffredi, A. L'Astorina, F. Trincardi, in "Il Mare – Bollettino Ufficiale degli Idrocarburi e delle Georisorse", Terza Edizione, ottobre 2020, Roma- Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

⁵⁸ COM(2020) 741

⁵⁹ La Germania è lo Stato membro con la più grande capacità installata di energia eolica offshore(53%) seguita dall'Olanda (18%), Belgio (15%), Danimarca (12%), che pure fu la prima nel 1991 ad installare un impianto per la produzione di questa energia.

⁶⁰ Vedi <https://www.mite.gov.it/comunicati/eolico-offshore-pervenute-64-manifestazioni-di-interesse> .

per vari settori industriali, energia.

Il settore della desalinizzazione, che risponde all'esigenza di produrre acqua per uso irriguo e idropotabile, soprattutto in paesi o località, come le isole, dove la risorsa idrica è assente o di difficilissima produzione, è un settore considerato in crescita nei prossimi anni a causa del cambiamento climatico, soprattutto nei paesi che si affacciano sul Mediterraneo.

Lo sfruttamento minerario dei fondali marini ha riguardato, tradizionalmente, il prelievo di sabbie ed altri aggregati da aree di piattaforma continentale utilizzati per la realizzazione di opere di difesa costiera, ma sta emergendo con prepotenza la possibilità di avviare ricerca e sfruttamento dei fondali marini profondi per estrarre minerali di interesse industriale, quali noduli di manganese, noduli polimetallici e solfuri, seppur con le innumerevoli incertezze connesse alle conseguenze ambientali derivanti dal rischio della dispersione di fanghi di lavorazione.

Per quanto riguarda il Mediterraneo in particolare, le informazioni disponibili, tratte da studi commissionati dalla DG Mare della Commissione Europea nel 2012⁶¹ e 2014⁶², assegnano un ruolo prevalente al comparto dei trasporti marittimi e della cantieristica, soprattutto in termini di valore economico, e al settore turistico, sia come valore economico che come numero di occupati.

Il valore aggiunto prodotto annualmente dell'economia del mare in Italia è stimato in circa 46,7 miliardi di euro, pari al 3% del totale dell'economia nazionale, cui corrispondono circa 885.200 occupati, pari al 3,5% del totale nazionale⁶³. Sia il valore aggiunto che gli occupati sono in costante aumento nel periodo 2011-2018.

I dati relativi al valore aggiunto direttamente prodotto dai settori dell'economia del mare vanno integrati con quelli relativi al valore aggiunto attivato sul resto dell'economia, dovuto alla somma dei beni e dei servizi necessari (distribuzione, marketing, trasporti, materie prime ecc.) per il funzionamento dei settori dell'economia del mare. L'economia attivata, stimata in circa 87,8 miliardi di euro, è pari sostanzialmente al doppio dell'economia direttamente prodotta, per un totale stimato della filiera del mare di 134,5 miliardi di euro annui, ovvero l'8,5% dell'economia nazionale.

⁶¹ EUNETMAR, Studies to support the development of sea basin cooperation in the Mediterranean, Adriatic and Ionian, and Black Sea, MARE/2012/07, 2014.

⁶² COGEA, CETMAR, POSEIDON, Study on the Establishment of a Framework for Processing and Analysing of Maritime Economic Data in Europe, MARE/2014/45, 2017.

⁶³ UNIONCAMERE, Settimo rapporto sull'Economia del Mare, 2019
<https://www.unioncamere.gov.it/P42A0C2507S144/economia-del-mare.htm> .

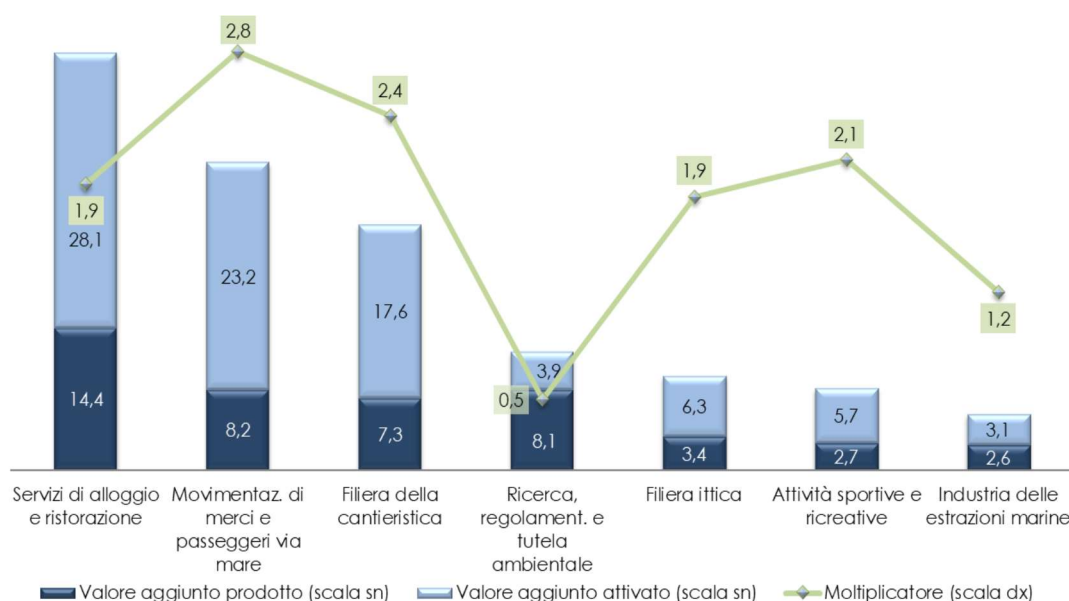


Figura 4 Valore aggiunto prodotto, attivato sul resto dell'economia e relativo moltiplicatore, dei settori dell'economia del mare. Fonte UNIONCAMERE, Settimo rapporto sull'Economia del Mare, 2019.

In attesa di poter leggere i contenuti dei redigenti Piani nazionali di gestione dello spazio marittimo e poter così conoscere su quali dei settori di cui è composta l'economia del mare l'Italia intenderà investire, si può ragionevolmente ritenere che la strategia italiana non si discosterà molto dagli atti programmatori dell'Unione Europea, ovvero tenderà a consolidare i settori in cui già esprime posizioni di alto livello (turismo, logistica, trasporti, cantieristica, ricerca ambientale) e promuoverà i settori emergenti (energie rinnovabili, biotecnologie, acquacoltura).

La prima sfida che attende i Piani è l'individuazione e risoluzione dei conflitti tra gli usi esistenti.

Questo primo necessario passaggio non è da sottovalutare se si tiene conto che in Italia, fatta eccezione per il lavoro svolto, con altri fini, per la redazione della Strategia Marina nazionale⁶⁴, non è mai stato fatto un censimento sistematico di tutte le attività marittime e, soprattutto, non è mai stato rappresentato a livello cartografico in modo che emergessero sovrapposizioni e conflitti tra le stesse.

La risoluzione di questi ultimi passa per la verifica degli atti programmatori o di pianificazione, di settore o locali esistenti, che, in base alla normativa nazionale sulla pianificazione dello spazio marittimo, devono essere inglobati nel primo Piano di gestione e, ove necessario, armonizzati tra loro e con i nuovi obiettivi che la strategia nazionale

⁶⁴ Vedi <http://www.strategiamarina.isprambiente.it/>

emergente dalla MSP renderà prioritari.

Il Piano deve contenere le misure, azioni, raccomandazioni che prevenzano, attenuino o risolvano i conflitti esistenti e quelli potenziali, operazione che presuppone, come si vedrà meglio nella parte terza del presente lavoro, che i Piani siano dotati di un'efficacia giuridica cogente per Amministrazioni, cittadini e operatori economici.

La vera scommessa della pianificazione dello spazio marittimo consiste però nel bilanciamento degli aspetti socioeconomici con gli aspetti ambientali di cui l'uso obbligatorio dell'approccio ecosistemico rappresenta un'assicurazione.

L'approccio ecosistemico è una strategia per la gestione integrata di terra, acqua e risorse biologiche che promuove la conservazione e l'uso sostenibile in modo equo⁶⁵.

Nelle recenti Linee Guida europee sull'implementazione dell'approccio ecosistemico nella pianificazione dello spazio marittimo⁶⁶ sono stati individuati quindici principi fondamentali sistematizzati in tre temi chiave: 1) conoscere il funzionamento e la dinamica degli ecosistemi marini; 2) considerare le attività umane rilevanti, le questioni socioeconomiche e le loro interconnessioni con gli ecosistemi marini; 3) organizzare il processo di MSP in tema di governance e gestione.

⁶⁵ Convenzione sulla diversità biologica, 1992, <https://www.cbd.int/ecosystem/>

⁶⁶ European Commission, European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency, Ruskule, A., Oulès, L., Zamparutti, T., et al., Guidelines for implementing an ecosystem-based approach in maritime spatial planning : including a method for the evaluation, monitoring and review of EBA in MSP, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2926/84261>

Best use of up-to-date interdisciplinary scientific knowledge to support decisions; integrated and adaptive management accounting for long-term (climate, socio-economic) changes; applying the precautionary principle where uncertainty is significant; monitoring the dynamics of the socio-ecological system; stakeholder mobilisation; management at the lowest appropriate level



Human activities and pressures on ecosystems; ecosystem degradation, including via cumulative impacts; ecosystem services and their beneficiaries; sustainability as priority objective accounting for ecological, social and economic goals; spatial and temporal scales that reflect the dynamics of human activities

Ecological integrity and biodiversity of ecosystems; ecosystem connections and distinct boundaries; dynamic nature of ecosystems; spatial and temporal scales that reflect the functioning and dynamics of ecosystems

INTEGRATING AN ECOSYSTEM-BASED APPROACH IN MARITIME SPATIAL PLANNING

Figura 5 I principi dell'approccio ecosistemico sistematizzati in tre temi chiave Fonte: Guidelines for implementing an ecosystem-based approach in maritime spatial planning.

Nella fase del processo di pianificazione in cui sono definiti gli obiettivi socio-economici e ambientali di cui il Piano di gestione dello spazio marittimo promuoverà il raggiungimento, è importante, al fine di rispettare l'approccio ecosistemico, che tutti gli obiettivi siano considerati a livello integrato, con definizione di priorità generali e obiettivi espressione di istanze locali, da individuare in seguito al coinvolgimento degli stakeholder.

Nella definizione di ogni obiettivo dovrà essere considerato il suo raggiungimento dal punto di vista ambientale, differenziando quelli che hanno una debole da quelli che hanno un'elevata sostenibilità.

Devono essere identificati puntualmente i confini spaziali di riferimento, tanto per i profili socioeconomici che per quelli ecosistemici, in modo che si abbia contezza di quanto a fondo gli uni possano influenzare i secondi e viceversa.

Mentre per gli obiettivi socioeconomici hanno una grande rilevanza i confini legali-amministrativi, per quelli ecologici, i sistemi da prendere in considerazione spesso travalicano i confini nazionali.

La definizione del sistema socio-ecologico deve interessare i settori socio economici più rilevanti e le componenti ambientali che possono realizzarsi all'interno di tali confini o che dipendono dalle risorse che provengono da quello spazio (ad es. quelli che beneficiano dei servizi ecosistemici attualmente e in futuro).

Molti obiettivi derivano dall'insieme degli atti normativi e programmatori europei direttamente applicabili nei singoli Stati membri, a partire dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU⁶⁷, passando per i cc.dd. GES (Good Environmental Status) delle acque marine derivanti dall'implementazione della Direttiva sulla Marine Strategy (MSFD), che, come abbiamo visto, viene più volte richiamata dalla legislazione unionale e nazionale in tema di MSP, per arrivare agli obiettivi discendenti dalla Strategia sulla Biodiversità⁶⁸ che prevede la protezione del 30% delle aree marine europee entro il 2030 (di cui il 10% in maniera stringente) ed il richiamo a salvaguardare le connessioni tra gli ecosistemi marini.

Alcuni derivano da altre Direttive⁶⁹ o dagli obblighi scaturenti dall'adesione a Convenzioni regionali come, per il Mediterraneo, la Convenzione di Barcellona⁷⁰ ed i suoi Protocolli⁷¹; che possono rappresentare la sede principale dove svolgere la cooperazione transnazionale con Paesi confinanti.

Ma altri possono (se non devono) derivare da obiettivi di rilievo prettamente nazionale scaturenti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁷² o dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile⁷³, solo per citare i principali.

L'importanza del coinvolgimento degli stakeholders (operatori economici, associazioni ambientaliste, ricercatori, Amministrazioni pubbliche) viene in rilievo anche dal punto di vista del rispetto dell'approccio ecosistemico⁷⁴, in quanto viene visto come essenziale non solo per la definizione degli obiettivi da promuovere e la redazione delle relative azioni e misure, ma

⁶⁷ <https://unric.org/it/agenda-2030/>

⁶⁸ Vedi <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/eu-biodiversity-strategy-for-2030-1>

⁶⁹ Come la Direttiva Acque, Habitat Natura2000, Uccelli.

⁷⁰ La Convenzione di Barcellona relativa alla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (1978) ratificata con legge 21 Gennaio 1979 n. 30, in seguito all'emendamento dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Parti Contraenti, tenutasi a Barcellona nel 1995, cambia titolo diventando "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo" e amplia il suo ambito di applicazione geografica comprendendo le acque marine interne del Mediterraneo e le aree costiere.

⁷¹ Come il Protocollo sulle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo sulle rivenibile al seguente link

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/protocollo_ASP.pdf

⁷² <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

⁷³ <https://www.mite.gov.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre2017.pdf

⁷⁴ Giacometti, A., et al. Handbook: Process, Methods and Tools for Stakeholder Involvement in MSP. BONUS BASMATI Deliverable 2.3, February 2020, www.bonusbasmati.eu

anche per l'individuazione del livello appropriato dei confini spaziali su cui operare.

2.3 Il mare e la frammentazione delle competenze: la necessità di un coordinamento.

Come per ogni processo amministrativo, anche per la pianificazione dello spazio marittimo è necessario che venga individuato a chi spetta la governance o, in altre parole, la competenza a gestire il processo.

Nelle Linee guida internazionali sulla pianificazione dello spazio marittimo elaborate da IOC-UNESCO nel 2021⁷⁵, si afferma l'esistenza di quattro possibili differenti modi di procedere: i) incaricare un Ministero già esistente di coordinare il processo e di assumere il ruolo di Autorità competente in tema di MSP; ii) istituire un apposito Comitato Interministeriale; iii) creare una nuova Agenzia governativa per sviluppare e implementare la MSP; iv) individuare una co-leadership di due o più Amministrazioni pubbliche.

Per ognuna di queste opzioni è possibile rinvenire dei difetti: dalla difficoltà, per un singolo Ministero, di gestire un'attività complessa che coinvolge competenze di altre partizioni amministrative di pari grado, che potrebbero non collaborare a dovere, alle difficoltà decisionali di un comitato, composito e numeroso, alla difficoltà, per un nuovo ente, di entrare a regime ed essere pienamente operativo, fino alla paralisi decisionale in caso di attrito tra co-leader.

Qualsiasi sia la scelta adottata per avviare il processo di pianificazione, il primo passo da compiere, anche in base alle citate Linee guida, è definire quali siano gli enti che si occupano delle materie oggetto di pianificazione o, semplificando, di mare, per coinvolgerle nel processo.

Quali e quanti sono gli enti che si occupano di mare in Italia? La risposta a tale quesito è complessa e non si può considerare esaustiva quella ricavabile dal D.Lgs. n.201/2016.

Indicativa, comunque al riguardo, è la composizione del Tavolo Interministeriale di Coordinamento, previsto dall'articolo 6 del D.Lgs. n.201/2016, secondo cui sono chiamati a comporlo rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, dell'Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio, dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, della Difesa, dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica, della Salute, del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Economia e delle Finanze, del Dipartimento per gli Affari Regionali, dell'Agenzia delle

⁷⁵ <https://www.mspglobal2030.org/msp-global/international-msp-guidance/>

Dogane e dei Monopoli.

Per restare a livello statale, si devono aggiungere anche, quantomeno, le Autorità di Sistema Portuale e il sistema di Enti dipendenti dal Ministero dell'Ambiente (ISPRA, Enti Parco, Aree Marine Protette), il sistema nazionale della ricerca con le Università e il Centro Nazionale delle Ricerche in primo piano.

A questi si sommano le quindici Regioni costiere, al cui interno, quasi ovunque, si assiste alla stessa frammentazione tra Assessorati che si è vista a livello nazionale tra Ministeri; a livello regionale si devono annoverare anche le ARPA, gli enti di ricerca regionali, e quelli che si occupano di acque e coste.

Di più, gli Enti locali delle regioni costiere che, spesso per delega, ma anche per competenze loro proprie, si occupano del mare prospiciente lo sviluppo costiero del territorio di competenza.

Di fronte a tale frammentazione, non è difficile capire perché l'Italia non abbia mai definito compiutamente una Strategia marittima nazionale.

Lo sforzo richiesto dall'applicazione della Direttiva 2014/89/UE consiste anche, senza alcun dubbio, nella forzata ricerca di una sintesi e di un'Autorità cui affidare l'arduo compito di coordinare questa miriade di Enti.

La scelta è ricaduta sul Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (ora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili), erede, per alcune competenze, del vecchio Ministero della Marina Mercantile, al cui interno è presente il Corpo delle Capitanerie di Porto e la sorveglianza sulle Autorità di Sistema Portuale.

In effetti, una volta optato per l'attribuzione della competenza ad un Ministero già esistente, la scelta avrebbe potuto ricadere solo su altri due Dicasteri: il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e delle Foreste, anch'esso erede in parte del Ministero della Marina Mercantile, che si occupa di pesca e acquacoltura, e il Ministero dell'Ambiente (ora Ministero della Transizione Ecologica) che già aveva ricoperto il ruolo di Autorità competente in occasione del recepimento della Direttiva MSFD (c.d. Marine Strategy).

Scartato il primo perché, forse, espressione di una competenza troppo settoriale, la mancata scelta del Ministero dell'Ambiente che, per certi versi, sarebbe partito avvantaggiato, con un bagaglio di conoscenze frutto del lavoro già svolto in occasione della redazione della Strategia marina, potrebbe risiedere nella volontà politica di non far incentrare sulle problematiche di tutela ambientale il lavoro della MSP.

In altre parole, ferma restando la necessità di assicurare la sostenibilità dello sviluppo economico e dello sfruttamento delle risorse marine, la prospettiva di partenza non si voleva fosse quella prettamente ambientale che, invece, il Ministero dell'Ambiente avrebbe

certamente rappresentato come prioritaria.

Resta a questo punto da esaminare se la scelta di restringere il campo ad un organismo di livello statale sia coerente con il quadro costituzionale vigente.

Vi è da chiedersi, quindi, se le Regioni abbiano o meno competenze sul mare costituzionalmente garantite.

La Corte Costituzionale si è pronunciata cinque volte sul tema, in maniera altalenante⁷⁶ a favore e contro la possibilità di riconoscere una competenza regionale sul mare.

Il fattore comune a tutte le pronunce è rappresentato dall'assenza da parte della Corte di un approccio sistematico, ovvero basato sulla ripartizione di competenze delineato dal legislatore costituzionale nell'articolo 117 della Costituzione: in tutte le decisioni, il Giudice delle Leggi si è soffermato ad analizzare la materia oggetto del giudizio e la legislazione settoriale sottoposta al suo esame.

Così, ha riconosciuto una competenza regionale in occasione di due pronunce rese in materia di pesca⁷⁷ e in una in materia fiscale, tutte emesse in occasione di ricorsi da parte dello Stato avverso leggi della Regione Autonoma della Sardegna.

La Corte ha sostenuto che *anche se il mare territoriale non (facesse) parte del territorio della Regione a tutti gli effetti della competenza regionale*, la mera attribuzione in favore della Regione dei poteri legislativi ed amministrativi concernenti la pesca marittima avrebbe comportato, di per sé, la legittima estensione dell'efficacia dei relativi atti legislativi regionali *fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio dello Stato*.

Secondo la Corte non poteva avere importanza il fatto che i diritti di pesca, regolati dalla legge regionale in discussione, venissero esercitati nelle acque del demanio marittimo dello Stato, in ragione del fatto che la materia pesca era di *competenza esclusiva regionale* e che le disposizioni contenute nella legge erano orientate al *“progresso economico e sociale delle categorie (ndr regionali) interessate*.

Nella sentenza n. 102/2008⁷⁸ i Giudici costituzionali hanno sostenuto che, pur essendo *indubbio che i menzionati campi di ormeggio, ubicati nel mare territoriale dovessero considerarsi, pertinenze del demanio marittimo, e cioè beni rientranti nel demanio statale*,

⁷⁶ G. Pizzoleo, L'altalenante giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale, in Osservatorio Costituzionale Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2/2018, in https://www.osservatorioaic.it/old_site/sito_osservatorioAIC_2013-2018/l-altalenante-giurisprudenza-della-corte-costituzionale-in-tema-di-competenza-delle-regioni-sul-mare-territoriale.html

⁷⁷ C. cost., sent. 26 gennaio 1957, n. 23, in Giur. cost., 1957, 364 ss., con nota di M.S. GIANNINI, ivi, 365 s.; C. cost., sent. 8 luglio 1958, n. 49, in Giur. cost., 1958, 577 ss.

⁷⁸ C. cost., sent. 13 febbraio 2008, n. 102, in Giur. cost., 2, 2008, 1194 ss., con nota di F. SORRENTINO, Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008, ivi, 1288 ss.

questo non comportava che *la Regione (fosse) incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio.*

La sentenza prosegue affermando che *non importa se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno ..., in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della Regione, con la conseguenza che ... anche se il mare territoriale non facesse parte del territorio della Regione ..., l'attribuzione alla Regione dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia importa che la disciplina regionale debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio (sent. n. 23 del 1957).*

La Corte precisa ancora che *il mare territoriale ... viene in rilievo come mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della Regione.*

In sintesi, la Regione sarebbe legittimata ad esercitare sulle acque costiere *un complesso di poteri che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri ... che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla sent. n. 23 del 1957).*

Secondo questo orientamento il concetto di "territorio" non si risolverebbe nella mera "terraferma" ma andrebbe inteso nella più ampia accezione di *ambito in cui si esplica il legittimo potere normativo della Regione, compreso quello di istituire tributi*, e quindi anche con riferimento al mare territoriale, *a condizione che la Regione lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, come l'interesse a regolare l'afflusso turistico anche attraverso lo strumento fiscale* e, quindi, l'interesse a favorire l'erario regionale.

