

L'attuazione in Italia della direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo

Gianluca Contaldi*

SOMMARIO: 1. Il D.M. 237/2024 di attuazione della direttiva 2014/89, sulla pianificazione dello spazio marittimo. – 2. I caratteri generali della direttiva. – 3. La tendenziale prevalenza della tutela ambientale nel bilanciamento che devono operare le amministrazioni nazionali nella gestione degli spazi marini. – 4. L'attuazione della direttiva in Italia. – 5. *Segue*: le considerazioni ambientali nei piani di gestione delle aree marittime italiane.

1. *Il D.M. 237/2024 di attuazione della direttiva 2014/89, sulla pianificazione dello spazio marittimo*

Con il Decreto del Ministro per le infrastrutture ed i trasporti n. 237, del 25 settembre 2024, sono stati approvati i piani di gestione dello spazio marittimo italiano. È giunto così a conclusione l'*iter* di attuazione della direttiva 2014/89, sulla pianificazione dello spazio marittimo¹.

Più dettagliatamente, la stesura e la successiva approvazione da parte del Ministro competente si è svolta attraverso una serie di fasi progressive. Innanzitutto, la direttiva venne attuata in Italia con il d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201. Successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2017, sono state approvate le linee guida contenenti gli indirizzi ed i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo.

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Macerata.

¹ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, in *GUUE L 257 del 28.8.2014*, pp. 135–145. In dottrina v. C. TELESCA, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2022, p. 137 ss.; N. CARNIMEO, F. CORONA, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Il Diritto Marittimo*, 2023, p. 5 ss.; C. VITALE, *Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo*, in *Aedon*, 2023, p. 82 ss.; ID. (a cura di), *Il «governo» del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, 2024; M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera*, in *RQDA*, 2024, p. 93 ss.

Il punto 13 delle linee guida stabiliva anche quali fossero le tre aree marittime di riferimento, per la predisposizione di altrettanti piani. Dette aree venivano individuate in maniera corrispondente a quelle previste dal legislatore europeo nella direttiva che istituiva una strategia per la gestione dell'ambiente marino². Con riferimento all'Italia, tali aree sono: *i)* il Mare Mediterraneo occidentale; *ii)* il Mare Adriatico; *iii)* il Mar Ionio e il Mare Mediterraneo centrale³.

Infine, con il citato D.M. n. 237, del 25.9.2024, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati approvati i piani di gestione delle tre aree menzionate. In sostanza, un percorso, dall'adozione della direttiva da parte delle istituzioni europee, fino all'approvazione dei piani nazionali, che è durato all'incirca un decennio. Una durata, per certi versi eccezionali, tanto è vero che l'Italia aveva ricevuto una lettera di messa in mora da parte della Commissione europea; ma che è, in realtà, sintomatica dell'estrema complessità di una procedura siffatta, specie per i paesi con ampie superfici prospicienti al mare⁴.

All'indomani della sua attuazione, è opportuno ripercorrere il contenuto della direttiva, al fine di verificare se le soluzioni proposte dal legislatore italiano siano effettivamente rispondenti allo spirito della normativa sovranazionale.

2. I caratteri generali della direttiva

La pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento di attuazione della c.d. "politica marittima integrata" dell'Unione europea. La direttiva 2014/89 mira, infatti, ad istituire un procedimento di composizione dei vari interessi suscettibili di incidere sulla gestione degli spazi marini. Tale procedimento può

² Art. 4, par. 2, lett. *b*, della 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).

³ È pacifico che una corretta attività di pianificazione degli spazi marittimi debba prendere le mosse da una delimitazione reciproca delle aree di rispettiva competenza; tuttavia, proprio la struttura semichiusa del Mediterraneo ha sempre reso articolata e complessa la delimitazione reciproca dei confini marini (v. G. CATALDI, *Le zone marittime del Mediterraneo: problemi di gestione e di delimitazione*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata*, XIV Convegno SIDI, Bari, 18-19 giugno 2009, Napoli, 2010, p. 125 ss.; J. ANSONG, E. GISSI, H. CALADO, *An Approach to Ecosystem-based Management in Maritime Spatial Planning Process*, in *Ocean & Coastal Management*, vol. 141, 2017, p. 65 ss.).

⁴ Il termine per la stesura dei piani è scaduto il 31 marzo 2021. Analoghe lettere di messa in mora vennero inviate, in data 2 dicembre 2021, a Grecia, Croazia, l'Italia, Cipro e Romania. Al riguardo, i problemi maggiori li ha infatti affrontati la Grecia, la quale non è riuscita a completare l'*iter* in tempo utile per evitare una sentenza di condanna da parte della Corte di giustizia (Corte giust. 27 febbraio 2025, C-128/24, *Commissione/Grecia*).

essere considerato di natura “politica”⁵, perché le entità coinvolte sono amministrazioni centrali e regionali, normalmente rappresentative del governo centrale ovvero di organismi locali a composizione elettiva. Da questo punto di vista, la definizione di politico attribuita al procedimento è pertanto corretta; anche se è opportuno mettere in luce come gli strumenti previsti dalla direttiva, siano maggiormente conformati rispetto allo strumentario tipico del diritto amministrativo, quali l’istituzione di tavoli tecnici di coordinamento ed il coinvolgimento della popolazione attraverso la condivisione dei piani stessi tramite strumenti telematici⁶.

Al riguardo il considerando n. 1, il quale chiarisce che «Il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, 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»⁷. Come emerge, pertanto, dal testo normativo, la direttiva mira ad istituire un procedimento, nel quale vengono valutati tutti i potenziali usi del mare, quali la pesca, l’attività turistica, la costruzione di impianti per la produzione di energia elettrica, i trasporti, la ricerca scientifica, la posa di cavi sottomarini, la lotta ai cambiamenti climatici e, infine, la conservazione e lo sfruttamento del patrimonio culturale subacqueo, che dovrebbero essere presi tutti collettivamente in considerazione e tra di loro temperati⁸.

La finalità della direttiva consiste, pertanto, nell’obbligare gli Stati membri a strutturare e porre in essere un procedimento di temperamento di interessi

⁵ Così C. TELESICA, *op. cit.*, p. 138; N. CARNIMEO, F. CORONA, *op. cit.*, p. 6.

⁶ Naturalmente, con l’affermazione contenuta nel testo, non si intende accedere alla tesi dell’esistenza di un supposto diritto amministrativo globale, che consisterebbe nella fissazione di standard e procedimenti globali, suscettibili di produrre effetti giuridici sia sul piano delle relazioni internazionali degli Stati, sia per la loro capacità di influenzare i diritti amministrativi nazionali (secondo la nota impostazione di S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Bari, 2006, spec. p. 38 ss.; ID., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009; ID. (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, London, 2016; ID., *Varcare le frontiere*, in *RTDP*, 2023, p. 1056 ss.).

⁷ Corsivo aggiunto.

⁸ N. CARNIMEO, *Le aree marine protette nella prospettiva europea*, Bari, 2024, p. 223: «La PSM è uno strumento multisettoriale che interessa tutti gli ambiti marittimi. Può servire, in particolare: a mantenere e ripristinare la biodiversità che è alla base degli ecosistemi marini e la loro capacità di ricostruire gli *stock* ittici; a mitigare il cambiamento climatico; ad assicurare il futuro sostenibile della piccola pesca e del turismo sostenibile; a garantire il sostentamento alimentare ed il benessere alle comunità locali».

eterogenei, che insistono su una medesima area di mare e che siano di portata tale da rendere necessario il coinvolgimento di vari livelli politici e amministrativi.

Quale sia lo spazio oggetto dell'attività di pianificazione non è tuttavia chiarito direttamente dal legislatore sovranazionale. Le istituzioni europee provvedono alla delimitazione di questo solo in maniera indiretta, attraverso il riferimento alle fonti internazionali rilevanti per la materia. Il considerando n. 7, della direttiva 2014/89 precisa, infatti, che: «La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 («UNCLOS») stabilisce nel preambolo che i problemi legati all'uso degli spazi oceanici sono strettamente collegati e devono essere considerati nel loro insieme. La pianificazione degli spazi oceanici costituisce il logico avanzamento e la logica strutturazione degli obblighi e dell'utilizzo dei diritti concessi nell'ambito dell'UNCLOS nonché uno strumento pratico per assistere gli Stati membri nel rispetto dei loro obblighi».

Quindi, in linea di principio, la direttiva non si preoccupa di definire quale sia l'ambito spaziale oggetto dell'attività pianificatoria. L'ambito geografico di riferimento viene, infatti, delimitato mediante rinvio al testo che costituisce il riferimento normativo per eccellenza del diritto internazionale del mare, ovvero la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay nel 1982, oggi in vigore per una pluralità estremamente ampia di Stati⁹. Si tratta, d'altro canto, di un testo normativo che è frutto di molteplici sessioni di negoziazione, che risulta largamente accettato dalla Comunità internazionale, alla quale partecipano sia l'Unione europea, sia gli Stati membri. Tale testo è, inoltre, considerato in larga parte rispondente al diritto consuetudinario in materia¹⁰, per cui è inevitabile fare ad esso riferimento.

⁹ Sono, allo stato, centosettanta gli Stati contraenti (per l'elenco, v. il sito United Nations Treaty Collections, treaties.un.org/). L'Unione europea ha aderito alla Convenzione nel 1998 e, conformemente all'art. 2 dell'allegato IX, ha precisato quali siano le parti di propria competenza (98/392/CE: decisione del Consiglio del 23 marzo 1998 concernente la conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e dell'accordo del 28 luglio 1994 relativo all'attuazione della parte XI della convenzione).

¹⁰ Sia perché le previsioni della Convenzione sul diritto del mare sono sovente norme di codificazione di norme consuetudinarie, sia perché, nei casi in cui le stesse avevano natura di sviluppo progressivo, hanno favorito l'insorgenza di norme generali corrispondenti. V. G. GASPARRO, P. IVALDI, *Il diritto del mare*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, III ed., Torino, 2006, p. 410 ss., 412 (nella sesta edizione del medesimo manuale, v. L. SCHIANO DI PEPE, *Il diritto del mare*, Torino, 2021, p. 450 ss., 452); A. MERIALDI, S. TREVISANUT, *La protezione dell'ambiente marino*, in A. FODELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, p. 315 ss., 317; C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, VIII ed., Milano, 2025, p. 292.

