Il Mulino - Rivisteweb

Carmen Vitale

Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo

(doi: 10.7390/108085)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 1, gennaio-aprile 2023

Ente di afferenza:
()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it/

Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

numero 1, 2023, issn 1127-1345 Home Indice Ricerca Risorse web

Ancora sulla tutela del patrimonio culturale

Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo

di *Carmen Vitale* [*]

Sommario: 1. Il patrimonio culturale ed il mare. - 2. La pianificazione dello spazio marittimo in ambito europeo. - 3. Le norme nazionali in materia di pianificazione marittima. - 4. I piani di gestione della Regione Adriatica. - 5. Pianificare il mare tra tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile.

Cultural Heritage and sea in the maritime space management plans
The article analyzes the issue of maritime spatial planning, through the reference of the European (dir. 2014/89) and national law (decree n. 201/2016 and related guidelines) and an example of management plan (for the Adriatic area). The objective is to verify the relationship between the different planning tools (maritime space management plans and landscape plans in particular) and more generally what consideration landscape and cultural heritage take on in planning the sea. In conclusion, are indicated open questions and future perspectives.

Keywords: Maritime spatial planning; Landscape; Cultural heritage.

1. Il patrimonio culturale ed il mare

La relazione tra patrimonio culturale e mare può essere indagata sul piano giuridico da diverse prospettive. Tra le altre nelle pagine che seguono si è scelto di considerarne due. La prima di esse riguarda il regime giuridico dei beni culturali sommersi [1]; la seconda attiene, invece, ad una specifica componente del patrimonio culturale, vale a dire il paesaggio [2] costiero [3].

Per quanto distintamente disciplinate (a livello internazionale e dal Codice dei beni culturali) le due prospettive presentano, come si dirà, alcune significative connessioni.

Con riguardo al primo aspetto, occorre in primo luogo sottolineare l'assenza di una disciplina *ad hoc* per i beni culturali subacquei. Il Codice non li definisce, con la conseguenza che al patrimonio culturale sommerso e nello specifico alle ricerche in mare finalizzate al rinvenimento dei beni, dovranno applicarsi per un'analogia definita *necessaria ma non sufficiente* [4], le disposizioni del Codice dei beni culturali in materia di rinvenimenti [5].

Si deve, invece, all'ordinamento internazionale l'elaborazione di una serie di principi generali confluiti poi nella Convenzione UNESCO [6] *per la protezione del patrimonio culturale subacqueo* [7], della quale si è recentemente celebrato il ventennale [8].

All'art. 94 [9], infatti, il Codice dei beni culturali prevede con riguardo agli oggetti archeologici e storici rinvenuti oltre il limite del mare territoriale [10] ed entro le dodici miglia da tale limite, l'applicazione della suddetta Convenzione.

A propria volta la citata Convenzione si inserisce nel più ampio contesto delle disposizioni internazionali, confluite nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 [11].

In primo luogo, la Convenzione UNESCO risolve la questione definitoria, con una nozione di patrimonio culturale subacqueo, che include "*tutte le tracce di esistenza umana che presentano un carattere culturale, storico o archeologico e che sono sommerse, parzialmente o totalmente, periodicamente o in permanenza, da almeno 100 anni, e in particolare:*

> *i) i siti, le strutture, gli edifici, gli oggetti e i resti umani, nonché il loro contesto archeologico e naturale;*
>
> *ii) le navi, gli aeromobili, gli altri veicoli o qualunque parte degli stessi, con il loro carico o altro contenuto, nonché il loro contesto archeologico e naturale;*
>
> *iii) gli oggetti di carattere preistorico*".

Due le questioni principali affrontate dalla Convenzione. In primo luogo, la Convenzione indica nella conservazione *in situ* l'opzione prioritaria da seguire, prima di autorizzare o intraprendere qualsiasi intervento sui beni e sottolinea come il patrimonio culturale subacqueo non debba essere oggetto di alcuno sfruttamento commerciale (art. 2). In secondo

luogo, emerge chiaramente tra le disposizioni della Convenzione il carattere collaborativo e di cooperazione tra gli Stati, che deve orientare le azioni per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

In questo contesto viene esplicitamente sancito (art. 10, co. 3) l'obbligo dello Stato competente di consultare, in qualità di "coordinatore" tutti gli altri Stati parte della Convenzione, che hanno dichiarato un interesse per il bene scoperto o oggetto della ricerca, al fine di individuare il modo migliore per proteggerlo.

Si tratta, in altri termini, del principio in base al quale un bene culturale subacqueo, che si trova al di fuori delle acque territoriali e contigue nazionali, è suscettibile di essere oggetto di un interesse culturale da parte di un qualsiasi Stato che sia in grado di dimostrare di avere un legame storico o archeologico con esso e, di conseguenza, è assoggettato ad una sorta di *tutela congiunta* da parte di tutti gli Stati interessati [12], oltre i confini della "proprietà" del bene in senso proprio.

L'art. 12, par. 1 della Convenzione stabilisce, inoltre, che nessuna autorizzazione può essere concessa per qualsiasi attività diretta a beni culturali che si trovano sui fondali dell'alto mare, se non in conformità con le disposizioni della Convenzione stessa.

Il principio richiamato consente di bloccare attività di ricerca che non rispettino le regole stabilite dalla Convenzione stessa che, come già ricordato, mirano a valorizzare l'aspetto culturale e non commerciale dei beni culturali.

Anche per quanto riguarda la valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo, in assenza di disposizioni specifiche, si ricorre agli strumenti previsti dalla normativa generale, con qualche adattamento, come avviene, ad esempio, nel caso dei parchi archeologici subacquei [13].

La seconda prospettiva qui utilizzata per indagare la relazione tra patrimonio culturale e mare riguarda, come anticipato, la disciplina del paesaggio costiero.

In proposito, l'art. 142, lett. *a*) individua tra le aree tutelate *ex lege* "*i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare*", rinviando ai successivi articoli per l'individuazione degli strumenti di tutela e valorizzazione [14].

A sottolineare la rilevanza del tema basti qualche dato. La fascia marittima, su cui insistono porti e città e in cui si incrociano gli scambi tra ambiente terrestre e marino, risulta profondamente alterata da un crescente fenomeno di espansionismo urbano.

Si tratta del territorio di 644 comuni che, (pur rappresentando appena l'8% dei comuni italiani e il 14,3% della superficie nazionale), concentrano oltre 17 milioni di abitanti, ovvero quasi un terzo della popolazione del paese, con una densità di circa 400 abitanti per kmq, rispetto ai 168 delle aree non litoranee.

I dati dell'ISPRA indicano dei livelli di consumo del suolo sulla costa tre volte più elevati rispetto a quelli del resto del paese. È oramai urbanizzato quasi il 23% del territorio compreso nella fascia dei 300 metri dal mare [15].

Una pianificazione delle zone costiere coerente e razionale deve tener dunque adeguatamente in conto interessi pubblici diversi (anche parzialmente confliggenti): tutela dell'ambiente (marino); ordinato assetto del territorio; sviluppo economico; tutela del patrimonio culturale, solo per richiamare i più rilevanti.

È da osservare, in proposito, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che "–pur nel condiviso e lodevole intento di salvaguardare il paesaggio italiano, minacciato da innumerevoli insidie - ne ha configurato la tutela come valore massimo (höchstwert), quasi "supercostituzionale" anche rispetto agli altri interessi di rilevanza costituzionale" [16].

Una recente pronuncia del Consiglio di Stato (n. 8167/2022) [17] sembra, però, destinata a mettere in discussione l'assioma della prevalenza assoluta ed indiscriminata dell'interesse paesaggistico in relazione al tema della localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

"La primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale o dell'ambiente implica che gli stessi non possono essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si tenga necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma non ne legittima una concezione 'totalizzante', come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, deve essere ricercato - dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'Amministrazione in sede procedimentale, e dal giudice in sede di controllo - secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza".

Nel caso di specie, proseguono i giudici "il principio di proporzionalità appare violato, non nella componente della idoneità (al raggiungimento dell'obiettivo prefissato) o della necessarietà (ravvisabile quando non sia disponibile nessun altro mezzo egualmente efficace, ma meno incidente nella sfera giuridica del destinatario), bensì della "proporzionalità in senso stretto". L'ultimo gradino del test di proporzionalità, come è noto, implica che una misura adottata dai pubblici poteri non debba mai essere tale da gravare in maniera eccessiva sul titolare dell'interesse contrapposto, così da risultargli un peso intollerabile. Ebbene, se paragoniamo l'obiettivo perseguito dalla Soprintendenza – la tutela culturale delle croci votive – ed il mezzo utilizzato – il radicale svuotamento delle possibilità d'uso alternativo del territorio, soprattutto ai fini della produzione di energia eolica – appare evidente quanto sia sbilanciata la ponderazione effettuata".