In altre due sentenze⁷⁹, invece, la Corte ha negato la competenza regionale a legiferare sul mare territoriale con riferimento alla materia energia (per la precisione ricerca e coltivazione di idrocarburi).

Nella prima, ebbe modo di negare la competenza regionale sostenendo che il fondo e il sottofondo marino non si potessero distinguere in *zona territoriale, zona contigua e zona d'alto mare, per riconoscere alle Regioni una competenza unicamente riguardo alle attività* da *"esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale.*

Mentre la differenziazione di aree del mare risulta funzionale ai poteri dello Stato che possono esercitarvi le loro competenze, nell'ambito della difesa, polizia, navigazione e vigilanza doganale, dall'altro *sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto*

⁷⁹ C. cost., sent. 3 aprile 1968, n. 21, in Giur. cost., 1968, 396 ss., con nota di L. PALADIN, Territorio regionale e piattaforma continentale, ivi, 402 ss.; C. cost., sent. 10 gennaio 2017, n. 39, in Giur. cost., 2017.

e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma.

Le Regioni subirebbero, pertanto, delle “restrizioni naturali” determinate proprio dall’esigenza che ciascuna basi la propria azione solo sulla *cura dell’interesse esclusivamente, o almeno prevalentemente, localizzato nella sfera regionale.*

Sulla base del quadro appena delineato, viene da chiedersi se sia stata costituzionalmente corretta la scelta iniziale del legislatore nazionale di limitare la partecipazione delle regioni al processo di pianificazione alla presenza, all’interno del Comitato nazionale incaricato della redazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, di un solo rappresentante designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni per ciascuna area marittima di riferimento.

Tale scelta, contenuta nella bozza del Decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2014/89/UE, è stata parzialmente corretta, in accoglimento delle richieste formulate dalle Regioni in occasione dell’acquisizione del parere della Conferenza delle Regioni sul testo, con un rappresentante per ciascuna regione costiera.

Se, come abbiamo visto, il ragionamento sul riconoscimento o meno della competenza regionale deve partire dalla materia interessata, allora, nel caso di specie, occorre in primo luogo individuare in quale materia possa essere ascritta la pianificazione dello spazio marittimo.

A parere dello scrivente la tematica in esame può essere collocata all’interno della materia “governo del territorio”⁸⁰, materia di competenza legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell’articolo 117 della Costituzione per le Regioni a statuto ordinario e di competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale.

In dottrina⁸¹ è stato sostenuto che sono riconducibili al governo del territorio tutti i tipi di piani e programmi previsti da leggi e normative di settore che, per il solo fatto di comportare

⁸⁰ Con sentenza 1°-7 ottobre 2003, n. 307, la Corte costituzionale ha chiarito che il “governo del territorio” comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività: tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa “concorrente” delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. In dottrina, vedi Pagliari G., *La materia “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3-4/2014, numero speciale *Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo unico dell’edilizia al decreto “Sblocca Italia”*, pp. 317 e ss.; Mengozzi M., *Governo del territorio*, in G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, pag.199; Cabiddu M.A., *Il territorio e il “suo” governo*, in Cabiddu M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, p.11; Iacoviello A., *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

⁸¹ In tal senso, Cabiddu M.A., *Il territorio e il “suo” governo*, cit.; Iacoviello A., *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, cit.

interventi sul territorio e di produrre modificazioni dei suoi equilibri, necessitano di un comportamento complessivo, volto a dare risposte alle esigenze della società civile da parte dei pubblici poteri.

Se si accoglie questa impostazione, ne deriva che, ai sensi dell'art.117, quinto comma, Cost. spetta alle regioni la potestà regolamentare e, ai sensi 118 Cost., anche la competenza amministrativa e, quindi, pianificatoria sarebbe da allocare ad un livello diverso da quello statale.

C'è da chiedersi, tuttavia, se tale impostazione sarebbe stata davvero utile per i fini per cui la MSP è stata introdotta nell'ordinamento unionale e italiano.

Senza dover anticipare le argomentazioni che saranno svolte nella parte terza del presente lavoro in merito all'efficacia giuridica dei Piani di gestione dello spazio marittimo, è sufficiente, in questa sede, evidenziare che a imporre una competenza statale spinge la necessità che i Piani siano sovraordinati rispetto a qualsiasi altra pianificazione, nazionale o locale, di settore o generale ma avente ad oggetto una scala più ridotta di quella nazionale.

Di più, il necessario coordinamento, funzionale alla redazione di una strategia nazionale marittima, sarebbe stato quasi impossibile senza un coordinamento statale capace di redigere un unico Piano (seppure articolato in tre parti, uno per ogni area marittima) di rilievo strategico dotato della valenza di atto pianificatorio integrato e globale che la MSP richiede.

Si aggiunga che anche se alle Regioni può essere riconosciuta, come visto, una competenza sul mare territoriale, resta da capire cosa sarebbe successo in caso di una loro pianificazione oltre le dodici miglia nautiche.

Tutte queste ragioni inducono a ritenere corretta o, per meglio dire, necessitata la scelta di un coinvolgimento delle autorità amministrative nazionali.

Ciò non giustifica però l'assenza delle regioni nel Tavolo di coordinamento e il tentativo di relegarle ad un ruolo marginale, scongiurato solo grazie all'intervento della Conferenza delle Regioni in occasione dei pareri resi sul testo del decreto legislativo e su quello del DPCM contenente le Linee Guida poi.

È solo grazie a quest'ultimo intervento che è stato introdotto, nel meccanismo di funzionamento del Comitato tecnico di cui all'art.7 del D.Lgs. 201/2016, il principio della copianificazione Stato-regioni laddove il processo pianificatorio incida su materia di competenza legislativa esclusiva o concorrente imponendo l'adozione di decisioni all'unanimità o, quantomeno, con il voto favorevole del o dei rappresentanti regionali.

De iure condendo, un compromesso più aderente alla ripartizione delle competenze nell'ordinamento costituzionale, potrebbe essere quello di mantenere, a livello nazionale, la redazione di un piano globale di rilievo strategico (come quello che è in corso di definizione)

e di attribuire alle regioni la redazione di piani attuativi relativi al mare territoriale dove gli usi sono certamente più intensi e più necessaria appare una pianificazione di dettaglio.

Resterebbe a livello statale la disciplina attuativa o di dettaglio delle acque oltre le 12 miglia dalla linea di base, solo ove ritenuta necessaria.

In questo ipotetico scenario, dovrebbe vigere il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, principio operante e già consolidato con riferimento (ma non solo) alla materia del paesaggio, che impone di procedere congiuntamente e su un piano paritario nelle materie che concernono un bene complesso e unitario, che ha il rango di valore primario e assoluto (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1. del Considerato in diritto), e che opera come limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni e delle Province autonome (sentenza n. 164 del 2021, punto 9.1. del Considerato in diritto)⁸².

Detto principio, che impone, come detto, la co-pianificazione vale tanto per tutelare le competenze statali che quelle regionali e quindi impone allo Stato di garantire un'effettiva e paritaria partecipazione alle Regioni negli ambiti in cui le stesse hanno una competenza legislativa concorrente o esclusiva.

I rapporti tra le diverse Amministrazioni coinvolte nel processo di pianificazione dovranno essere a loro volta improntati al rispetto del principio di leale collaborazione, che esplica la propria operatività, in via generale, anche in sede amministrativa⁸³ ovunque siano previste necessitate forme di cooperazione o di codecisione.

Nel caso di specie i rapporti si svolgeranno, all'interno degli organi collegiali istituiti dal D.Lgs. n.201/2016, secondo i regolamenti autonomi che questi si sono dati, mentre, al di fuori di essi, torneranno a operare i meccanismi acceleratori e i "freni" alla cooperazione imposti dalle recenti riforme⁸⁴ e dalla legislazione di accompagnamento al PNRR⁸⁵.

⁸² Vedi da ultimo Corte Cost. sentenza 257/2021 del 20.10.2021,

⁸³ Mancini M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale" 5-6/2013, pp. 947-1000; Sciuolo G., *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, commento a Corte cost., 9 luglio 2015, n.140, in Rivista Giuridica dell'Urbanistica, 2015, 381.

⁸⁴ Sul tema vedi Marzaro P., *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"*, in Federalismi.it, 23/2017.

⁸⁵ Vedi *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Dossier XVIII Legislatura, Servizio Studi Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, in <https://www.unicatt.it/amministrazione-DFP28a.pdf>.

2.4 I portatori di interesse e il coinvolgimento degli stakeholder.

La consultazione e la partecipazione dei cittadini in occasione di procedimenti caratterizzati da implicazioni ambientali rappresentano una modalità ormai consolidata a livello europeo e nazionale.

La consultazione e la partecipazione attiva sono, come abbiamo visto nella parte prima del presente lavoro, un aspetto fondamentale anche nel processo di pianificazione dello spazio marittimo.

Nell'articolo 9 della Direttiva 2014/89/UE si recepiscono il primo ed il secondo pilastro della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998⁸⁶ concernente la partecipazione del pubblico alle procedure di rilievo ambientale.

Il coinvolgimento dei portatori di interesse è fondamentale per diverse ragioni, discenda esso da precisi obblighi di legge o sia una libera scelta dettata dalla necessità di migliorare l'efficienza del processo.

Efficacissimo per descriverne l'importanza del processo partecipativo in occasione del processo di MSP è l'adagio africano "se vuoi andare veloce, procedi da solo, se vuoi andare lontano, procedi insieme"⁸⁷.

La partecipazione dei portatori di interesse nella pianificazione risponde ad esigenze democratiche ed è essenziale per garantire la parità di trattamento a tutti i soggetti che subiscono gli effetti del piano⁸⁸.

Secondo alcuni⁸⁹, da questa prospettiva, la MSP è considerata un processo di governance introdotto per sanare un fallimento del mercato, visto che quest'ultimo è incapace di distribuire lo spazio marittimo tra gli usi più rilevanti da un punto di vista socioeconomico.

L'individuazione e classificazione dei portatori d'interesse costituisce una delle attività iniziali, propedeutiche al processo partecipativo: la costruzione di una prima lista di soggetti, interessati o potenzialmente interessati alle tematiche da affrontare, comporta l'esame delle loro aspettative, esigenze e diritti, distinguendo, in termini generali, tra portatori d'interesse

⁸⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=IT)

⁸⁷ Proverbio ripreso dall'esperto in pianificazione dello spazio marittimo L. de Vreers in occasione della *Conference Maritime Spatial Planning for Blue Growth – How to plan for a Sustainable Blue Economy?*, a Bruxelles 11-12 October 2017.

⁸⁸ J. Zaucha, A. Kreiner, Engagement of stakeholders in the marine/maritime spatial planning process, in *Marine Policy* 132 (2021) 103394.

⁸⁹ C. Ehler, J. Zaucha, K. Gee, Maritime/marine spatial planning at the interface of research and practice, in: J. Zaucha, K. Gee (Eds.), *Maritime Spatial Planning, Past, Present, Future*, Palgrave, London, 2019 (In press), <https://www.palgrave.com/us/book/9783319986951>

primari e secondari, interni e esterni.

Ma chi può essere considerato un portatore di interesse da coinvolgere nel processo di pianificazione dello spazio marittimo?

Per rispondere a questa domanda si può ricorrere alla metodologia nota come “analisi dei portatori d’interesse”⁹⁰ attraverso cui individuare:

- tutti i soggetti che possono influenzare e/o essere influenzati dalle decisioni assunte con la MSP;
- i potenziali problemi che potrebbero danneggiare il processo o l’attuazione;
- le persone chiave per la distribuzione delle informazioni durante la fase di attuazione (utili anche per innescare il c.d. “effetto palla di neve”);
- i gruppi che dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alle varie fasi del processo;
- la programmazione della comunicazione e della strategia da tenere durante la fase iniziale;
- i modi per ridurre i potenziali impatti negativi sul contesto e nei confronti di alcuni portatori d’interesse.

Comunemente, nel processo di pianificazione dello spazio marittimo il termine stakeholder⁹¹ si riferisce a ogni individuo, gruppo o organizzazione che è o sarà colpito, coinvolto o interessato, positivamente o negativamente, dal processo e può essere classificato nelle seguenti tre macro-categorie: i) decisori governativi/politici a vari livelli (es. Ministeri, Agenzie governative, enti locali e territoriali); ii) operatori commerciali o industriali che agiscono nei settori chiave dell’area marittima di riferimento; iii) rappresentanti della società civile, quali la comunità dei ricercatori, cittadini e organizzazioni radicate territorialmente, organizzazioni non governative e gruppi attivi nella tutela ambientale.

Una volta identificati gli stakeholders, il coinvolgimento degli stessi può avvenire a diversi livelli⁹² schematizzabili come segue:

- **Informazione:** fornire informazioni su un processo o sui risultati di una decisione.

Questo livello di coinvolgimento si risolve in una comunicazione a senso unico, dai pianificatori

⁹⁰ Per approfondire l’argomento molto utile: Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d’interesse Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume, a cura di M. Bastiani, S. Mazzuca, G. Scanu in <https://creiamopa.mite.gov.it/index.php/documenti/send/29-l6wp2-strumenti-cdf/206-2021-l6wp2-toolkit-portatori-interesse>

⁹¹ S. Twomey, C. O’Mahony, Stakeholder processes in marine spatial planning: ambitions and realities from the european atlantic experience, in: J. Zaucha, K. Gee (Eds.), Maritime Spatial Planning, Past, Present, Future, Palgrave, London, 2019, <https://www.palgrave.com/us/book/9783319986951>

⁹² Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224; M. Matczak, J. Przedzimirska, J. Zaucha, A. Schultz-Zehden, Handbook on multilevel consultations in MSP, available at <http://www.partiseapate.eu/results/>.

ai portatori di interesse;

- **Educazione/formazione:** spiegare o incrementare la consapevolezza su qualcosa, spesso utilizzata per promuovere un cambio di abitudini o di azioni. Anche questo livello si risolve in una comunicazione a senso unico, dai pianificatori ai portatori di interesse.

- **Consultazione:** chiedere ai portatori di interesse opinioni su o reazioni ad una data decisione; può assumere le forme di interviste, focus groups e dibattiti. Questo livello può assumere la forma di una comunicazione a doppio senso, ad esempio se i partecipanti sono informati dei risultati di un'analisi ma la decisione finale non è stata presa e spetta a chi sta facendo la consultazione.

- **Coinvolgimento:** in questo caso ci si aspetta più di una semplice opinione. I partecipanti possono essere parte della soluzione attraverso il compimento di azioni o anche solo il sostegno a qualcosa. A questo livello, la comunicazione deve essere a doppio senso, le responsabilità della decisione non sono formalmente definite e le relazioni tra i partecipanti possono non essere chiare.

- **Collaborazione:** a questo livello è necessario il diretto coinvolgimento nel processo decisionale e un ruolo attivo dei portatori di interesse; tutti i soggetti coinvolti hanno chiari ruoli e responsabilità e poteri definiti, diretti a raggiungere un proposito definito o un risultato comune. A questo livello, la comunicazione a doppio senso è essenziale.

- **Delega di poteri:** affidare risorse, controllo e potere decisionale ai portatori di interesse. A questo livello sono essenziale linee chiare di accountability ed una comunicazione a doppio senso è fondamentale tra delegante e delegato.

Essendo la pianificazione dello spazio marittimo un processo di recente introduzione, uno degli ostacoli può essere rappresentato dal fatto che molti, pur essendo teoricamente qualificabili a pieno titolo come portatori di interesse, non conoscano neppure di cosa tratti la MSP.

In ogni caso, è comunemente ritenuto (ma è anche un obbligo di legge) che il coinvolgimento dei portatori di interesse nel processo di pianificazione dello spazio marittimo debba iniziare il prima possibile, sin dalle sue prime fasi.

Ciò significa che il processo partecipativo è necessario in tutte le fasi del ciclo della pianificazione e non solo in quella in cui si assumono le scelte di piano.

La regola aurea consiste in un'ampia sensibilizzazione degli stakeholders prima dell'avvio del processo di pianificazione: questa regola dovrebbe essere tenuta in particolare considerazione soprattutto negli Stati in cui il processo di MSP viene condotto per la prima volta.

Nella fase iniziale, gli stakeholders andrebbero informati e istruiti sul processo di MSP

e sul loro ruolo nello stesso; eventi di informazioni preliminari, come presentazioni pubbliche, interviste in radio o televisioni, l'uso dei social network e la diffusione di materiale informativo possono essere strumenti importanti per far crescere la consapevolezza sul processo di pianificazione in ogni fase del ciclo di pianificazione.

Per conseguire questo risultato, è importante redigere un'apposita strategia di coinvolgimento degli stakeholders⁹³ in cui definire chi, come, dove e quando va coinvolto nel processo pianificatorio.

Il coinvolgimento è essenziale anche per far entrare nel processo di pianificazione la c.d. dimensione sociale⁹⁴ e, con essa, il concetto di sostenibilità sociale, equità sociale ed etica.

Tutti i soggetti coinvolti, in positivo o in negativo, dagli effetti della pianificazione devono essere trattati in modo paritario e le scelte devono essere soppesate tenendo conto degli impatti, sociali, ambientali e economici.

Una pianificazione che tenga conto della dimensione sociale richiede l'inclusione degli esseri umani, da considerare alla stregua di attori chiave per conseguire il buono stato ambientale e il funzionamento dei servizi ecosistemici.

L'obiettivo prioritario dei pianificatori dovrebbe essere il conseguimento della c.d. licenza sociale⁹⁵, ovvero l'accettazione sociale, la fiducia di una comunità verso il Piano che stanno redigendo.

Molti dubitano che un processo come quello della MSP, fortemente orientato da ragioni economiche o di mercato, possa realmente conseguire anche obiettivi sociali⁹⁶, ma altri sostengono che al centro del processo di MSP ci sono le persone e, per innumerevoli ragioni, l'accettazione e l'inclusione sociale di tutte le fasi della pianificazione e della sua implementazione sono l'unico modo per conseguire gli obiettivi discendenti da obblighi internazionali o nazionali, inerenti la sostenibilità e l'equità tra le generazioni⁹⁷.

Come si è già evidenziato, negli Stati membri dell'Unione Europea il processo

⁹³ C. Ehler, F. Douvère, Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, UNESCO, Paris, 2009, <https://prod.repository.oceanbestpractices.org/bitstream/handle/11329/459/186559e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁹⁴ H. Grimmel, H. Calado, C. Fonseca, J.L. Suarez de Vivero, Integration of the social dimension into marine spatial planning – Theoretical aspects and recommendations, in *Ocean and Coastal Management*, 173 (2019) pag. 139-147.

⁹⁵ Kelly, R., Pecl, G.T., Flemin, A., Social licence in the marine sector: a review of understanding and application. *Marine Policy* 81 (2017), pag. 21–28.

⁹⁶ Barbesgaard, M.C., 2016. Blue growth: saviour or ocean grabbing? In: *Global Governance/politics, Climate Justice & Agrarian/social Justice: Linkages and Challenges*, Colloquium Paper No. 5.

⁹⁷ H. Grimmel, H. Calado, C. Fonseca, J.L. Suarez de Vivero, cit.

partecipativo degli stakeholder è obbligatorio in forza di quanto previsto dagli articoli 6, comma 1 lett. d) e 9 della Direttiva 2014/89/UE.

L'articolo 9 del D.Lgs. 17 ottobre 2016 n.201 impone all'Autorità competente di assicurare la consultazione e la partecipazione attiva del pubblico nei procedimenti di elaborazione e di riesame delle proposte dei piani di gestione dello spazio marittimo "sin dalla fasi iniziali e, comunque, prima della loro approvazione" in conformità a quanto previsto dalla parte I e II del Codice dell'Ambiente nonché dal decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33.

Il medesimo articolo prevede che l'Autorità competente pubblichi sul proprio sito istituzionale le proposte dei piani di gestione e che chiunque possa presentare alla stessa Autorità osservazioni o pareri in forma scritta entro il termine di novanta giorni dalla pubblicazione.

Decorso tale termine, l'Autorità trasmette le osservazioni presentate al Comitato tecnico (che ha redatto le proposte dei piani) che ne tiene conto ai fini dell'approvazione⁹⁸.

Ferma restando la partecipazione del pubblico in occasione del procedimento di VAS che, secondo il paragrafo 18 delle Linee Guida va avviato simultaneamente al processo di formazione del Piano in modo che lo possa orientare verso un quadro strategico sostenibile, l'articolo 9 del D.Lgs. n.201/2016 prevede, quindi, un ulteriore fase partecipativa/consultiva nel momento precedente l'approvazione del piano.

Ferme restando, pertanto, tutte le osservazioni formulate in occasione della VAS, una volta conclusa la stessa, il Legislatore ha previsto un'ulteriore possibilità per gli stakeholders di esprimere osservazioni o pareri sul contenuto definitivo del Piano.

Alla luce di quanto esposto, appare riduttiva la previsione relativa al processo partecipativo contenuto nel paragrafo 16 delle Linee Guida: è vero che si prevede che la partecipazione, sia in fase di programmazione che di monitoraggio e attuazione, sia la più estesa possibile ma poi precisa che tale attività sarà garantita "attraverso il processo di VAS".

Appare, infatti, troppo riduttivo per l'importanza che il momento partecipativo deve avere nella corretta impostazione ed esecuzione del processo, ridurre la stessa all'esecuzione delle fasi obbligatorie previste nel processo di valutazione ambientale strategica, da cui rischiano di rimanere esclusi interessi rilevanti sotto i profili economici e sociali.

Un maggiore sforzo in questo senso potrebbe consentire ai pianificatori nazionali di orientare le loro scelte in maniera più aderente alle aspettative e al contesto socio-economico di riferimento.

⁹⁸ Anche se è questo il tenore letterale della disposizione, si tratta evidentemente di una semplificazione, visto e considerato che il Comitato redige, forse adotta, ma certamente non approva il Piano che è invece approvato dal Ministro delle Infrastrutture.

2.5 I rapporti con gli Stati confinanti.

La pianificazione dello spazio marittimo è, di norma, un processo di livello nazionale avente ad oggetto tutte (o parte delle) acque su cui un determinato Stato ha una qualche forma di giurisdizione.

Ciononostante, spesso, per non dire sempre, nel processo sono coinvolti spazi, interessi, impatti sociali, economici ed ecologici che travalicano i confini che possono essere tracciati sulla carta: i confini giurisdizionali ed i limiti ecologici coincidono molto di rado, la pressione antropica e i servizi ecosistemici⁹⁹ attraversano le frontiere, connettendo in modo permanente le aree o regioni marine e, con esse, gli Stati che vi esercitano la loro giurisdizione.

