



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

POLICY BRIEF

Pianificazione dello spazio marittimo e delle interazioni Terra-mare



La pianificazione dello spazio marittimo (MSP, "Maritime Spatial Planning") è un processo che comprende l'analisi e l'organizzazione delle attività umane nelle zone marine per il raggiungimento di obiettivi ecologici, economici e sociali. Secondo la Direttiva della Commissione Europea sulla MSP, gli stati costieri dell'Unione Europea (UE) sono obbligati a sviluppare piani nazionali per lo spazio marittimo entro il 31 marzo 2021 al più tardi. Questi piani devono soddisfare diversi requisiti, tra i quali considerare le interazioni di terraferma-mare (LSI, "Land-Sea Interactions"), con un approccio basato sugli ecosistemi, garantendo la coerenza tra la MSP e altri processi, e consentendo la cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri dell'UE.

La direttiva sulla MSP richiede che le LSI siano prese in considerazione per promuovere lo sviluppo e la gestione delle attività umane in mare in modo sostenibile e integrato. L'allineamento tra la pianificazione dello spazio marittimo e terrestre si dovrebbe raggiungere attraverso la coerenza delle politiche, dei piani e delle decisioni. Tuttavia, gli stakeholder impegnati nella MSP riscontrano sfide importanti nella comprensione e nel lavoro con le LSI.

Questo Policy Brief si propone di aiutare i pianificatori e i responsabili delle politiche a prendere decisioni ben informate quando lavorano con le LSI, nell'ambito della MSP, a livello regionale, nazionale e transfrontaliero. A questo scopo fornisce una possibile modalità per affrontare la complessità delle LSI all'interno della MSP.

MESSAGGI STRATEGICI FONDAMENTALI

- Una stretta integrazione della pianificazione dello spazio terrestre e marittimo, vale a dire un approccio di pianificazione territoriale "One Space", può contribuire a soddisfare i requisiti per l'interazione tra le aree stabiliti nella Direttiva MSP della Commissione Europea.
- L'approccio per lo studio delle interazioni Terra-mare proposto da ESPON consente la spazializzazione delle catene del valore delle attività marit-

time, che dimostrano che queste attività non solo possono avere impronte e impatti significativi sugli ambienti terrestri che si estendono oltre le comunità costiere locali, ma hanno anche una portata regionale, nazionale e internazionale.

- Questo modo di analizzare le LSI fornisce un approccio strutturato per identificare gli attori fondamentali all'interno della catena del valore che non sono necessariamente situati nella zona costiera. È importante poter coinvolgere tutte gli stakeholder nel processo di pianificazione.

1.

Le sfide per garantire la coerenza dei piani territoriali

La pianificazione dello spazio marittimo (MSP) è diventata un'area politica sempre più importante, con lo scopo di conciliare le diverse esigenze dello spazio marino. Ai sensi della Direttiva dell'UE sulla MSP (Unione Europea, 2014), gli Stati costieri dell'UE devono stabilire una copertura completa dei piani marittimi entro il 31 marzo 2021 e cooperare con gli Stati vicini su questi temi.

Molte azioni di sviluppo e di utilizzo dello spazio marino, hanno una componente o un impatto a terra. Questo è il motivo per cui la Direttiva MSP richiede che si tenga conto delle interazioni terra-mare (LSI) per promuovere lo sviluppo e la gestione delle attività umane in mare in modo sostenibile e integrato.

L'allineamento tra la pianificazione dello spazio marittimo e terrestre si dovrebbe raggiungere attraverso la coerenza di politiche, piani e decisioni. Tuttavia, gli stakeholder impegnati nella MSP affrontano sfide importanti nel dare un senso alle LSI. Per cominciare, ci sono numerosi fattori e politiche settoriali che influenzano lo sviluppo sia terrestre che marittimo.

Il tutto va considerato idealmente in un processo di pianificazione integrato.