Tralasciando qui ulteriori approfondimenti sul tema della gerarchia tra interessi pubblici, come è noto, il Codice affida al piano paesaggistico [18] la sintesi ed il coordinamento tra i suddetti interessi con specifico riguardo alle trasformazioni ed agli interventi ammissibili su un determinato territorio.

Non è possibile qui analizzare dettagliatamente la disciplina codicistica in materia di pianificazione del paesaggio, rispetto alla quale si rinvia ai contributi citati [19], è però utile ricordare che il Codice detta specifiche disposizioni utili ad evitare discrasie e contrapposizioni programmatiche.

Più in particolare, il co. 2 dell'art. 145 dispone che i piani paesaggistici prevedano misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con gli strumenti nazionali e regionali di sviluppo economico.

Il co. 3, stabilisce, poi, in termini inequivoci che le previsioni dei piani paesaggistici sono cogenti e inderogabili per gli strumenti urbanistici degli enti locali ed immediatamente prevalenti sulle previsioni eventualmente difformi contenute negli strumenti urbanistici.

Il principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica è ribadito dalla presenza di norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici. Sempre al co. 3 si prevede che le disposizioni dei piani paesaggistici siano comunque prevalenti rispetto alle disposizioni contenute negli *atti di pianificazione* [20].

Il piano paesaggistico assolve, dunque, una fondamentale funzione di sintesi, in un rapporto di sovra-ordinazione rispetto ad altri strumenti di pianificazione [21].

Sul punto, deve però osservarsi che il processo di attuazione delle norme del Codice da parte delle regioni con riguardo alla pianificazione paesaggistica è stato (ed è ancora) lento e farraginoso, oltre che profondamente differenziato sul territorio nazionale [22]; circostanza, questa, che insinua dubbi non infondati circa l'effettività della pianificazione paesaggistica e dunque della valorizzazione e tutela del paesaggio [23] (non solo costiero).

Anche quando approvati, i piani "non sembrano svolgere pienamente le funzioni loro attribuite dagli artt. 135 e 143 del Codice, in particolare per ciò che riguarda la ponderata graduazione delle tutele nei diversi contesti paesaggistici e l'indicazione dettagliata e "localizzata" delle tipologie di trasformazioni ammissibili e non ammissibili" [24].

Per altro verso, occorre verificare (v. *infra*) se ed in che termini il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica si coordini con la presenza di strumenti di pianificazione previsti in ambito europeo, in grado di incidere (anche) sulle questioni legate anche alla tutela del paesaggio.

Come si vede, l'utilizzo delle risorse in qualche modo legate al mare presenta numerosi profili di interesse per gli studiosi del diritto.

Il mare rappresenta, infatti, contrariamente a quanto inizialmente sostenuto [25], una risorsa limitata, ma suscettibile di una pluralità di usi (pesca, turismo, installazione di impianti per energie rinnovabili), che incrociano interessi pubblici non sempre convergenti e una pluralità di utilizzatori potenzialmente in conflitto.

Proprio in ragione della molteplicità ed eterogeneità di interessi coinvolti, tutelati su più livelli istituzionali da soggetti diversi, attraverso strumenti previsti *ad hoc* dal legislatore, l'integrazione tra ordinamenti (internazionale, europeo e nazionale), appare su questi temi progressivamente più significativa, delineando un quadro complesso e frammentato, in via di definizione.

Con specifico riguardo alla pianificazione dello spazio marittimo [26], che qui interessa, un recente tentativo di sintesi e razionalizzazione si deve alla direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 [27], che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e che si inserisce nell'azione comunitaria per la politica per l'ambiente marino [28].

"*Il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi*", sottolinea la Direttiva, "*come gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la prospezione e lo sfruttamento di petrolio e gas naturale, il trasporto marittimo e le attività di pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, l'estrazione di materie prime, il turismo, gli impianti di acquacoltura e il patrimonio culturale sottomarino, nonché le molteplici pressioni sulle risorse costiere richiedono una strategia integrata di pianificazione e di gestione*".

Come si vede, dunque, la pianificazione marittima si propone l'obiettivo di ridefinire (anche) la relazione tra patrimonio culturale e mare nelle due diverse prospettive scelte in queste pagine.

Con l'espressione Pianificazione dello Spazio Marittimo (di seguito PSM) si intende "una modalità pratica per stabilire una più razionale organizzazione dell'uso dello spazio marittimo e delle interazioni fra i suoi usi, per bilanciare la domanda di sviluppo con la necessità di proteggere gli ecosistemi marini e di raggiungere obiettivi sociali ed economici in maniera trasparente e pianificata".

Si tratta di uno "strumento politico intersettoriale, che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero", per contribuire a promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibile delle economie marittime e costiere e l'uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste in attuazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [29].

Due, dunque, gli obiettivi della direttiva: il primo è introdurre un approccio eco-sistemico [30], per il concreto assetto degli interessi; il secondo consiste nel garantire una crescita sostenibile delle economie marine e nell'uso sostenibile delle risorse marine nel loro complesso [31].

La direttiva precisa, tuttavia, che se, da un lato, è opportuno che l'Unione stabilisca un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, gli Stati membri continuano a essere responsabili e competenti per quanto concerne la definizione e fissazione, nell'ambito delle rispettive acque marine, del formato e del contenuto di tali piani, inclusi i dispositivi istituzionali e, se del caso, la ripartizione dello spazio marittimo tra le diverse attività e i diversi usi.

Le questioni da approfondire nelle pagine che seguono sono dunque le seguenti: quale sia la relazione tra gli strumenti

di pianificazione dello spazio marittimo (piani di gestione) ed altri strumenti di pianificazione (nella specie di quella paesaggistica) e quali implicazioni ne derivino con specifico riguardo alla relazione tra la tutela del patrimonio culturale (beni culturali sommersi e paesaggio costiero) e i diversi interessi pubblici già richiamati e connessi ai molteplici usi degli spazi marittimi.

2. La pianificazione dello spazio marittimo in ambito europeo

I piani di gestione sono previsti dalla direttiva 2014/89, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile dei mari e degli oceani e sviluppare un processo decisionale coordinato, coerente e trasparente con riguardo alle politiche settoriali dell'Unione che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultra-periferiche e i settori marittimi.

La direttiva prevede, a titolo esemplificativo, alcuni usi possibili dello spazio marittimo [32], lasciando poi agli Stati membri discrezionalità nella ponderazione dei diversi interessi attraverso la concreta definizione dei piani di gestione [33].

Con particolare riguardo alla questione che ci occupa, la direttiva si sofferma sulla necessità che la pianificazione marittima tenga conto delle interazioni terra-mare, in accordo con quanto espresso dalla raccomandazione 2002/413 [34], che auspica il più ampio coinvolgimento delle parti a livello locale, per una gestione adattiva delle zone costiere [35].

In proposito l'art. 7 della direttiva, prevede che "*al fine di tenere conto delle interazioni terra-mare, ove questo aspetto non rientri nel processo di pianificazione dello spazio marittimo in quanto tale, gli Stati membri possono ricorrere ad altri processi formali o informali quale la gestione integrata delle zone costiere*" e che fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 3, gli Stati membri mirano, mediante la pianificazione dello spazio marittimo, a promuovere la coerenza tra il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo e gli altri processi pertinenti.

In base al citato, art. 2, par. 3, la direttiva non interferisce con le competenze degli Stati membri in materia di definizione e determinazione, nell'ambito delle relative acque marine, dell'estensione e della copertura dei rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo e non si applica alla pianificazione urbana e rurale.

Dalle disposizioni richiamate emerge come, da una parte, la direttiva miri, mediante la pianificazione dello spazio marittimo, ad assicurare la coerenza tra il piano o i piani di gestione dello spazio marittimo da essa derivanti e gli altri processi pertinenti, senza, dall'altra, interferire rispetto alle scelte degli Stati membri in tema di pianificazione urbana (art. 7, 2, direttiva).

Non sfugge, allora, come quando la linea di confine tra l'ambito della pianificazione terrestre e quello della pianificazione marittima diventa più sfumata il rischio di discrasie e incongruenze aumenta, come appunto con riguardo alle zone costiere.