Nella delimitazione dell'area oggetto dell'attività pianificatoria non si può, dal punto di vista empirico e giuridico, prescindere dall'assetto determinato dall'incidenza in materia del diritto internazionale: non fosse altro, perché, esso si pone al di fuori delle competenze europee¹¹. La delimitazione del territorio, sul quale gli Stati esercitano la propria sovranità, è chiaramente una questione che fuoriesce dalle competenze delle istituzioni europee, con la conseguenza che, sul punto, il legislatore sovranazionale non può fare altro che rimettersi alle fonti normative applicabili in materia.

Quindi, le zone oggetto dell'attività pianificatoria sono innanzitutto le zone di mare rispetto alle quali lo Stato costiero esercita una qualche forma di sovranità, con i limiti che ne contraddistinguono l'esercizio in relazione a ciascuna area specifica. La pianificazione ha pertanto ad oggetto il mare territoriale; la zona contigua, nei limiti in cui lo Stato costiero vi esercita i poteri necessari a prevenire il compimento di attività illecite; la piattaforma continentale e, infine, la zona economica esclusiva, nella misura in cui lo Stato costiero l'abbia istituita e vi eserciti le attività funzionali allo sfruttamento delle risorse naturali ivi situate.

L'attività di pianificazione può tuttavia estendersi anche alla costa. Le zone costiere rientrano, infatti, nell'ambito della pianificazione marittima, nella misura in cui ciò sia necessario valutare le interazioni terra-mare e a patto che le stesse non siano oggetto di specifica pianificazione urbanistica o rurale e, infine, che l'inclusione di queste zone venga effettivamente comunicata da parte dello Stato membro¹².

In sostanza, l'idea del legislatore europeo è che il piano di gestione degli spazi marini costituisca una sorta di quadro di riferimento, che dovrebbe logicamente sovraordinare tutte le altre attività pianificatorie. Gli eventuali ulteriori piani di gestione, quali quelli per le coste o per l'uso delle fonti energetiche, dovrebbero logicamente rientrare all'interno del piano di gestione

¹¹ V., in questo senso, sia il considerando n. 10 («Al fine di garantire coerenza e chiarezza giuridica, è opportuno che l'ambito geografico della pianificazione dello spazio marittimo sia definito in conformità degli strumenti legislativi dell'Unione già esistenti e del diritto marittimo internazionale, in particolare dell'UNCLOS. La presente direttiva non pregiudica le competenze degli Stati membri in relazione alla giurisdizione e alle frontiere marittime»), sia l'art. 2, par. 4, della direttiva 2014/89 («4. La presente direttiva non inficia i diritti sovrani e la giurisdizione degli Stati membri sulle acque marine che derivano dal pertinente diritto internazionale, in particolare dall'UNCLOS. Più specificamente, l'applicazione della presente direttiva non influisce sul delineamento e la delimitazione delle frontiere marittime da parte degli Stati membri in conformità delle pertinenti disposizioni dell'UNCLOS»).

¹² L'Italia, nei piani approvati con il DM 237/2024, ha effettivamente ricompreso anche le zone costiere nell'ambito della pianificazione spaziale marittima, anche se verosimilmente non ha effettuato la prescritta comunicazione alla Commissione europea (v. M. ROVERSI MONACO, *op. cit.*, p. 106 ss.).

degli spazi marini, in modo da evitare usi contraddittori o contrastanti di un medesimo tratto di mare¹³.

Prima di predisporre i relativi programmi, lo Stato deve, inoltre, coinvolgere tutte le entità interessate e, in particolare, sia le collettività che risiedono nelle zone oggetto della pianificazione, sia gli Stati membri e i paesi terzi confinanti o frontisti: sotto questo profilo, la cooperazione internazionale, anche con gli Stati terzi, costituisce indubbiamente un momento rilevante per la corretta implementazione della direttiva¹⁴.

3. La tendenziale prevalenza della tutela ambientale nel bilanciamento che devono operare le amministrazioni nazionali nella gestione degli spazi marini

Apparentemente, la direttiva non stabilisce una gerarchia fra le varie tipologie di interessi oggetto dell'attività pianificatoria. Apparentemente, gli Stati membri sarebbero liberi di valutare, in piena autonomia, quale sia l'uso prevalente di una determinata zona del mare, in funzione sia delle caratteristiche morfologiche della stessa, sia delle esigenze delle comunità locali, sia di considerazioni di tipo economico o sociale. Tale ripartizione tra i vari usi può avvenire sia in funzione spaziale, sia in ragione di fattori temporali, ripartendo in funzione del susseguirsi delle stagioni e delle esigenze di ciascun periodo dell'anno: in via esemplificativa, una zona utilizzata per la riproduzione delle specie ittiche potrebbe anche venire utilizzata per il trasporto superficiario, una volta che la stagione riproduttiva si sia conclusa; oppure per svolgere ricerche scientifiche e magari seguire le migrazioni delle nuove specie. Così come nulla vieta che una zona utilizzata per l'estrazione delle materie prime venga utilizzata

¹³ *Ivi*, p. 101: «Per garantire, come richiesto dal diritto europeo, che il piano di gestione sia un piano integrato, intersettoriale, globale, capace di coordinare le diverse politiche, è necessario che si tratti di un piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri strumenti pianificatori che intervengano sul medesimo ambito applicativo. Il carattere sovraordinato del piano di gestione dello spazio marittimo appare una condizione essenziale perché possa dirsi correttamente recepita la direttiva, la cui *ratio* è appunto quella che gli Stati membri adottino una pianificazione dello spazio marittimo capace di dare chiarezza e certezza per gli operatori economici attraverso il coordinamento di diversi atti amministrativi di regolazione delle attività in mare. Il piano di gestione dello spazio marittimo ha, quindi, la natura di “superpiano”».

¹⁴ N. CARNIMEO, F. CORONA, *op. cit.*, p. 16, secondo i quali: «Ciò detto, fra i principi di tipo procedurale, un ruolo di primo piano è ricoperto senz'altro dalla cooperazione fra Stati, che sul piano giuridico si estrinseca in primo luogo nella conclusione e nell'attuazione di accordi internazionali per la tutela dell'ambiente. L'importanza del ruolo ricoperto dalla cooperazione internazionale va riconosciuta non tanto e solo in virtù del carattere transfrontaliero che le questioni attinenti alla pianificazione dello spazio marittimo tendono ad assumere, ma anche (e soprattutto) perché il principio in parola costituisce uno dei capisaldi originari del diritto internazionale della protezione del mare».

anche per la produzione di energia eolica, in funzione dell'alternanza delle stagioni e della frequenza dei venti in quel tratto marino.

Vi sono, quindi, una pluralità di interessi ed una serie assai diversificata di modalità di composizione degli stessi. Al riguardo, è opportuno porre in luce che l'art. 5 della direttiva non prevede, nella formulazione letterale, alcun ordine gerarchico tra le categorie di interessi coinvolte nella pianificazione. Ai sensi di questa disposizione, infatti, «gli Stati membri tengono in considerazione gli aspetti *economici, sociali e ambientali* al fine di sostenere uno sviluppo e una crescita sostenibili nel settore marittimo, applicando un approccio *ecosistemico*, e di promuovere la coesistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi».

L'unica prescrizione legislativa è, pertanto, che i diversi interessi debbano essere contemporaneamente perseguiti attraverso un approccio «ecosistemico»¹⁵. Al di là di questa previsione, tuttavia, non sembra che il testo normativo fornisca indicazioni utili. Né, d'altro canto, potrebbe attribuirsi rilievo all'ordine con il quale i predetti interessi vengono elencati. Seppure è evidente che, nella formulazione dell'art. 5, gli interessi economici precedono quelli sociali ed ambientali, in altre disposizioni, gli aspetti ambientali precedono le ulteriori tipologie¹⁶. In sintesi, il testo normativo non fornisce alcun ausilio interpretativo circa le modalità di composizione degli interessi.

¹⁵ L'approccio ecosistemico è composto di dodici principi ed è stato enunciato, per la prima volta, in occasione della seconda riunione degli Stati parte, che si svolse a Jakarta nel 1995. Lo stesso, tuttavia, è stato definito con precisione solo nel 2000, nel corso della quinta Conferenza delle Parti (COP 5) della Convenzione sulla diversità biologica (decisione V/10), nel corso della quale venne adottata la seguente definizione: «1. The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. Thus, the application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the three objectives of the Convention: conservation; sustainable use; and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources». Poi tale principio è stato oggetto di successive specificazioni nel corso della COP 6 (decisione VI/12, par. 2 e decisione VI/22, par. 19) ed è stato, quindi, indicato come un assetto prioritario dalla COP 7 (decisione VII/11). Con riferimento al tema oggetto di questo scritto, l'approccio ecosistemico implica «considerare l'ambiente marino in tutte le sue componenti (le acque, le coste, il litorale, le isole, la biodiversità marina ecc.) in maniera unitaria». V. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *CBD Guidelines, The Ecosystem Approach*, Montreal, 2004; in dottrina v.: A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *RGA*, 2003, p. 385 ss.; B. BOHMAN, *Legal Design for Social-Ecological Resilience*, Cambridge, 2021; V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico nell'ordinamento europeo. Profili giuridici ed economico-finanziari del Regolamento (UE) 2024/1991*, in *DPCE*, n. 2, 2025, p. 271 ss. Tutte le decisioni delle COP menzionate in questa nota sono consultabili sul sito della CBD (www.cbd.int/decisions/cop).

¹⁶ Così è, ad esempio, nella formulazione del considerando 16, dell'art. 3, della direttiva («pianificazione dello spazio marittimo», 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*), dell'art. 6 («gli Stati membri: ... b) tengono conto degli aspetti *ambientali, economici e sociali*»).