Inoltre, la pianificazione terrestre e marittima è spesso suddivisa tra diversi dipartimenti e agenzie governative e riflette le caratteristiche di particolari contesti nazionali. Ciò si traduce in situazioni complesse di governance che sono ulteriormente complicate dall'esigenza di un coordinamento transfrontaliero, poiché le LSI sono il più delle volte di carattere transnazionale/transfrontaliero.

Le LSI variano poi a seconda della regione, in ognuna ci sono metodi diversi per esaminare l'interazione e l'influenza delle attività sulla terraferma con/sul sistema marino e sul mondo marittimo, e viceversa. Infine, nel processo di ideazione dei piani per lo spazio marittimo vi è un prezioso apprendimento istituzionale e di capacity building che rischia di essere perso nelle revisioni dei piani per gli avvicendamenti degli incarichi professionali. Ciò mette in luce che non può esistere un approccio europeo unico per analizzare le intricate relazioni tra terra e mare in materia di pianificazione marittima e/o territoriale.

2. Il contributo di ESPON alla risoluzione di queste sfide

Con questo Policy Brief, ESPON propone un possibile modo di affrontare la complessità delle interrelazioni terra-mare all'interno della MSP e mira a contribuire a migliorare i processi di pianificazione dello spazio (marittimo).

ESPON raccomanda un approccio alla pianificazione "One Space" in linea con la richiesta della direttiva MSP per la pianificazione integrata delle attività umane, sia a terra che in mare. Questo approccio garantisce che le attività marittime possano produrre una crescita sostenibile e che si possano gestire i conflitti sull'uso del mare.

La MSP può essere determinante nella definizione di tali disposizioni integrate di pianificazione e di buona governance. Inoltre, può favorire il ripristino degli ecosistemi marini degradati sostenendo un approccio di gestione degli ecosistemi, ripristino oggi ancora più importante in ragione dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione del rischio di catastrofi¹.

Il progetto ESaTDOR ("European seas and territorial development, opportunities and risks", Mari europei e sviluppo territoriale, opportunità e rischi) è stata la prima attività di ricerca ESPON incentrata sui mari europei e sulle interazioni terra-mare.

Esso ha identificato i modelli di utilizzo del mare, la tipologia delle regioni costiere e l'intensità delle interazioni terra-mare; ha analizzato le opportunità e i rischi di sviluppo tenendo conto delle problematiche relative alla sostenibilità e al cambiamento climatico ed ha studiato la relazione tra la pianificazione dello spazio terrestre e marittimo con la ricerca di pratiche ottimali per la governance marittima.

Il progetto ESPON MSP-LSI (Pianificazione spaziale marittima e interazioni terra-mare) ha ripreso le informazioni raccolte da ESaTDOR e ha posto l'accento sulle interazioni terra-mare e su come queste possono essere trattate durante l'elaborazione di piani sullo spazio marittimo.

I dati e le proposte presentati in questo Policy Brief derivano principalmente dal progetto ESPON MSP-LSI, che ha esaminato la ricerca e la pratica sulle LSI esistenti relative alla pianificazione marittima/terrestre come punto di partenza. Su questa base, il progetto ha sviluppato un possibile approccio per affrontare il rapporto tra terra e mare nella pianificazione territoriale. Questo approccio include:

- un quadro per considerare le LSI nella MSP;
- proposte di definizioni operative di LSI, zona costiera e zona centrale delle LSI;
- un metodo per un'indagine più dettagliata delle LSI, con un'attenzione particolare alla comprensione dei principali impatti socio-economici sul territorio dei principali settori marittimi.