Diventa, pertanto, essenziale ricorrere ad un approccio transfrontaliero¹⁰⁰ nella pianificazione dello spazio marittimo come un elemento fondamentale per gestire le risorse marine a livello di bacino o area marittima.

A livello mondiale, la cooperazione transfrontaliera è frequentemente stata utilizzata per assicurare un'adeguata protezione a specie marine o a risorse naturali a rischio mediante la creazione di aree marine protette (MPAs) o corridoi ecologici¹⁰¹.

Il ricorso alla cooperazione transfrontaliera nella MSP è un aspetto imprescindibile che presenta elevati profili di complessità crescente nel momento in cui si passa da una pianificazione settoriale, diretta a regolamentare una determinata area marina protetta o un dato settore economico, ad una pianificazione globale ed integrata come quella prevista dalla Direttiva 2014/89/UE.

In senso ampio, per MSP transfrontaliera può essere inteso qualsiasi livello di

⁹⁹ Per servizi ecosistemici si intendono i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano. Nel 2005 il Millennium Ecosystem Assessment ha classificato i servizi ecosistemici in quattro in gruppi funzionali: 1) di fornitura, cioè prodotti ottenuti dagli ecosistemi quali cibo, acqua pura, fibre, combustibile, medicine; 2) di regolazione, in quanto i benefici sono ottenuti dalla regolazione di processi ecosistemici ad esempio in relazione al clima, al regime delle acque, all'azione di agenti patogeni; 3) culturali, intesi come l'insieme dei benefici non materiali ottenuti dagli ecosistemi come il senso spirituale, etico, ricreativo, estetico, le relazioni sociali; 4) di supporto, in cui rientrano i servizi necessari per la produzione di tutti gli altri servizi ecosistemici come la formazione del suolo, il ciclo dei nutrienti e la produzione primaria di biomassa (<https://www.mite.gov.it/pagina/capitale-naturale-e-servizi-ecosistemici>).

¹⁰⁰ S. Jay, F.L. Alves, C. O'Mahony, M. Gomez, A. Rooney, M. Almodovar, K. Gee, J.L. S. de Vivero, J.M.S. Gonçalves, M. da Luz Fernandes, O. Tello, S. Twomey, I. Prado, C. Fonseca, L. Bentes, G. Henriques, A. Campos, Transboundary dimensions of marine spatial planning: fostering inter-jurisdictional relations and governance, *Mar. Policy* 65 (2016) 85–96, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.025>.

¹⁰¹ S. Lundvall, Saba Bank - Special Marine Area Management Plan 2008, (2008) 96.

collaborazione o cooperazione compreso tra il semplice scambio di informazioni fino alla redazione di un Piano comune, con particolare riferimento a scambio di dati o conoscenze, al compimento di attività di pianificazione integrate tra i vari Stati coinvolti e al coinvolgimento comune dei portatori di interesse¹⁰².

Alcuni¹⁰³ la definiscono come un processo in cui almeno due Stati, che condividono un confine o un limite del loro mare territoriale o della zona economica esclusiva, gestiscono in maniera condivisa o partecipata un'area marina.

Per descrivere come il processo di integrazione istituzionale per la MSP transfrontaliera si sviluppa, alcuni autori¹⁰⁴ hanno utilizzato la metafora della ruota

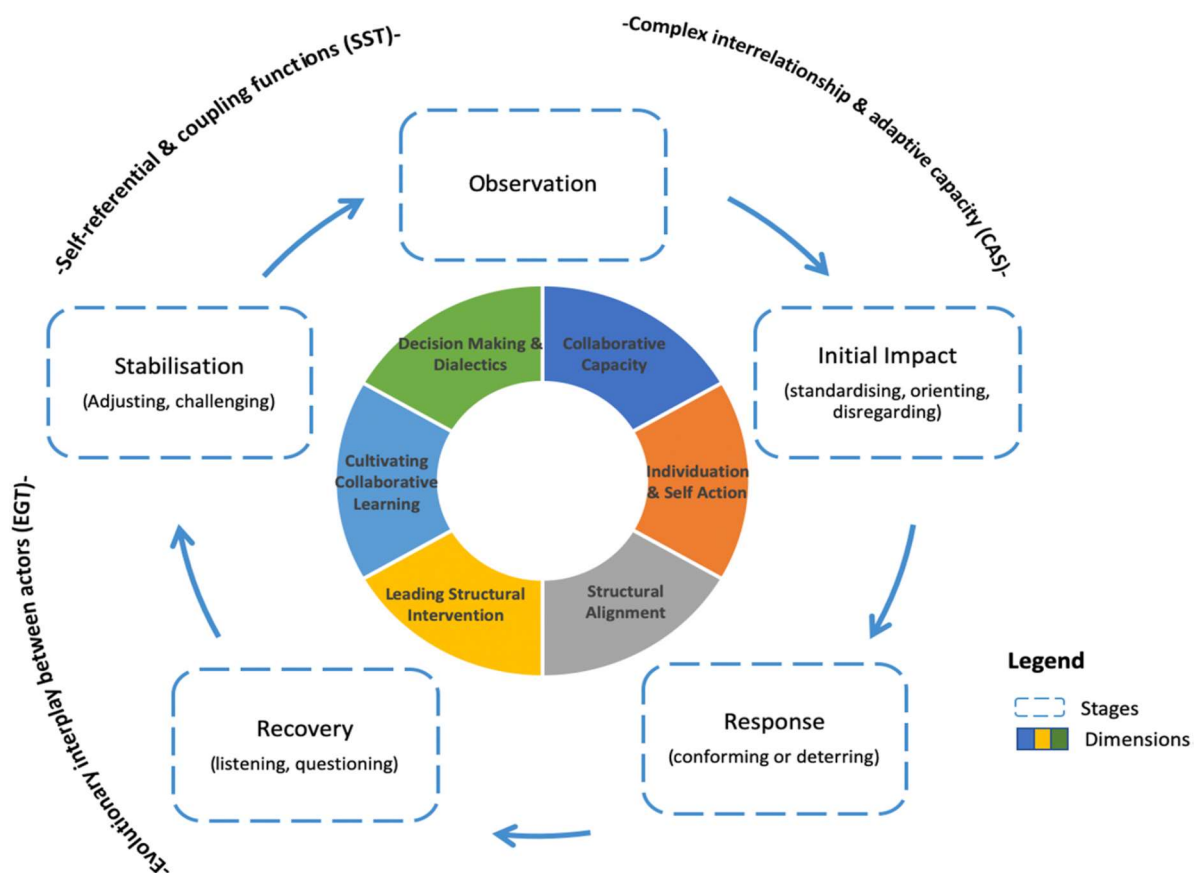


Figura 6 The Wheel of Institutional Integration for Transboundary MSP; adapted from Perner and Skjølsvik (2018) – Fonte: J. Onwona Ansong, L. McElduff, H. Ritchie, cit. in nota 58. .

¹⁰² M. Kull, J.R. Moodie, H.L. Thomas, S. Mendez-Roldan, A. Giacometti, A. Morf, International good practices for facilitating transboundary collaboration in Marine Spatial Planning, *Marine Policy* 132 (2021)103492.

¹⁰³ Hermanni Backer, Transboundary maritime spatial planning: a Baltic Sea perspective, *J. Coast. Conserv.* 15.2 (2011) 279–289; S. Jay, F.L. Alves, C. O'Mahony, M. Gomez, A. Rooney, M. Almodovar, K. Gee, J.L. S. de Vivero, J.M.S. Gonçalves, M. da Luz Fernandes, O. Tello, S. Twomey, I. Prado, C. Fonseca, L. Bentes, G. Henriques, A. Campos, op. cit.

¹⁰⁴ J. Onwona Ansong, L. McElduff, H. Ritchie, Institutional integration in transboundary marine spatial planning: a theory-based evaluative framework for practice, in *Ocean and Coastal Management* 202 (2021) 105430.

Ogni sezione della ruota descrive una fase ed una serie di correlate attività istituzionali; le attività istituzionali di una data fase non devono necessariamente essere soppiantate interamente da quelle che caratterizzano la fase seguente, essendo possibile che più fasi, nel concreto, coesistano.

Alcune possono assumere un ruolo predominante sulle altre e non tutte devono necessariamente verificarsi in ogni caso.

La prima fase è quella definita dell'**observation**, caratterizzata da una limitata collaborazione tra attori di diversi Paesi; è la fase in cui si verifica la presenza di una politica di rilievo transnazionale di un Paese confinante o l'adozione di altre decisioni, quale la creazione o individuazione di un'Autorità incaricata della redazione di piani di gestione dello spazio marittimo, che possono avere impatti sulle acque sottoposte alla propria giurisdizione o, in genere, agli interessi dello Stato.

La seconda, chiamata **initial impact**, è caratterizzata da una prima collaborazione, ancora sporadica, tra attori transfrontalieri: a questo livello, l'attenzione è focalizzata su discussioni e lavori diretti alla creazione di una rete istituzionale di collaborazione interna allo Stato membro. Gli addetti ai lavori iniziano a realizzare l'importanza della collaborazione istituzionale per la buona riuscita della MSP, a volte a dispetto della riluttanza di alcuni organi o portatori di interesse.

La terza fase, definita **response**, è caratterizzata dal dialogo tra diversi Stati ma concentrato esclusivamente a livello istituzionale o intergovernativo; spesso viene istituito un gruppo interstatale con il compito di affrontare le problematiche e proporre soluzioni per la gestione condivisa di un bacino marino di comune interesse.

Nella quarta fase, detta **recovery**, c'è un dialogo aperto tra vari attori transfrontalieri: è caratterizzata da un ascolto reciproco, dalla presenza di meccanismi o strutture di coordinamento e dall'implementazione del processo di pianificazione condiviso, con possibile insorgenza di partnership tra portatori di interesse, in alcuni casi, inaspettate.

Nella quinta ed ultima fase, di **stabilisation**, caratterizzata da una elevata condivisione della conoscenza, dalla creazione di reti tra stakeholder, dal lavoro di professionisti specializzati nel campo e, in alcuni casi, dalla individuazione di principi condivisi e redazione di documenti comuni, come linee guida sulla MSP transfrontaliera.

A livello europeo, come si è visto, la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione e la cooperazione con i Paesi terzi sono previste, rispettivamente, dagli articoli 11 e 12 della Direttiva 2014/89/UE.

Come detto, per ovvie ragioni di coerenza e di efficacia, l'obiettivo ideale sarebbe quello di raggiungere una collaborazione interstatale che coinvolga tutti gli Stati che

condividono un bacino marino in modo che i rispettivi piani di gestione siano coordinati tra loro.

Ciò detto, il legislatore europeo ha fissato anche un obiettivo minimo, quello della cooperazione tra Stati membri, che può essere svolta e raggiunta o all'interno di strutture regionali di cooperazione istituzionale esistenti, come ad esempio, per il Mediterraneo, la Convenzione di Barcellona, o con la creazione di apposite reti o strutture transfrontaliere con gli altri Stati membri o con altri metodi che consentano il raggiungimento del risultato prefissato.

In sostanza, sono i singoli Stati membri che, obbligati nel risultato da conseguire, sono liberi di scegliere come raggiungerlo.

Per quanto concerne la collaborazione con Paesi extra UE, invece, quella contenuta nell'art.12 della Direttiva può essere ricondotta, di fatto, ad una mera raccomandazione di adoperarsi, "ove possibile", per cooperare.

L'art.11 del D.Lgs. n.201/2016 raccoglie in un'unica disposizione l'obbligo per l'Autorità competente, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, di assicurare la cooperazione con gli Stati membri e con i Paesi terzi, con un'apparente parificazione dell'intensità della portata imperativa della disposizione che non trova, come visto, conferma nella Direttiva, e che potrebbe rivelarsi di problematica attuazione.

Per quanto concerne l'Italia, data la posizione geografica che la caratterizza, lo sforzo di cooperazione dovrebbe raggiungere tutti i Paesi confinanti, ovvero Spagna, Francia, Slovenia, Croazia, Grecia e Malta, che appartengono alla UE, e Algeria, Tunisia, Libia, Serbia, Montenegro e Albania che sono extra UE.

Mentre il territorio "terrestre" ricadente sotto la giurisdizione di uno Stato è, salvo casi sporadici, certo, altrettanto non può essere detto per quanto concerne l'individuazione del territorio marino.

Per quanto concerne l'Italia, sono stati concordati i confini della piattaforma continentale con Croazia¹⁰⁵, Albania¹⁰⁶, Grecia¹⁰⁷, Tunisia¹⁰⁸ e Spagna¹⁰⁹, si è raggiunto un

¹⁰⁵ Accordo con la Jugoslavia dell'8 gennaio 1968, ratificato con Decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1969, n. 830; in vigore dal 21 gennaio 1970.

¹⁰⁶ Accordo con l'Albania del 18 dicembre 1992, ratificato con Legge 12 aprile 1995, n. 147 ed entrato in vigore il 26 febbraio 1999.

¹⁰⁷ Accordo con la Grecia del 24 maggio 1977, ratificato con Legge 23 maggio 1980, n. 290; in vigore dal 3 luglio 1980.

¹⁰⁸ Accordo con la Tunisia del 28 agosto 1971, ratificato con Legge 3 giugno 1978, n. 347; in vigore dal 16 dicembre 1978.

¹⁰⁹ Accordo con la Spagna del 19 febbraio 1974, ratificato con Legge 3 giugno 1978, n. 348; in vigore dal 16 novembre 1978.

c.d. modus vivendi con Malta¹¹⁰ mentre con la Francia¹¹¹ si è raggiunto l'accordo solo sul confine nelle acque delle Bocche di Bonifacio tra Sardegna e Corsica.

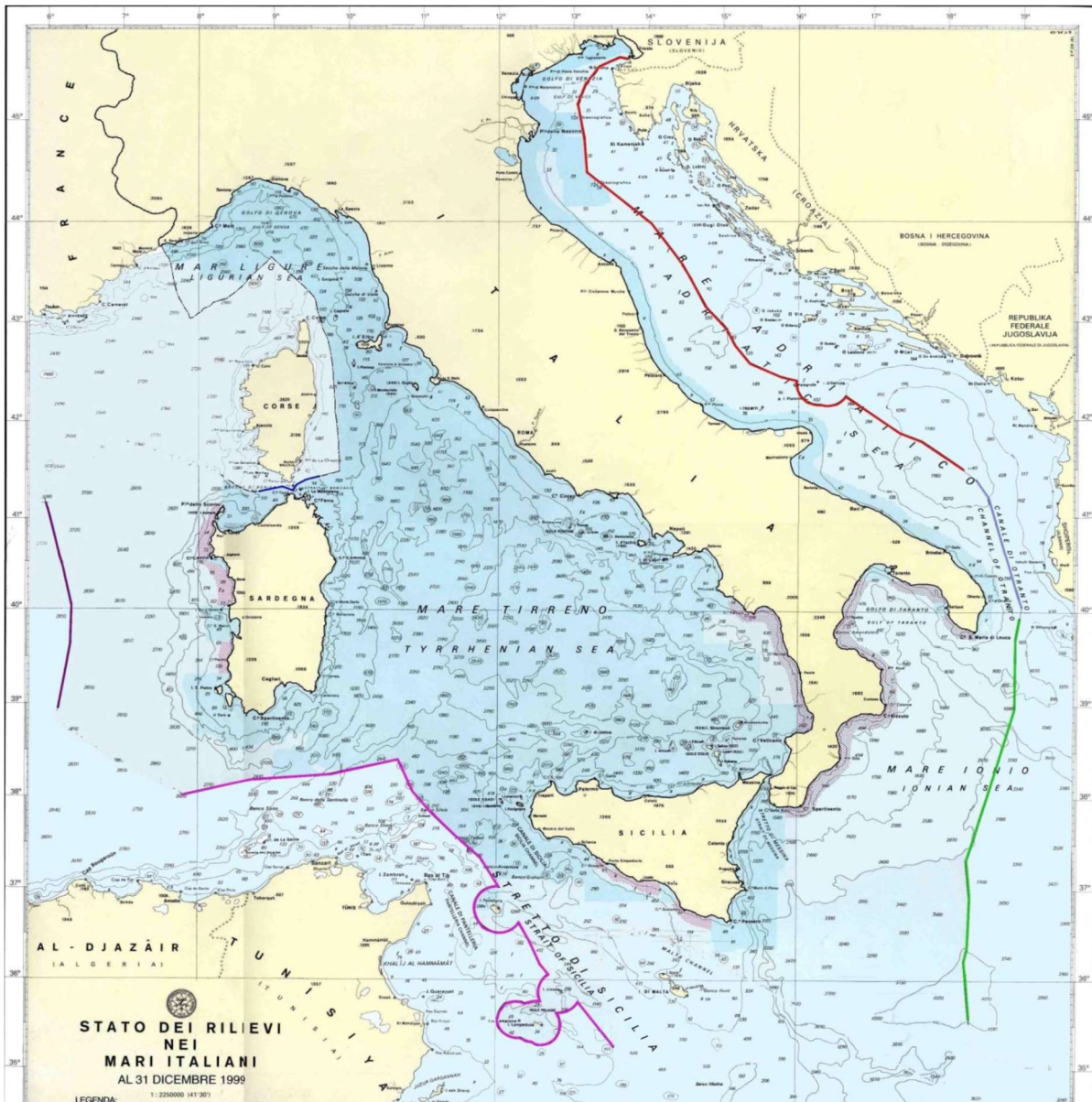


Figura 7 Linee di delimitazione della piattaforma continentale italiana. Fonte *Il Mare – Supplemento al Bollettino Ufficiale degli Idrocarburi e delle Georisorse - Anno LVII N.2 - 28 Febbraio 2013.*

¹¹⁰ Il modus vivendi con Malta, instaurato con scambio di note verbali del 29 aprile 1970, riguardante la delimitazione parziale, a carattere provvisorio, dei fondali entro la batimetria dei 200 m per mezzo della linea di equidistanza tra le coste settentrionali di Malta e le prospicienti coste della Sicilia; La Corte Internazionale di Giustizia ha esaminato gli interessi italiani relativi alla delimitazione della piattaforma continentale nel Mediterraneo centrale nell'ambito della controversia tra Malta e la Libia per la suddivisione della rispettiva piattaforma continentale, vedi <https://unmig.mise.gov.it/index.php/it/dati/cartografia/piattaforma-continentale-italiana>.

¹¹¹ Convenzione Italo-Francese 28 novembre 1986, <https://unmig.mise.gov.it/index.php/it/dati/cartografia/piattaforma-continentale-italiana/234-normativa-di-settore/fonti-secondarie/500-convenzione-italo-francese-28-novembre-1986>

La sfida che attende il nostro Paese non è di poco conto e risentirà delle variabili geopolitiche che stanno attraversando il Mediterraneo negli ultimi anni e che hanno portato ad una corsa alla dichiarazione di Zone Economiche Esclusive.

Nel Bacino mediterraneo, dove non si arriva mai ad oltre le 400 miglia nella distanza tra le coste, a fronte dell'esigenza di tutelare le proprie risorse ittiche dal continuo depauperamento messo in atto da flotte pescherecce provenienti anche da Paesi non rivieraschi o per proteggere le loro coste dai rischi di inquinamento, hanno già istituito la ZEE Stati contigui o frontisti dell'Italia come la Croazia, la Francia, la Spagna, la Tunisia e la Libia¹¹².

L'ultima in ordine di tempo ad aver dichiarato unilateralmente la propria Zona Economica Esclusiva è stata l'Algeria.

L'Algeria ha proceduto ad istituire una propria ZEE con decreto presidenziale del 20 marzo 2018¹¹³, senza un preliminare accordo con gli Stati frontisti e confinanti, creando un'area sovrapposta, ad ovest della Sardegna, alla zona di protezione ecologica (ZPE) istituita dal nostro Paese nel 2011 e con l'analoga ZEE istituita dalla Spagna nel 2013: in particolare, la ZEE algerina lambisce per 70 miglia le acque territoriali italiane a sud-ovest della Sardegna.

Algeri ha disatteso l'articolo 74 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che richiede agli Stati, nelle more di un accordo di delimitazioni, di cooperare in buona fede con gli Stati vicini e di non compromettere o ostacolare il raggiungimento dell'accordo finale con comportamenti lesivi degli interessi degli altri Stati.

L'Italia ha contestato la decisione algerina con una nota a verbale del 26 novembre 2018, con cui si propone l'avvio di negoziati per raggiungere un accordo di reciproca soddisfazione in materia, in linea con il richiamato articolo 74 della predetta Convenzione, peraltro richiamata anche dal citato decreto presidenziale algerino.

La contestazione è stata successivamente ribadita con un'analoga nota della Rappresentanza d'Italia presso le Nazioni Unite al Segretario generale dell'ONU, inviata il 28 novembre 2018.

A seguito della contestazione italiana, l'Algeria si è detta disponibile, con nota verbale del 20 giugno 2019, ad agire in comune attraverso il dialogo allo scopo di giungere ad una soluzione equa mutualmente accettabile sui limiti esterni della zona economica esclusiva dell'Algeria e dello spazio marittimo dell'Italia, conformemente all'articolo 74 e alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

¹¹² Vedi <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/istituzione-della-zona-economica-esclusiva.html>

¹¹³

https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DZA_2018_Decree_1896_fr.pdf

L'Italia ha proposto la costituzione di una Commissione congiunta che porti in tempi ragionevolmente brevi alla definizione di un accordo di delimitazione, ma il processo è ancora lungo.

Nel frattempo, come già accennato, anche l'Italia si è finalmente dotata di una legge che ha autorizzato la dichiarazione della propria ZEE¹¹⁴ che non potrà non avere un impatto sulla pianificazione dello spazio marittimo in corso.

Resta da capire, una volta che saranno pubblicati i piani di gestione, quanto a fondo si sarà spinta la cooperazione transfrontaliera, se ci si sarà limitati a concordare e superare eventuali conflitti insorgenti nelle aree di confine o se, almeno in alcuni casi, ci si sia spinti fino a realizzare una vera MSP transfrontaliera come quella del Mar Baltico.

Una delle aree in cui potrebbe realizzarsi è lo stretto delle Bocche di Bonifacio, area dichiarata Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)¹¹⁵ dall'International Maritime Organisation (IMO), su cui già esistono Accordi volti alla creazione di un Parco o Area Marina Protetta (MPA) internazionale ed un Gruppo di Cooperazione Territoriale (GECT)¹¹⁶ istituito allo scopo.