L'unica prescrizione effettiva è, appunto, che gli Stati membri debbano adottare un approccio ecosistemico, nel quale tutti gli interessi coinvolti devono essere adeguatamente tenuti presenti. Ovviamente concordiamo con la necessità di un approccio complessivo ed armonioso tra i vari interessi suscettibili di incidere sulla pianificazione dello spazio marittimo. Ma questa affermazione non risolve il dubbio su quale tra le varie tipologie di interessi debba in astratto prevalere o, perlomeno, assumere carattere trasversale, nel senso di influenzare l'intera attività pianificatoria.

Pure nel silenzio della direttiva sul punto, vi sono vari indizi che inducono a privilegiare gli interessi ambientali, eventualmente anche a scapito di quelli economici e sociali, quando essi non siano tra di loro compatibili e allorché non sia possibile pervenire ad uno sfruttamento degli spazi marini in maniera rispettosa dei principi dello sviluppo sostenibile¹⁷.

A favore di una maggiore rilevanza degli aspetti ambientali depone, innanzitutto, la base giuridica della direttiva. Questa contiene, infatti, dei riferimenti compositi, che pongono, sullo stesso piano, una serie alquanto eterogenea di politiche europee: «visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 43, paragrafo 2, l'articolo 100, paragrafo 2, l'articolo 192, paragrafo 1, e l'articolo 194, paragrafo 2».

Quindi, la base giuridica comprende sia la politica agricola comune (art. 43 TFUE), sia i trasporti (100), sia l'ambiente (192), sia, infine l'energia (194). La base giuridica, pertanto, non contiene alcun riferimento al mercato interno e alle libertà costitutive di questo. Ne consegue, pertanto, che non tutti gli interessi economici sono posti sullo stesso piano, ma solo quelli strettamente connessi alla pesca, ai trasporti e alla produzione di energia.

In secondo luogo, depongono a favore di una maggiore rilevanza degli aspetti ambientali i considerando 13 e 14 della direttiva 2014/89, i quali, chiaramente antepongono la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile agli altri aspetti della pianificazione marittima.

Queste previsioni, infatti, considerano l'obiettivo della preservazione dell'ambiente marino, quale viatico per altre tipologie di sfruttamento, quali la pesca, le attività turistiche e quelle ricreative¹⁸. D'altro canto, le stesse

¹⁷ Per interessanti notazioni sulla rilevanza del principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea, v. M. MONTINI, *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2025, p. 73 ss.

¹⁸ Si riportano le parti rilevanti dei considerando menzionati nel testo. Considerando n. 13, direttiva 2014/89: «se si integrano nelle decisioni di pianificazione ecosistemi marini sani e i vari servizi da essi prestati, questi possono apportare considerevoli benefici in termini di produzione alimentare, attività ricreative e turistiche, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, controllo delle dinamiche della fascia costiera e prevenzione delle catastrofi»; considerando n.

disposizioni fanno chiaramente riferimento a taluni principi tipici della politica ambientale, quali il principio di precauzione e a quello di prevenzione¹⁹. Quindi, sempre a favore di una prevalenza dei principi propri della politica ambientale depone la circostanza che la direttiva in esame mira a dare attuazione alla direttiva 2008/56, che costituisce un elemento fondamentale per l'attuazione della politica marittima integrata. La direttiva da ultimo citata ha, infatti, lo scopo di istituire un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente. Essa si fonda solo sull'art. 175 del Trattato CE (ora art. 192 TFUE), in materia di tutela dell'ambiente. La direttiva di base costituisce un pilastro nel quadro della politica marittima integrata dell'Unione europea²⁰. Essa prevedeva che gli Stati membri, entro un determinato periodo di tempo (ormai trascorso), procedessero ad effettuare una ricognizione dell'assetto ecologico dei mari sui quali esercitavano i propri poteri sovrani, tenendo conto di una serie di parametri, definiti nell'allegato I alla direttiva, che comprendevano lo stato di conservazione della biodiversità, la quantità di specie non indigene introdotte dall'uomo, l'integrità dei fondi marini, la quantità e la tipologia degli agenti inquinanti. Una volta effettuata tale ricognizione gli Stati avrebbero poi dovuto procedere a proporre una serie esaustiva di traguardi ambientali, conseguibili entro un ristretto arco temporale.

In sintesi, i riferimenti testuali sono piuttosto convergenti nel senso che la tutela dell'ambiente debba perlomeno assumere un carattere trasversale nel contesto della pianificazione. Gli obiettivi ambientali - ed in particolare quelli

14: «Al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'utilizzo sostenibile delle risorse marine, è opportuno che la pianificazione dello spazio marittimo applichi l'approccio ecosistemico di cui all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2008/56/CE allo scopo di garantire che la pressione collettiva di tutte le attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che non sia compromessa la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti causati dalle attività umane, contribuendo nel contempo all'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future».

¹⁹ Considerando n. 14.

²⁰ La politica marittima integrata è stata lanciata dalla Commissione europea con una comunicazione, nel corso del 2007 (comunicazione della Commissione, del 10 ottobre 2007, Una politica marittima integrata per l'Unione europea {COM(2007) 574 definitivo} {SEC(2007) 1278} {SEC(2007) 1279} {SEC(2007) 1280} {SEC(2007) 1283}, COM(2007) 575 definitivo). Essa mira a «a favorire lo sviluppo sostenibile di tutte le attività marittime e le regioni costiere migliorando il coordinamento delle politiche che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultraperiferiche e i settori marittimi e sviluppando strumenti trasversali» (v. il sito www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/121/politica-marittima-integrata-dell-unione-europea). Gli obiettivi della politica marittima integrata sono alquanto eterogenei, ma nella sostanza mirano a favorire lo sviluppo economico delle regioni costiere e insulari, mantenendo al contempo un ambiente sostenibile. In dottrina, v. gli scritti raccolti nella parte II del volume L. CARBALLO PIÑEIRO (coord.), *Retos presentes y futuros de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea*, Spagna, 2017.

posti a base dello sviluppo sostenibile – devono quindi caratterizzare ogni attività umana (inclusi i trasporti, la pesca, le attività turistiche) che trovi collocazione nella gestione di un determinato spazio marittimo.

Sempre a favore di questa lettura, devono poi aggiungersi ulteriori dati desumibili dall'ordinamento sovranazionale complessivamente considerato e dall'ordinamento internazionale.

Per quanto concerne il primo, è evidente che l'ordinamento dell'Unione europea si sia evoluto verso una tutela sempre più elevata dell'ambiente: più precisamente, rispetto alla direttiva del 2014 sulla pianificazione dello spazio marittimo, il legislatore europeo ha indirizzato i propri sforzi, più che alla protezione dell'ambiente in sé, soprattutto verso la lotta ai cambiamenti climatici. Verosimilmente questa svolta è avvenuta con la ratifica dell'Accordo di Parigi²¹ e si è successivamente consolidata con l'adozione del c.d. *Green Deal*²². In effetti, in molteplici documenti successivi all'adozione di tale programma, le istituzioni europee hanno considerato la c.d. *blue economy*, quale un motore di sviluppo economico e quale strumento di attuazione del predetto programma ecologico²³. La stessa concezione di un'economia del mare

²¹ Decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

²² Il *Green Deal* è una strategia, lanciata dalla Commissione europea nel corso del 2019, con la quale l'esecutivo europeo mira ad elaborare proposte normative per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica nel 2050 (comunicazione della Commissione, dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final). In dottrina, v., anche per ulteriori riferimenti, M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *EJ*, n. 4, 2020, p. 54 ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *RQDA*, 2021, p. 4 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *DP*, 2021, p. 415 ss.; S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, 2022, p. 196 ss.; D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *RTDP*, 2022, p. 297 ss.; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *CMLR*, 2022, p. 19 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *SIE*, 2022, p. 529 ss.; A. FESTA, *Verso l'obiettivo climatico del 2030: su alcuni sviluppi attuativi del Green Deal europeo attraverso norme vincolanti. Il pacchetto "Fit for 55%"*, in *EJ*, n. 1, 2024, p. 117 ss.; M. E. HARRIS, *The Normative Values of the European Green Deal*, *ivi*, n. 2, 2024, p. 116 ss.

²³ La stessa Commissione europea, nel *press corner* nel quale diffondeva la notizia di avere inviato, in data 2 dicembre 2021, cinque lettere di messa in mora per la mancata attuazione della direttiva, affermava che: «La pianificazione dello spazio marittimo mira a organizzare le attività umane nelle zone marine in modo da conseguire vari obiettivi ecologici, economici e sociali. Tra questi figurano lo sviluppo di un'economia blu sostenibile, l'uso sostenibile delle risorse marine e la conservazione di ecosistemi marini sani e della biodiversità. La corretta attuazione della direttiva è fondamentale per conseguire tali obiettivi nel quadro del Green Deal europeo» (v. il sito: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_21_6201).

non può infatti prescindere dalla preservazione dell'ambiente marino, il quale non può essere considerato, come in passato, alla stregua di un serbatoio di risorse illimitate²⁴. Il mare deve essere tutelato, sia per salvaguardare l'ambiente e l'aria circostante, ma anche per consentirne uno sfruttamento effettivo pure in senso economico.

Già nella comunicazione della Commissione del 2019, con la quale venne appunto lanciato il programma in questione, si individuavano lo sfruttamento dei trasporti marittimi e la politica comune agricola e della pesca, come strumenti per il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica. La stessa comunicazione, infatti, poneva in luce come la pianificazione degli spazi marittimi e lo sviluppo delle energie rinnovabili *offshore* fossero degli strumenti per la lotta ai cambiamenti climatici²⁵. In sintesi, la pianificazione degli spazi marittimi era considerata, fin dall'ideazione del *Green Deal*, un viatico per una crescita più sostenibile e per lo sviluppo di energie rinnovabili²⁶.