Particolare rilievo, nel quadro della direttiva, assume, poi, il tema della partecipazione pubblica (art. 9), a norma del quale gli Stati membri predispongono le modalità di partecipazione del pubblico, informando tutte le parti coinvolte e consultando i soggetti interessati e le autorità competenti, nonché la popolazione interessata, fin dalle fasi iniziali dell'elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, in conformità alle pertinenti disposizioni della normativa dell'Unione. Gli Stati membri assicurano, altresì, che i soggetti interessati e le autorità competenti, nonché la popolazione interessata, abbiano accesso ai piani non appena questi siano ultimati.

Si tratta, anche in questo caso, di una questione nota e dibattuta a livello nazionale [36], anche con riguardo alla pianificazione terrestre. Anzi, come è noto, uno degli ambiti privilegiati per la sperimentazione di modelli partecipativi è proprio il governo del territorio [37].

Occorre, dunque, analizzare il contenuto delle linee guida adottate nel 2017 (su cui *infra*), per verificare in che modo il legislatore nazionale abbia inteso dar seguito alle disposizioni della direttiva in tema di partecipazione.

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

Una volta ultimati, i piani devono essere resi accessibili dalle autorità competenti e dalla popolazione interessata.

3. Le norme nazionali in materia di pianificazione marittima

Il 31 ottobre 2022 si è conclusa la procedura di consultazione dei piani di gestione per lo spazio marittimo; ultimo tassello di un processo di adeguamento cominciato con l'adozione del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 [38] e con l'approvazione delle linee guida con il d.p.c.m. 1° dicembre 2017 [39].

Ai sensi dell'art. 1, il decreto istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio eco-sistemico, tenendo conto delle interazioni terra-mare e del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera, in conformità alle pertinenti disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982 e ratificata con legge 2 dicembre 1994, n. 689.

Con riguardo all'ambito di applicazione (art. 2) si precisa, in armonia con quanto richiamato dalla direttiva, che le disposizioni in materia di piani di gestione non si applicano alle acque costiere o a parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali, "*purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, co. 1), al fine di*

assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni".

L'art. 2 sancisce, dunque, una distinzione di competenze per la pianificazione marittima e quella terrestre, sempre che ciò risulti dal contenuto del piano di gestione. La disposizione, non del tutto chiara, intende probabilmente, premessa la tendenziale distinzione tra pianificazione marittima e terrestre, rimettere al piano di gestione il coordinamento (ai fini di una complessiva coerenza) dei diversi strumenti di pianificazione [40].

In termini generali, il d.lgs. n. 201/2016 riprende alcune definizioni della Direttiva 2008/56 e in particolare quelle di "regione marina" (Mar Baltico; Oceano Atlantico nordorientale; Mare Mediterraneo; Mar Nero) e di "sotto-regione marina" (per il Mediterraneo: Mediterraneo occidentale; Mare Adriatico; Mar Ionio; Mare Mediterraneo centrale; Mar Egeo; Mare Mediterraneo orientale).

Per interazioni terra-mare, a norma dell'art. 3, lett. *f*) si intendono, invece, le interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri.

Sul punto, si prevede, poi, che la pianificazione marittima viene attuata tenendo conto, delle interazioni terra-mare, anche mediante il ricorso agli elementi contenuti negli altri processi di pianificazione, quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali (art. 4).

Con riguardo ai piani di gestione, l'art. 5 indica, poi, alcuni possibili contenuti [41], tra i quali, per quanto qui specificamente interessa, gli impianti per la produzione di energia, il patrimonio culturale sommerso, il turismo e le aree protette.

Come si vedrà, le tematiche connesse alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale (sia per quanto riguarda il paesaggio [42] che i beni culturali sommersi) assumono nella concreta definizione dei contenuti e delle scelte di piano un ruolo centrale. Altrettanto rilevante la questione della relazione tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili, che potrebbe anche grazie all'approvazione dei piani di gestione dello spazio marittimo trovare (almeno parziale) definizione.

Il piano di gestione è, dunque, per sua natura idoneo ad incidere su questioni oggetto anche di altri strumenti di pianificazione [43].

A questo proposito, il co. 3 dispone che i piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti... "*sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo*".

Con riferimento al procedimento di approvazione, il co. 5 prevede, invece, che i piani di gestione dello spazio marittimo siano elaborati dal Comitato tecnico [44] di cui all'art. 7 e, prima della approvazione, trasmessi al Tavolo interministeriale di coordinamento di cui all'art. 6, che ne attesta la corrispondenza con il processo di pianificazione e la cui composizione [45] riflette chiaramente la pluralità ed eterogeneità degli interessi di cui si è detto.

I piani di gestione dello spazio marittimo sono approvati con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con riguardo ai profili procedimentali, il decreto legislativo ha individuato, all'art. 8, un'unica autorità competente, il ministero delle Infrastrutture e del Trasporti, che ha il compito di raccogliere i dati, inviare i piani agli altri Stati membri e alla Commissione, coordinare l'istruttoria, approvare e pubblicare il piano approvato ed esercitare un'azione di monitoraggio.

Proprio la collocazione al "centro" del procedimento di pianificazione apre la questione del coinvolgimento degli enti territoriali minori rispetto a scelte che evidentemente hanno un impatto decisivo sulle comunità di riferimento. Solo le regioni sono, infatti, rappresentate nel Comitato tecnico.

Secondo il già richiamato approccio eco-sistemico, invece, il potere dovrebbe essere allocato al livello più basso e più vicino al territorio, (anche in base al principio di sussidiarietà), per garantire maggiore responsabilità e condivisione delle scelte [46].

Anche laddove ciò non sia possibile o opportuno, sottolinea la dottrina [47], la gestione dovrebbe coinvolgere tutte le parti interessate e bilanciare gli interessi pubblici locali con l'interesse pubblico generale.

Anche nel decreto, come già nella direttiva, viene attribuita particolare rilevanza al tema della partecipazione pubblica.

In proposito, l'art. 9 prevede che l'Autorità competente trasmetta le proposte di piani di gestione (e la scheda relativa alle attività svolte in sede di istruttoria) 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.

Sulle proposte chiunque può presentare all'Autorità competente osservazioni o pareri in forma scritta entro il termine di novanta giorni. 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. Una volta approvati, i piani sono pubblicati sul sito dell'Autorità e delle amministrazioni competenti per territorio.

I piani di gestione rappresentano, insomma, un tentativo di coordinamento di una pluralità di interessi eterogenei relativi alla gestione dello spazio marittimo e sono adottati, come si è visto, con un procedimento complesso e

farraginoso, risultato dell'interazione di più soggetti pubblici (individuati in ragione della loro competenza per materia e/o per territorio).

Sul punto, occorre sottolineare come le linee guida affidino proprio al Comitato tecnico, il compito di gestire le difficoltà che si presentano rispetto alla *governance* ed alla frammentazione istituzionale, e supportare, attraverso la definizione di misure di pianificazione specifiche e la definizione di azioni integrate (art. 1).

A questa cooperazione nazionale, di "primo livello", se ne aggiunge una di "secondo livello" con gli Stati membri con i quali si condividono bacini marini e finalizzata a garantire la coerenza e il coordinamento dei rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo della regione o sotto-regione marina medesima (art. 11, co. 2).

Le diverse questioni relative al procedimento e ai contenuti del piano di gestione sono state, poi, oggetto di una regolamentazione di dettaglio da parte delle linee guida già richiamate [48].

Particolare interesse riveste l'art. 3, relativo agli obiettivi strategici della pianificazione marittima, tra i quali, in particolare:

a) aumentare la fiducia per investimenti in infrastrutture e in altre attività economiche, rispondendo alle peculiarità di ogni area, garantendo prevedibilità, trasparenza e norme più chiare, per rafforzare lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e delle relative reti, istituire zone marine protette e agevolare gli investimenti nel petrolio e nel gas;

b) assicurare 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;

c) accrescere la coerenza tra la pianificazione dello spazio marino e terreste, anche in relazione con le buone pratiche di Gestione Integrata delle Coste [49] (*Integrated Coastal Management - ICM*);

d) promuovere forme di fruizione turistica sostenibile, non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere, contenendo in particolare i fenomeni di urbanizzazione continua e compatta lungo la linea di costa;

e) salvaguardare e valorizzare 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);

f) assicurare con le opportune forme di rispetto dell'ambiente la realizzazione delle opere nazionali di interesse strategico.

Le linee guida precisano, ulteriormente, in cosa si traduca l'approccio eco-sistemico (par. 11):

1) il livello strategico, rappresentato dall'opportuna integrazione ed applicazione dei metodi e degli obiettivi declinati all'interno della Direttiva Quadro sulla Strategia Marina (MSFD);

2) il livello funzionale-procedimentale, costituito dall'applicazione dello strumento operativo della VAS, quale metodologia in grado di declinare concretamente la modalità con cui l'approccio eco-sistemico debba essere integrato ed utilizzato per la definizione dei piani della PSM.