¹¹⁴ Legge 14 giugno 2021, n. 91 Istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale, in GU, Serie Generale, n.148 del 23-06-2021.

¹¹⁵ Le Bocche di Bonifacio sono una delle 14 aree riconosciute come PSSA nel mondo; per PSSA si intende un'area che ha bisogno di protezione speciale attraverso l'azione dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) a causa della sua importanza per ragioni ecologiche, socioeconomiche e scientifiche riconosciute, che possono essere vulnerabili ai danni prodotti da attività marittime internazionali, vedi

<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/PSSAs.aspx>

¹¹⁶ <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=211350&v=2&c=10091>

La Pianificazione dello Spazio Marittimo

Parte Terza

3.1 Il processo di costruzione dei Piani di gestione dello spazio marittimo e la loro efficacia giuridica.

Sulla base delle previsioni contenute nel D.Lgs. n.201/2016 e delle Linee guida approvate con DPCM del 1° dicembre 2017, il processo di costruzione dei Piani di gestione dello spazio marittimo si può suddividere in sette fasi.

La prima, che possiamo definire **preparatoria**, è propria del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, quale Autorità competente, e consiste nella ricognizione iniziale degli atti e delle ordinanze dell'Autorità marittima, dei programmi e processi di pianificazione e di gestione degli usi e degli spazi marittimi prescritti dalla legislazione vigente ed esistenti a livello regionale, nazionale, europeo o internazionale e delle esistenti valutazioni ambientali strategiche¹¹⁷.

Il lavoro svolto in questa fase è essenziale e costituisce il substrato di partenza per i pianificatori perché funzionale a far emergere gli usi esistenti (tramite la ricognizione di atti e ordinanze dell'Autorità marittima) e le pianificazioni vigenti destinate a confluire, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.Lgs. n.201/2016, nei futuri Piani di gestione dello spazio marittimo.

La seconda, di **elaborazione** del Piano, è affidata al Comitato tecnico¹¹⁸, incardinato presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, fase che, come si è visto nella parte prima del presente lavoro, è stata, a sua volta, articolata in diverse sottofasi (analisi dell'esistente, verifica conflitti, individuazione obiettivi generali e operativi, planning, elaborazione sistema di monitoraggio).

In contemporanea, l'Autorità competente deve avviare i processi, paralleli, di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di consultazione/cooperazione transfrontaliera, quest'ultimo in stretta collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale¹¹⁹.

La terza, di **verifica della coerenza**, è affidata al Tavolo Interministeriale di Coordinamento, istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che deve attestare la corrispondenza di quanto elaborato dal Comitato tecnico con il processo di pianificazione definito nelle Linee guida di cui all'articolo 6, comma

¹¹⁷ Vedi articolo 8, comma 1 lett.a) del D.Lgs. n.201/2016 e par. 2.2 lett. i) delle Linee guida approvate con DPCM 1.12.2017.

¹¹⁸ Vedi articolo 7 comma 1 del D.Lgs. n.201/2016.

¹¹⁹ Vedi articolo 11 comma 1 del D.Lgs. n.201/2016.

2, del D.Lgs. n.201/2016.

Si tratta di una fase di controllo preventivo che è destinata a garantire che l'intero processo si sia svolto secondo quanto stabilito nel DPCM 1° dicembre 2017.

La quarta, di **consultazione**, curata dall'Autorità competente¹²⁰ consiste nella pubblicazione delle proposte di piano nel sito istituzionale dedicato al processo di MSP¹²¹ e nella trasmissione delle stesse a tutte le amministrazioni centrali e periferiche, agli enti territoriali competenti per territorio e agli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione.

Questa fase, espressione dei principi di trasparenza e pubblicità dell'agire amministrativo¹²², prevede che chiunque possa presentare osservazioni o pareri in forma scritta entro novanta giorni dalla pubblicazione sul sito istituzionale.

La finalità è chiaramente ascrivibile ad assicurare un'adeguata partecipazione alla formazione dei Piani di gestione.

L'apertura al pubblico indiscriminato (chiunque può presentare osservazioni) è espressione di un'esigenza di partecipazione democratica all'agire amministrativo che appare sempre più avvertita, se non indispensabile, nel processo di formazione di un atto pianificatorio di tale rilevanza che, come nel caso di specie, è costruito solo a livello tecnico e che non è sottoposto all'approvazione di un organo elettivo rappresentativo del popolo.

In parte minore, questa fase è anche utile a costruire consenso sulle decisioni contenute nei Piani, soprattutto nel caso in cui le osservazioni presentate siano accolte e confluiscono negli atti definitivi.

La quinta, eventuale, di **valutazione**, è curata dal Comitato tecnico cui l'Autorità competente ha trasmesso gli eventuali pareri ed osservazioni presentati dal pubblico.

In base a quanto previsto dall'articolo 9, comma 4, del D.Lgs. n.201/2016, il Comitato

¹²⁰ Vedi articolo 9 commi 2 e 3, del D.Lgs. n.201/2016.

¹²¹ In merito alla valenza delle pubblicazioni effettuate sui siti internet istituzionali vedi articolo 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonche' in materia di processo civile*, che prevede "A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati. La pubblicazione è effettuata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di non discriminazione, applicando i requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4. La mancata pubblicazione nei termini di cui al periodo precedente è altresì rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili."

¹²² Cfr. articolo 1, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, secondo cui "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, **di pubblicità e di trasparenza**, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario"; artt. 1 e 3 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

tecnico deve tenere conto di quanto trasmesso dal pubblico ai fini dell'approvazione dei Piani di gestione.

Si è già rimarcato che non spetta al Comitato tecnico l'approvazione dei Piani, per cui l'espressione utilizzata deve essere interpretata nel senso di imporre al Comitato una valutazione dei pareri e osservazioni presentati prima di sottoporre le proposte di piano all'approvazione del Ministro: ciò comporta che il Comitato debba dare conto delle valutazioni effettuate su ogni documento presentato e motivare¹²³ il rigetto o l'accoglimento delle stesse con conseguente modifica o integrazione delle proposte dei Piani.

La fase si conclude con la trasmissione di quanto elaborato all'Autorità competente che dovrà sottoporre il tutto all'approvazione del Ministro.

La sesta fase, di **approvazione**, di competenza del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili consiste nella redazione dello schema di decreto, nell'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e nella sottoscrizione del decreto ad opera del Ministro.

Senza voler ripetere il ragionamento già esposto in tema di competenze concorrenti delle Regioni e sull'esigenza di rispettare il principio di co-pianificazione in alcune materie, è necessario evidenziare che sarebbe stato più coerente con l'assetto costituzionale vigente la previsione di un'intesa¹²⁴ in sede di Conferenza Stato-Regioni piuttosto che un semplice

¹²³ Sul tema vedi M. Cocconi, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 3/2009, pp 707 e ss; in giurisprudenza, tra le altre, Cons. Stato, IV sez, 5 luglio 2002 n.3695 e TAR Umbria 7 giugno 2002 n.389, con nota di R. Montefusco, *La motivazione degli atti di pianificazione urbanistica: atti amministrativi generali?*, in Foro amministrativo - Tar, 2002, p.2861 e ss.

¹²⁴ Cfr. sull'argomento, Corte costituzionale, sentenza n. 303/2003, che introduce il meccanismo della cd. "chiamata in sussidiarietà", con la quale si riconosce allo Stato - in ragione del ruolo di garanzia delle istanze unitarie ad esso spettante - la competenza legislativa connessa all'esercizio delle funzioni amministrative attratte a livello statale sulla base dell'art. 118, primo comma, della Cost., il quale prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Nella sentenza n. 303 la Corte sostiene che *non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto ma anche che l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, **può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.** Con sentenza n. 165/2011, si ribadisce che *questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che, **nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni*** (ex plurimis,*

parere.

Sul punto merita ripercorrere, almeno brevemente, l'evoluzione¹²⁵ della giurisprudenza costituzionale sul principio della leale collaborazione previsto dall'articolo 120, 2° comma, della Cost., a partire dalla nota sentenza n.303 del 2003 secondo cui *nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni*¹²⁶.

La richiesta di un'intesa è stata più volte ribadita dalla Corte¹²⁷ che non ha escluso, comunque, la possibilità di prevedere *meccanismi idonei a superare l'ostacolo che alla conclusione di un procedimento oppone il mancato raggiungimento di un accordo*¹²⁸, a condizione che non si giunga ad introdurre la *drastica previsione* della decisività della volontà di una sola parte in caso di dissenso, senza aver reso necessario l'esperimento di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze; solo all'esito

sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004). La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (ex plurimis, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011). La norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell'intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l'effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell'accordo («trenta giorni dalla convocazione del primo incontro»).

¹²⁵ Cfr. Antonini L., Bergo M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, Federalismi.it, 12/2018; Del Prete F., *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2020, pp.69 e ss.; Carminati A., *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, (nota a Corte costituzionale sent. n.240 del 22 ottobre 2020), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2,2021, disponibile in www.forumcostituzionale.it ..

¹²⁶ Vedi, tra gli altri, S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 ss.; Fracchia F., *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro.it*, 2004, p. 1014 ss.; Scaccia G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

¹²⁷ Sulla necessità di un'intesa "forte" vedi sentenze Corte Costituzionale n.6 e 27 del 2004 e per un commento sulla prima Camerlengo Q., *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative e amministrative*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, p. 804 ss.;

¹²⁸ Vedi sentenza Corte Cost. n.378/2005.

negativo di queste ultime, potrebbe essere rimessa una decisione unilaterale del Governo¹²⁹.

Questo insegnamento è stato posto in dubbio da una serie di pronunce che hanno visto il principio di leale collaborazione regressivo rispetto a quello della prevalenza, utilizzato dalla Corte per dirimere il riparto di competenze tra Stato e Regioni, soprattutto, con riferimento alle materie trasversali e, sempre, in favore dello Stato¹³⁰.

Il principio di leale collaborazione sembra essersi definitivamente imposto nelle pronunce più recenti¹³¹ fino a giungere alla ridefinizione delle condizioni che devono ricorrere per la legittimità della *c.d. chiamata in sussidiarietà* da parte dello Stato con la sentenza n.61 del 2018¹³².

In sintesi, allorché ci si trovi in una situazione di *chiara sovrapposizione di competenze*, la legittimità dell'intervento statale deve essere determinata *ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni* e a condizione che siano presenti snodi procedurali obbligati e paritari che non possono *che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale*, quale la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano¹³³.

Non si può, tuttavia, non menzionare la recente tendenza centralista che, prima

¹²⁹ Cfr. sentenze Corte Cost. n.339/2005, 24/2007, 121/2010 e 165/2011; per un commento sul superamento della tradizionale distinzione tra intese forti e deboli vedi Mainardis C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, cit., p. 474.

¹³⁰ Vedi Corte cost., sentenze nn. 59/2006, 222/2006, 237/2006, 401/2007, 430/2007, 326/2008 sulla materia concorrenza, 88/2009 sull'energia, 33/2011 sui rifiuti radioattivi (ambiente); in dottrina vedi, tra gli altri, Cassetti L., *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2008; Benelli F., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 905-913; Bin R., *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, 2009.

¹³¹ Vedi Corte cost., sentenze nn.211/2016 in materia di trasporto pubblico locale, 251/2016 sulla pubblica amministrazione (c.d. Riforma Madia), 169/2017 sul finanziamento del sistema sanitario, e, in dottrina vedi Agosta S., *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum costituzionale*, 19 gennaio 2017, p. 2; Antonini L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, 4/2017; Rivosecchi G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 11 dicembre 2017.

¹³² Per una disamina puntuale della sentenza n.61/2018, definita un *leading case*, vedi Antonini L., Bergo M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, 12/2018.

¹³³ Sulla stessa linea, Corte cost., sentenze nn.71/2018, 74/2018, 78/2018, 87/2018, 101/2018, 103/2018.

sull'altare dell'emergenza pandemica¹³⁴, e poi su quello del PNRR¹³⁵ e del rispetto delle pressanti scadenze imposte dalle Istituzioni europee, ha sacrificato il sistema delle conferenze e con, esso, il principio di leale collaborazione.

La settimana ed ultima fase, di **pubblicazione**, consiste appunto nella pubblicazione dei Piani sui siti istituzionali dell'Autorità competente, delle amministrazioni centrali e periferiche, degli enti territoriali competenti per territorio e degli altri enti coinvolti nel processo di pianificazione, unitamente ad una dichiarazione di sintesi nella quale l'Autorità stessa dia conto delle considerazioni che sono state alla base dell'approvazione dei Piani di gestione, comprese le informazioni sulla partecipazione del pubblico.

È una fase, quindi, cui devono concorrere non solo l'Autorità competente ma tutti gli Enti che hanno avuto un ruolo nel processo di pianificazione.

Si ritiene che la pubblicazione dei Piani prevista in questa fase abbia valenza solo ai fini di pubblicità-notizia, conseguendo la piena efficacia giuridica alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto ministeriale di approvazione¹³⁶.

A tale conclusione inducono tanto il fatto che il D.Lgs. n.201/2016 non prevede esplicitamente che la pubblicazione nei siti istituzionali abbia valore costitutivo dell'efficacia, quanto ragioni di logicità e ragionevolezza della norma che non avrebbe potuto subordinare l'entrata in vigore dei Piani alla pubblicazione nei siti istituzionali di enti indefiniti e indeterminati nel numero, con il rischio che vi fosse assoluta incertezza sull'entrata in vigore degli stessi.

Concluso l'esame del processo di costruzione, occorre ora chiedersi quale sia l'efficacia giuridica dei Piani.

La mancata esplicita indicazione sul punto nella Direttiva 2014/89/UE, si ripete nel D.Lgs. n.201/2016 ove manca una disposizione specifica sull'efficacia da attribuire ai Piani di gestione dello spazio marittimo.

Per fornire una risposta al quesito, non resta, pertanto, che dare una lettura sistematica degli atti normativi che disciplinano la materia: la Direttiva 2014/89/UE (e i suoi atti preparatori), il D. Lgs. n.201/2016 e il DPCM che ha approvato le Linee guida nazionali.

In base alle indicazioni contenute nella Direttiva e negli atti preparatori che hanno condotto alla sua approvazione, sappiamo che i Piani di gestione dello spazio marittimo

¹³⁴ Catelani E., *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2020, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

¹³⁵ Trapani M., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in Rivista AIC, 4/2021.

¹³⁶ Vedi articoli 7 e 15 del DPR 28 dicembre 1985, n. 1092 *Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana*.

devono individuare la distribuzione spaziale e temporale delle attività e degli usi delle acque marine, **attuali e futuri**, al fine di contribuire, allo sviluppo dell'economia del mare **fornendo certezza del diritto, prevedibilità e trasparenza**, elementi da cui deriva una riduzione dei costi per gli investitori e gli operatori, in particolare quelli attivi in più di uno Stato membro.

Allo stesso tempo, i piani, grazie all'utilizzo dell'approccio ecosistemico, devono tendere alla tutela e al miglioramento dell'ambiente in una maniera più incisiva di quanto fatto dalla Direttiva 2008/56/CE¹³⁷ e della conseguente Strategia marina nazionale, la cui applicazione si è tradotta in un atto di indirizzo nei confronti delle Amministrazioni pubbliche privo di efficacia vincolante *erga omnes* e di un sistema sanzionatorio.

Gli obiettivi che si prefiggono di raggiungere e la loro natura di pianificazione globale ed integrata, da realizzare per il tramite di un processo molto articolato e complesso, inducono a ritenere che ai Piani debba essere riconosciuta una valenza giuridica cogente per Amministrazioni e cittadini.

La base giuridica per riconoscere una tale valenza può essere individuata nell'art.5, comma 3, del D.Lgs. n.201/2016, laddove, è previsto che *i piani e i programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, **sono inclusi ed armonizzati**¹³⁸ con le **previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo**.*

In base a tale disposizione, le altre pianificazioni esistenti, sia riguardanti le acque marine, come i piani di gestione delle aree marine protette, che le attività terrestri da svolgersi sulla costa o comunque rilevanti per le interazioni terra-mare, come i Piani regolatori portuali e i Piani delle coste o di utilizzo del demanio marittimo, ma anche i Piani di Bacino, i Piani dei Parchi, i Piani Paesaggistici, dovrebbero essere non solamente inclusi e, quindi, integrati nei Piani di gestione dello spazio marittimo ma anche armonizzati con le previsioni di questi ultimi.

È proprio nel potere di armonizzare e, quindi, di modificare o integrare la pianificazione vigente, certamente vincolante, che si colloca la fonte che consente di sostenere che i Piani di gestione dello spazio marittimo sono giuridicamente vincolanti.

Occorre ora chiedersi quale tipo di previsioni possono essere contenute nei Piani di

¹³⁷ Sul mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati per il 2020 nella Direttiva 2008/56/CE vedi European Commission, Report on the implementation of the Marine Strategy Framework Directive, 25 June 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259>.

¹³⁸ Il concetto di armonizzazione è spesso utilizzato nel diritto comunitario per indicare il processo di riavvicinamento di legislazioni nazionali differenti in determinati settori cui è ascrivita la competenza comunitaria; l'armonizzazione è il mezzo attraverso il quale eliminare o ridurre tali disparità.

gestione.

In linea generale, si può dire che può o, meglio, deve contenere misure idonee a raggiungere il lungo elenco di obiettivi strategici che sono previsti nel paragrafo 3 delle Linee guida¹³⁹ laddove si parla esplicitamente di proposte, direttive e raccomandazioni.

Il paragrafo 20 delle medesime Linee guida prevede, inoltre, che, a fronte degli obiettivi strategici e specifici individuati nel piano, dovranno essere adottate le misure e le azioni utili al loro perseguimento.

Dall'esame della proposta operativa metodologica adottata dal Comitato tecnico¹⁴⁰, si è appreso che potranno essere adottate misure di tipo spaziale, di tipo temporale, amministrativo e procedurale, comportamentale, formativo.

Tradotto in termini più giuridici, si può sostenere che i Piani devono prevedere misure

¹³⁹ Il paragrafo 3, 4 comma, delle Linee Guida approvate con il DPCM 1 dicembre 2017 prevede che *i piani di gestione dello spazio marittimo, nell'indicazione degli obiettivi sopra richiamati, mireranno a sviluppare proposte, direttive e raccomandazioni per un processo operativo e transfrontaliero di pianificazione marittima che: a) permetta lo sviluppo di diverse attività marittime, prevenendo conflitti per l'uso dello spazio e assicurando allo stesso tempo un buono stato degli ecosistemi marini e la fornitura dei Servizi Ecosistemici; b) aumenti la fiducia per investimenti in infrastrutture e in altre attività economiche, rispondendo alle peculiarità di ogni area, garantendo prevedibilità, trasparenza e norme più chiare. Ciò contribuirà a rafforzare lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e delle relative reti, istituire zone marine protette e agevolare gli investimenti nel petrolio e nel gas; c) accresca il coordinamento tra le amministrazioni attraverso l'uso di un unico strumento per conciliare lo sviluppo di una serie di attività marittime, garantendo maggiore semplicità e costi più contenuti; d) promuova un'effettiva cooperazione transfrontaliera; e) accresca la coerenza tra la pianificazione dello spazio marino e terrestre, anche in relazione con le buone pratiche di Gestione Integrata delle Coste (Integrated Coastal Management- ICM) ; f) favorisca lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura tenendo in considerazione le zone prioritarie per l'acquacoltura (AZA); g) contribuisca ad un nuovo approccio nella gestione della pesca riconoscendone allo stesso tempo la valenza socioeconomica e culturale; h) protegga l'ambiente tramite l'individuazione precoce dell'impatto e delle opportunità per un uso polivalente dello spazio; i) promuova forme di fruizione turistica sostenibile, non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo in particolare i fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa; j) promuova la qualità progettuale degli interventi di ampliamento e/o adeguamento delle aree portuali, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici del rapporto di inter-visibilità terra-mare; k) promuova la gestione integrata dei bacini idrografici e delle aree costiere quale presupposto essenziale per il contrasto dei fenomeni di erosione degli arenili; l) salvaguardi e valorizzi il patrimonio archeologico sommerso e, più complessivamente, il patrimonio archeologico, storico-architettonico (manufatti isolati quali fari e torri, antiche strutture per la lavorazione del pescato - tonnare e simili -, nuclei e centri storici, edilizia rurale e sistemazioni agrarie storico-tradizionali, chiese e cappelle votive, ecc.) e paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità; m) salvaguardi le attività marinare a carattere tradizionale e di valore storico-identitario; n) assicuri una razionale pianificazione localizzativa degli impianti eolici off-shore, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati ed attenta ai valori paesaggistici costieri; o) assicuri con le opportune forme di rispetto dell'ambiente la realizzazione delle opere nazionali di interesse strategico; p) favorisca la promozione e lo sviluppo di idonee attività di ricerca e innovazione nel perseguimento dei vari obiettivi indicati; q) persegua l'obiettivo di valorizzazione della redditività degli asset pubblici e delle concessioni demaniali marittime e minerarie in linea con gli indirizzi formulati dal Governo nel Documento di economia e finanza e con gli interventi di riordino della materia, assicurando il coinvolgimento delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione di detti indirizzi.*

¹⁴⁰ Cfr. paragrafo 1.5.

di indirizzo, vincolanti per le Amministrazioni pubbliche, misure conformative degli interessi dei cittadini e degli operatori economici interessati ad utilizzare lo spazio marittimo e misure disciplinanti i loro comportamenti.

Data la peculiarità dello spazio oggetto di pianificazione, appartenente ex se al demanio naturale dello Stato, non suscettibile, quindi, di appropriazione da parte di privati, sarebbero certamente inconcepibili misure ablatorie che conducano all'espropriazione della proprietà del bene per finalità di interesse pubblico, ma potrebbero trovare spazio misure ablatorie che incidono su posizioni giuridiche soggettive attive consolidate, come, ad esempio, quelle vantate dai titolari di concessioni demaniali marittime¹⁴¹ o di licenze di pesca¹⁴².

Si troveranno misure di indirizzo applicabili su ampia scala, così come una zonizzazione dello spazio e la possibile localizzazione di impianti di interesse pubblico o afferenti ad un particolare settore (come per l'eolico off-shore la cui localizzazione è prevista nel paragrafo 3, lett. n) delle Linee guida).