Questa idea di fondo viene poi ripresa in una comunicazione successiva, nella quale la Commissione individuava la sussistenza di uno stretto legame tra la conservazione della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico. Nella specie, in una comunicazione del 2020, la Commissione europea afferma chiaramente che: «La crisi della biodiversità e la crisi climatica sono intrinsecamente legate. I cambiamenti climatici, attraverso siccità, inondazioni e incendi boschivi, accelerano la distruzione dell'ambiente naturale, che a sua volta, insieme all'uso non sostenibile della natura, è uno dei fattori alla base dei cambiamenti climatici. Tuttavia, se le crisi sono legate, lo sono anche le soluzioni. È la natura, alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici, che regola il clima, e le soluzioni basate su di essa – come la protezione e il ripristino delle zone umide, delle torbiere e degli ecosistemi costieri, o la *gestione*

²⁴ V. M. C. CARTA, *La Blue Economy dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico "circolare" green e blue oriented*, in *EJ*, n. 2, 2024, p. 475 ss., spec. p. 479, secondo la quale il mare non può più essere considerato «come bacini di risorse illimitate o, ancor peggio, alla stregua di depositi gratuiti di rifiuti».

²⁵ «La Commissione analizzerà le conclusioni della relazione speciale sugli oceani del gruppo di esperti internazionali sui cambiamenti climatici e proporrà misure da applicare al settore marittimo. Saranno incluse le modalità per gestire lo spazio marittimo in modo più sostenibile, in particolare per contribuire a sfruttare il potenziale in crescita delle energie rinnovabili offshore» (comunicazione della Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, cit., pp. 15-16).

²⁶ V. J. M. SOBRINO HEREDIA, *La Política Marítima Integrada se tiñe de verde: la dimensión oceánica del Pacto Verde Europeo*, in F. PROL FERNÁNDEZ (coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible: análisis en clave jurídica*, Barcelona, 2021, p. 21 ss.; M. C. CARTA, *The Role of a Climate-Neutral and Sustainable Blue Economy in the Context of the Challenges of the European Green Deal*, in S. VEZZANI, M. C. CARTA (eds.), *International and European Union Law in the Face of Climate Change*, Torino, 2024, p. 69 ss., spec. p. 75 ss.

sostenibile di zone marine [...] saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici»²⁷.

In linea con questa impostazione, poi, la Commissione individuava la creazione, entro il 2030, del 30% delle aree marine protette per raggiungere l'obiettivo di un'adeguata conservazione dell'habitat naturale²⁸. In quest'ambito, la pianificazione spaziale marittima è chiaramente concepita come uno strumento per raggiungere l'obiettivo della conservazione della biodiversità e quale mezzo per la lotta ai cambiamenti climatici²⁹.

Ancor più chiaramente, poi, in una comunicazione del 2021, la Commissione collega gli obiettivi del *Green Deal* con lo sviluppo della c.d. *blue economy*, sul presupposto che solo un'economia del mare orientata verso la decarbonizzazione e la riduzione delle emissioni antropiche, possa creare le opportunità per sfruttare gli spazi marini anche a fini economici³⁰.

D'altro canto, nella stessa relazione sull'attuazione della direttiva 89/2014 sulla pianificazione dello spazio marittimo, nel corso del 2022, la Commissione riconosceva che: «La pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento essenziale per conseguire gli obiettivi di buono stato ecologico previsti dalla direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino per le acque dell'UE e contribuire a preservare la biodiversità»³¹.

²⁷ Corsivo aggiunto.

²⁸ Comunicazione della Commissione, del 20 maggio 2020, Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita, COM/2020/380 final, p. 6: «Proteggere legalmente almeno il 30 % della superficie terrestre dell'UE e il 30 % dei suoi mari e integrare i corridoi ecologici in una vera e propria rete naturalistica transeuropea». L'obiettivo del 30% è stato inoltre approvato nel corso della COP XV, che si è svolta dal 7 al 19 dicembre 2022, a Montreal, in Canada (si tratta, nella specie, del Target 3; v. il sito www.cbd.int/gbf/targets/3). Tale obiettivo è stato poi recepito dall'art. 5 del regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869 (c.d. *Nature Restoration Law*) ed è divenuto, pertanto, vincolante per gli Stati membri.

²⁹ COM/2020/380 final, cit.

³⁰ Comunicazione della Commissione, del 17 maggio 2021, Un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile, COM(2021) 240 final, par. 2.1: «Un'economia blu sostenibile offre numerose soluzioni per conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo. È necessaria una riduzione delle emissioni di carbonio in molte delle attività in corso e focalizzare al contempo l'attenzione su nuove attività neutrali dal punto di vista delle emissioni di carbonio. L'economia blu può contribuire alla neutralità in termini di emissioni di carbonio attraverso lo sviluppo di energie rinnovabili prodotte in mare (offshore) e rendendo più ecologici i trasporti marittimi e i porti».

³¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che illustra i progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, 11 maggio 2022, COM(2022) 185 final, p. 17.

In questo contesto, gli atti normativi che sono stati adottati dal legislatore sovranazionale, quali, in particolare la c.d. legge sul clima³², le modifiche apportate alla direttiva sulle energie rinnovabili nel corso del 2024³³ e, infine, il regolamento sul ristoro della natura³⁴ devono essere considerati quali elementi normativi che contribuiscono a caratterizzare in senso fortemente protezionistico dell'ambiente tutto l'ordinamento dell'Unione europea³⁵.

Da ultimo, propende nel senso di una lettura orientata nel senso di attribuire prevalenza agli obiettivi ambientali il riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, contenuto in varie disposizioni del testo normativo³⁶.

Si è infatti già detto come il riferimento al sistema UNCLOS rappresenti un elemento imprescindibile in questa materia. Esso costituisce il quadro giuridico nel quale collocare ogni attività pianificatoria degli Stati membri.

Il sistema UNCLOS, tuttavia, alla stregua di altre fonti internazionali pattizie, specie se multilaterali, deve letto alla luce del sistema al quale

³² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). Come è noto, detto regolamento stabilisce in capo agli Stati membri degli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti molto ambiziosi (verosimilmente più estesi di quelli richiesti dall'Accordo di Parigi): del 55% entro il 2030 e della c.d. neutralità climatica entro il 2050.

³³ Direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica le direttive (UE) 2018/2001 e (UE) 2019/944 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione.

³⁴ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit. Il legame tra la c.d. *Nature Restoration Law* e la lotta ai cambiamenti climatici e la tutela della biodiversità emerge chiaramente dal considerando 1: «È necessario stabilire a livello dell'Unione norme sul ripristino degli ecosistemi al fine di garantire il recupero di una natura ricca di biodiversità e resilienza in tutto il territorio dell'Unione. Il ripristino degli ecosistemi contribuisce inoltre agli obiettivi dell'Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ai medesimi».

³⁵ La centralità del Green Deal, quale strumento di riduzione delle emissioni climalteranti, è stata, da ultimo, ribadita anche dalla Presidente von der Leyen nel *Discorso sullo stato dell'Unione*, 10 settembre 2025, p. 12 (il discorso è consultabile al sito: ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/speech_25_2053/SPEECH_25_2053_EN.pdf).

³⁶ Così anche N. CARNIMEO, *op. cit.*, p. 245, secondo il quale: «La Convenzione di Montego Bay può costituire una solida base giuridica per la PSM, soprattutto per le finalità ambientali».

appartiene³⁷. Ovvero, tenendo conto della prospettiva evolutiva dello stesso. In altri termini, il sistema va verosimilmente accolto nella sua interezza, ivi incluso il meccanismo deputato per la sua interpretazione.

Come è noto, la Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare dispone di un proprio Tribunale, che è l'organo competente ad interpretarne le disposizioni. In tale ambito, la giurisprudenza del Tribunale costituisce il diritto vivente al quale fare riferimento per leggere la Convenzione ed attualizzare la stessa alle esigenze emerse successivamente alla sua negoziazione.

Il Tribunale del diritto del mare, già in diverse occasioni, aveva letto in maniera evolutiva gli obblighi discendenti dagli articoli 192 e 193 della Convenzione sul diritto del mare. Dette disposizioni, inserite all'interno della parte XII della Convenzione, dedicata, per l'appunto, alla conservazione dell'ambiente marino, sono state lette in modo da attribuire un rilievo prioritario, rispetto ad altri usi del mare, alla tutela dell'ambiente³⁸.

Così, ad esempio, nel caso *M/V Louisa*, il Tribunale ebbe a dichiarare l'art. 192 della Convenzione «imposes an obligation on States to protect and preserve the marine environment»³⁹. E ancora più chiaramente, in altra occasione, il Tribunale ha affermato che l'art. 193 della UNCLOS attribuisce il diritto agli Stati contraenti di sfruttare le risorse naturali, ma compatibilmente con il dovere di preservare l'ambiente marino⁴⁰.

³⁷ L'interpretazione evolutiva, anche se non è espressamente riconosciuta quale metodo autonomo nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, è ammessa nel diritto internazionale generale ed è sovente praticata da varie giurisdizioni internazionali (v. P. M. DUPUY, *Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The Law of Treaties. Beyond the Vienna Convention*, Oxford, 2011, p. 124 ss.; R. K. GARDINER, *Treaty Interpretation*, II ed., Oxford, 2015, spec. p. 251 ss.; L. ACCONCIAMESSA, *L'efficacia inter-temporale dell'interpretazione evolutiva dei trattati sui diritti umani*, in *RDI*, 2025, p. 429 ss.). Tale metodo è utilizzato con una certa frequenza dalla Corte internazionale di giustizia, spesso proprio per tenere conto delle sopravvenute esigenze ambientali (v. la sentenza 25 settembre 1997, Ungheria/Slovacchia - caso *Gabčíkovo-Nagymaros*). La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea vi ha fatto riferimento, seppure in maniera molto sintetica, allorché ha dovuto fare applicazione, all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, di fonti internazionali pattizie (v. Corte giust. 17 giugno 2010, C-31/09, *Bolbol*, punto 48).

³⁸ Già in un risalente arresto, in via esemplificativa, il Tribunale aveva attribuito rilievo preminente all'obbligo di conservazione delle risorse viventi, quale strumento per la conservazione dell'ambiente marino: «...the conservation of the living resources of the sea is an element in the protection and preservation of the marine environment» (*Southern Bluefin Tuna - New Zealand/Japan; Australia/Japan*), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, ITLOS Reports 1999, p. 295, par. 70).