Il processo di pianificazione dovrà essere adattativo ed evolversi attraverso un continuo esercizio di valutazioni di sostenibilità socioculturale-economico-ambientale, al fine di arrivare a un piano "integrato", che riesca a tener conto di tutti gli aspetti in gioco. Ciò comporta l'attuazione di un piano di monitoraggio in grado di intervenire anche attraverso correzioni, al fine di rispettare gli obiettivi prefissati.

In base alle linee guida le regioni appartenenti alle tre aree marittime di riferimento sono: Mare Mediterraneo occidentale: Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; Mare Adriatico: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia; Mar Ionio e il Mare Mediterraneo centrale: Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

Le linee guida individuano anche le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare, che, in prima battuta avranno come riferimento l'ambito territoriale dei comuni costieri e di specifici ambiti, da definire tenendo conto di elementi e alcuni fattori [50]; anche qui torna il tema della relazione con le questioni connesse alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale.

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

Da un punto di vista contenutistico i piani di gestione devono, inoltre, richiamare le autorizzazioni rilasciate per usi in esclusiva dello spazio marittimo, declinare per lo specifico contesto gli obiettivi di sostenibilità (art. 3, legge 28 dicembre 2015, n. 221) e prevedere meccanismi di vigilanza e controllo per la sicurezza delle attività svolte.

Al tema della *governance* dei piani è dedicato il par. 14 delle linee guida. Si precisa, innanzitutto, che per la natura dei contenuti, tali piani dovranno essere sottoposti a procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) e a Valutazione di incidenza ambientale (VIncA), che a loro volta prevedono ulteriori passaggi e soggetti competenti.

A tal proposito, le linee guida prevedono che i procedimenti per l'approvazione del piano e per le procedure di VAS si

avviano parallelamente attraverso le seguenti fasi: raccolta dati; documentazione preliminare; consultazione pubblica; valutazione ai fini VAS; proposta finale di piano; approvazione del piano, attuazione del piano, monitoraggio e reportistica.

Venendo al tema del rapporto tra i diversi strumenti di pianificazione, le linee guida prevedono 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".

Più specificamente, le linee guida individuano tabelle di coerenza (interna ed esterna), al fine di verificare se sussistono sinergie e/o antagonismi sia tra obiettivi/misure interne al piano che tra obiettivi/misure con altri piani, programmi e strategie.

Si delinea, dunque, un sistema complesso di attori e procedure che devono condurre all'approvazione dei piani, rispetto al quale possono evidenziarsi alcuni "nodi" principali: la frammentazione delle competenze (specialmente in ambito legislativo) e l'efficacia dei meccanismi di raccordo tra i diversi livelli istituzionali e tra i diversi soggetti (e dunque in particolare il concreto funzionamento del Comitato e del Tavolo di coordinamento); l'assenza di riferimenti normativi (in leggi regionali) sul tema del rapporto tra piani di gestione ed altri strumenti di governo del territorio; il delicato rapporto tra il principio di prevalenza degli strumenti previsti a livello europeo e la necessaria sovranità degli Stati membri (ancora con riguardo ai temi della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale in generale).

Nello specifico, non poche questioni rimangono aperte [51].

Rispetto al tema che qui particolarmente interessa della relazione tra la pianificazione marittima e gli altri strumenti di governo del territorio (e specificamente quelli per la gestione integrata della zona costiera, i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa) le linee guida, come detto, sanciscono la prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo rispetto agli altri piani settoriali, distinguendo due fasi. Nella prima fase gli altri piani entreranno a far parte dei piani di gestione. Una volta approvato, il piano di gestione diventerà la cornice di riferimento entro la quale si inseriranno gli altri strumenti di pianificazione.

La compresenza di numerosi strumenti di pianificazione con finalità e funzioni diverse ma incidenti sugli stessi ambiti territoriali, impone dunque la ricerca di idonei meccanismi di coordinamento tra i diversi soggetti competenti. In proposito, le linee guida (par. 2) precisano ruolo e funzionamento del Comitato tecnico di coordinamento, al quale rimane assegnata la rappresentanza dei molteplici interessi in gioco.

Più in particolare, si prevede la dell'unanimità o il voto favorevole dei rappresentanti delle regioni per le questioni che incidano su materie di competenza legislativa regionale. Ciò se, da un lato, ha l'obiettivo di riportare "a sistema" i procedimenti per l'approvazione dei piani, dall'altro potrebbe risultare pregiudizievole in termini di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa.

4. I piani di gestione della Regione Adriatica

Il processo di adozione dei piani (che avrebbe dovuto concludersi entro il 31 marzo 2021) ha incontrato una serie di ostacoli, sia per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri, sia relativamente alla concreta attuazione della normativa nazionale, anche in ragione della rilevante complessità del meccanismo di *governance* previsto che, come detto, prevede un significativo coinvolgimento anche del livello regionale, cui spetta il compito di contribuire alla definizione dei contenuti delle misure di piano per i diversi ambiti territoriali (sia con riguardo ai piani di gestione dello spazio marittimo che a quelli paesaggistici).

Come anticipato, si è conclusa il 31 ottobre 2022 la fase di consultazione pubblica, attraverso cui soggetti pubblici e privati potevano formulare osservazioni sui piani e i cui esiti sono confluiti in un report a sua volta consultabile [52].

A titolo esemplificativo, si è analizzato qui il procedimento di approvazione del piano per l'area della regione Adriatica [53], anche per la rilevanza in quei territori delle questioni legate alla sostenibilità dello sviluppo costiero. In primo luogo, il Rapporto Preliminare sottolinea lo stretto legame che il Piano di gestione intende rafforzare tra il patrimonio naturale, quello culturale e il paesaggio dell'Adriatico e le attività antropiche caratterizzanti quest'area marittima che dagli stessi dipendono, come il turismo, la pesca, l'acquacoltura e la nautica.

Nel Rapporto Preliminare vengono indicati una serie di principi e obiettivi trasversali ai diversi ambiti, oltre a misure di carattere specifico e settoriale. Tra i primi particolare rilievo assume il richiamo allo sviluppo sostenibile.

In tale ottica, il Piano considera particolarmente importante la resilienza e l'adattamento della fascia costiera ai cambiamenti climatici, sottolineandone il ruolo fondamentale per diverse attività costiere e marittime (turismo, portualità, trasporto marittimo, ecc.).

Sempre in un'ottica di sviluppo sostenibile, la pianificazione dell'Area Adriatica, si pone un obiettivo ambizioso, evidenziando non solo l'importanza di risolvere le conflittualità tra diversi usi, ma anche di cogliere le opportunità di coesistenza e sinergia (per esempio tra pesca artigianale e turismo o tra turismo e tutela del paesaggio e del patrimonio culturale).

In definitiva, il Piano considera la sostenibilità un principio trasversale a tutti gli obiettivi definiti per l'area marittima Adriatica, ricordando come la salute del mare e la tutela delle risorse marine siano fattori essenziali per lo sviluppo economico di lungo periodo e il benessere delle comunità locali.

Il Piano fa propria la visione del patrimonio culturale come risorsa utile allo sviluppo umano, alla valorizzazione delle

diversità culturali (e alla promozione del dialogo interculturale), oltre che ad un modello di sviluppo economico fondato sui principi di utilizzo sostenibile delle risorse.

Dall'applicazione del principio della sostenibilità al patrimonio culturale derivano, dunque, due implicazioni: in primo luogo, un'efficiente tutela e valorizzazione del patrimonio culturale incidono positivamente sullo sviluppo dei territori interessati; in secondo luogo, consentono di preservarne integralmente il valore per le generazioni future (e dunque essere sostenibili) [54].

Oltre alla sostenibilità, tra i principi trasversali sono poi indicati la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, che hanno guidato il processo di piano della determinazione delle vocazionalità d'uso in particolar modo delle aree marino-costiere, tenendo conto delle interazioni terra-mare e promuovendo lo sviluppo delle attività antropiche (ad esempio fruizione turistica, infrastrutturazione portuale, opere di contrasto ai fenomeni erosivi) verso forme non distruttive dei caratteri di naturalità e delle qualità paesaggistiche delle fasce costiere.