Le misure si differenzieranno da quelle tradizionalmente previste negli strumenti pianificatori terrestri perché l'oggetto della pianificazione spaziale marittima può essere suddiviso in strati, fondale marino, colonna d'acqua e superficie, e potrebbero essere previste misure che interessano ognuno di essi.

Le misure possono articolarsi anche in base al fattore tempo, tanto nel senso di prevedere un uso esclusivo del medesimo spazio, temporalmente suddiviso in favore di più operatori, che di scadenzare determinate attività solo in alcuni periodi dell'anno.

Un'altra caratteristica peculiare, discendente anche dalla decisa impostazione tesa a garantire la sostenibilità ambientale delle attività, degli usi e dello sfruttamento delle risorse marine, sarà quella volta a favorire un multi-uso¹⁴³ del medesimo spazio, in modo da

¹⁴¹ Sulla natura giuridica dei diritti dei concessionari demaniali vedi, in giurisprudenza, Cass. S.U. 16 febbraio 2009 n. 3692; Cass. 16 aprile 2008 n. 9938; Cass. 26 aprile 2005 n. 8637; Cass. 24 marzo 2004 n. 5842; per una ricostruzione completa della tematica vedi M. Velletti, *Natura e regime giuridico dei diritti nascenti dalle concessioni amministrative di beni demaniali. Brevi cenni sul contratto d'ormeggio*, in Consiglio Nazionale del Notariato, Studi e Materiali, 2002, 504 ss e M. Leo, Atti dispositivi su beni realizzati su area demaniale, in Consiglio Nazionale del Notariato, Studio Civilistico n. 220-2011/C, 2011, <https://www.notariato.it/sites/default/files/220-11-c.pdf>

¹⁴² Cfr. M. Pezone, *Il diritto della pesca e la tutela penale delle risorse biologiche del mare*, in Diritto all'Ambiente, 2007, http://dirittoambiente.net/file/acque_articoli_67.pdf ; C. Angelone, *La disciplina delle risorse biologiche marine nell'ordinamento interno*, in "Il Diritto della Pesca", ESI, 2003, pag.332; G.Reale, *L'evoluzione della normativa in materia di pesca: dal diritto della navigazione al diritto agrario*, in Diritto dei trasporti, 2001, pagg. 13 ss.

¹⁴³ A. Schultz-Zehden, I. Lukic, J. Onwona Ansong, S. Altvater, R. Bamlett, A. Barbanti, M. Bocci, B. H. Buck, H. Calado, M. Caña Varona, C. Castellani, D. Depellegrin, M. F. Schupp, I. Giannelos, A. Kafas, A. Kovacheva, G. Krause, Z. Kyriazi, R. Läkamp, M. Lazić, A. Mourmouris, V. Onyango, E. Papaioannou, J. Przedzrymirska, E. Ramieri, S. Sangiuliano, I. van de Velde, V. Vassilopoulou, C. Venier, M. Vergilio, J. Zaucha, B. Buchanan, (2018). *Ocean Multi-Use Action Plan*, MUSES project. Edinburgh.

capitalizzare eventuali sinergie tra attività differenti e ridurre il consumo/uso dello stesso.

Date le caratteristiche sopra evidenziate, si ritiene che in merito alla natura giuridica dei Piani di gestione dello spazio marittimo, pur con le cautele del caso, possa essere esteso lo stesso dibattito¹⁴⁴ sorto in tema di Piani Regolatori Generali, che vede contrapporsi tradizionalmente tre tesi: a) atto amministrativo generale¹⁴⁵¹⁴⁶; b) atto normativo¹⁴⁷; c) atto misto, parzialmente normativo e atto amministrativo generale¹⁴⁸.

Mentre in giurisprudenza prevale la tesi dell'atto misto, che riconosce carattere essenzialmente normativo alle statuizioni di carattere generale e astratto contenute nella parte dispositiva del piano e valenza amministrativa alle misure specifiche di zonizzazione, localizzazione o simili, in dottrina¹⁴⁹ si va affermando un'altra impostazione, che, prendendo le mosse dalla prevalenza dei profili funzionali su quelli strutturali, spiega efficacemente i processi complessi di pianificazione in termini di operazione amministrativa¹⁵⁰.

Il piano non è un atto ma un procedimento complesso, in cui confluiscono e si intersecano molteplici procedimenti, come la VAS, la VInCA, gli accertamenti di coerenza e conformità a piani sovraordinati; si deve, più correttamente, parlare, in questi casi, di fattispecie pianificatoria complessa¹⁵¹, in cui il piano unitario è il frutto della sommatoria delle risultanze dei vari procedimenti di cui è composto.

Può, invece, essere considerato assodato che, anche in questo caso, l'attività di pianificazione sia espressione di discrezionalità amministrativa, ovvero di un potere di scelta

¹⁴⁴Sul tema vedi Pagliari G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010; Pagliari G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019; Civitarese Matteucci S., Urbani P., *Diritto urbanistico*, Organizzazione e rapporti, VII ed., Torino, 2020; Mazzaroli L., *I piani regolatori generali nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; Mazzaroli L., *Piano regolatore generale*, in *Digesto*, IV ed., vol. XI pubblicistico, Torino, 1996; Picozza E., *Il piano regolatore generale urbanistico*, II ed., Padova, 1987; Della Cananea G., *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000.

¹⁴⁵L'atto generale è quello rivolto a una collettività incerta al momento della sua emanazione, ossia a una platea di destinatari indeterminata e indeterminabile ex ante: esso è ad effetti plurisoggettivi e si rivolge a gruppi indeterminati di figure soggettive, per cui l'individuazione del singolo destinatario avviene solo attraverso un successivo concreto atto di individualizzazione, altrimenti definibile atto applicativo. Vedi S. Tenca, *Attività di pianificazione e obbligo di provvedere della p.a.*, in <https://www.primogrado.com/attivita-di-pianificazione-e-obbligo-di-provvedere-della-p-a>.

¹⁴⁶ M. A. Sandulli, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1958, II, 132; Spagnuolo Vigorita, *Rassegna di giurisprudenza sui piani di ricostruzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1958, II, 102; M. S. Giannini, *Provvedimenti amministrativi ministeriali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, II, 9; Stella Richter P., *Natura ed efficacia dei piani regolatori comunali*, in *Giustizia civile*, 1964, I, 10.

¹⁴⁷ A. Casalin, *Licenze edilizie*, Vicenza, 1957, .33.

¹⁴⁸ L. Alibrandi, *Rassegna di giurisprudenza in materia di norme integrative delle disposizioni del codice sui rapporti di vi cinato*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1990, II, 73.

¹⁴⁹ Stella Richter P., *I profili funzionali dell'urbanistica*, Napoli, 2016; Scoca F.G., *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Milano, 2002, p.75 e ss.

¹⁵⁰ D'Orsogna D., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

¹⁵¹ Bartolini A., *Piano regolatore generale: cronaca di una morte annunciata e sulle prove di una sua reincarnazione*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2019, pp. 616 e ss.

non vincolato consistente nel libero apprezzamento e nella comparazione equilibrata dei differenti interessi in gioco, tanto pubblici che privati.

Non essendo prevista alcuna norma transitoria che disciplini la fase intercorrente tra l'entrata in vigore del D.Lgs n.201/2016 e l'approvazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo, è legittimo chiedersi cosa accada ai procedimenti amministrativi in corso o ai processi pianificatori in atto aventi ad oggetto materie che ricadono nella pianificazione dello spazio marittimo.

È necessario chiedersi, in altre parole, se sia possibile concepire una sospensione di tutti i procedimenti amministrativi e pianificatori fintanto che non si sia concluso il processo di pianificazione, oppure se, proprio la mancanza di una norma transitoria, debba indurre a ritenere che non si possa in alcun modo teorizzare una sospensione, sostanzialmente *sine die*, di procedimenti amministrativi avviati sulla base di interessi legittimi e di costosi ed elaborati processi di pianificazione.

L'ipotesi della sospensione avrebbe il pregio di consentire ai pianificatori di partire da una base di analisi dell'esistente certa e non destinata a cambiare, in corsa, durante il processo di pianificazione dello spazio marittimo, magari giunto ad una fase avanzata di redazione.

La cristallizzazione dell'esistente avrebbe, in altre parole, il fine di consentire un ordinato processo di pianificazione e consisterebbe in un sacrificio temporaneo di esigenze particolari per un superiore interesse pubblico fino all'approvazione dei piani.

In senso contrario all'accoglimento di questa tesi, sta l'incertezza dei tempi di conclusione del processo di pianificazione o, meglio, la possibilità teorica che tali piani non vengano mai esitati, a dispetto dei termini fissati nella legge nazionale e alle possibili procedure di infrazione comunitaria.

A fronte di questa eventualità diventa certamente ingiustificabile il sacrificio che verrebbe imposto ai cittadini e agli operatori economici.

Una tesi intermedia, che soddisferebbe l'esigenza di certezza della situazione di partenza del pianificatore nazionale e conterrebbe il pregiudizio degli interessati a vedere conclusi i procedimenti avviati entro limiti certi, potrebbe essere nel fissare un tempo massimo del periodo di sospensione, coincidente con quello stabilito dal D.Lgs n.201/2016 e dalla Direttiva per l'approvazione dei Piani, ovvero il 31 marzo 2021, decorso il quale i procedimenti potrebbero essere riattivati stante il colpevole ritardo dell'Amministrazione procedente.

Del tema si è occupata la giurisprudenza amministrativa, chiamata a dirimere una controversia scaturente dalla sospensione del procedimento previsto dall'articolo 5, comma 2, lett. c-bis, della legge n. 400/1988, attivato per la risoluzione del contrasto insorto tra il

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS del Ministero dell'Ambiente, nell'ambito di un procedimento di VIA relativo ad un progetto di installazione di un parco eolico *off shore*.

La sospensione del procedimento era stata motivata proprio con l'entrata in vigore del D.Lgs. n.201/2016 e con la conseguente necessità di attendere l'approvazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo per potersi esprimere in materia.

Il giudice di primo grado¹⁵² ha sposato la tesi della cristallizzazione dei procedimenti amministrativi pendenti nelle more dell'adozione dei Piani di gestione dello spazio marittimo, ritenendo che la sospensione del procedimento fosse stata correttamente disposta e congruamente motivata sulla base dell'entrata in vigore del D.Lgs. n.201/2016.

Si affermava, in particolare, che *tale norma stabilisce ... la necessità, a decorrere dal 22 novembre 2016, della adozione di piani di gestione, che individuino la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle acque marine, presenti e futuri.*

Proprio l'assenza di alcuna norma transitoria che consenta, nelle more dell'adozione dei previsti piani, le attività inerenti l'uso delle acque marine, nonché l'assenza di alcuna indicazione circa la normativa applicabile nelle more, giustifica i provvedimenti impugnati.

La controversia è stata decisa in via definitiva dal Consiglio di Stato¹⁵³ che, invece, ribaltando la decisione del giudice di primo grado, ha accolto la tesi dell'impossibilità di sospendere i procedimenti in corso per un tempo indefinito.

È stato sostenuto in particolare che *l'omessa previsione di una disciplina transitoria, dunque, in ossequio al principio generale di continuità dell'azione amministrativa, non può di per sé comportare la sostanziale paralisi di tutti i procedimenti in corso, dovendo al contrario gli stessi essere definiti secondo le regole preesistenti.*

Giova in proposito evidenziare che l'art. 5 del d.lgs. n. 201/2016 non prevede misure di salvaguardia in pendenza del procedimento di approvazione dei piani di gestione.

¹⁵² TAR Puglia-Lecce, Sezione I, sentenza n.1358 del 26.09.2018 in https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p_auth=hckwH2ac&p_p_lifecycle=0

¹⁵³ Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza n.1486 del 2 marzo 2020 in https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p_auth=hckwH2ac&p_p_lifecycle=0 ; E. Capone, *Mancata adozione dei piani di gestione dello spazio marittimo ai sensi del d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201: conseguenze sui procedimenti in corso*, in Rivista giuridica dell'Ambiente RGA online, aprile 2020, in <https://rgaonline.it/article/mancata-adozione-dei-piani-di-gestione-dello-spazio-marittimo-ai-sensi-del-d-lgs-17-ottobre-2016-n-201-conseguenze-sui-procedimenti-in-corso/>

Né tale disciplina transitoria, ovvero, peggio ancora, la necessità di paralizzare qualsivoglia intervento sullo spazio marittimo è dato rinvenire nella direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, che il d.lgs. n. 201/2016 ha inteso recepire (cfr. art. 15 della Direttiva 23 luglio 2014, n. 2014/89/UE).

Nel richiamare la possibilità che gli Stati membri includano o si basino <<sulla politica nazionale esistente, su regolamenti o meccanismi che sono stati istituiti o erano in corso di istituzione prima dell'entrata in vigore della [...] direttiva, a condizione che siano conformi ai requisiti della [...] direttiva>> (art. 4, relativo alla "Elaborazione e attuazione della pianificazione dello spazio marittimo") si sono egualmente volute salvaguardare le scelte pregresse armoniche al nuovo obiettivo, evitando di creare nell'immediato una "zona bianca" di paralisi delle attività e degli interventi interessanti lo spazio marittimo.

In conclusione, il Consiglio di Stato basa la propria decisione sull'assenza di misure di salvaguardia previste dal legislatore nazionale, che avrebbero potuto giustificare una deroga al principio di continuità dell'azione amministrativa, sottolineando, tra le altre cose, che una sospensione generalizzata sarebbe stata anzi contraria alle previsioni contenute nell'articolo 4 della Direttiva 2014/89/UE.

3.2 Rapporti dei Piani di gestione dello spazio marittimo con altri strumenti pianificatori.

Assodato, quindi, che ai Piani di gestione dello spazio marittimo deve essere riconosciuta un'efficacia giuridica vincolante, si deve ora affrontare il tema del loro rapporto con gli altri piani territoriali e settoriali, esistenti e futuri.

Da quanto si è fin qui affermato per giustificare la valenza giuridica vincolante dei Piani di gestione non può che discendere che gli stessi siano sovraordinati a tutta la pianificazione esistente, andandosi a collocare al vertice della scala gerarchica.

A conferma di quanto appena affermato, si colloca il disposto contenuto nel paragrafo 14 delle Linee guida secondo cui *il Piano di gestione dello spazio marittimo, proprio per il suo carattere di piano integrato, avrà un ruolo di riferimento per i singoli piani di settore. In prima applicazione, come già detto, i Piani di gestione dello spazio marittimo dovranno recepire la pianificazione esistente, **successivamente saranno i piani di gestione dello spazio marittimo a disegnare un quadro integrato nel quale i piani di settore andranno a definire i loro obiettivi e azioni settoriali.***

In questo passaggio delle Linee guida, si chiarisce la valenza dei Piani di gestione dello spazio marittimo come piani sovraordinati ovvero piani che hanno, al momento della loro prima approvazione, il potere di includere ed armonizzare la pianificazione di settore esistente e, a regime, di rappresentare lo strumento cui tutti i piani di settore dovranno conformare i loro contenuti.

Questa lettura esegetica si ritrova anche nella sentenza n.1486 del 2 marzo 2020 del Consiglio di Stato, laddove, riferendosi ai Piani di gestione dello spazio marittimo, si afferma che *le Linee guida ne chiariscono la natura di strumento di primo livello, sovraordinato, cioè, agli ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del "territorio marino", il cui contenuto deve necessariamente confluirvi.*

A mero titolo di esempio, la Sezione ricorda come entro certi limiti finanche la pianificazione urbanistica può attingere lo specchio acqueo marino antistante il Comune costiero, per cui ne è evidente l'esigenza di coordinamento con i nuovi provvedimenti sovraordinati.

In termini più generali, la complessità della rete degli intrecci che potrebbe venire a crearsi è percepibile prima facie dalla semplice lettura dell'elencazione di ridetti strumenti contenuta nell'allegato 4, alla voce "Quadro del sistema di pianificazione nazionale e regionale/locale in Italia".

Tra i piani, cioè, di cui la pianificazione marittima dovrà tener conto rientrano, a mero titolo di esempio, i piani regolatori portuali, i piani paesaggistici, i piani regionali di gestione del demanio marittimo e di zone di mare territoriale adottati da alcune Regioni come forma attuativa, in assenza di disciplina statale, della gestione integrata della zona costiera, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa

In prima applicazione, essi 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”.

Chiarita la natura di strumento di primo livello, o come alcuni hanno sostenuto, per casi analoghi, di “superpiano”, occorre analizzare nel dettaglio i rapporti con gli altri piani territoriali, distinguendo tra quelli esistenti al momento dell’entrata in vigore e quelli ancora non approvati e, ancora, tra quelli aventi ad oggetto le acque marine e quelli rilevanti invece per l’interazione terra-mare.

Appare utile per risolvere la problematica, verificare come nell’ordinamento vengano risolti i rapporti tra piani, in analoghi casi di pianificazione di primo livello, e, in particolare, per i Piani del Parco, i Piani paesaggistici e i Piani di bacino distrettuale¹⁵⁴.

L’articolo 12, comma 7, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*, prevede che il Piano del Parco *ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.*

È interessante notare, come, con riguardo ai Piani del Parco, il legislatore abbia preso una posizione netta prevedendo che gli stessi **sostituiscono** ogni altra pianificazione

¹⁵⁴ Per una disanima sulla pianificazione ambientale e i rapporti tra piani, vedi Zeviani Pellotta F., *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello stato policentrico*, in Foro amministrativo, vol LXXIV, luglio-agosto, 1998, pp 2235 e ss..

paesistica¹⁵⁵, territoriale o urbanistica esistente: una scelta chiara ed univoca che comporta che, all'interno del perimetro dell'area parco, l'unico riferimento deve essere costituito dal piano del parco con conseguente decadenza, *ratione loci*, di altre pianificazioni previgenti.

Questa scelta appare ragionevole solo in quanto ontologicamente limitata nello spazio, e riferita ad aree caratterizzate da condizioni ambientali di particolare ed assoluta rilevanza, che le rendono delle eccezioni e le contraddistinguono dalla restante parte del territorio nazionale.

L'articolo 145, commi 3 e 4, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, prevede che *le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.*

I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione.

La scelta effettuata per i Piani paesaggistici è, quindi, quella di far operare la loro sovraordinazione mediante l'imposizione di un obbligo di revisione imposto a comuni, città metropolitane, province e enti gestori di aree naturali protette entro il termine massimo di due anni dalla loro approvazione.

Non è prevista in legge una decadenza immediata degli altri strumenti di pianificazione, ma la prevalenza dei Piani paesaggistici, *ratione materiae*, sulle clausole contrastanti cui si

¹⁵⁵ In realtà i piani paesaggistici prevalgono anche sui piani del parco così come previsto dall'art.145, commi 3 e 4, del D.Lgs. n.152/2006, nel senso che rappresentano una tutela minima valida e uniforme per tutto il territorio con la possibilità per i piani del parco solo di dettare norme più stringenti. Per un'analisi dei rapporti tra Piano del Parco e Piani Paesaggistici vedi G. Di Cesare, La pianificazione territoriale con finalità ambientale: i rapporti tra il piano del parco, il piano paesaggistico e il piano di bacino distrettuale, in *Cammino Diritto*, Rivista di informazione giuridica, 14.06.2021, in https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/7231_6-2021.pdf. In giurisprudenza, vedi Cons. Stato, Sezione IV, 24 novembre 2014, n. 5821, e Sezione VI, 10 dicembre 2012, n. 6292.

aggiunge, l'obbligo in capo alle autorità competenti, di adeguarne i contenuti difformi.

Il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, regola i Piani di bacino distrettuale all'articolo 65 che prevede, ai commi 4 e 5, che le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.

Ai fini di cui al comma 4, entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica.

Anche in questo caso, come per quello dei Piani paesaggistici, il legislatore ha chiarito la prevalenza, *ratione materiae*, delle clausole dei Piani di bacino su tutti i piani e programmi di sviluppo socio-economico che devono essere coordinati con i primi, mediante adeguamento da parte delle autorità competenti entro dodici mesi dalla loro approvazione.

Nel caso dei Piani di gestione dello spazio marittimo, come visto, l'art.5, comma 3, del D.Lgs. n.201/2016 prevede solo che le pianificazioni esistenti debbano essere incluse ed armonizzate con le previsioni dei Piani di gestione.

Se è pacifico che, per inclusione, si debba intendere l'obbligo per i Piani di gestione dello spazio marittimo, data la loro natura di piani globali e integrati, di incorporare la pianificazione settoriale o di scala spaziale inferiore, resta da capire che cosa comporti, concretamente, l'armonizzazione con le previsioni di piano.

Per quanto concerne i piani previgenti aventi ad oggetto attività o usi che si svolgono nelle acque marine, si può ragionevolmente sostenere che, costituendo l'allocatione degli stessi nello spazio marittimo e nel tempo, il motivo principale che ha portato l'introduzione della MSP in Italia, l'armonizzazione debba essere effettuata dal Comitato tecnico incaricato della redazione dei Piani di gestione senza che si possano porre particolari rilievi di competenza.

La chiara scelta legislativa di fare dei Piani di gestione "la" pianificazione del mare con l'obiettivo principale di favorire lo sviluppo sostenibile dell'economia blu, induce a ritenere che, quando l'oggetto della pianificazione sono le acque marine, non vi siano ostacoli che possano portare a ritenere il Comitato tecnico non legittimato a pianificarle.

In questo senso conduce la previsione, contenuta tanto nella Direttiva (art.2) che nel D.Lgs. n.201/2016 (art.2) secondo cui, se così è indicato nei Piani di gestione, gli stessi

possano disciplinare le acque costiere o parti di esse, anche se incluse nelle pianificazioni urbane e rurali¹⁵⁶.

Una volta inclusi, i piani previgenti entrano a far parte a tutti gli effetti del piano di gestione e, come parte di quest'ultimo, ben possono essere modificati per essere armonizzati con le altre parti dello stesso documento pianificatorio.

I rapporti tra i piani previgenti aventi ad oggetto le acque marine e i Piani di gestione che li hanno modificati è risolto dal legislatore in favore di questi ultimi, essendo possibile arrivare a sostenere, in questo caso, una sostituzione delle parti dei primi eventualmente contrastanti.

Anche se la norma non prevede un esplicito obbligo per le Autorità che hanno redatto gli altri documenti pianificatori di adeguarli alle previsioni dei Piani di gestione, è interesse di queste ultime modificarne i contenuti per adeguarli a quelli sovraordinati, onde assicurare la coerenza dell'agire amministrativo e la certezza del diritto

Per quanto attiene alla pianificazione preesistente avente ad oggetto la fascia costiera e rilevante ai fini dell'interazione terra-mare, le argomentazioni non possono essere le medesime sin qui svolte.