³⁹ Caso *M/V "Louisa" (Saint Vincent and the Grenadines/Kingdom of Spain)*, Provisional Measures, Order of 23 December 2010, ITLOS Reports 2008-2010, p. 70, par. 76.

⁴⁰ *Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d'Ivoire)*, Provisional Measures, Order of 25 April

In questo contesto, poi, particolare rilievo occorre assegnare al parere reso dal Tribunale in materia di obblighi climatici. In detto parere, come è noto, il Tribunale ha considerato che gli Stati contraenti sono soggetti ad un'obbligazione di *due diligence* di ridurre le fonti di inquinamento antropiche al fine di raggiungere l'obiettivo, fissato dall'Accordo di Parigi, del contenimento dell'aumento della temperatura terrestre entro 1,5 gradi⁴¹.

Da ultimo, la stessa Corte internazionale di giustizia, nel parere sugli obblighi climatici degli Stati, ha affermato che gli Stati contraenti della Convenzione sul diritto del mare hanno «an obligation to adopt measures to protect and preserve the marine environment, including from the adverse effects of climate change»⁴². Secondo la Corte, infatti, tale obbligo discende direttamente dall'art. 194 della Convenzione UNCLOS di preservare l'ambiente marino: si tratta, quindi, di un obbligo di condotta, ma che gli Stati devono perseguire con tutti i mezzi a loro disposizione e che tale obbligo è stringente.

Nel corso di quest'anno, infine, l'Unione europea e diversi Stati membri hanno, poi, ratificato la Convenzione BBNJ (Biodiversity Beyond National Jurisdiction), che ha come scopo prevalente la conservazione della biodiversità e dell'ambiente marino nell'alto mare⁴³. Sotto questo profilo, la Convenzione

2015, ITLOS Reports 2015, p. 160, par. 70: «article 193 of the Convention provides that States have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and it also states that this right is to be exercised 'in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment'».

⁴¹ International Tribunal of the Sea, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, caso n. 31, 21 maggio 2024, spec. par. 241: «Best available science informs that anthropogenic GHG emissions pose a high risk in terms of foreseeability and severity of harm to the marine environment. As noted above [...], the IPCC, in its 2023 Synthesis Report, concludes that "[r]isks and projected adverse impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming [...]" (2023 Synthesis Report, p. 14). There is also broad agreement within the scientific community that if global temperature increases exceed 1.5°C, severe consequences for the marine environment would ensue. In light of such information, the Tribunal considers that the standard of due diligence States must exercise in relation to marine pollution from anthropogenic GHG emissions needs to be stringent. However, its implementation may vary according to States' capabilities and available resources. Such implementation requires a State with greater capabilities and sufficient resources to do more than a State not so well placed. Nonetheless, implementing the obligation of due diligence requires even the latter State to do whatever it can in accordance with its capabilities and available resources to prevent, reduce and control marine pollution from anthropogenic GHG emissions».

⁴² Corte internazionale di giustizia, parere 23 luglio 2025, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, spec. par. 247-249.

⁴³ Per l'Unione europea v. la decisione (UE) 2024/1830 del Consiglio, del 17 giugno 2024, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo, nel quadro della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, relativo alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità marina delle zone non soggette a giurisdizione nazionale. Oltre all'Unione, hanno depositato il proprio strumento di ratifica dodici Stati membri (tra i quali

costituisce un completamento della stessa Convenzione UNCLOS, nella misura in cui mira a fornire una regolamentazione di aspetti non disciplinati dalla Convenzione di Montego Bay. La Convenzione BBNJ ha appena conseguito il numero di ratifiche necessarie ed è pertanto prossima ad entrare in vigore⁴⁴. In questo contesto, la stessa decisione dell'Unione europea di parteciparvi rende manifesto l'interesse del legislatore sovranazionale e delle istituzioni europee di adottare strumenti effettivi di protezione della biodiversità e, ove possibile, di agire quale attore sul piano delle relazioni internazionali per promuovere i predetti valori⁴⁵.

A questo punto possiamo trarre le fila del discorso. Nonostante il fatto che l'elencazione degli obiettivi da perseguire attraverso la pianificazione spaziale marittima sia formulato in maniera apparentemente neutrale, ponendo sullo stesso piano tanto gli obiettivi economici, quanto quelli sociali e quelli ambientali, diversi elementi testuali e sistematici inducono a concludere che la tutela dell'ambiente marino debba assumere carattere di priorità nel contesto dell'attività di pianificazione. Militano, infatti, in tal senso, la base giuridica adottata, l'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale e, infine, la stessa interpretazione evolutiva del testo internazionale che costituisce la cornice all'interno della quale si deve localizzare qualunque attività pianificatoria degli Stati membri, ovvero la Convenzione UNCLOS. Tutti questi indizi ci

manca tuttora l'Italia). La Commissione europea, nel frattempo, ha presentato una proposta di direttiva con lo scopo di dare attuazione alla Convenzione BBNJ nell'ordinamento dell'Unione europea (COM(2025) 173 final, Bruxelles, 24.4.2025).

⁴⁴ La Convenzione è aperta alla firma fino al 20 settembre 2025. Essa entrerà in vigore il 120° giorno successivo al deposito del sessantesimo strumento di ratifica: la sessantesima ratifica è stata quella del Marocco, che è avvenuta in data 19 settembre 2025. Attualmente le ratifiche sono settantacinque (per l'aggiornamento costante dello stato delle ratifiche v. il sito: https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?chapter=21&clang=_en&mtmsg_no=XXI-10&src=TREATY).

⁴⁵ Non ci sembra, tuttavia, che possano assumere autonomo rilievo, nella definizione dei piani nazionali predisposti ai sensi della direttiva 2014/89, anche i principi enunciati dalla Convenzione BBNJ. Questa conclusione si impone per una serie di ragioni. In primo luogo, perché non tutti gli Stati membri l'hanno ratificata e, in linea di principio, sembra da escludere che tutte le disposizioni di detto strumento corrispondano all'assetto del diritto consuetudinario in materia: la Convenzione, pertanto, ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE, produrrà effetto solo sul piano dell'ordinamento dell'Unione europea, nei limiti delle competenze attribuite. In secondo luogo, perché la stessa attività pianificatoria ha ad oggetto le aree che sono soggette alla giurisdizione di uno Stato membro (art. 2, par. 1, dir. 89/2014). La Convenzione BBNJ, al contrario, si occupa esclusivamente della conservazione della biodiversità e dell'ambiente marino nell'alto mare (art. 2 della Convenzione). In dottrina v. gli scritti raccolti nel volume a cura di G. M. FARNELLI, *Biodiversità e mare: il traguardo dell'Accordo BBNJ*, Bologna, 2024; M. BUCCARELLA, *Il Trattato sull'alto mare e l'impegno della comunità internazionale e dell'Unione europea per l'emergenza oceani. Dal mare liberum al mare nostrum?*, in *politica.eu*, 2024, p. 279 ss.

spingono a considerare la tutela ambientale in maniera privilegiata nel contesto dell'attività di pianificazione dello spazio marittimo, nel senso che la stessa costituisce una sorta di obiettivo trasversale ovvero di portata tale da caratterizzare qualunque uso alternativi del mare. Sia per ragioni giuridiche, ma anche, in definitiva, per ragioni empiriche: perché solo la conservazione del mare in buono stato consente di sfruttare lo specchio d'acqua anche ad altre finalità - quali la pesca, l'acquacoltura e le attività turistico-ricreative - e di sviluppare l'economia ed il benessere delle popolazioni situate lungo le coste o in stretto collegamento con le stesse.

Tra i vari obiettivi ambientali, sono poi soprattutto gli obiettivi della lotta al cambiamento climatico e quelli della conservazione della biodiversità che assumono carattere prevalente. Anche se tali finalità non emergono chiaramente dalla formulazione della direttiva, la stessa evoluzione dell'ordinamento sovranazionale e delle fonti internazionali rilevanti, impongono all'interprete di leggere gli obblighi discendenti dalla direttiva del 2014 alla luce di un'interpretazione evolutiva e della crescente attenzione del diritto internazionale ed europeo verso gli obiettivi della conservazione della biodiversità e della lotta al cambiamento climatico⁴⁶.

Ovviamente, la prevalenza di detti obiettivi non implica che questi debbano costantemente prevalere a scapito di tutti gli altri usi alternativi del mare. Molto più semplicemente, la lettura ermeneutica proposta implica che questi due obiettivi presentino una sorta di valenza orizzontale; ovvero che gli stessi debbano essere comunque tenuti presenti, anche quando si perseguono obiettivi economici e sociali. In altri termini, che ogni qual volta le autorità propendano per un uso spaziale e temporale di segno prevalentemente economico, debbano necessariamente valutare l'impatto che queste producono sulla conservazione della biodiversità e sul cambiamento climatico e, nei limiti del possibile, fare quanto in loro potere per attenuare tale impatto.

Ciò posto, possiamo passare a vedere quale è stata l'attuazione della direttiva da parte dell'Italia.

4. *L'attuazione della direttiva in Italia*

Se quanto abbiamo detto nel precedente paragrafo è corretto, è agevole constatare che l'attuazione da parte dell'Italia, non sembra avere tenuto sempre in debita considerazione le esigenze ambientali. Più precisamente, la tutela

⁴⁶ Giustamente si parla, a tale proposito, di "climatizzazione" del diritto internazionale (v. O. FERACI, *Contenzioso climatico e diritto internazionale privato dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 22 s.).

dell'ambiente è ovviamente presente; ma questa, nell'attuazione italiana, non assume quella caratura trasversale che dovrebbe caratterizzare tutte le politiche che incidono sullo sfruttamento del mare e che, conseguentemente, rientrano nel complesso delle attività pianificatoria. La protezione dell'ambiente marino è, infatti, considerata alla stregua di uno degli obiettivi della pianificazione, ma apparentemente non si pone in posizione sovraordinata rispetto agli altri.