Il Rapporto, costruito sulla distinzione della Regione Adriatica in sub-aree (Friuli Venezia Giulia, Veneto; Emilia-Romagna; Marche, Abruzzo e Molise; Puglia Orientale; Piattaforma continentale Adriatico centro-settentrionale; Piattaforma continentale Adriatico centro-meridionale; Piattaforma continentale Adriatico meridionale), individua una visione, degli obiettivi ed interventi specifici, partendo dagli usi prioritari di ciascuna sub-area, in applicazione di un principio di differenziazione delle modalità di gestione e uso di uno spazio (terrestre e marittimo), che muova dalla constatazione delle specificità che ciascun contesto esprime.

Sulla base del Rapporto preliminare si è aperta la procedura di valutazione ambientale strategica, nell'ambito della quale i soggetti interessati hanno presentato osservazioni. Particolarmente interessanti quelle della Sovrintendenza speciale per il patrimonio subacqueo, che mira a potenziare una più incisiva considerazione delle tematiche legate alla tutela ed alla valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo nel processo di attuazione del piano e che ribadiscono chiaramente il principio per cui "il Piano di gestione dello spazio marittimo è stato configurato dal diritto interno di recepimento della direttiva come Piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri piani e programmi capaci di avere effetti sul suo medesimo ambito applicativo, non solo quelli aventi ad oggetto le acque marine, ma anche quelli concernenti attività terrestri che possono avere effetti sulle acque marine... configurandosi come piano globale".

Altrettanto interessanti le considerazioni espresse dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio della Regione Molise [55], per i riferimenti al tema della sostenibilità, e della localizzazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili, ritenuti ammissibili *compatibilmente con le esigenze di tutela del paesaggio* [56]. Proprio gli orientamenti seguiti da quell'amministrazione di tutela hanno originato la recente pronuncia del Consiglio di Stato già richiamata [57].

Il tema della relazione tra paesaggio costiero e contenuti dei piani di gestione marittima viene, invece, chiaramente ribadito nelle osservazioni presentate dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Ancona e Pesaro Urbino, che individuano il piano di gestione come strumento utile a garantire una riqualificazione del paesaggio costiero ed una più incisiva valorizzazione del patrimonio culturale costiero in generale.

Con riguardo alla procedura di adozione del Piano della Regione Adriatica, occorre, infine, sottolineare una significativa assenza degli enti locali nella fase di consultazione pubblica. Il dato non è di poco conto, se si considera l'impatto potenziale delle scelte di piano sui territori e sulle comunità che li abitano.

Nel merito delle disposizioni di piano viene innanzitutto sottolineata la diversità fra i veri e propri "usi" o "settori" e i temi trasversali" [59]. Analogamente a quanto fatto nella gran parte dei Piani [58] dello Spazio Marittimo europei ed extraeuropei, il Comitato Tecnico ha scelto di utilizzare anche questi due temi (paesaggio e patrimonio culturale), in analogia ai settori/usi, per attribuire specifiche vocazioni alle unità di pianificazione, riconoscendone ed evidenziandone in questo modo la rilevanza. Ciò, peraltro, non significa che gli aspetti ambientali e paesaggistico-culturali non mantengano una valenza trasversale, che riguarda come tale l'intera area di Piano.

Con specifico riferimento al patrimonio culturale gli obiettivi di piano sono i seguenti: supportare il pregio paesaggistico della fascia costiera; favorire il recupero e la riqualificazione di immobili ed aree sottoposte a tutela; favorire e supportare la conservazione del patrimonio archeologico subacqueo; promuovere la collaborazione regionale e internazionale in materia; promuovere e creare consapevolezza sul patrimonio culturale immateriale; contrastare l'abusivismo edilizio sui territori costieri.

Con riguardo alle misure specifiche, volte all'attuazione degli obiettivi di Piano, se ne precisano alcuni: a) raccomandazioni e indirizzi rivolti alle autorità amministrative; b) direttive per piani e programmi aventi ad oggetto le acque marine; c) indirizzi (obiettivi) per i piani e programmi aventi come ambito applicativo lo spazio terrestre; d) azioni da svolgere da parte delle autorità amministrative, anche in partenariato con soggetti privati; e) la distribuzione in senso spaziale e temporale dei diversi usi; f) la disciplina di modalità con cui gli usi possono svolgersi; g) la previsione di incentivi [60].

Rispetto all'ambito territoriale le misure possono avere applicazione nazionale, per le tre aree marittime oggetto di piano, oppure riferirsi ad una singola sub-area o ancora ad una specifica unità di pianificazione.

Con specifico riguardo al coordinamento tra i diversi strumenti di pianificazione, il Piano prevede che per la pianificazione paesaggistica, questa metodologia potrebbe essere considerata anche nella definizione delle misure di coordinamento tra la pianificazione paesaggistica e altri piani, cui si riferisce l'articolo 145, co. 2, del d.lgs. n. 42/2004.

Più in particolare, la metodologia seguita consiste nell'estrapolare dai piani paesaggistici le principali linee di indirizzo (indirizzi, direttive e prescrizioni contenute nelle norme tecniche di attuazione dei piani paesaggistici vigenti o in corso di elaborazione; indirizzi e obiettivi di qualità di ambiti paesaggistici costieri; indirizzi e obiettivi per le unità di paesaggio costiere, per la gestione e la salvaguardia delle aree costiere, con particolare riferimento alle aree tutelate per legge

costituite dalla fascia di 300 m dalla linea di battigia e i vincoli paesaggistici costieri "vestiti".

Nello specifico, l'approccio seguito per far convergere la tematica paesaggistica e culturale all'interno del processo marittimo regionale, pur presentando specifiche finalità da regione a regione prevede un doppio livello di raccordo: il primo livello è quello della definizione di unità di pianificazione con uso prioritario "tutela del paesaggio"; il secondo è quello della valutazione dell'impatto delle attività marine sul paesaggio costiero, in modo da non compromettere ma anzi incrementare i valori paesaggistici tutelati dal piano paesaggistico regionale.

In conclusione, dunque, da un lato il paesaggio e il patrimonio culturale dello spazio costiero e marino caratterizzano la visione complessiva del Piano e si riflettono nella declinazione degli obiettivi specifici e nelle unità di pianificazione.

Con specifico riguardo ai beni archeologici sono stati considerati quelli georeferiti nell'ambito del progetto del MIBACT denominato "Archeomar", che ha interessato le regioni Campania, Calabria, Basilicata e Puglia, e "Archeomar 2" relativo a Lazio e Toscana [61].

Relativamente ai beni paesaggistici, i dati essenziali sono costituiti dagli indirizzi, direttive e prescrizioni contenute nelle Norme Tecniche di Attuazione desumibili dai piani paesaggistici vigenti e/o in corso di elaborazione. Indirizzi e obiettivi di qualità, nei Piani di più recente generazione, risultano anche riferiti alla macro scala degli "ambiti territoriali" (in questo caso costieri), che ognuno di essi, ai sensi del Codice, è tenuto ad individuare.

Sempre con riguardo al paesaggio, si sottolinea come laddove la pianificazione paesaggistica regionale sia datata (v. Marche, ma anche Molise) si pone il problema dell'assenza di una regolamentazione per la realizzazione di infrastrutture (ad. es. per la produzione di rinnovabili o ad esempio infrastrutture portuali).

Decisivo, infine, il ruolo del sistema di monitoraggio; più specificamente, si prevede la verifica del raggiungimento degli obiettivi (generali e specifici), sia con riguardo all'Area marittima nel suo complesso, che per ciascuna sub-area, con cadenza che può essere pluriennale o mensile, a seconda della capacità di raccogliere i dati e dei diversi obiettivi, sulla base di indicatori riferibili a quattro principali famiglie: indicatori ecologico-ambientali, di pressione, di *governance* e socio economici [62].

5. Pianificare il mare tra tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile

L'analisi svolta consente qualche considerazione di sintesi.

Non v'è dubbio che sul fronte internazionale (oltre che su quello interno) si stia rafforzando progressivamente la correlazione tra i temi della sostenibilità e quelli del paesaggio e del patrimonio culturale in generale [63].

La pianificazione marittima ne è, come si è visto, un esempio significativo. Non è, del resto, casuale come nella consultazione pubblica [64] finalizzata all'adozione dei piani di gestione uno dei temi sensibili riguardi l'installazione di parchi eolici in mare (e dunque del rapporto tra tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile), anche nella prospettiva di un più razionale e coerente sistema delle autorizzazioni.

Con specifico riguardo al patrimonio culturale occorre, poi, sottolineare ancora una volta la progressiva definizione di un sistema di regolazione sempre più transnazionale [65].