Il legislatore ha definito le interazioni terra-mare come le *interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali o attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri*.

Nel D.Lgs. n.201/2016 è possibile rinvenire il solo obbligo, per i pianificatori, di tenere conto delle interazioni terra-mare¹⁵⁷, salvo poi prevedere che i piani e programmi esistenti concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare siano inclusi e armonizzati con le previsioni dei Piani di gestione.

Soccorrono sul punto le Linee guida, il cui paragrafo 13.1 prevede che *la continuità nella pianificazione dal suolo al mare è fondamentale e richiede coerenza fra strategie e piani marittimi e terrestri, anche in fase di attuazione. È necessario dedicare un'attenzione specifica alla strategia spaziale per lo spazio di transizione dalla terra al mare che costituisce parte del processo di gestione integrata delle zone costiere*.

Nei Piani di gestione deve essere declinata una strategia dedicata allo spazio costiero

¹⁵⁶ Argomento a contrario tratto dalla disposizione dell'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n.201/2016 che testualmente recita che il decreto *non si applica alle costiere o parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge purchè ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo di cui all'articolo 5, comma 1, al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni*.

¹⁵⁷ Cfr. artt. 1, 4, comma 2 lett. c), del D.Lgs. n.201/2016.

che assicuri la coerenza con le previsioni stabilite per lo spazio marittimo.

Pertanto, dopo l'incorporazione (o forse, in questo caso, ci si potrebbe limitare ad una presa d'atto) dei piani terrestri previgenti, come ad esempio i Piani paesaggistici, i Piani di bacino, i Piani regolatori portuali e i Piani di utilizzo dei litorali, nei Piani di gestione si devono elaborare una serie di indirizzi che assicurino la continuità e la coerenza pianificatoria tra il mare e la terraferma.

Più che una pianificazione dettagliata, come quella delle acque, sembrerebbe possibile una pianificazione strategica o di indirizzo, cui poi, stante la prevalenza assicurata dalla normativa, gli altri piani debbano adeguarsi.

Tale ricostruzione appare coerente con l'intero quadro normativo, dal momento che è chiara la volontà del legislatore che i Piani previsti dall'articolo 5 del D.Lgs. n.201/2016 disciplinino il mare, se del caso fino alla linea di costa, e non la terraferma¹⁵⁸, ma è altrettanto chiaro che debbano assicurare, in ogni caso, la coerenza tra quanto pianificato per lo spazio marittimo e quanto pianificato per lo spazio costiero.

La coerenza può essere garantita mediante la redazione di una specifica strategia cui, stante la prevalenza riconosciuta dalla normativa, devono essere adeguati gli strumenti pianificatori terrestri.

Per meglio spiegare le conseguenze di potenziale conflitto tra Piani di gestione dello spazio marittimo e pianificazione terrestre rilevante per le interazioni terra-mare, si può forse fare ricorso alla regola della cedevolezza¹⁵⁹ secondo cui, una volta approvata la pianificazione sovraordinata, quella subordinata non scompare dall'ordinamento giuridico ma viene semplicemente accantonata, divenendo parzialmente inefficace, fintanto che non viene adeguata per renderla coerente con quella superiore gerarchicamente.

In sintesi, l'armonizzazione, in questo caso, non pare possa essere operata dal Comitato tecnico incaricato della redazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo ma rimessa alle singole Autorità competenti che dovranno adeguare i loro strumenti alle eventuali indicazioni difformi contenuti nei piani sovraordinati.

In alternativa, almeno con riferimento ai piani paesaggistici potrebbero essere previste, ai sensi dell'art.145, comma 2, del D.Lgs. n.42/2004, delle apposite misure di coordinamento che assicurino la coerenza tra i diversi strumenti pianificatori.

Resta comunque più di un dubbio di fondo.

¹⁵⁸ Si pensi al fatto che sono esclusi dall'ambito di applicazione del decreto la pianificazione urbana e rurale e che la cartografia di riferimento deve essere fornita dall'Istituto Idrografico della Marina.

¹⁵⁹ Cfr. Marcenò V., *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2011, in www.osservatoriosullefonti.it.

In assenza di una disposizione, sul tipo di quelle contenute nell'art.145, comma 4, del D.Lgs. n.42/2004 o nell'art.65, comma 5, del D.Lgs. n.152/2006, non è chiaro entro quanto tempo le pianificazioni terrestri debbano essere adeguate.

Di più, non si capisce il motivo per cui i Piani di gestione dello spazio marittimo potrebbero avere una prevalenza su piani di primo livello, come i piani paesaggistici o i piani di bacino, mentre, per espressa previsione di legge, non possono interferire in alcun modo con la pianificazione urbana e rurale, che, nella gerarchia delle fonti, è ai primi subordinata.

In altre parole, come è possibile che si sia immaginato un piano che ha il potere di derogare piani di primo livello e non quelli di secondo?

A ciò si aggiunga, che, potendo agire su piani paesaggistici e piani di bacino, il piano di gestione dello spazio marittimo potrà influire anche sui piani urbanistici, anche se in via indiretta, e ciò in spregio all'esplicita esclusione contenuta tanto nella direttiva che nel decreto di recepimento.

È evidente, infatti, che imponendo una modifica ai primi, alla stessa dovranno attenersi anche i secondi, essendo questi ultimi tenuti a rispettare le previsioni contenute nei Piani paesaggistici e di bacino.

Per quanto concerne i futuri piani di settore, è pacifico che gli stessi dovranno essere coerenti con il quadro pianificatorio disegnato nei Piani di gestione dello spazio marittimo.

Resta da chiarire, in assenza di un'esplicita normativa in tal senso, se e come sarà prevista una procedura amministrativa volta all'attestazione della verifica di coerenza tra le nuove pianificazioni e i Piani di gestione dello spazio marittimo.

In tal senso, spingono intuibili esigenze di certezza delle Amministrazioni precedenti che, dopo aver portato a conclusione processi lunghi, complessi e costosi, come sono normalmente quelli pianificatori o programmatori, vorranno avere la certezza di aver ben operato nei confronti dei piani sovraordinati.

3.3. Aggiornamento e revisione dei Piani di gestione dello spazio marittimo.

I Piani di gestione dello spazio marittimo devono, secondo l'articolo 5, comma 5, del D.Lgs. n. 201/2016, essere aggiornati almeno entro dieci anni dalla loro prima approvazione.

Accanto a questo aggiornamento obbligatorio, nulla vieta che i Piani possano essere soggetti a revisioni o modifiche di medio termine, che mettano in discussione piccole o grandi parti del documento pianificatorio.

Come si è visto, d'altronde, quello di MSP non deve essere visto come un processo che conduce alla redazione di un singolo piano ma come un processo continuo, ciclico ed interattivo che impara dai propri fallimenti e si adatta per superarli.

L'occasione di procedere ad una revisione dei Piani può scaturire, d'ufficio, dalle risultanze del monitoraggio sull'attuazione dello strumento, monitoraggio che deve essere condotto, in base a quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, lett. e) del D.Lgs. n.201/2016 dall'Autorità competente con il supporto del Comitato tecnico.

Proprio la presenza di quest'ultimo, ovvero l'organo deputato alla redazione dei Piani, è sintomatica di quanto questa fase sia indissolubilmente legata alla fase di elaborazione dei nuovi Piani.

Il paragrafo 24 delle Linee guida, in merito al sistema di monitoraggio dei Piani, prevede che per ciascuno di essi dovrà prevedersi un sistema apposito di controllo e di misurazione dei risultati, da attuarsi attraverso le procedure e sulla base degli indicatori previsti nella fase di redazione.

La decisione di avviare una revisione dei Piani di gestione potrà essere assunta dal Comitato tecnico, così come dal Tavolo di Coordinamento, che viene aggiornato dal primo ogni anno sullo stato di attuazione dei Piani in base all'art. 7, comma 5, del D.Lgs. n.201/2016, e, anche se non esplicitamente previsto dalla Linee guida, si ritiene dalla stessa Autorità competente.

Le Linee guida chiariscono che la decisione potrà scaturire sia dalla valutazione degli esiti del processo di monitoraggio che a seguito di un aggiornamento delle Linee guida che comportino variazioni significative per la realizzazione dei Piani di gestione ovvero in considerazione di significativi aspetti sociali, economici, ambientali e culturali che comportano la messa in discussione degli obiettivi dei piani e/o delle Linee guida.

Nel sistema non è prevista una revisione dei Piani ad istanza di parte, quale potrebbe essere anche quella proveniente da un'Amministrazione pubblica competente alla redazione di un piano settoriale che deve relazionarsi con i Piani di gestione.

Tale circostanza, però, potrebbe essere ascritta alla categoria, prevista dalla Linee guida, di un significativo aspetto sociale, economico, ambientale e culturale, che comporta la messa in discussione dei Piani e giustifica l'avvio di un procedimento di revisione.

Il legislatore non dedica una disposizione specifica alle modalità procedurali con cui provvedere alla revisione dei Piani ma rimanda alle Linee guida che però sul punto tacciono.

Certamente la revisione sarà soggetta a VAS e VINcA sulla base di quanto previsto dal Codice dell'Ambiente e aperta alla partecipazione pubblica sulla base del disposto dell'articolo 9, comma 1, del D.Lgs. n.201/2016 che impone all'Autorità competente di assicurare la consultazione e partecipazione attiva del pubblico nei procedimenti di elaborazione e di riesame delle proposte dei piani di gestione.

Si ritiene, pertanto, in applicazione del principio di simmetria, che il procedimento di revisione del piano sia il medesimo previsto per la sua elaborazione.

Occorrerà, comunque, che vengano delineati procedimenti di revisione più snelli, per non dire automatici, nel caso in cui si debba procedere a modifiche minori, che non impattano in maniera significativa sul piano, in modo da evitare la paralisi delle pianificazioni minori (si pensi alla modifica del perimetro di un'area marina protetta) e da assicurare al contempo il costante aggiornamento dei Piani di gestione.

Viene a questo punto in rilievo quali conseguenze potrebbero insorgere in caso di inerzia del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili a fronte di una richiesta di revisione o modifica dei Piani formulata da un'altra Amministrazione o da privati cittadini o imprese.

L'articolo 2, comma 1, della Legge n. 241/90 prevede che *ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo.*

Di fronte ad un'istanza di parte volta ad attivare un procedimento amministrativo funzionale all'emanazione di un provvedimento autoritativo, l'Amministrazione pubblica è obbligata a provvedere entro i termini prefissati per legge.

Nel caso di mancata adozione del provvedimento finale si formano i presupposti del silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto), sempre che sussista un obbligo giuridico di provvedere; in altre parole, l'azione avverso un silenzio significativo richiede l'esistenza di un

obbligo ad adottare un provvedimento amministrativo esplicito, volto ad incidere, positivamente o negativamente, sulla posizione giuridica differenziata del ricorrente¹⁶⁰.

La giurisprudenza amministrativa, con riferimento agli atti di pianificazione generale rimessi alla scelta discrezionale dell'Amministrazione, ha escluso che possa trovare applicazione l'istituto del silenzio, in quanto non sarebbe configurabile un interesse differenziato del privato tale da poter pretendere l'esistenza di un obbligo a procedere in capo all'Amministrazione¹⁶¹.

In linea generale, l'orientamento prevalente in giurisprudenza nega l'ammissibilità dello speciale rito sul silenzio in riferimento all'adozione di atti amministrativi generali¹⁶², sulla base dell'impossibilità di individuare destinatari precisi in capo ai quali possa riconoscersi una posizione giuridica qualificata e differenziata definibile come di interesse legittimo.

Con particolare riferimento agli atti di programmazione dell'assetto del territorio, è stato sostenuto¹⁶³ che, atteso il carattere ampiamente discrezionale del procedimento di pianificazione, ne deriva che anche il suo avvio costituisce un'eventualità, espressione della facoltà discrezionale dell'Amministrazione interessata, e non l'adempimento di un inesistente obbligo di legge.

Secondo il Consiglio di Stato¹⁶⁴ agli atti di pianificazione del territorio, proprio perché atti amministrativi generali, si applica il principio enunciato con riferimento agli atti regolamentari, in relazione ai quali è esclusa l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale avverso il silenzio - inadempimento della P.A., in quanto strettamente circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentale, ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari. Il che non avviene per gli atti generali, i quali sono indirizzati ad una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli soggetti specificamente individuati.

Ciò premesso in linea di principio, si deve ricordare che la stessa giurisprudenza¹⁶⁵ riconosce l'esistenza di casi eccezionali nei quali sussiste *l'obbligo...di provvedere alla ripianificazione dell'area, quando essa riguardi la destinazione da conferire alle c.d. "zone bianche", tali divenute a seguito della decadenza di vincoli destinati all'esproprio (si veda ad es. Cassazione civile, sez. I, 18/03/2016, n. 5443, T.A.R., Catania, sez. I, 23/10/2014 n.*

¹⁶⁰ Cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2017 n. 6096.

¹⁶¹ Cfr. Cons. Stato Sez. IV, 11 dicembre 2014, n. 6081, T.A.R. Toscana, sez. I, 31 marzo 2017 n. 499.

¹⁶² Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018 n. 7090; Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2015 n. 1182; T.A.R. Piemonte, sez. II, 21 novembre 2019 n. 1160; T.A.R. Sardegna, sez. II, 21 novembre 2018 n. 985.

¹⁶³ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014 n. 1460.

¹⁶⁴ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014 n. 1460.

¹⁶⁵ Cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II-bis, 29 maggio 2020 n. 5723.

2837) e ... quando il privato sollecita la definizione di una pianificazione attuativa, specie quando essa può essere proposta su istanza di parte (v. ad esempio, T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 19/09/2019, n.537; T.A.R. Lazio, Roma, Il bis, 17 gennaio 2018, nr. 581; TAR Lazio, Roma, Il bis, 20 novembre 2017, nr. 11417; T.A.R. Lazio, Roma, Il ter, 24 maggio 2016, nr. 6094; T.A.R. Lazio, Roma, Il bis, 14 gennaio 2015, nr. 561).

Non essendo prevista una pianificazione attuativa nei Piani di gestione dello spazio marittimo, l'unica possibile eventualità che potrebbe legittimare una richiesta di intervento azionabile in giudizio potrebbe essere individuata nei casi in cui si verificano situazioni simili a quelle delle c.d. "zone bianche".

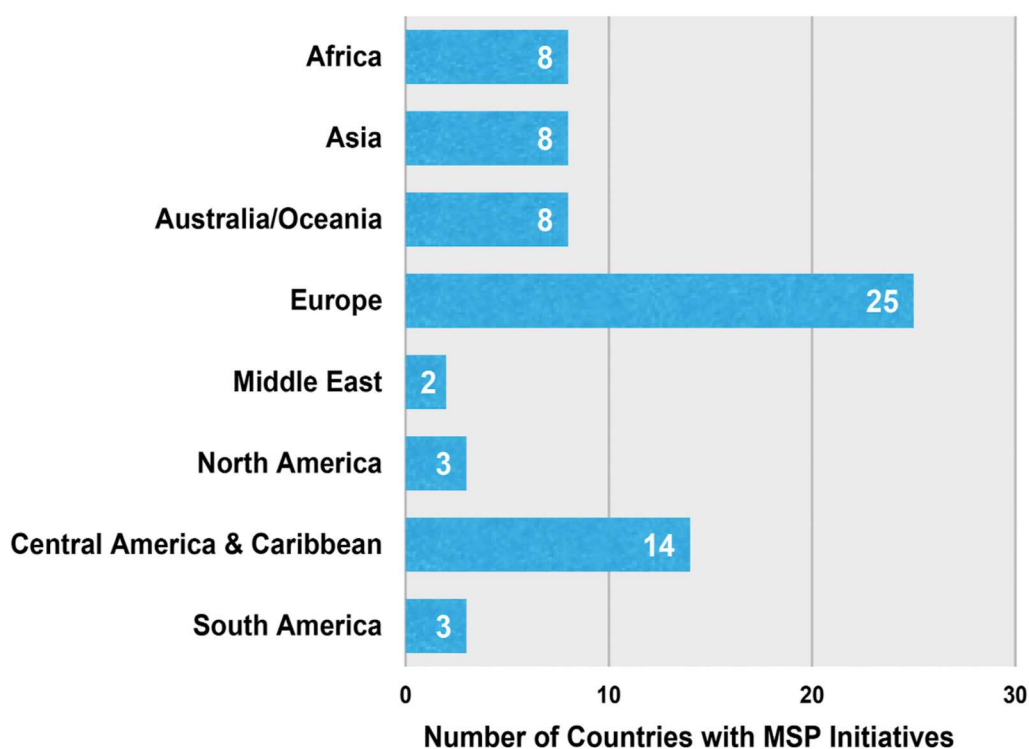
Casi del genere potrebbero, per esempio, concretizzarsi nel caso di zone marine, originariamente sottratte alla pianificazione e che poi vi rientrano in seguito ad avvenimenti intervenuti dopo l'approvazione dei Piani.

Si pensi, ad esempio, alla possibile dismissione di poligoni di tiro (o semplicemente anche al loro ridimensionamento in riduzione): in casi siffatti, le aree interessate, originariamente escluse dalla pianificazione spaziale marittima, in quanto destinate alla difesa e sicurezza nazionale, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.Lgs. n.201/2016, vi rientrerebbero in seguito alla dismissione totale o parziale.

3.4 Stato di attuazione della pianificazione dello spazio marittimo a livello nazionale ed internazionale¹⁶⁶.

Si è già detto che, a livello nazionale, il processo di pianificazione dello spazio marittimo è, al momento, ancora in corso, anche se giunto ormai in prossimità delle fasi conclusive.

A livello internazionale, invece, negli ultimi quindici/venti anni, hanno già sperimentato, con successo, la MSP numerosi Paesi, alcuni dei quali sono giunti al secondo o terzo ciclo di pianificazione.



N = about 70 countries

Figura 8 Numero di Stati che hanno in corso processi di MSP nel 2018. Fonte: C. N. Ehler, *Two decades of progress in Marine Spatial Planning*, in *Marine Policy* 132 (2021) 104134.

Molti Stati¹⁶⁷ hanno iniziato ad utilizzare la MSP al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo, in particolare, di sostenere la c.d. *blue economy* o *blue growth* e, contemporaneamente, la tutela della biodiversità nei mari e nelle aree costiere.

A livello europeo, dopo l'approvazione della Direttiva 2014/89/UE, tutti e ventidue gli

¹⁶⁶ Per una completa panoramica sullo stato di attuazione della MSP nel mondo negli ultimi venti anni vedi C. N. Ehler, *Two decades of progress in Marine Spatial Planning*, in *Marine Policy* 132 (2021) 104134.

¹⁶⁷ Per approfondire vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/>

Stati membri marittimi hanno almeno avviato un processo di pianificazione¹⁶⁸.

La Polonia¹⁶⁹, avendola adottata nel 1991, è stata una delle prime nazioni ad introdurre la pianificazione dello spazio marittimo nel proprio ordinamento.

Anche Belgio, Olanda e Germania, che condividono l'affaccio sul Mare del Nord, sono stati tra i primi a sperimentare la pianificazione dello spazio marittimo in Europa avendo approvato i loro primi piani rispettivamente, il Belgio nel 2003, e Olanda e Germania nel 2005 e hanno già completato la revisione degli stessi.

In particolare, nel marzo 2014 il Belgio¹⁷⁰ ha approvato il proprio nuovo piano di gestione relativo al Mare del Nord; il piano, che ha ad oggetto tanto il mare territoriale che la ZEE del Paese, contiene principi, obiettivi strategici e specifici e una vision di lungo periodo.

Detto piano, che già regolamentava tutte le attività e gli usi del mare ed era giuridicamente vincolante, è stato sostituito nel 2020 da una nuova versione esitata alla scadenza dei sei anni previsti dalla legge belga per l'aggiornamento obbligatorio di ciascun piano.

Nell'arco di quindici anni, la MSP in Belgio si è evoluta da un piano, contenente una mera zonizzazione, riferita ad alcuni specifici settori economici, privo di efficacia giuridica vincolante, in un processo continuo, integrato e adattativo che ha prodotto ben due piani riguardanti tutte le attività e gli usi marini, dotati di efficacia giuridica vincolante.

L'Olanda¹⁷¹ ha avuto un percorso molto simile: un secondo piano approvato nel 2010 sostituito da una revisione del 2015 approvata dal Governo che include una appendice specificamente dedicata alla *North Sea Policy* che include anche una visione di lungo periodo (2050).

Così come visto per il Belgio, l'Olanda ha implementato un processo di pianificazione globale, continuo, integrato e adattativo, che l'ha portata a completare tre piani tra il 2005 ed il 2018.

La Germania¹⁷² è un caso molto interessante perché i primi piani di gestione, riguardanti le acque territoriali del Mare del Nord, sono stati approvati a livello di *Lander* (Mecklenberg-Vorpommern, Schleswig-Holstein e Lower Saxony) nella prima metà degli anni 2000 e sono stati già oggetto di una prima revisione.

Il Governo Federale, per il tramite di un'apposita Agenzia, ha elaborato due piani di

¹⁶⁸ B. Friess, M. Gremaud-Colombier, *Policy outlook: Recent evolutions of maritime spatial planning in the European Union*, in *Marine Policy* 132 (2021) 103428.

¹⁶⁹ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/poland/>

¹⁷⁰ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/belgium/>

¹⁷¹ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/netherlands/>

¹⁷² Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/germany/>

gestione riguardanti la Zona Economica Esclusiva ubicata, rispettivamente, nel Mare del Nord e nel Mar Baltico, entrambi entrati in vigore nel 2009 e aggiornati nel 2017.

Le quattro nazioni componenti il Regno Unito¹⁷³, ovvero Inghilterra, Irlanda del Nord, Scozia e Galles, hanno tutti piani completati o prossimi alla conclusione.

Il processo di MSP è inequivocabilmente fondato sull'approccio ecosistemico, sulla cui base devono essere gestite le contrapposte richieste di spazio da parte dei diversi settori economici.

Nel 2014 e nel 2016 sono stati approvati i piani di gestione della zona Est e di quella Sud, entrambe riguardanti tanto le acque territoriali che la ZEE, mentre sono ancora in corso quelle riguardanti le zone Sud-Est, Sud-Ovest, Nord-Est, Nord-Ovest.