Come si è rilevato, l'Italia ha dato attuazione alla direttiva in più riprese. Innanzitutto, il primo recepimento della direttiva avvenne con il d.lgs. 201/2016. In detta occasione, il legislatore designò quale Autorità competente il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al quale vennero affidati una pluralità di compiti, che spaziavano dalla ricognizione dello stato iniziale dei mari, all'invio dei piani di gestione alla Commissione europea e agli altri Stati membri, ai contatti con il Parlamento nazionale. Inoltre, con il medesimo provvedimento legislativo venne istituito il Tavolo interministeriale di coordinamento, composto da rappresentanti provenienti dalle amministrazioni centrali coinvolte e dalla Conferenza delle Regioni, che si doveva occupare di elaborare le linee guida, necessarie per orientare le amministrazioni nell'individuazione degli interessi perseguibili e nella predisposizione dei piani.

Il decreto legislativo del 2016, al riguardo, poneva in adeguato rilievo gli interessi ambientali, i quali si presentavano, correttamente, come un obiettivo trasversale. L'art. 4, del d.lgs. 201/2016, infatti, prevedeva espressamente che: «La pianificazione dello spazio marittimo 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 coesistenza delle pertinenti attività e dei pertinenti usi». Quindi detta disposizione, sulla falsariga della direttiva, correttamente poneva lo sviluppo sostenibile e la resilienza al cambiamento climatico, quali obiettivi da perseguire congiuntamente agli altri usi del mare.

Tale approccio era tuttavia smentito da altra disposizione, che, al contrario non prevedeva alcuna specifica attenzione per la tutela dell'ambiente marino: nella specie, l'art. 6, primo comma, del d.lgs. 201/2016 conteneva un lungo elenco di attività - che comprendevano la pesca, l'acquacoltura, i trasporti, le infrastrutture, l'estrazione di materie prime - rispetto alle quali, come unico strumento di tutela ambientale, si prevedeva l'istituzione dei «siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette».

In altri termini, mancava, nello stesso strumento legislativo, la previsione di attività dirette specificamente alla tutela dell'ambiente marino. Si assiste

piuttosto ad un vero e proprio rovesciamento di prospettiva rispetto all'impostazione desumibile dalla direttiva. Il legislatore nazionale si preoccupa, infatti, di stabilire quali siano le attività che risultano più vantaggiose per lo sfruttamento economico del mare, ponendo la tutela dell'ambiente marino solo alla stregua di uno degli elementi da prendere in considerazione, ma quasi in un momento successivo rispetto all'individuazione dell'uso prioritario di un dato tratto di mare.

Le linee guida del 2017 seguono, in definitiva, il medesimo approccio. Le linee guida, di fatto, non contengono un ordine di priorità degli interessi coinvolti.

Il punto 3 delle linee guida, infatti poneva, sullo stesso piano, interessi estremamente eterogenei, nell'ambito dei quali, quelli ambientali, apparivano chiaramente recessivi, sia per collocazione all'interno della lista, sia per mancanza di specificità rispetto agli obiettivi economici.

Si può, infatti, leggere in questa disposizione 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 [...];
- b) aumenti la fiducia per investimenti in infrastrutture e in altre attività economiche [...]. 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 [...];
- d) promuova un'effettiva cooperazione transfrontaliera;
- e) accresca la coerenza tra la pianificazione dello spazio marino e terrestre [...];
- 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 [...];
- j) promuova la qualità progettuale degli interventi di ampliamento e/o adeguamento delle aree portuali [...];
- 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 paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità [...]»⁴⁷.

In sintesi, la tutela dell'ambiente appare solo in ottava posizione, insieme ad una serie alquanto eterogenea di interessi, in genere connotati da finalità prevalentemente economiche. A ciò si aggiunga che gli interessi ambientali sono presi in considerazione, dal legislatore, nel loro insieme, senza attribuire alcuna prevalenza a quelli climatici e di conservazione della biodiversità.

Tale assetto, un po' confusionario, diretto a non porre effettivamente in luce le esigenze dello sviluppo sostenibile, della lotta al cambiamento climatico e della conservazione della biodiversità, appare in realtà parzialmente superato nei singoli piani. In relazione a tale aspetto, i piani affermano chiaramente che vi sono alcuni obiettivi a carattere trasversale e sovraordinati rispetto agli altri: tali sarebbero, per l'appunto, lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali⁴⁸. Tuttavia, al di là di questa affermazione di principio, i singoli piani di gestione delle tre macroaree italiane, non sembrano offrire soluzioni concrete, direttamente intese a tutelare l'ambiente.

A dimostrazione di tale assunto, dobbiamo ora procedere a valutare la rilevanza degli obiettivi ambientali all'interno dei singoli piani di gestione degli spazi marini.

5. Segue: *le considerazioni ambientali nei piani di gestione delle aree marittime italiane*

Come si è riferito nell'introduzione, con il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 25 settembre 2024, sono stati approvati i piani di gestione delle tre aree marine italiane. Queste si identificano, rispettivamente, nell'area tirrenica, in quella ionica e, infine in quella adriatica.

Dal punto di vista della delimitazione territoriale vale la pena di porre in luce come l'Italia abbia scelto di ricomprendere nell'attività pianificatoria, oltre

⁴⁷ Corsivo aggiunto.

⁴⁸ «Le tematiche “Sviluppo sostenibile”, “Protezione ambiente e risorse naturali” e “Paesaggio e patrimonio culturale” rappresentano principi trasversali e sovraordinati a tutti gli obiettivi di Piano. Le tematiche “Protezione ambiente e risorse naturali” e “Paesaggio e patrimonio culturale” vengono considerate anche come specifici usi del mare ed in tal senso utilizzate nella Fase 4 di pianificazione» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani - Area Marittima “Adriatico”, Capitolo 5 – Fase 3, p. 6).

ovviamente al mare territoriale, anche la zona archeologica, la zona economica esclusiva e delle zone di protezione ecologica⁴⁹.

La zona archeologica è un tratto di mare di 24 miglia marine, coincidente con la zona contigua, all'interno della quale lo Stato costiero può esercitare poteri di pubblica sicurezza per la prevenzione del contrabbando di beni appartenenti al patrimonio storico, artistico, culturale ed eventualmente agire per il loro recupero⁵⁰.

L'Italia ha poi incluso, nei piani di gestione approvati, anche la zona economica esclusiva, istituita con l. 14/2001, anche se non ha ancora concluso gli opportuni accordi con tutti i paesi confinanti nel Mediterraneo⁵¹. In questo contesto, ovviamente, i piani di gestione italiani vincolano le autorità amministrative nostrane, ma non possono chiaramente produrre effetti giuridici

⁴⁹ Nei piani approvati con il DM 237/2024, l'Italia si occupa anche della gestione del patrimonio culturale subacqueo. In maniera, tuttavia, dissonante rispetto all'assetto realizzato con il DM 237/2024, è attualmente in discussione davanti al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione della c.d. "dimensione subacquea". Si tratta, per la verità, di una scelta alquanto criticabile, dal momento che tale zona non corrisponde ad alcuna delle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (v. in dottrina I. CARACCILO, "Dimensione subacquea" nel DDL n. 1462 e Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, in corso di pubblicazione in *Club atlantico di Napoli, La dimensione subacquea*, Napoli, 2025).

⁵⁰ La zona archeologica (definizione utilizzata per la prima volta dal prof. Tullio Treves, nel corso dei lavori di stesura della Convenzione di Montego Bay: *La nona sessione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, p. 63 ss.), discenderebbe dal combinato disposto dell'art. 33 della Convenzione sul diritto del mare (il quale prevede, per l'appunto, l'istituzione della zona contigua) e dell'art. 303, par. 2, che consente allo Stato di costiero di esercitare talune prerogative a tutela del proprio patrimonio culturale. V. M. J. AZNAR, *The Contiguous Zone as an Archaeological Maritime Zone*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2014, p. 1 ss.; M. R. CALAMITA, *La Convenzione UNESCO del 2001 sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, in E. BARONCINI (a cura di), *Il diritto internazionale e la protezione del patrimonio culturale mondiale*, Bologna, 2019, p. 157 ss., spec. p. 164; U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui. Parti speciali*, Torino, III ed., 2020, p. 237 ss.; C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 302.

⁵¹ La necessità di concludere siffatti accordi di reciproca delimitazione, alla luce del carattere semichiuso del Mediterraneo, discende dagli articoli 74, 123 e 300 della UNCLOS, i quali prevedono che «gli Stati rivieraschi debbano risolvere in buona fede — eventualmente tramite organizzazioni internazionali regionali — i problemi di delimitazione tra le rispettive zone economiche esclusive, assumendo un approccio cooperativo e di reciproca comprensione» (v. A. LEANDRO, *Verso una zona economica esclusiva italiana*, in *RDI*, 2021, p. 1081 ss., spec. p. 1084; G. CATALDI, *La legge che autorizza la creazione di una ZEE italiana*, in A. CALIGIURI, I. PAPANICOLOPULU, L. SCHIANO DI PEPE, R. VIRZO (a cura di), *Italia e diritto del mare*, Napoli, 2023, p. 65 ss.).

per gli Stati terzi confinanti o frontisti che si trovino ad una distanza inferiore del limite massimo delle rispettive zone economiche esclusive⁵².

Infine, l'Italia ha istituito delle zone di protezione ecologica, che si estendono oltre il limite del mare territoriale, che sono dedicate soprattutto alla protezione dall'inquinamento⁵³.

Per quanto concerne, più specificamente la struttura dei piani, questi si articolano in sei "fasi". Nella prima di queste vi è una sorta di mappatura delle zone marine e delle caratteristiche morfologiche delle stesse; nella seconda i piani provvedono all'analisi dell'interazione fra usi del mare e impatti che queste determinano sulle componenti ambientali; nella terza è stata effettuata la definizione degli obiettivi strategici⁵⁴. Nella quarta fase, i piani entrano nel vivo ed individuano le sub zone – all'interno di ciascuna delle tre macroaree nelle quali si suddividono i piani – per l'esercizio delle singole attività. Nella quinta fase, si prevede il monitoraggio dell'attuazione del piano. Infine, nella sesta e conclusiva fase, si stabiliscono le misure per il consolidamento, l'attuazione e l'aggiornamento dei Piani.