Sotto altra prospettiva, la dottrina più attenta [66] ha da tempo sottolineato il costante intreccio del patrimonio culturale con altri interessi pubblici connessi (tra i quali in particolare la pianificazione territoriale), che comporta una molteplicità di soggetti chiamati a cooperare per un'efficace tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

La pianificazione marittima, in questo senso, si candida a modello di pianificazione "globale", per l'ambito spaziale e i territori interessati e i diversi livelli istituzionali coinvolti nei procedimenti di adozione dei piani. Proprio il carattere globale del piano di gestione e l'effettiva coerenza delle sue prescrizioni rispetto a quelle della pianificazione terrestre rimangono, però, gli aspetti più delicati della disciplina sia pur sommariamente descritta.

Ne deriva un sistema di fonti ed istituti farraginoso in cui la cooperazione istituzionale, da un lato e la partecipazione degli interessati, dall'altro, indispensabili, la prima, a ricondurre "ad unità" un sistema spezzettato su più livelli e la seconda a definire un adeguato assetto degli interessi in gioco, (coerente con le esigenze e le specificità dei territori), rischiano, di fatto, di diventare l'ostacolo principale al concreto raggiungimento degli obiettivi per i quali la pianificazione del mare è stata pensata.

Rispetto alla questione del rapporto tra sviluppo sostenibile e tutela del paesaggio, viene sottolineato nel piano analizzato come "il principio trasversale della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale abbia guidato il processo di piano della determinazione delle vocazionalità d'uso, in particolar modo della aree marino-costiere, tenendo conto delle interazioni terra-mare individuate e promuovendo esercizio e sviluppo delle attività antropiche (ad esempio fruizione turistica, infrastrutturazione portuale, opere di contrasto ai fenomeni erosivi) verso forme 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, 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, perseguendo la valorizzazione del patrimonio archeologico, storico architettonico e paesaggistico delle fasce costiere, salvaguardando al contempo il patrimonio immateriale delle attività marinare di valore storico-identitario" (v. Rapporto preliminare Regione Adriatica).

Su questi temi, dunque, la pianificazione marittima fa propria un'impostazione più incisiva; da elemento di cui tener conto, il paesaggio diventa il perno attorno al quale costruire usi e modalità del territorio.

Un ulteriore elemento di novità riguarda il carattere di circolarità della pianificazione marittima, che comporta

l'implementazione della pianificazione rispetto a due esigenze principali: adattamento nel tempo in funzione del livello di sviluppo di ogni settore e degli obiettivi di piano che possono variare in numero, contenuti e livello di dettaglio col tempo e nello spazio; lo sviluppo di un processo di piano adattativo, informando in modo puntuale l'attuazione dei PSM sulla base della conoscenza acquisita durante il loro monitoraggio, garantendo quindi l'attuazione di misure di piano adeguate a soddisfare gli obiettivi di preposti [67].

L'esempio di Piano considerato mostra come le scelte di pianificazione ripropongano con riguardo al patrimonio culturale alcune delle questioni più rilevanti e attuali in materia (la riqualificazione dei paesaggi, la collaborazione istituzionale soprattutto), rispetto alle quali l'adozione dei piani di gestione potrebbe, almeno astrattamente, fornire qualche risposta necessaria.

Non si può non convenire, peraltro, con l'idea che un'efficace pianificazione del mare (che tenga adeguatamente in conto anche le interazioni terra-mare) debba muovere da due principi di fondo: l'attenzione e la valorizzazione delle specificità dei diversi contesti, da un lato, e l'individuazione di soluzioni e obiettivi differenziati, dall'altro, tenendo insieme i diversi e numerosi interessi in gioco. Anche su questo profilo, dunque, l'approccio della pianificazione marittima pare innovativo.

Tuttavia, se si guarda, ad esempio, all'esperienza dei piani paesaggistici, che pure avrebbero dovuto assolvere una funzione di sintesi e coordinamento, e proporre una visione strategica e "olistica" dei territori, non può nutrirsi qualche perplessità rispetto alla generale effettività di questi strumenti.

A tale ultimo proposito, con riguardo alle regioni dove è in corso l'aggiornamento dei piani territoriali con valenza paesaggistica potranno essere date indicazioni operative anche più esplicite per l'interazione tra il livello paesaggistico, quello regolativo e la dimensione della pianificazione spaziale marittima, secondo il principio per cui la pianificazione non dovrebbe interrompersi in prossimità della linea di costa, ma interpretare e ricomprendere strutturalmente un territorio che per sua intrinseca natura presenta caratteri di interazione terra-mare.

Il risultato ambizioso cui si ambisce è che si possa non solo conseguire una più efficace tutela del paesaggio (e del patrimonio culturale), ma anche massimizzare le opportunità di valorizzazione del territorio.

È chiaro, d'altra parte, che in mancanza di una moderna e aggiornata pianificazione regionale del paesaggio, la questione del coordinamento tra i diversi strumenti di pianificazione (di cui pure si sottolinea in linea di principio la rilevanza) e dell'adeguata composizione degli interessi in gioco rischia di rimanere irrisolta.

I procedimenti di approvazione non si sono ancora conclusi; non è possibile, dunque, esprimere valutazioni definitive; vero è, però, che la complessità del procedimento, di cui si è detto, rischia di diventare un *vulnus* per la concreta efficacia del modello, prima che un'opportunità.

Ancora una volta, l'adeguata ponderazione degli interessi, la garanzia di una partecipazione più ampia possibile rischiano di penalizzare l'efficienza e la rapidità dei procedimenti e dunque la capacità degli strumenti individuati dal legislatore di incidere in maniera significativa. Con riguardo alla pianificazione marittima si apre, come detto, anche il fronte della cooperazione transfrontaliera che "aggrava" ulteriormente i procedimenti.

La pianificazione marittima, insomma, può rappresentare per le regioni costiere italiane un'occasione di sviluppo, di riqualificazione dei paesaggi, di ottimale allocazione degli impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili.

Un'occasione [68] di cui specie nelle regioni dell'Italia meridionale c'è molto bisogno. Un'occasione, appunto, che si spera venga colta.

Note

[*] Carmen Vitale, ricercatrice di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze della Formazione, dei Beni Culturali e del Turismo dell'Università di Macerata, Via Luigi Bertelli 1, 62100 Macerata, carmen.vitale@unimc.it.

[1] Sul tema, in termini generali, S. Amorosino, *I beni culturali subacquei: profili giuridici*, *Riv. giur. ed.*, 1995, II, pag. 103; U. Leanza, *La zona archeologica marina e la protezione dei beni culturali subacquei*, in *La protezione internazionale e la circolazione comunitaria dei beni culturali mobili*, (a cura di) P. Paone, Napoli, Editoriale scientifica, 1998, pag. 91 ss.; T. Scovazzi, *La protezione del patrimonio culturale sottomarino: problemi di diritto internazionale*, in *Il Diritto della Regione*, 2000, pag. 193 ss.

[2] Sulla disciplina del paesaggio si rinvia a G. Piperata, *Paesaggio*, in *Diritto del patrimonio culturale*, (a cura di) C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, Bologna, Il Mulino, 2020, pag. 249 ss. con ampi riferimenti bibliografici.

[3] Il tema della gestione delle coste è stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, tra gli altri: S. Amorosino, *Tutela e amministrazione delle coste: competenze e problemi*, in *Foro amm.*, 1975, pag. 312 ss.; N. Greco, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, Il Mulino, 1980; *La gestione integrata delle coste: pesca, urbanistica, turismo, ambiente*, (a cura di) N. Greco, Milano, Franco Angeli, 1990; Id., *Conflittualità di interessi, policentrismo istituzionale e ipotesi integrative nella tutela e nella gestione delle coste e del mare*, *Dir. trasp.*, 1992, 3, pag. 719 ss.; G. Taccogna, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni regionali*, 2007, 3, pag. 847 ss.; P. Biondini, N. Greco, *Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle regioni italiane*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2008, 161-162, pag. 107 ss.; F. Fracchia, *La gestione integrata delle coste*, in *Climate change: la risposta del diritto*, (a cura di) F. Fracchia, M. Occhiena, Napoli, Editoriale scientifica, 2010; *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, (a cura di) N. Greco, Roma, Edistudio, 2010; E. Boscolo, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 1, pag. 39 ss.; M.R. Spasiano, *L'uso del demanio costiero nell'ordinamento interno: aspetti di diritto amministrativo*, in *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, (a cura di) Id., Napoli, Editoriale scientifica, 2013; M. De Benedetto, F. Di Lascio, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2014; F. Fracchia, *La disciplina delle oste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Dir. ec.*, 2015, pag. 241 ss.

[4] A. Papa, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo: aspetti problematici e prospettive future*, in *Riv. giur. ed.*, 2002, 4, pag. 211 ss.