La Scozia, in particolare, ha adottato il proprio *Marine (Scotland) Act* nel 2010 che ha portato all'adozione del *National Marine Plan (NMP)* nel 2015.

Questo piano ha stabilito un quadro di riferimento per la pianificazione spaziale marittima interna, dettando gli indirizzi a cui devono attenersi le autorità regionali e locali nell'adozione dei piani di loro competenza, che saranno redatti in collaborazione con le autorità statali.

La Svezia¹⁷⁴ ha elaborato tre piani di gestione, riguardanti le acque territoriali e la ZEE, aventi ad oggetto rispettivamente il Skagerrak/Kattegat, il Baltico e il Golfo di Bothnia; le proposte sono state rese pubbliche nel 2016 e sono state approvate nel 2019.

La Finlandia¹⁷⁵ ha iniziato la preparazione dei suoi piani alla fine del 2016 dopo aver approvato, in ottobre, la propria legislazione di recepimento della Direttiva 2014/89/UE.

I piani, che sono redatti dalle otto autorità regionali interessate, riguardano tanto le acque territoriali che la ZEE ma non sono vincolanti.

Il mare del Baltico è stato oggetto di una pianificazione spaziale marittima condivisa a livello transfrontaliero tra Polonia (2017), Estonia (2018), Lettonia (2015) e Lituania (2015).

Il Portogallo¹⁷⁶ ha completato diversi progetti pilota, ha approvato la propria legge nazionale di riferimento nel 2014 ma non ha ancora un piano nazionale.

Nel febbraio 2019, il Governo regionale delle Azzorre, la Fondazione Oceano Azul e il *Watt Institute* (USA) hanno stipulato un'intesa per lo sviluppo congiunto del programma "Blue Azores" con l'obiettivo di redigere un piano di gestione dello spazio marittimo che porti alla protezione di almeno il 15% della ZEE delle Azzorre attraverso l'istituzione di riserve marine,

¹⁷³ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/uk/>

¹⁷⁴ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/sweden/>

¹⁷⁵ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/finland/>

¹⁷⁶ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/europe/portugal/>

al miglioramento dei sistemi di gestione della pesca e alla creazione di un programma di diffusione della letteratura sul mare per le scuole.

La Francia ha redatto quattro documenti strategici, uno per ogni bacino di interesse (Canale della Manica Est – Mare del Nord, Nord Atlantico – Canale della Manica Ovest, Sud Atlantico, Mediterraneo) e li ha notificati alla Commissione Europea nel febbraio 2020.

Questi documenti rappresentano lo strumento attuativo scelto dal Paese per dare esecuzione tanto alla Direttiva MSFD che alla Direttiva 2014/89/UE e precisano le condizioni per l'attuazione della Strategia nazionale per i mari e le coste con riferimento a condizioni specifiche locali.

La Spagna ha, per ora, individuato l'autorità cui affidare la redazione di cinque piani di gestione dello spazio marittimo, uno per ogni bacino marino incluso nelle sue frontiere; i piani saranno vincolanti e saranno aggiornati ogni sei anni.

La Croazia non ha un unico piano valido per tutte le acque soggette alla propria giurisdizione ma l'intero territorio è pianificato in vari piani che hanno per oggetto sia la terraferma che le aree marine.

È attualmente in corso la redazione di due nuovi piani nazionali di gestione dello spazio marittimo, uno riguardante la Zona di Protezione Ecologica e di Pesca dichiarata dallo Stato e uno la Piattaforma continentale.

A livello locale, ogni comune costiero ha redatto piani che interessano le acque marine antistanti il loro territorio sino ai limiti delle acque territoriali.

La Norvegia ha approvato nel 2013 il piano integrato di gestione dell'ambiente marino del Mare del Nord e dello Skagerrak, ovvero l'area marina più intensamente utilizzata e una delle più trafficate al mondo.

La Norvegia ha annunciato la revisione del suo piano per proteggere maggiormente la biodiversità e per ridurre l'impatto delle attività industriali sull'ecosistema; il Mare di Barents, l'area di Lofoten, il Mare di Norvegia, e il Mare del Nord e Skagerrak saranno interessati da una profonda revisione soprattutto con riferimento alle attività petrolifere che saranno dirottate verso sud nel Mare di Barents, per allontanarle dall'Artico e preservare così la ricchezza biologica di questa zona così delicata e già danneggiata dal cambiamento climatico.

Per quanto riguarda il continente nord americano, hanno avuto esperienze di MSP gli Stati Uniti, il Canada e il Messico, con successi alterni.

Negli USA solo quattro Stati costieri su trentacinque hanno approvato i loro piani di gestione dello spazio marittimo (Massachusetts, Rhode Island, Oregon e Washington).

Tutti i piani sono parte integrante degli atti di pianificazione della zona costiera, sono stati approvati anche a livello federale e sono giuridicamente vincolanti.

A livello federale, invece, a fronte di nove zone ZEE da pianificare solo due piani di gestione (la Nord-Est e la Mid-Atlantic) sono stati conclusi e approvati e tre sono in corso di redazione (Costa Ovest, Isole del Pacifico, Caraibi).

In seguito ad un Ordine Esecutivo del Presidente Trump del 2018¹⁷⁷, che ha superato il precedente emesso dal Presidente Obama del 2010, non è chiaro quale sarà il futuro della MSP negli Stati Uniti.

È stato, infatti, sciolto il *National Ocean Council* che sino ad allora si era occupato di coordinare i lavori in materia di MSP ed è stato sostituito con il nuovo *Ocean Policy Committee*; gli obiettivi della conservazione dell'ambiente marino e della lotta al cambiamento climatico sono stati cancellati e sostituiti dallo sviluppo economico e dalla sicurezza nazionale.

Per quanto concerne il Canada¹⁷⁸ sono stati redatti, a livello nazionale, ben cinque piani strategici, ma solo due sono stati approvati dal governo (il Beaufort Sea plan nel 2010 e il PNCIMA nel 2017); nessuno ha però ricevuto i finanziamenti necessari all'implementazione e, in ogni caso, i loro contenuti non sono giuridicamente vincolanti.

Si possono segnalare anche esperienze di maggior successo a livello locale, come il *Marine Plan Partnership for the Canadian Pacific North Coast (MaPP)* che ha visto la collaborazione tra la Provincia di British Columbia e diciassette prime nazioni di nativi: dal 2011 al 2016 sono stati redatti e approvati quattro piani MSP di livello subregionale, un piano di indirizzo complessivo e una strategia marittima di lungo termine.

Il Messico¹⁷⁹ ha concluso la pianificazione delle quattro zone ZEE (il Golfo della California, il Golfo del Messico e Mar dei Caraibi, il Nord Pacifico e il Centro-Sud Pacifico); i piani sono obbligatori per le Amministrazioni pubbliche e devono essere aggiornati ogni cinque anni.

Gli Stati sudamericani ancora non hanno assimilato la spinta ad introdurre la pianificazione dello spazio marittimo; da segnalare solo l'Ecuador, che ha utilizzato un processo di MSP per sviluppare il piano di zonizzazione e gestione delle Isole Galapagos¹⁸⁰.

Nel continente asiatico solo otto gli Stati che hanno avviato iniziative di MSP e, in particolare, il Bangladesh, la Cambogia, la Cina, l'Indonesia, il Myanmar, le Filippine, la

¹⁷⁷ White House, Executive Order—Executive Order Regarding the Ocean Policy to Advance the Economic, Security, and Environmental Interests of the United States, 2018.
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-regarding-ocean-policy-advance-economic-security-environmental-interests-united-states/>

¹⁷⁸ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/americas/canada/>

¹⁷⁹ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/americas/mexico/>

¹⁸⁰ Ministry of Environment and Galapagos National Park, Plan de Manejo de las Areas Protegidas de Galapagos (Management Plan for the Protected Areas of the Galapagos), http://www.galapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/DPNG_Plan_de_Manejo_2014.pdf, 2014.

Tailandia e il Vietnam.

In Cina¹⁸¹ la *State Oceanic Administration* ha avviato la terza zonizzazione delle acque marine nel 2010; a livello nazionale è stato approvato il *Marine Functional Zoning*¹⁸² nel 2012 insieme a undici piani provinciali.

Tutte le undici province cinesi hanno concluso il processo di pianificazione con l'intento di proteggere le zone costiere e tutte le risorse marine, mediante la corretta e ponderata allocazione delle attività settoriali in essere.

I piani di MFZ cinesi, dopo circa trenta anni di evoluzione, fanno ora parte integrante nel sistema nazionale di pianificazione; vengono utilizzati come base di partenza per sviluppare politiche correlate al mare e piani integrati di gestione delle aree marine.

L'Indonesia¹⁸³, che ha la sesta ZEE più grande al mondo (pari a circa 159.000 km²), vede la propria esperienza in materia di MSP strettamente collegata alla gestione integrata delle zone costiere; i primi passi sono stati compiuti tra il 2002 e il 2007, con l'approvazione di piani di zonizzazione, elaborati a livello locale e regionale.

Grazie all'attivismo del Direttorato generale della Gestione Spaziale Marina, allocato nel Ministero degli Affari Marini e della Pesca, è stata introdotta nel 2019 una normativa nazionale in materia di MSP e sono stati completati tre piani di zonizzazione interregionali (Natuna del Nord e Mar delle Isole Natuna, Mar Sulawesi e Stretto di Malacca) su sette che costituiranno la base per pianificare anche la ZEE; sono stati, infine, già conclusi sedici piani di zonizzazione provinciali su trentaquattro totali.

In Oceania otto Stati (Australia, Nuova Zelanda, Fiji, Kiribati, Palau, Isole Solomone, Tonga e Vanuatu) hanno avviato programmi o iniziative di MSP.

Da segnalare, per la sua notevole importanza, il piano redatto dal *Great Barrier Reef Marine Park*, che viene spesso ricordato per essere il primo esempio nel mondo di pianificazione spaziale marittima avviata tra il 1981 ed il 1987. Tutte le cinque regioni in cui è suddivisa la ZEE australiana hanno un piano di gestione approvato, tra l'altro il primo del genere al mondo, anche se poi non sono stati attuati.

L'approvazione dell'*Australian Ocean Policy* nel 1998 ha reso stabile e duraturo il processo di MSP in Australia, e, con la sua revisione, avvenuta cinque anni dopo l'introduzione, ha modificato la sua impostazione da una prospettiva di pianificazione multi-uso ad una prettamente ambientale: i *Regional Marine Plans* sono stati sostituiti dai *Marine*

¹⁸¹ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/asia/china/>

¹⁸² Cfr Teng, Xin, et al., "Implementing marine functional zoning in China." *Marine Policy* 132 (2021): 103484.

¹⁸³ Vedi <https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/asia/indonesia/>

Bioregional Plans nel 2012 che hanno creato la rete di aree marine protette più grande del mondo ma, di fatto, non hanno disciplinato gli altri usi e attività marine.

Negli ultimi anni in Africa si sono registrate diverse iniziative di MSP con l'intento di supportare lo sviluppo della blue economy¹⁸⁴; dieci Paesi (Angola, Costa d'Avorio, Kenya, Madagascar, Mauritania, Mauritius, Marocco, Namibia, Seychelles e Sud Africa) hanno avviato processi, per la maggior parte ancora in fase iniziale, di pianificazione dello spazio marittimo.

La MSP delle Seychelles è stata introdotta nel 2014 per regolamentare ben 1,37 milioni di km² di acque marine, come parte dell'iniziativa pubblica denominata *Debt for Climate Change Adaptation swap*¹⁸⁵ condotta dal Governo delle Seychelles e dal *Nature Conservancy* (TNC), correlata alla costituzione, nel novembre 2016, del *Seychelles Conservation & Climate Adaptation Trust*, allo scopo di finanziare progetti di conservazione e adattamento al cambiamento climatico nelle isole Seychelles, ivi compresa l'implementazione della pianificazione spaziale marittima.

Gli obiettivi della MSP in questo caso sono tre: estendere le aree marine protette del 30% di cui almeno il 15% con alto livello di protezione, indirizzare l'adattamento al cambiamento climatico, e supportare la *Blue Economy Roadmap*¹⁸⁶.

¹⁸⁴ African Union—Inter-African Bureau for Animal Resources, African Blue Economy Strategy, Nairobi, Kenya, 2019, p. 33.

¹⁸⁵ https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/debt_for_adaptation_swaps_unfccc_cop_17_12_03_2011_tnc.pdf

¹⁸⁶ The Commonwealth, Seychelles' Blue Economy: Strategic Policy Framework and Roadmap, Charting the Future, 2018-2030, 2018, p. 10. <https://seymsp.com/wp-content/uploads/2018/05/CommonwealthSecretariat-12pp-RoadMap-Brochure.pdf>.

3.5 Prospettive e conclusioni.

Il decennio 2021-2030 sarà di fondamentale importanza per delineare il modello di sviluppo economico europeo, nel medio e lungo periodo.

Le basi su cui poggerà sono l'Agenda 2030 dell'ONU, il Recovery Plan e il Green Deal dell'Unione Europea, la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile e il PNRR italiano; saranno questi i principali perni attorno ai quali si formeranno le iniziative pubbliche e private di sviluppo.

Il mare, l'economia blu o, meglio ancora, la crescita blu sostenibile saranno uno dei motori più rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo indicati nei predetti atti programmatori.

La Comunicazione della Commissione Europea COM(2021)240 del 17 maggio 2021, su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE, e la recente iniziativa delle Nazioni Unite che ha proclamato quello compreso tra il 2021-2030 come il *Decennio delle Nazioni Unite delle Scienze del Mare per lo Sviluppo Sostenibile*¹⁸⁷ non fanno altro che confermare una tendenza assolutamente consolidata a livello internazionale.

L'Italia non può farsi trovare impreparata rispetto alle opportunità che si apriranno e, per farlo, per la prima volta nella sua storia, deve approvare, entro pochi mesi, i Piani di gestione dello spazio marittimo, ovvero i nuovi strumenti pianificatori, previsti dalla Direttiva 2014/89/UE, sorti per promuovere la crescita sostenibile delle attività marittime e l'uso sostenibile delle risorse marine.

Eppure, non si può non osservare come sul tema, a livello nazionale, a parte l'indubbio interesse degli addetti ai lavori, sembra esserci minore attenzione di quanto sarebbe necessaria.

Il ritardo accumulato dall'Italia nella redazione dei Piani, che ha portato all'invio da parte della Commissione Europea di una lettera di messa in mora, primo passo della procedura d'infrazione, appare strettamente correlato e direttamente conseguente a questo disinteresse.

Nel corso dell'esame della normativa di recepimento sono stati rilevati alcuni punti critici, il primo dei quali è certamente la pretesa di affrontare un processo, universalmente riconosciuto come articolato e complesso, come quello di MSP, senza prevedere adeguate risorse umane e finanziarie.

¹⁸⁷ Vedi <https://decenniodelmare.it/decennio/>

Mentre altri Paesi hanno creduto nell'importanza del processo con largo anticipo, molto prima che divenisse obbligatorio, ed investito sul tema, creando strutture istituzionalmente dedicate alla sola pianificazione dello spazio marittimo, l'Italia si è mossa tardivamente, incaricando di tale compito strutture tecniche, prive di autonomia finanziaria, i cui componenti sommano il lavoro connesso alla MSP con quello cui sono ordinariamente tenuti per le Amministrazioni presso cui sono incardinati.

Si confida in un cambio di passo conseguente al lancio dell'iniziativa, strategica e coordinata, volta a sollecitare la partecipazione pubblica sulla redazione dei Piani.

La partecipazione del pubblico in processi così rilevanti per il futuro del Paese appare, infatti, l'essenziale riaffermazione del principio democratico nell'attività amministrativa¹⁸⁸, capace, almeno in parte, di recuperare il *gap* democratico che si è rilevato nella mancata approvazione dei Piani da parte di un organo elettivo, diretta espressione della sovranità popolare.

Nell'attesa di poter leggere nel dettaglio le proposte di piano, di cui si è preannunciato il rilievo essenzialmente strategico, ci si è interrogati sulla corretta allocazione a livello statale delle funzioni amministrative collegate alla pianificazione dello spazio marittimo alla luce del quadro costituzionale vigente.

Si è concluso per la necessità di un coordinamento statale delle attività, espressione dell'esigenza di unitarietà che deve essere garantita al processo, ma si è auspicato un intervento legislativo che possa riconoscere un ruolo più rilevante alle realtà regionali, sia richiedendo l'intesa sull'approvazione dei Piani in sede di Conferenza Stato-Regioni in luogo del previsto parere, che, soprattutto, introducendo una pianificazione attuativa, inerente le acque territoriali, da affidare alle Regioni, così come accade in altri Stati.

La normativa di riferimento può essere migliorata ed integrata per eliminare ogni incertezza in merito alla valenza giuridica dei Piani di gestione, ai rapporti con le altre pianificazioni esistenti e alle modalità e tempistiche di adeguamento dei piani subordinati.

Ciò che deve senz'altro essere scongiurato è il rischio paralisi della pianificazione settoriale e regionale subordinata ai Piani di gestione con l'individuazione di procedure chiare e dalle tempistiche certe in caso sia necessario acquisire un parere di coerenza o revisionare i Piani già approvati per adeguarli a novità di rilievo minore.

È essenziale che venga assicurata continuità al processo di MSP, che deve autoalimentarsi dal sistema di monitoraggio, e aprire il cantiere della revisione dei Piani il

¹⁸⁸ Per una breve ma completa panoramica sul tema cfr P. Mezzanotte, Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica, in *Federalismi.it*, n.32/2020, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44452>

giorno dopo che sono stati approvati; solo così si potrà disporre di uno strumento sempre aggiornato ed in linea con le esigenze del Paese e degli operatori di settore.

Raggiungere un punto di equilibrio tra le esigenze dell'economia e la conservazione dell'ambiente marino sarà la sfida principale.

Lo scetticismo di molti studiosi sull'effettiva capacità di garantire gli ecosistemi marini per il tramite della pianificazione dello spazio marittimo deve rappresentare uno stimolo a fare di tutto per dimostrare che lo sviluppo può davvero essere sostenibile.

In questa sfida l'Italia non sarà da sola.

Si è visto che la pianificazione si sta affermando in tutto il mondo, dalle superpotenze alle piccole isole del pacifico: almeno il 35% della superficie marittima globale ricade in una Zona Economica Esclusiva ed è quindi soggetta alla giurisdizione di uno Stato sovrano, che prima o poi la pianificherà.

Esistono iniziative internazionali che spingono per sottoporre a pianificazione spaziale marittima persino le restanti acque, quelle non soggette a giurisdizione da parte di alcuno Stato, le cc.dd. *areas beyond national jurisdiction* (ABNJ)¹⁸⁹, al fine di assicurarne la tutela sotto l'ombrello della *Convention on Biological Diversity* (CBD).

In conclusione, la pianificazione dello spazio marittimo è entrata nel nostro ordinamento per restarci: il governo del territorio e la pianificazione territoriale si sono arricchiti di uno strumento che porta con sé nuovi e stimolanti spunti di riflessione e studio.

Non resta, quindi, che augurarci e augurare *buon vento e mare calmo* a tutti.

¹⁸⁹ Per approfondire G. Wright, K.M. Gjerde, D.E. Johnson, A. Finkelstein, M.A. Ferreira, D.C. Dunn, M. Rodriguez Chaves, A. Grehan, *Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction*, in *Marine Policy* 132(2021)103384.

Bibliografia.

AA.VV. , De Giorgi e Cezzi G. (a cura di), *Gestione delle coste e sviluppo sostenibile*, Aracne editrice, 2017.

AA.VV., BLUEMED, il libro bianco italiano: analisi degli ostacoli e proposte per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo, 2018, CNR Edizioni.

AA.VV., *Pianificazione integrata della fascia marino-costiera*, in RETICULA Reti Ecologiche Greening e green infrastructure nella pianificazione del territorio e del paesaggio, numero monografico 10/2015 (ISPRA)

AA.VV., V. Talbot (a cura di), *Mediterraneo allargato*, in Osservatorio di Politica internazionale, Focus, 14/2020, a cura di ISPI.

Abbamonte G., *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in Enciclopedia del Diritto, agg. II, 1998.

Agosta S., *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in Forum costituzionale, 19 gennaio 2017, p. 2.

Alibrandi L., *Rassegna di giurisprudenza in materia di norme integrative delle disposizioni del codice sui rapporti di vicinato*, in Rivista giuridica dell'edilizia, 1990, II, 73.

Angelone C., *La disciplina delle risorse biologiche marine nell'ordinamento interno*, in "Il Diritto della Pesca", ESI, 2003, pag.332.

Antonini L., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in Federalismi.it, 4/2017.

Antonini L., Bergo M., *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*, Federalismi.it., 12/2018.

Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Assini N. (a cura di) , *Manuale di diritto urbanistico*, Milano 1992.

Backer H., *Transboundary maritime spatial planning: a Baltic Sea perspective*, Journal of Coastal Conservation 15.2 (2011) 279–289.

Barbanti A., Cappelletto M., Sprovieri M., Ciappi E., Bonanno A., Giuffredi R., L'Astorina A., Trincardi F., *Economia del mare e crescita blu*, in “Il Mare – Bollettino Ufficiale degli Idrocarburi e delle Georisorse”, Terza Edizione, ottobre 2020, Roma- Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Barbesgaard M.C., 2016. *Blue growth: saviour or ocean grabbing?* in Global Governance/politics, Climate Justice & Agrarian/social Justice: Linkages and Challenges, Colloquium Paper No. 5.

Bartole S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in Le Regioni, 2004, p. 578 ss.

Bartolini A., *Piano regolatore generale: cronaca di una morte annunciata e sulle prove di una sua reincarnazione*, in Rivista giuridica dell'urbanistica, 2019, pp. 616 e ss.

Bastiani M., Mazzuca S., Scanu G., *Coinvolgimento e partecipazione dei portatori d'interesse Approcci, metodi e strumenti per i processi di Contratto di Fiume*.

Benelli F., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in Le Regioni, 2008, pp. 905-913.

Bin R., *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in Le Regioni, 2009.

Boscolo E., *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, 2011 / 1.

Cabiddu M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2010.

Cabiddu M.A., *Il territorio e il “suo” governo*, in Cabiddu M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, p.11.

Caffio F., *Gli Spazi Marittimi Del Mediterraneo Tra Unilateralismi e Intese Di Delimitazione*, in Rivista di Studi Politici Internazionali, vol. 82, no. 4 (328), Maria Grazia Melchionni, 2015, pp. 545–58.