L'approccio è stato testato in cinque casi studio pilota (Slovenia, Golfo di Danzica, costa e isole croate, costa olandese del Mare del Nord e baia della Pomerania) che coprono diversi contesti LSI e scale di analisi. Questo Policy Brief si propone di dare un supporto ai pianificatori e ai responsabili delle politiche a prendere decisioni ben informate quando lavorano con le LSI, nell'ambito della MSP, a livello regionale, nazionale e transfrontaliero. Può anche fornire informazioni al gruppo di esperti degli Stati membri dell'UE sulla MSP, nonché alla direzione generale degli Affari marittimi e della pesca o alla direzione generale dell'Ambiente come punti centrali per la Commissione Europea. Inoltre, questa pubblicazione può essere interessante per le regioni che operano a livello nazionale all'interno e intorno ai bacini marittimi, ad esempio nella Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM), e per i membri del Parlamento Europeo, in particolare l'Intergruppo SEARICA.

¹ Per ulteriori informazioni sulla gestione degli ecosistemi, sull'adattamento ai cambiamenti climatici e sulla gestione del rischio di catastrofi, consultare i progetti ESPON GRETA (Infrastrutture verdi: valorizzazione della biodiversità e servizi ecosistemici per lo sviluppo territoriale) ed ESPON TITAN (Impatti territoriali delle calamità naturali).

3.

Integrare MSP e pianificazione territoriale terrestre

Esperienze europee

Questa sezione esplora i meccanismi esistenti ed emergenti per integrare la MSP e la pianificazione territoriale terrestre, e il ruolo che hanno queste strategie nell'affrontare le LSI.

È importante riconoscere fin dall'inizio che la MSP è una delle tante condizioni quadro che determinano le attività di sviluppo sulla terraferma o in mare. Altri elementi politici essenziali, le decisioni di investimento del settore privato e il sostegno fornito a varie attività settoriali sono fattori critici che condizionano le opportunità di sviluppo e influenzano i rischi.

Tuttavia, la MSP può e deve avere un ruolo importante nel determinare le conseguenze territoriali delle LSI attraverso:

- quadri politici;
- gestione del territorio;
- buona governance.

Questi aspetti sono approfonditi nelle sezioni successive.

3.1. Quadri politici

Vi sono una serie di diverse politiche europee che influenzano lo spazio marino e quindi le interazioni terra-mare. Questi quadri politici si traducono in agende e priorità politiche nazionali, che variano

enormemente da luogo a luogo, a seconda delle opportunità e dei rischi. Ad esempio, il potenziale di energia eolica può essere sviluppato con efficacia nel nord Europa, mentre nel Mar Adriatico è limitato.

Per quanto riguarda il territorio, è importante ricordare che, nonostante le questioni comuni e le agende politiche a livello europeo, i sistemi di uso e di pianificazione sono rimasti di competenza nazionale. Essi riflettono la storia, le strutture amministrative e le priorità economiche, socio-culturali e politiche specifiche di quel Paese.