[5] In proposito, l'art. 88, co. 1 prevede che "*le ricerche archeologiche e, in genere, le opere per il ritrovamento delle cose indicate all'articolo 10 in qualunque parte del territorio nazionale sono riservate al Ministero*". Anche il codice della navigazione nella disciplina dei rinvenimenti contiene alcune disposizioni rilevanti in questa sede. In particolare all'art. 511, comma 2 contiene una disciplina specificamente riferita ai beni culturali, laddove stabilisce che gli oggetti di interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, nonché le armi, le munizioni e gli apparecchi militari, quando il proprietario non curi di ritirarli, ovvero non si presenti nei termini indicati, sono devoluti allo Stato, salvo in ogni caso il diritto del ritrovatore all'indennità e al compenso stabiliti dall'articolo precedente.

[6] https://www.lazio.beniculturali.it/?page_id=6694.

[7] La Convenzione è stata ratificata e resa esecutiva dal Parlamento italiano con la legge 157/2009; tuttavia le disposizioni generali in materia erano già presenti nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), art. 94, come poi modificato con il d.lgs. n. 62/2008.

[8] La crescente attenzione alle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale subacqueo trova, peraltro, una recente conferma nell'istituzione di una apposita sovrintendenza speciale. La Soprintendenza nazionale per il patrimonio culturale subacqueo è stata istituita ai sensi degli artt. 33 e 37 del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169. Ufficio del ministero della cultura (MiC) dotato di autonomia speciale di livello dirigenziale non generale, ha autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile (ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106).

[9] Gli oggetti archeologici e storici rinvenuti nei fondali della zona di mare estesa dodici miglia marine a partire dal limite esterno del mare territoriale sono tutelati ai sensi delle *(regole relative agli interventi sul patrimonio culturale subacqueo)* allegate alla Convenzione UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo, adottata a Parigi il 2 novembre 2001.

[10] Nell'esercizio della loro sovranità, gli Stati contraenti hanno il diritto esclusivo di regolamentare e di autorizzare gli interventi sul patrimonio culturale subacqueo presente nelle loro acque interne, nelle loro acque arcipelagiche e nel loro mare territoriale (art. 7 Convenzione).

[11] https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2009/416/20200706/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2009-416-20200706-it-pdf-a.pdf.

[12] Cfr. art. 12. Sul tema, A. Papa, *op. cit.*

[13] D. Palmiotti, *Tesori sommersi, mille siti archeologici subacquei in Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 dicembre 2021; V. Viola, *Archeologia subacquea, da Paestum il progetto di un Itinerario europeo*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2021.

[14] Come sottolineato dalla dottrina, nel caso del paesaggio la distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" appare ancor più problematica che con riguardo ai beni culturali. Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, in *Diritto del patrimonio culturale*, cit., pag. 214.

[15] I dati sono citati da G. Iovino, *Trasformazioni del paesaggio costiero e aree protette in una regione del Mediterraneo*.

[16] S. Amorosino, *La dialettica tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, pag. 261 ss.

[17] www.giustizia-amministrativa.it.

[18] Sulla pianificazione paesaggistica, P. Urbani, *La pianificazione paesaggistica*, *Giustamm*.it, 2004, 7; S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, 3; S. Amorosino, *I piani paesaggistici*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, (a cura di) A.L. Maccari, V. Piergigli, Milano, Giuffrè, 2006, pag. 525 ss.

[19] S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, Laterza, 2010; A. Crosetti, *Paesaggio*, in *Dig. (disc. pubbl.), Aggiornamento*, Torino, Giappichelli, 2008; P. Carpentieri, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale, Urb e app.*, 2008, pag. 309.

[20] Cfr. A. Crosetti, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, Giappichelli, 2018, pag. 275.

[21] In tema, S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, cit.

[22] Si v., su questo, E. Boscolo, *Il piano paesaggistico della Sardegna tra beni paesaggistici e territori paesaggio*, *Urb e app.*, 2009, pag. 1494 ss.; A. Crosetti, *La pianificazione paesaggistica in Piemonte*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, pag. 199 ss.; P. Lombardi, *La pianificazione paesaggistica*, *Federalismi*, 2012, 22; G. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, pag. 703 ss.; *Il piano paesaggistico della Toscana*, (a cura di) G.F. Cartei, D. Traina, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

[23] S. Amorosino, *Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale*, in *Ist. Fed.*, 2010, pag. 27 ss.; L. Casini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. pubbl.*, 2014, pag. 385 ss.; G. Severini, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Federalismi.it*, 2006, 11.

[24] Con specifico riguardo al rapporto tra piani e installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, cfr. S. Amorosino, *La dialettica tra tutela del paesaggio*, cit., pag. 261 ss.

[25] Nelle principali ricostruzioni giuridiche, il mare territoriale era considerato una *res communis omnium*, riconducibile alla categoria dei beni di proprietà collettiva, sia per la limitatezza qualitativa che per l'abbondanza quantitativa e illimitata, delle risorse offerte, utilizzabili da chiunque al rispetto di regole definite dallo Stato. Nel 1963 Massimo Severo Giannini aveva proposto una definizione di "beni collettivi", indicandone il carattere distintivo non nell'«l'appartenenza della cosa, ma nel godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata (M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963, pag. 34). Ancora prima e dalle fonti letterarie emergeva chiaramente un sentire comune nei confronti del mare, a partire dal III sec. a.C., con la testimonianza di Plauto, il quale per primo afferma "*mare quidem commune certost omnibus*": una concezione caratterizzata dalla qualità di bene comune, da cui consegue anche una *utilitas* comune per tutti. Il percorso giurisprudenziale troverà un punto di arrivo con la

compilazione giustinianea, che recepì *in toto* la teoria delle *res communes omnium* di Marciano: il mare troverà, pertanto, una collocazione definitiva fra le *res communes omnium* di *ius naturale* e sarà perciò considerato come un bene di tutti gli esseri viventi per appartenenza ed uso». Cfr. R. Ortu, *Plaut, Rud. 975 «Mare quidem commune certos omnibus»*, in *Jus. Vita e pensiero*, 28 giugno 2017.

[26] Un'attenta ricostruzione della disciplina europea e nazionale si deve a M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima in Italia*, in *www.federalismi.it*, 2018. In termini generali, U. Leanza, L. Sico, *La sovranità territoriale*, vol. II - *Il mare*, Torino, 2001.

[27] *Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*, *GUUE L 257, 28 agosto 2014*, pag. 135 ss.

[28] *Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino)*, *GUUE L 164, 25 giugno 2008, pag. 19 ss.*

[29] Commissione europea, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM/2010/2020 def.

[30] Cfr. art. 1, par. 3, direttiva 2008/56: le strategie per l'ambiente marino applicano un approccio eco-sistemico alla gestione delle attività umane, assicurando che la pressione collettiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future.

[31] Cfr. ora Obiettivo 14 (Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile) dell'Agenda 2030 dello sviluppo sostenibile. Per un approfondimento, si veda su: www.undp.org.

[32] In base all'art. 8 della direttiva, le attività, gli usi e gli interessi possibili possono essere: 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, zone di addestramento militare, siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette, zone di estrazione di materie prime, ricerca scientifica, tracciati per cavi e condutture sottomarini, turismo, patrimonio culturale sottomarino.

[33] Si veda *infra*, paragrafo 4.

[34] *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa*, *GUUE L 148, 6 giugno 2002, pag. 24 ss.*

[35] Sullo stesso tema, si v. il Protocollo di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere del Mar Mediterraneo del 2008. In esso si afferma che l'obiettivo principale della gestione integrata delle zone costiere è di facilitare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere, garantendo che l'ambiente e i paesaggi siano presi in considerazione in armonia con lo sviluppo economico, sociale e culturale.

[36] In tema, si veda: V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, pag. 386 ss.; G. Abbamonte, *Eguaglianza, partecipazione e pianificazione nella gestione del territorio*, in *Giustizia civile*, 1988, IV, pag. 244 ss.; P.L. Portaluri, *La partecipazione dei privati al procedimento di formazione del piano*, in *Scritti in ricordo di F. Pugliese*, AA. VV., Napoli, Editoriale scientifica, 2010, pag. 975 ss.; C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 1, pag. 263 ss.; A. Calegari, *Sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nel procedimento di formazione del p.r.g.*, in *Riv. giur. urb.*, 2006, pag. 157 ss.; L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2006; L. Di Giovanni, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. ed.*., 2019, pag. 559 ss.; F. Saitta, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, pag. 421 ss. Sulla pianificazione paesaggistica, si veda: P. Urbani, *La pianificazione paesaggistica*, 1 luglio, 2004; S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, cit.; S. Amorosino, *I piani paesaggistici*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, cit., pag. 525 ss.