Caffio F., *Glossario di Diritto Del Mare - Diritto e Geopolitica del Mediterraneo allargato*, V° edizione rivista e aggiornata, in *Rivista marittima* 2020.

Camerlengo Q., *Sussidiarietà, cooperazione, proporzionalità e buon andamento: la progressiva ristrutturazione del riparto costituzionale delle funzioni legislative e amministrative*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, p. 804 ss.

Capone E., *Mancata adozione dei piani di gestione dello spazio marittimo ai sensi del d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201: conseguenze sui procedimenti in corso*, in *Rivista giuridica dell'Ambiente RGA online*, aprile 2020.

Caridà R., *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, 2018.

Carminati A., *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, (nota a Corte costituzionale sent. n.240 del 22 ottobre 2020), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2,2021

Carrà M., Gasparri W., Marzuoli C., *Diritto per il governo del territorio*, Bologna, 2012.

Casalin A., *Licenze edilizie*, Vicenza, 1957, .33.

Casini L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005.

Cassetti L., *La Corte costituzionale salva le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla prevalenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2008.

Casu S., *Note in tema di gestione integrata del litorale e Conservatoria delle Coste della Sardegna*, *Giustamm*, Anno VI, novembre 2009.

Catelani E., *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020.

Celotto A., *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Federalismi*, 1/2017.

Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002.

Chalastani V.I., Tsoukala V.K., Coccossis H., Duarte C. M., *A bibliometric assessment of*

progress in marine spatial planning, in *Marine Policy*, 127 (2021) 104329.

CINEA, The European Climate, Infrastructure and Environmental Executive Agency, *Guidelines for implementing an Ecosystem-based Approach in Maritime Spatial Planning*, 2021.

Civitarese Matteucci S., Urbani P., *Diritto urbanistico, Organizzazione e rapporti*, VII ed., Torino, 2020.

CNR, CORILA, IUAV, 2020. *Proposta operativa per la redazione dei Piani dello Spazio Marittimo*, Rev.02, Maggio 2020. Documento approvato nella 8^a riunione, svoltasi in data 13 gennaio 2020, dal Comitato tecnico per la pianificazione dello spazio marittimo ex art. 7 del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 - Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

Cocconi M., *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2009, pp 707 e ss.

COGEA, CETMAR, POSEIDON, *Study on the Establishment of a Framework for Processing and Analysing of Maritime Economic Data in Europe*, MARE/2014/45, 2017.

COGEA, CETMAR, POSEIDON, Universidad de Vigo, Seascope, *Study on the Economic Impact of Maritime Spatial Planning*, Final Report, 2020.

Coronato M., *Blue Economy nella pianificazione terra-mare: un approccio sistemico intersettoriale green oriented* in *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, 2018 (164), pp.34-44

D’Orazio A., Prezioso M., *Surfing Multiple Dimensions: An Integrated Approach in Maritime Spatial Planning*, in: Kitsiou D., Karydis M. (eds.), *Marine Spatial Planning: Methodologies, Environmental Issues and Current Trends*, Nova Science Publishing, New York, 2017, pp. 115-154.

D’Orsogna D., *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Napoli, 2005.

D’Orsogna M., *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino 2001.

Del Prete F., *L’attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2020, pp.69 e ss.

Del Vecchio A., *Mare (diritto internazionale del)*, in Enciclopedia del Diritto, 1983.

Della Cananea G., *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000.

Dentice G., *Mediterraneo orientale: nuove dinamiche e sfide emergenti*, in Osservatorio di Politica internazionale, Approfondimenti, 166/2021, a cura di CeSI.

Di Cesare G., *La pianificazione territoriale con finalità ambientale: i rapporti tra il piano del parco, il piano paesaggistico e il piano di bacino distrettuale*, in Cammino Diritto, Rivista di informazione giuridica, 14.06.2021.

Diantini A., Codato D., Pappalardo S.E., De Marchi M., *Combustibili fossili, aree protette marine e costiere e “Crescita Blu” in Italia: una prima analisi spaziale*, in Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia, 2018 (163), pp.90-101;

Eger S.L., de Loe R.C, Pittman J., Epstein G., Courtenay S.C., *A systematic review of integrated coastal and marine management progress reveals core governance characteristics for successful implementation*, in Marine Policy, 132(2021)104688.

Ehler C. N., *Two decades of progress in Marine Spatial Planning*, in Marine Policy 132 (2021) 104134.

Ehler C.N., *A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans*, Paris, UNESCO, IOC Manuals and Guides, p. 70; in ICAM Dossier 8, 2014.

Ehler C.N., Douvere F., *Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme*, IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6, UNESCO, Paris, 2009.

Ehler C.N., Zaucha J., Gee K., *Maritime/marine spatial planning at the interface of research and practice*, in: J. Zaucha, K. Gee (Eds.), *Maritime Spatial Planning, Past, Present, Future*, Palgrave, London, 2019.

Ehler C.N., Douvere, F., *Marine spatial planning: a step-by-step approach*. Paris, France, Unesco, 2009, 99pp. (IOC Manuals and Guides 53), (ICAM Dossier 6).

EUNETMAR, *Studies to support the development of sea basin cooperation in the Mediterranean, Adriatic and Ionian, and Black Sea*, MARE/2012/07, 2014.

European Commission, COM(2005)12, 26.01.2005, *OBIETTIVI STRATEGICI 2005 – 2009 Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo Prosperità, solidarietà e sicurezza.*

European Commission, COM(2006)275, 07.06.2006, *Verso una politica marittima dell'Unione: una visione europea degli oceani e dei mari.*

European Commission, COM(2007)575, 10.10.2007, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea.*

European Commission, *Legal aspects of maritime spatial planning, Final report to DG Maritime Affairs & Fisheries*, October 2008.

European Commission, COM(2009)466, 11.09.2009, *Una politica marittima integrata per una migliore governance nel Mediterraneo.*

European Commission, COM(2009)540, 15.10.2009, *Relazione intermedia sulla politica marittima integrata dell'UE.*

European Commission, COM(2010)771, 17.12.2010, *Pianificazione dello spazio marittimo nell'UE - risultati ed evoluzione futura.*

European Commission, COM(2012)491, 11.09.2012, *Progressi della politica marittima integrata dell'UE.*

European Commission, COM(2014)254, 08.05.2014, *L'innovazione nell'economia blu: realizzare il potenziale di crescita e di occupazione dei nostri mari e dei nostri oceani.*

European Commission, COM(2017)183, 19.04.2017, *Iniziativa per lo sviluppo sostenibile dell'economia blu nel Mediterraneo occidentale.*

European Commission, COM(2021) 240 final del 17.05.2021, *Su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile.*

European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Addamo, A., Calvo Santos, A., Carvalho, N., et al., *The EU blue economy report 2021*, Publications Office, 2021.

European Commission, *Report on the implementation of the Marine Strategy Framework*

Directive, 25 June 2020.

Ferrara R., *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto all'ambiente*, in: Il Piemonte delle Autonomie Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte, 2018.

Fracchia F., *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in Foro.it, 2004, p. 1014 ss.

Frazao Santos C., Agardy T., Andrade F., Calado H., Crowder L.B., Ehler C.N., Garcia-Morales S., Gissi E., Halpern B. S., Orbach M.K., Portner H.O., Rosa R., *Integrating climate change in ocean planning*, in Nature Sustainability, doi: 10.1038/s41893-020-0513-x.

Friess B., Gremaud-Colombier M., *Policy outlook: Recent evolutions of maritime spatial planning in the European Union*, in Marine Policy 132 (2021) 103428.

Giacometti, A., et al., *Handbook: Process, Methods and Tools for Stakeholder Involvement in MSP*. BONUS BASMATI Deliverable 2.3, Febbraio 2020.

Giannini M. S., *Provvedimenti amministrativi ministeriali e regolamenti ministeriali*, in Foro it., 1953, II, 9.

Giannini M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986;

Giannini M.S., *Pianificazione*, in Enciclopedia del Diritto, 1983.

Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, 2 voll., Milano 1993.

Grimmel H., Calado H., Fonseca C., Suarez de Vivero J.L., *Integration of the social dimension into marine spatial planning – Theoretical aspects and recommendations*, in Ocean and Coastal Management ,173 (2019) pag. 139-147.

Iacoviello A., *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in Rivista AIC, 2/2019.

IOC-UNESCO, MSP global, *International Guide on Marine/Maritime Spatial Planning*, 2021

IRENA (2021), *Offshore Renewables: An action agenda for deployment*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.

Jay S., Alves F.L., O'Mahony C., Gomez M., Rooney A., Almodovar M., Gee K., De Vivero J.L. S., Gonçalves J.M.S., da Luz Fernandes M., Tello O., Twomey S., Prado I., Fonseca C., Bentes L., Henriques G., Campos A., *Transboundary dimensions of marine spatial planning: fostering inter-jurisdictional relations and governance*, Mar. Policy 65 (2016) 85–96,

Kelly, R., Pecl, G.T., Flemin, A., *Social licence in the marine sector: a review of understanding and application*, in Marine Policy 81 (2017), pag. 21–28.

Korpinen S., Klančnik K., Peterlin M., Nurmi M., Laamanen L., Zupančič G., Popit A., Murray C., Harvey T., Andersen J.H., Zenetos A., Stein U., Tunesi L., Abhold K., Piet G., Kallenbach E., Agnesi S., Bolman B., Vaughan D., Reker J., Royo Gelabert E., 2019, *Multiple pressures and their combined effects in Europe's seas*, in ETC/ICM Technical Report 4/2019: European Topic Centre on Inland, Coastal and Marine waters, 164 pp.

Kull M., Moodie J.R., Thomas H.L., Mendez-Roldan S., Giacometti A., Morf A., *International good practices for facilitating transboundary collaboration in Marine Spatial Planning*, in Marine Policy 132 (2021)103492.

Kyvelou S., *Maritime Spatial Planning as Evolving Policy in Europe: Attitudes, Challenges and Trends*, European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities, Vol. 6, n. 3, 2017, pp. 1-14.

Leo M., *Atti dispositivi su beni realizzati su area demaniale*, in Consiglio Nazionale del Notariato, Studio Civilistico n. 220-2011/C, 2011.

Lundvall S., *Special Marine Area Management Plan 2008*, Saba Bank, 96.

Mainardis C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, cit., p. 474.

Mancini M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale" 5-6/2013, pp. 947-1000.

Marcenò V., *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, 3/2011.

- Marotta L.**, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, 1988.
- Martuscelli I.**, *La Pianificazione dello spazio marittimo nelle politiche marittime integrate dell'UE*, in *Rivista Internazionale di Studi Europei (RISE)*, n.II, vol.III, 2017.
- Marzaro P.**, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"*, in *Federalismi.it*, 23/2017.
- Matczak M., Przedzimirska J., Zaucha J., Schultz-Zehden A.**, *Handbook on multilevel consultations in MSP*, PartSeaPate 2014.
- Mazzaroli L.**, *I piani regolatori generali nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962.
- Mazzaroli L.**, *Piano regolatore generale*, in *Digesto*, IV ed., vol. XI pubblicistico, Torino, 1996.
- Mengozi M.**, *Governo del territorio*, in G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, pag.199.
- Mezzanotte P.**, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *Federalismi.it*, n.32/2020.
- Montefusco R.**, *La motivazione degli atti di pianificazione urbanistica: atti amministrativi generali?*, (nota a TAR Umbria, 7 giugno 2002, n.389), in *Foro amministrativo -Tar*, 2002, p.2861 e ss.
- Morbidegli G.**, *Piano territoriale*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1983.
- OECD** (2016), *The Ocean Economy in 2030*, OECD Publishing, Paris.
- Onwona Ansong J., McElduff L., Ritchie H.**, *Institutional integration in transboundary marine spatial planning: a theory-based evaluative framework for practice*, in *Ocean and Coastal Management* 202 (2021) 105430.
- Pagliari G.**, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010.
- Pagliari G.**, *La materia "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3-4/2014, numero speciale *Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo unico dell'edilizia al decreto "Sblocca Italia"*, pp. 317 e ss.

Pagliari G., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019.

Paladin L., *Il territorio degli enti autonomi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, pp 662 e ss.

Perulli G., *Governare il territorio*, Torino, 2009.

Pezone M., *Il diritto della pesca e la tutela penale delle risorse biologiche del mare*, in *Diritto all'Ambiente*, 2007.

Picozza E., *Il piano regolatore generale urbanistico*, II ed, Padova, 1987.

Piscitelli L., *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, Padova, 1990.

Pizzoleo G., *L'altalenante giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di competenza delle Regioni sul mare territoriale*, in *Osservatorio Costituzionale Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2018.

Portaluri P., *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano 2012.

Predieri A., *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963.

Prezioso M., *Blue cross-border evidence: quale resilienza alla continuità territoriale e all'organizzazione economica policentrica*, in: Comenale Pinto M.M. (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, Quaderni della Rivista del Diritto della navigazione, Aracne, Roma, 2015, pp. 89-116.

Ragnolini D., *Revival del Mare Clausum?*, in *Opinio Juris*, rivista on line, 17.08.2020.

Reale G., *L'evoluzione della normativa in materia di pesca: dal diritto della navigazione al diritto agrario*, in *Diritto dei trasporti*, 2001, pagg. 13 ss.

Rivosecchi G., *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 11 dicembre 2017

Roversi Monaco M., *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 19/2018.

Ruskule, A., Oulès, L., Zamparutti, T., et al., European Commission, European Climate,

Infrastructure and Environment Executive Agency, *Guidelines for implementing an ecosystem-based approach in maritime spatial planning: including a method for the evaluation, monitoring and review of EBA in MSP*, Publications Office, 2021.

Sandulli M. A., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1958, II, 132.

Scaccia G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

Schultz-Zehden A., I. Lukic, J. Onwona Ansong, S. Altvater, R. Bamlett, A. Barbanti, M. Bocci, B. H. Buck, H. Calado, M. Caña Varona, C. Castellani, D. Depellegrin, M. F. Schupp, I. Giannelos, A. Kafas, A. Kovacheva, G. Krause, Z. Kyriazi, R. Läkamp, M. Lazić, A. Mourmouris, V. Onyango, E. Papaioannou, J. Przedzmirska, E. Ramieri, S. Sangiuliano, I. van de Velde, V. Vassilopoulou, C. Venier, M. Vergílio, J. Zaucha, B. Buchanan, (2018). *Ocean Multi-Use Action Plan*, MUSES project. Edinburgh.

Sciullo G., *Concorrenza di competenze in tema di beni culturali*, commento a Corte cost., 9 luglio 2015, n.140, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 2015, 381.

Scoca F.G., *Attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, agg. VI, 2002.

Scoca F.G., *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

Scovazzi T., *Pesca (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1983.

Sico L., *Adattamento del diritto interno al diritto internazionale generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, 1983.

Soininen N., Hassan D., *Marine spatial planning as an instrument of sustainable ocean governance* in *Transboundary marine spatial planning and international law*, 2015, pp.19-36, Routledge.

Spagnuolo Vigorita, *Rassegna di giurisprudenza sui piani di ricostruzione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1958, II, 102.

Stella Richter P., *Natura ed efficacia dei piani regolatori comunali*, in *Giustizia civile*, 1964, I, 10.

Stella Richter P., *I profili funzionali dell'urbanistica*, ristampa Napoli, 2016.

Stella Richter P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984.

Stella Richter P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006.

Stella Richter P., *Diritto urbanistico (Manuale breve)*, Milano, 2010.

Tenca S., *Attività di pianificazione e obbligo di provvedere della p.a.*, in PrimoGrado.com,9.06.2021.

Teng X., et al., *Implementing marine functional zoning in China* in Marine Policy 132 (2021): 103484.

The Commonwealth, *Seychelles' Blue Economy: Strategic Policy Framework and Roadmap, Charting the Future*, 2018-2030, 2018, p. 10.

Trapani M., *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in Rivista AIC, 4/2021.

Treves T., *Fondi Marini Internazionali*, in Enciclopedia del Diritto, 1983.

Tubertini C., *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini, 2/2021, pp. 667-693.

Twomey S., O'Mahony C., *Stakeholder processes in marine spatial planning: ambitions and realities from the european atlantic experience*, in: J. Zaucha, K. Gee (Eds.), *Maritime Spatial Planning, Past, Present, Future*, Palgrave, London, 2019.

UNIONCAMERE, *Settimo rapporto sull'Economia del Mare*, 2019.

Velletti M., *Natura e regime giuridico dei diritti nascenti dalle concessioni amministrative di beni demaniali. Brevi cenni sul contratto d'ormeggio*, in Consiglio Nazionale del Notariato, Studi e Materiali, 2002, 504 ss.

Walsh C., *Best Practice in Maritime Spatial Planning, Towards Mutually Beneficial Outcomes for Fishers, Renewable Energy Production and Marine Conservation*, Study Commissioned by the Greens EFA, 2021.

Wright G., Gjerde K.M., Johnson D.E., Finkelstein A., Ferreira M.A., Dunn D.C., Rodriguez Chaves M., Grehan A., *Marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction*, in Marine Policy 132(2021)103384.

Zaucha J., Kreiner A., *Engagement of stakeholders in the marine/maritime spatial planning process*, in *Marine Policy* 132 (2021) 103394.

Zeviani Pellotta F., *La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello stato policentrico*, in *Foro amministrativo*, vol LXXIV, luglio-agosto, 1998, pp 2235 e ss..

Sitografia.

<https://iczmplatform.org/>

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/CAMP/CAMP_Italy_Final_Report_it.pdf

<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/practices/multi-use-sea-sustainable-development-instrument-five-eu-sea-basins>

https://www.submariner-network.eu/images/news/MUSES_Multi-Use_Action_Plan.pdf .

[https://www.marina.difesa.it/media-](https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario_di_diritto_del_mare_2020.pdf)

[cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario di diritto del mare 2020.pdf](https://www.marina.difesa.it/media-cultura/editoria/marivista/Documents/supplementi/Glossario_di_diritto_del_mare_2020.pdf)

<https://www.unep.org/unepmap/> .

<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/countries/germany>.

<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33573> .

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=IT)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120>

<http://dx.doi.org/10.25607/OBP-43> .

<https://www.opiniojuris.it/mare-clausum-geodiritto-cinese/>

<http://adriplan.eu/index.php>

www.msp-supreme.eu

www.msp-platform.eu/key-words/simwestmed

<https://www.thegef.org/what-we-do/topics/areas-beyond-national-jurisdiction>

<https://www.iucn.org/resources/issues-briefs/governing-areas-beyond-national-jurisdiction>

<http://www.jstor.org/stable/43785689>.

https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/2020_06_blue_economy_infographics_hd.pdf .

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259)

[content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259) .

<https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-icm/products/etc-icm-report-4-2019-multiple-pressures-and-their-combined-effects-in-europes-seas>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0240&from=EN>

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227779>

<http://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/6757>

<https://doi.org/10.1787/9789264251724-en> .

<https://data.europa.eu/doi/10.2771/5187>

<https://www.mite.gov.it/comunicati/eolico-offshore-pervenute-64-manifestazioni-di-interesse> .

<https://www.unioncamere.gov.it/P42A0C2507S144/economia-del-mare.htm> .

<http://www.strategiamarina.isprambiente.it/>

<https://www.cbd.int/ecosystem/>

www.osservatoriosullefonti.it

<https://data.europa.eu/doi/10.2926/84261>

<https://unric.org/it/agenda-2030/>

<https://www.eea.europa.eu/policy-documents/eu-biodiversity-strategy-for-2030-1>

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/protocollo_ASP.pdf

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio_immagini/Galletti/Comunicati/snsvs_ottobre_2017.pdf

www.bonusbasmati.eu

www.forumcostituzionale.it

<https://www.mspglobal2030.org/msp-global/international-msp-guidance/>

https://www.osservatorioaic.it/old_site/sito_osservatorioAIC_2013-2018/l-altalenante-giurisprudenza-della-corte-costituzionale-in-tema-di-competenza-delle-regioni-sul-mare-territoriale.html

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=IT)

<https://creiamopa.mite.gov.it/index.php/documenti/send/29-l6wp2-strumenti-cdf/206-2021-l6wp2-toolkit-portatori-interesse>

<https://www.palgrave.com/us/book/9783319986951>

<http://www.partiseapate.eu/results/> .

<http://www.osservatoriosullefonti.it>

<https://www.giustamm.it/>

<https://prod.repository.oceanbestpractices.org/bitstream/handle/11329/459/186559e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<https://www.mite.gov.it/pagina/capitale-naturale-e-servizi-ecosistemici> .

<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.12.025> .

<https://unmig.mise.gov.it/index.php/it/dati/cartografia/piattaforma-continentale-italiana> .

<https://unmig.mise.gov.it/index.php/it/dati/cartografia/piattaforma-continentale-italiana/234-normativa-di-settore/fonti-secondarie/500-convenzione-italo-francese-28-novembre-1986>

<https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/istituzione-della-zona-economica-esclusiva.html>

https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/DZA_2018_Decree_1896_fr.pdf

<https://www.unicatt.it/amministrazione-DFP28a.pdf>

<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/PSSAs.aspx>

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=211350&v=2&c=10091>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593613439738&uri=CELEX:52020DC0259> .

<https://www.notariato.it/sites/default/files/220-11-c.pdf>

http://dirittoambiente.net//file/acque_articoli_67.pdf ;

<https://www.primogrado.com/attivita-di-pianificazione-e-obbligo-di-provvedere-della-p-a> .

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk&p_p_state=normal&p_p_mode=view&GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p_auth=hckwH2ac&p_p_lifecycle=0

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk&p_p_state=normal&p_p_mode=view&GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p_auth=hckwH2ac&p_p_lifecycle=0

<https://rgaonline.it/article/mancata-adozione-dei-piani-di-gestione-dello-spazio-marittimo-ai-sensi-del-d-lgs-17-ottobre-2016-n-201-conseguenze-sui-procedimenti-in-corso/>

https://rivista.camminodiritto.it/public/pdfarticoli/7231_6-2021.pdf .

<https://www.mspglobal2030.org/msp-roadmap/msp-around-the-world/>

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-regarding-ocean-policy-advance-economic-security-environmental-interests-united-states/>

http://www.galapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/07/DPNG_Plan_de_Manejo_2014.pdf , 2014.

https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/debt_for_adaptation_swaps_unfccc_cop17_12_03_2011_tnc.pdf

<https://seymsp.com/wp-content/uploads/2018/05/CommonwealthSecretariat-12pp-RoadMap-Brochure.pdf>.

<https://decenniodelmare.it/decennio/>

<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44452>