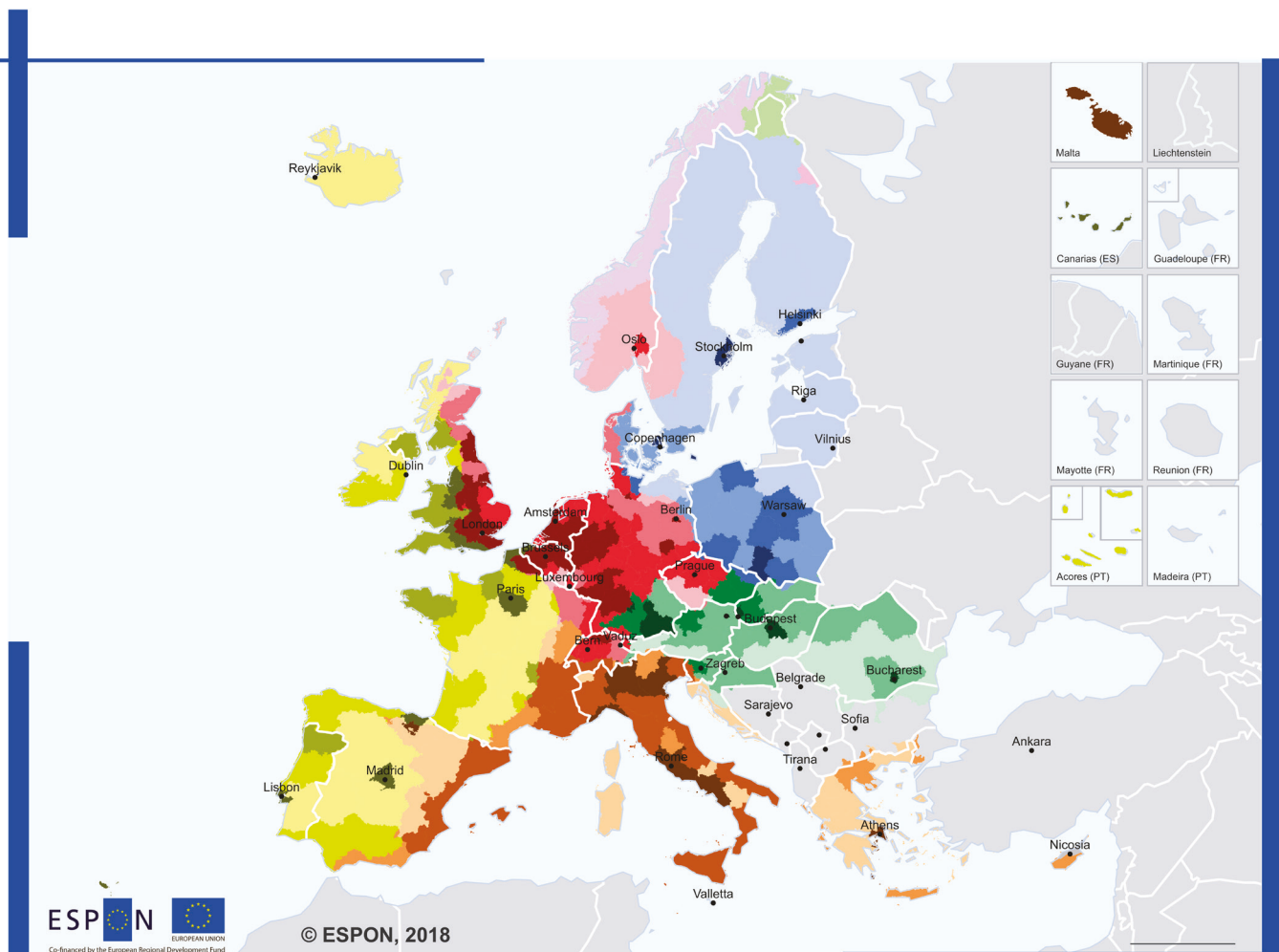
Anche per quanto riguarda il mare, il sistema di pianificazione rispecchia contesti nazionali. Pertanto, sebbene la MSP possa rimanere un obiettivo comune europeo, la sua forma e struttura sono specifiche per paese e in molti casi si sovrappongono a sistemi di pianificazione territoriale di norma più consolidati sull'uso del suolo.

Per aggiungere ulteriore complessità, le LSI variano fra regioni ed è rilevante considerarle anche nei paesi senza sbocco sul mare. Sebbene gran parte dell'interazione tra terra e mare avvenga sulle fasce costiere, la mappa 1 evidenzia come le LSI si estendono al di là del territorio europeo.

Anche le comunità, le imprese e i sistemi ecologici in queste zone traggono vantaggio e dipendono dall'oceano, dai mari e dalla costa. Pertanto, i pianificatori e gli stakeholder devono decidere, insieme e sotto la guida dei livelli governativi appropriati, cosa serve nel loro contesto specifico e quali temi LSI devono essere considerati nel loro lavoro.