[37] I diversi modelli elaborati in ambito regionale sono analizzati da A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale fra tradizione e sperimentazione per una nuova urbanistica reticolare*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, pag. 217 ss.

[38] "*Decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 - Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo*", GU Serie Generale n. 260 del 7 gennaio 2016.

[39] "*Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017 - Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo*".

[40] Così, almeno, secondo quanto previsto dall'art. 7 della direttiva: !1. *In order to take into account land-sea interactions in accordance with Article 4(2), should this not form part of the maritime spatial planning process as such, Member States may use other formal or informal processes, such as integrated coastal management. The outcome shall be reflected by Member States in their maritime spatial plans*".

[41] a) zone di acquacoltura; b) zone di pesca; c) 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; d) rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico; e) zone di addestramento militare; f) siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette; g) zone di estrazione di materie prime; h) ricerca scientifica; i) tracciati per cavi e condutture sottomarine; l) turismo; m) patrimonio culturale sottomarino.

[42] A norma della lett. *f*) dell'art. 142 rientrano tra le aree tutelate *ex lege* anche i parchi e le riserve naturali e in base alla lettera *m*) le zone di interesse archeologico. Come si sa, peraltro, ulteriori beni paesaggisticamente rilevanti possono essere individuati attraverso i piani paesaggistici o attraverso il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 138 del Codice. Il catalogo dei beni paesaggistici interessati dalle misure di pianificazione marittima è dunque molto ampio (v. infra con riguardo alla pianificazione dell'Area Adriatica). Esplicitamente, infatti, le linee guida indicano (art. 3) tra gli obiettivi strategici della pianificazione marittima, alla lett. *l*) la salvaguardia e la valorizzazione del 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.

[43] Si v., ad esempio, con riguardo alla Regione Puglia, la pianificazione costiera, strutturata sul livello comunale e regionale.

[44] Il Comitato tecnico è composto da: tre rappresentanti del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di cui uno con funzioni di presidente; b) due rappresentanti del ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare; c) due rappresentanti del ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; d) due rappresentanti del ministero dello Sviluppo economico; e) due rappresentanti del ministero dei Beni culturali e delle Attività culturali e del Turismo; f) un rappresentante delle regioni designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni per ciascuna area marittima di riferimento. Nel caso in cui più regioni fanno parte di una area marittima al Comitato tecnico partecipano i rappresentanti di ciascuna regione. Il funzionamento del comitato tecnico è disciplinato dal decreto del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 529 del 13/11/2017.

[45] Il Tavolo interministeriale di coordinamento istituto presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri definisce il processo di pianificazione degli usi e delle attività afferenti allo spazio marittimo. Ne fanno 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 e 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.

[46] Non si entra qui, peraltro, nel merito delle perplessità che pure l'applicazione della sussidiarietà verticale pone, proprio con riguardo all'esercizio della funzione di pianificazione, a causa della inadeguatezza del livello locale a far prevalere l'interesse pubblico, anche a fronte delle pressioni (indebite) dei portatori di interessi privati. Cfr. P. Portaluri, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedi-mentali nel governo del territorio*, in *Pausania. Rivista di Urbanistica*, 1 febbraio 2022.

[47] In questi termini, M. Roversi Monaco, *La pianificazione marittima*, cit., pag. 16.

[48] *Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017*, cit.

[49] Sul tema si v. la Raccomandazione relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa (2002/413/CE) del 30 maggio 2002; alla Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo n. 190 del 13 ottobre 2010, al Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo. www.mase.gov.it/pagina/gestione-integrata-zone-costiere-gizc

[50] Bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi; aree naturali protette (SIC e ZPS, Rete Natura2000), marine e terrestri; 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.

[51] In proposito v. le considerazioni di M. Roversi Monaco, *Pianificazione marittima*, cit., pag. 18.

[52] *Report delle osservazioni ricevute nell'ambito della fase di consultazione pubblica*.

[53] *Piano di gestione dello spazio marittimo - area marittima Adriatico*. Con riguardo agli altri ambiti territoriali i documenti relativi ai diversi piani sono consultabili su www.sid.mit.gov.it/documenti-piano.

[54] Sia consentito rinviare a C. Vitale, *Riuso del patrimonio culturale delle aree interne: le norme e le prassi*, in *Dir. amm.*, 2022, pag. 867 ss.

[55] *Osservazioni del Ministero della Cultura - Direzione generale archeologia belle arti e paesaggio Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio del Molise*, 3 marzo 2022.

[56] Nello stesso senso le osservazioni della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio L'Aquila e Teramo.

[57] Cons. St., n. 8167/2022.

[58] Cap. 1 e 2, pag. 25, www.sid.mit.gov.it/documenti-piano.

[59] I documenti relativi alle altre regioni del Mediterraneo sono reperibili su: www.sid.mit.gov.it/documenti-piano.

[60] Cfr. Sintesi del Piano per l'area adriatica, www.sid.mit.gov.it/documenti-piano, pag. 50.

[61] Nelle 27 aree marine protette e nei 2 parchi sommersi sono presenti siti culturali sommersi (relitti, ville marittime, peschiere, porti e infrastrutture portuali, cave ecc..). Ogni Area Marina e/o Parco è suddivisa in tre tipologie di zone (A-B-C) con diversi gradi di tutela. Fra queste si segnalano due parchi sommersi: 1. Area marina protetta: Parco sommerso di Baia in cui sono presenti, in un'area di circa 177 ettari, i resti sommersi dell'insediamento di età romana di Baia, caratterizzato dalla presenza di ville marittime, resti del palazzo imperiale con il Ninfeo di Punta dell'Epitaffio, impianti termali, peschiere, resti del Porto Giulio e di infrastrutture portuali 2. Area marina protetta: Parco sommerso di Gaiola in cui sono presenti, in un'area di 416 ettari i resti architettonici sommersi di una villa marittima di età romana, cave di tufo, approdi, ninfei e peschiere. Si è evidenziata, inoltre, la presenza di aree di Alert archeologico subacqueo, non sottoposte a specifico provvedimento.

[62] Cfr. *Sintesi* Piano Area adriatica, pag. 167.

[63] Lo si deve, in particolare, alla Dichiarazione di Hangzhou (*Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*), adottata nel 2013 nell'ambito del Congresso Internazionale su "La cultura: chiave dello sviluppo sostenibile". Più di recente, negli stessi termini, la Dichiarazione firmata a Firenze nell'ambito del G7 Cultura. Sul tema, si veda C. Videtta, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV Pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018. Occorre richiamare, da ultimo, l'impatto (peraltro ancora potenziale) della recente ratifica della Convenzione di Faro *sul valore* dell'eredità *culturale per* la *società*del 2005 (ratificata con legge n. 133 del 2020), che include "il diritto all'eredità culturale", inerente al diritto alla partecipazione alla vita culturale, tra i diritti fondamentali dei cittadini (art. 1) e indica l'eredità culturale come risorsa per la qualità della vita in una società in costante evoluzione e per lo sviluppo sostenibile (cfr. Preambolo della Convenzione di Faro; negli stessi termini già il Preambolo della Convenzione europea sul paesaggio del 2000).

[64] Ancora con riguardo alla Puglia: https://www.anci.it/salvemini-approvare-al-piu-presto-piano-di-gestione-spazio-marittimo-per-sviluppo-eolico-in-mare/. In Molise: www.ansa.it/molise/notizie/2023/02/06/eolico-offshore-associazionino-centrale-a-idrogeno-a-marinelle_cbb9bd26-952e-467c-9336-3d44931d6c61.html.

[65] Al tema, è dedicato il volume di L. Casini, *La globalizzazione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011. Sull'incidenza

dell'ordinamento internazionale sulla nozione di bene culturale, si v. anche A. Bartolini, *Beni culturali*, ad vocem, *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2013, pag. 93 ss.

[66] M. Cammelli, *Cooperazione*, in C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, pag. 295 ss.

[67] Cfr. *Sintesi*, Piano Area adriatica, pag. 170.

[68] Un'occasione anche per mettere ordine rispetto a questioni da tempo dibattute in dottrina. Così ad es., per quanto riguarda i poteri del Comune rispetto alla realizzazione di opere a mare, F. Roversi Monaco, G. Caia, *Opere a mare e poteri urbanistici*, in *Riv. giur. urb.* 1988, pag. 513 ss.

copyright 2023 by Società editrice il Mulino
Licenza d'uso

inizio pagina