Fin dalla prima fase, ovvero quella della mappatura, i piani di gestione degli spazi marini prendono indubbiamente atto dei problemi indotti dal cambiamento climatico. In via esemplificativa, nel piano di gestione del Mare

⁵² M. ROVERSI MONACO, *op. cit.*, p. 97. L'Italia, finora, ha concluso un accordo di delimitazione con la Grecia, in data 9 giugno 2020 (reso esecutivo con l. 1° giugno 2021 n. 93, G.U. 24 giugno 2021 n. 149, p. 1 ss.) e con la Croazia (legge 15 maggio 2023, n. 62, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Croazia sulla delimitazione delle zone economiche esclusive, fatto a Roma il 24 maggio 2022, in G.U., n. 129 del 5 giugno 2023). In dottrina v. I. PAPANICOLOPULU, *Prime osservazioni sull'accordo di delimitazione tra Grecia e Italia del 9 giugno 2020*, *SIDIBlog*, 18 giugno 2020; F. CAFFIO, *Quali confini per la nostra zona economica esclusiva*, in A. LEANDRO (a cura di), *La zona economica esclusiva italiana: ragioni, ambito, delimitazioni e sfide*, Bari, 2021, p. 75 ss.; M. MANCINI, *The Agreement between Greece and Italy on the Delimitation of Their Respective Maritime Zones: an Italian Perspective*, in *IYIL*, 2020, p. 283 ss.

⁵³ «In conformità a quanto previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite del diritto del mare nonché dall'accordo di applicazione della Parte XI della convenzione stessa fatto a New York il 29 luglio 1994, è stata promulgata la Legge 8 febbraio 2006, n. 61 (pubblicata sulla G.U. n. 52 del 03.03.2006) che ha previsto la istituzione di "Zone di Protezione Ecologica", oltre le 24 miglia marine dalle linee di base del mare territoriale italiano» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 3 – Fase 1, p. 11). La possibilità di estensione al di là del mare territoriale dipende da accordi conclusi con i paesi confinanti e/o frontisti.

⁵⁴ Per la precisione la terza fase è dedicata alla «definizione di obiettivi strategici e di una Visione che li esprima in modo integrato e proiettato verso il futuro è uno dei passaggi fondamentali del processo di costruzione dei Piani dello Spazio Marittimo (PSM) delle tre Aree Marittime. La Visione rappresenta allo stesso tempo la sintesi degli obiettivi strategici di Piano e una dichiarazione di riferimento per definire in maniera più puntuale gli obiettivi stessi che con il loro conseguimento consentono attuare la Visione» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 5 – Fase 3, p. 5).

Adriatico – che, a causa della sua struttura morfologica chiusa, si presenta come maggiormente sensibile all’aumento della temperatura – si mette in rilievo che i fenomeni di inondazione e di aumento del livello del mare sono strettamente collegati ai cambiamenti climatici. Si può infatti leggere che: «(l)e caratteristiche morfologiche, idrodinamiche, geodinamiche e la pressione antropica delle piane costiere fanno di questi ambienti zone molto vulnerabili agli effetti delle mareggiate e dell’innalzamento del livello del mare legato cambiamenti climatici in atto. I sistemi litoranei, infatti, nell’ultimo secolo sono stati oggetto di un’intensa urbanizzazione che, oltre ad elevare il livello di vulnerabilità in queste aree, ha anche determinato l’abbattimento di ampi settori di dune costiere unico baluardo naturale all’ingressione marina. [...] Stante gli attuali valori di innalzamento del livello del mare a livello globale, che registrano un’accelerazione allarmante, pari a 3,4 mm l’anno solo negli ultimi due decenni, si sottolinea che, se non ci sarà un drastico cambio di rotta nelle emissioni dei gas a effetto serra, l’aumento atteso del livello del mare entro il 2100 modificherà irreversibilmente la morfologia attuale del territorio italiano, con una previsione di allagamento fino a 5.500 km² di pianura costiera, dove si concentra oltre la metà della popolazione italiana [...]. L’arretramento delle coste è forse il rischio costiero più monitorato, soprattutto per l’impatto che esso comporta all’economia turistica. L’erosione dei litorali, infatti, determina la riduzione degli spazi adibiti ad attività balneari e ricreative che, in alcune aree come lungo la costiera romagnola, rappresentano un contributo importato al PIL della regione»⁵⁵.

A leggere tali affermazioni, sembra agevole rilevare come anche la mappatura condotta nell’ambito della c.d. fase 1 della pianificazione, risulti, per certi versi, deludente: essa sembra infatti anteporre lo sfruttamento economico alla tutela dell’ambiente in sé, laddove afferma in maniera netta che l’arretramento delle coste apporterà un danno sensibile alle attività ricreative che si svolgono lungo le coste. Tanto è vero che, a fronte dei fenomeni di erosione della costa indotti dal cambiamento climatico, i piani propongono eminentemente delle misure di adattamento, come la creazione artificiale di scogliere ovvero degli apporti di sedimenti di spiagge sottomarine per recuperare il terreno portato via dalle mareggiate⁵⁶, mentre sono assai laconici riguardo alle eventuali attività di mitigazione⁵⁷.

⁵⁵ I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima “Adriatico”, Capitolo 3 – Fase 1, p. 38-41.

⁵⁶ I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima “Adriatico”, Capitolo 3 – Fase 1, rispettivamente, pp. 47 e 45.

⁵⁷ Mentre la “mitigazione” implica un intervento sulle cause che inducono il cambiamento climatico, l’“adattamento” richiede un intervento degli Stati per cercare di contenere gli effetti

Con riferimento alla fase due, dedicata all'individuazione degli usi specificamente praticabili in determinate tratte di mare, i piani individuano dodici diverse tipologie di attività, che comprendono, i trasporti marittimi, il turismo costiero, la produzione di energia elettrica, l'allocazione di cavi sottomarini, l'acquacoltura, la pesca, la protezione dell'ambiente attraverso la creazione di aree marine protette, la creazione di energia attraverso fonti alternative; la ricerca scientifica⁵⁸.

Come è agevole rilevare, sulla base dell'elenco ora riportato, non vi sono previsioni specificamente dedicate alla tutela dell'ambiente ed in particolare della biodiversità. L'unica previsione è l'individuazione di determinate zone – le Aree Marine Protette – nelle quali determinate attività (pesca a strascico, trasporti, estrazione di idrocarburi, inquinamento da rifiuti plastici, inquinamento sonoro o luminoso) non possono avere luogo a causa della diffusione o della riproduzione di determinate specie.

D'altro canto, si tratta di un obiettivo già stabilito a livello sovranazionale, dal momento che già fonti europee e internazionali, sia di *soft law*, sia

nocivi indotti dall'aumento della temperatura. In altri termini, se la mitigazione richiede un'azione di carattere preventivo, l'adattamento presuppone eminentemente un intervento di tipo "successivo", allorché le conseguenze del cambiamento climatico vengono avvertite. La distinzione tra mitigazione e adattamento era estremamente vaga ed indeterminata nel precedente Accordo di Kyoto, del 1997. In passato, infatti, l'attenzione del legislatore internazionale era focalizzata soprattutto sulle attività di mitigazione ovvero su quelle dirette a prevenire l'incremento della temperatura. Man mano che si constatava il fallimento dei sistemi di cooperazione internazionale posti in essere per contenere l'aumento della temperatura, l'attenzione dei redattori dei trattati sul clima si è progressivamente focalizzata anche sulle misure di adattamento. Al riguardo l'Accordo di Parigi è molto chiaro circa la necessaria coesistenza di due tipologie di misure (mitigazione e adattamento). Queste sono, infatti, previste in due disposizioni diverse (rispettivamente: art. 4, per la mitigazione; art. 7, per l'adattamento) e sono, pertanto, oggetto di obblighi di natura diversa. Su tale evoluzione normativa v. G. G. NUCERA, *Le misure di adattamento al cambiamento climatico tra obblighi internazionali e tutela dei diritti umani*, Torino, 2023, p. 125 ss. e p. 168 ss.

⁵⁸ In relazione a ciascuna tipologia di uso degli spazi marini, i redattori dei piani mirano ad individuare le coppie di usi compatibili, sia in funzione spaziale, sia in funzione di una ripartizione temporale: «Sono altresì individuate molteplici coppie di usi semi-compatibili, ovvero di usi che possono occupare lo stesso spazio marino senza creare significative interferenze o senza imporre reciproche limitazioni, anche in considerazione di misure spaziali e/o temporali. È il caso, ad esempio, del settore dei trasporti marittimi, semi-compatibile con le attività di pesca (sia pesca artigianale che pesca attuata mediante reti da traino) in quanto entrambe le attività hanno carattere mobile e l'interferenza è dunque limitata nel tempo. Semi-compatibili possono essere anche due usi, tra i quali si sviluppano sia forme di sinergia che di conflitto. Ancora considerando il settore dei trasporti marittimi, si considera ad esempio semi-compatibilità con in turismo in quanto la presenza di un terminal crocieristico favorisce il turismo costiero e marittimo di quella regione portando un gran numero di visitatori, ma si possono creare delle conflittualità in termini di congestione del traffico e sovrapposizione con le infrastrutture turistiche» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 4 – Fase 2, p. 8).

vincolanti, prevedono la costituzione di aree protette per il 30% della superficie marittima⁵⁹. È difficile affermare, in astratto, se questa sia una misura sufficiente anche per tutelare la biodiversità e la neutralità climatica. Certamente sorprende che sia l'unico strumento specificamente previsto dal legislatore e che lo stesso sia collocato in una posizione piuttosto recessiva (è il nono obiettivo su dodici)⁶⁰. Inoltre, tali zone non vengono individuate nell'ambito dei piani predisposti: talune di queste sono già esistenti, mentre per le altre dovrà essere costituita un'apposita commissione di studio per procedere alla loro localizzazione⁶¹.

Veniamo ora agli aspetti specificamente dedicati al raggiungimento degli obiettivi della conservazione della biodiversità e del conseguimento della neutralità climatica. Sul punto, è opportuno distinguere le previsioni dei piani in materia di energia da quelle specificamente dedicate alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Per quanto concerne la transizione energetica, i piani di gestione degli spazi marini identificano chiaramente le aree destinate all'estrazione delle materie prime, quali gas e risorse naturali. Tuttavia, a ciò provvedono in maniera indiretta, attraverso il rinvio ai piani specifici, i quali provvedono alla mappatura delle piattaforme esistenti per l'estrazione delle fonti fossili e all'istituzione delle nuove⁶².

In questo modo, l'attività di pianificazione dello spazio marittimo ha finito, sotto questo profilo, per non assolvere alla funzione per la quale essa era previsto: quella di costituire una sorta di "superpiano", all'interno del quale dovevano trovare spazio tutte le ulteriori attività gestorie. Al contrario, è lo stesso piano che rinvia, a propria volta, ad altri strumenti per il suo stesso completamento.

⁵⁹ V. i riferimenti *supra*, nota 28.

⁶⁰ In senso critico, rispetto ad un'attuazione tardiva ed in definitiva non idonea a conseguire il risultato della protezione del 30% della superficie marittima, v. N. CARNIMEO, *op. cit.*, p. 297 ss.

⁶¹ Così, ad esempio, in relazione alle acque antistanti il Veneto, il piano prevede l'«Attivazione di un gruppo di lavoro regionale per l'identificazione di aree potenzialmente idonee al raggiungimento del target del 30% di aree soggette a misure di protezione (Strategia Europea per la Biodiversità) – di cui un terzo (10%) da sottoporre a stretta protezione – con particolare riferimento a potenziali aree dove istituire altre efficaci misure spaziali di protezione/conservazione della biodiversità (OECMs) differenti dalle aree protette» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 6 – Fase 4, p. 224, in relazione all'obiettivo "Raggiungere e mantenere gli obiettivi ambientali derivanti dalla direttiva quadro della strategia marina (MSFD) e dalla direttiva acque – Area A2 - Veneto (Dir. 2000/60/CE)").

⁶² Si tratta nella specie, del Piano Per La Transizione Energetica Sostenibile Delle Aree Idonee (PITESAI), redatto ai sensi dell'art. 11-ter della Legge 11 febbraio 2019, n. 12. Il Piano ha il fine di individuare un quadro definito di riferimento delle aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale, volto a valorizzare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse.

La medesima tecnica viene, d'altro canto, seguita anche per lo sfruttamento del mare per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Al riguardo, infatti, il piano rinvia ad ulteriori valutazioni, tanto la creazione dei parchi eolici off-shore⁶³, quanto il riuso delle piattaforme estrattive dismesse a seguito dell'esaurimento dei relativi giacimenti petroliferi⁶⁴, per la produzione di energie rinnovabili⁶⁵.

Con riferimento, infine, alla lotta ai cambiamenti climatici, non risulta chiara l'interrelazione tra tale obiettivo e gli strumenti per perseguirla. Il punto, tuttavia, è che dopo avere riconosciuto che la lotta al cambiamento climatico costituisce un obiettivo di carattere generale, da perseguire a livello nazionale, di fatto, nei piani ora approvati, si rinvia ad altre fasi⁶⁶, non ancora ben definite

⁶³ I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 3 – Fase 1, p. 64 s.: «Sulla base di quanto previsto dal PNIEC inviato alla CE nel luglio 2023, su cui attualmente è in corso una nuova consultazione ed una presumibile revisione, l'Italia intende perseguire un obiettivo di copertura, nel 2030, del 40% del consumo finale lordo di energia, stimato in 100 Mtep al 2030, da fonti rinnovabili (PNIEC, 2023). Questo nelle more del recepimento della nuova direttiva (UE)2023/2413 sulle rinnovabili che stabilisce un obiettivo del 42.5% di energia da fonti rinnovabili al 2030, in linea con l'obiettivo del 45% proposto dalla CE nella Comunicazione REPower EU (COM (2022)230 final). Il PNIEC stabilisce un obiettivo di 2.1 GW di potenza installata al 2023, attraverso lo sviluppo dei settori della produzione di fonti rinnovabili di energia dal mare con particolare riferimento a moto ondoso, maree e correnti, solare. Tuttavia, ad oggi non esistono impianti attivi lungo le coste e nei mari italiani, ad eccezione dell'impianto situato nell'area immediatamente antistante il porto di Taranto [...]».

⁶⁴ «A tale proposito è stato promosso dal MIMIT uno studio per la valutazione dei potenziali delle risorse rinnovabili in mare nell'intorno delle piattaforme. Da questo studio ne deriva che i potenziali in mare da solare, eolico, onde e maree sono economicamente vantaggiosi se utilizzati per la compensazione della flessibilità della produzione da fonti rinnovabili e pertanto necessitano anche di un sistema di conversione, trasporto e stoccaggio» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 3 – Fase 1, p. 72).

⁶⁵ Evidentemente, nella consapevolezza dell'insufficienza di queste previsioni rispetto ad esigenze che si pongono come immediate, nell'ambito delle parti dedicate allo sviluppo economico delle aree marine, i piani di gestione degli spazi marini prevedono la creazione di linee di conduzione dell'energia elettrica internazionali. Tali sono almeno tre: l'Elettrodotto Italia-Slovenia EL-308; l'Elettrodotto Italia-Grecia; l'Elettrodotto Adriatic link [ndr.: ancora in fase di realizzazione] (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima "Adriatico", Capitolo 3 – Fase 1, p. 74)

⁶⁶ «In sinergia con le azioni previste dal Piano del Mare 2023-2025 verrà predisposto un Piano d'Azione per lo sviluppo sostenibile dell'economia del mare a livello nazionale, da attuare in coordinamento con l'attuazione dei Piani di Gestione dello Spazio Marittimo, al fine di fornire impulso strutturato allo sviluppo sostenibile dell'economia del mare italiana, a breve, medio e lungo termine. Il Piano d'azione viene sviluppato anche sulla base dei risultati dello studio sulla caratterizzazione socioeconomica e sulle tendenze evolutive dell'economia del mare. Tenendo conto delle previsioni e dell'attuazione del PNIEC, nonché delle indicazioni del Rapporto della "Commissione cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità sostenibili" (MIT, 2022), elaborare uno studio sull'impatto dei cambiamenti climatici sui Piani marittimi nazionali e sulle relative misure di adattamento da considerare in una valutazione di medio termine dei Piani PSM. Lo studio considererà un approccio multi-scala, valutando nell'analisi e nelle soluzioni

neppure dal punto di vista temporale, la realizzazione di uno studio circa gli impatti delle infrastrutture e dei trasporti sui cambiamenti climatici e affida tale compito ad un apposito gruppo di lavoro che comprenderà anche le regioni interessate⁶⁷.

In sintesi, nonostante il lungo percorso normativo, i piani ora approvati non integrano una pianificazione degli spazi marittimi esaustiva. Anzi, sul piano dell'individuazione degli strumenti concreti di tutela dell'ambiente marino, risultano non del tutto soddisfacenti. Essi si pongono quasi come fasi intermedie di un procedimento tuttora in essere, rispetto al quale dobbiamo ancora attendere gli esiti, per riuscire a valutare la piena efficacia e la rispondenza dello stesso agli obiettivi prefissati dal legislatore sovranazionale.

anche le dimensioni di area marittima, sub-area, area locale» (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima “Adriatico”, Capitolo 6 – Fase 4, p. 193, Misure di livello nazionale – in relazione allo Sviluppo sostenibile).

⁶⁷ «Costituire un Gruppo di lavoro tra le Regioni costiere finalizzato ad indentificare bisogni e strategie comuni per sfruttare appieno le opportunità che gli obiettivi del Green Deal Europeo offrono per lo sviluppo dei territori e delle aree marittime. Il Gruppo di lavoro vedrà anche la possibilità di lavorare per sottogruppi, uno per ciascuna area marittima, per focalizzare le necessarie specificità. Verranno affrontate le principali tematiche inerenti alla dimensione marino/marittima del Green Deal Europeo tra cui: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, protezione della biodiversità e restauro ambientale, pesca e acqua-coltura, economia circolare blu, disinquinamento del mare e della costa». (I Piani dello Spazio Marittimo italiani- Area Marittima “Adriatico”, Capitolo 6 – Fase 4, p. 194, Misure di livello nazionale – in relazione allo Sviluppo sostenibile).

ABSTRACT (ita)

Il lavoro analizza le principali linee direttrici della direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo e la successiva attuazione della stessa nell'ordinamento italiano. In particolare, l'autore ritiene che la direttiva debba essere letta, in maniera evolutiva, nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle norme internazionali di riferimento. La lettura di questi due sistemi normativi sembra indicare all'interprete la necessità di privilegiare la tutela ambientale, quale obiettivo trasversale che deve essere necessariamente tenuto presente nel complesso dell'attività di pianificazione dello spazio marittimo. L'attuazione che vi ha dato il legislatore italiano, dapprima con le linee guida nel 2017 e, successivamente, con il decreto ministeriale n. 237 del 25 settembre 2024, non sembra attribuire adeguato riscontro alle esigenze della tutela ambientale. Questa conclusione si impone per un duplice ordine di motivi. Innanzitutto, perché gli strumenti di attuazione inquadrano la tutela dell'ambiente nel novero degli obiettivi da perseguire, senza attribuire allo stesso un rilievo superiore rispetto alle altre finalità; dall'altro, perché ne rinviando l'effettivo conseguimento ad ulteriori studi e ad attività future.

ABSTRACT (eng)

The paper analyses the main aspects of Directive 2014/89/EU on maritime spatial planning and its implementation by the Italian legislator. In particular, the author believes that the directive should be read, according to evolutionary interpretation, in the context of the European Union legal system and to the relevant international provisions. These two legal orders seem to indicate to the interpreter the need to prioritise environmental protection as a cross-cutting objective that must necessarily be taken into account in all maritime spatial planning activities. The implementation of the directive by the Italian legislator, through Ministerial Decree No. 237 of 25 September 2024, does not seem to have adequately addressed the needs of environmental protection because, on the one hand, it relegates environmental protection to one of the objectives to be pursued, without attributing particular importance to it; and, on the other hand, it defers its pursuit to further studies and future activities.