Mappa 1

Densità di popolazione per regione NUTS 2 all'interno dei bacini idrografici marittimi nel 2017 (persone/km2)



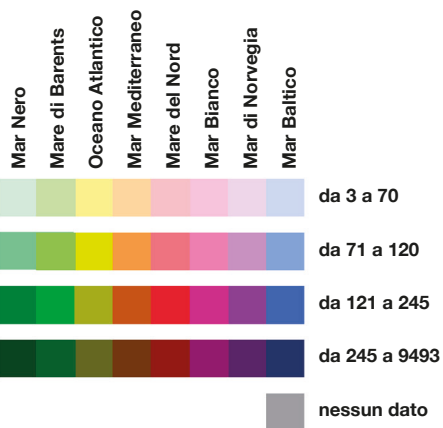
ESPON
Co-financed by the European Regional Development Fund

© ESPON, 2018

Livello territoriale: NUTS 2 (versione 2013)

Fonte: UMA, MSP-LSI, 2018

Origine dei dati: bacini idrici, UNEP; EUROSTAT, 2017.
cc UMS RIATE per i confini amministrativi



Lo sviluppo dei piani dello spazio marittimo offre l'opportunità di iniziare a pensare strategicamente alle implicazioni e alle priorità per il numero crescente di attività che hanno bisogno di spazio marittimo. Ciò è ancora più importante se si considera lo stato precario attuale dei mari europei a causa dell'estremo sfruttamento, dell'inquinamento e del cambiamento climatico (Agenzia europea dell'ambiente, 2019).

3.1.1. Il contesto normativo

In molte regioni europee esistono da tempo competenze legislative in materia di pianificazione terrestre, marittima e/o territoriale integrata. In Germania, ad esempio, i Länder sono responsabili della pianificazione fino ai limiti delle acque territoriali almeno dal 2001. Quindi, sebbene la direttiva MSP risalga al 2014, molti paesi hanno adottato leggi che la precedono.

Inoltre, spesso la normativa urbanistica sia terrestre che marittima considera il territorio nazionale come un tutto integrato; sebbene, al momento, vi sia ancora una tendenza a separare il dominio marittimo da quello terrestre. Certi paesi, invece, hanno già una legislazione che tratta queste due parti del territorio come un tutto integrato.

Laddove attualmente esiste una certa distinzione nella pianificazione di questi due regimi, vi è però una forte volontà ad integrare questi due ambiti come parte di un unico insieme territoriale.

CASO STUDIO 1

Cooperazione transfrontaliera nella baia di Pomerania (DE/PL)

Nella baia di Pomerania sono stati istituiti meccanismi di MSP per promuovere gli scambi e intensificare la cooperazione transfrontaliera. Esiste una "Visione futura comune per la zona di interazione tedesco-polacco - Orizzonte 2030" (2016), con piani di azione e priorità incentrati su una serie di priorità strategiche, tra cui:

- cluster economici transfrontalieri basati su catene del valore locali;

All'interno dei contesti nazionali, la pianificazione territoriale per la terra e il mare è suddivisa tra diversi dipartimenti e agenzie governative, finendo per rispecchiare le caratteristiche di contesti nazionali molteplici. In ambiente marino, le responsabilità di pianificazione possono essere:

- integrate, dirette da un organismo chiave che copre entrambi i domini;
- separate, dirette da un organismo per la terra e un organismo per il mare;
- miste, una combinazione delle due (es. Germania).

In alcuni casi, la competenza per la pianificazione territoriale integrata potrebbe essere relativamente nuova, anche nel caso in cui l'istituzione governativa è ben consolidata.

3.1.3.

Strumenti per la MSP

Esistono diversi metodi per sviluppare documenti di MSP. Questi comprendono documenti di inqua-

3.1.2.

Organi competenti

Sebbene la maggior parte delle attività di pianificazione si svolga all'interno delle giurisdizioni nazionali, è ampiamente riconosciuto che, in particolare all'interno del contesto di molti dei mari chiusi d'Europa, le conseguenze delle LSI sono spesso di natura transnazionale e transfrontaliera. Da questo punto di vista, esistono molti meccanismi per facilitare la cooperazione transfrontaliera.

- intensificazione dello sviluppo turistico;

- miglioramento della sicurezza energetica;

- promozione della crescita blu sostenibile attraverso la MSP coordinata nello spazio marino interconnesso.



Questa collaborazione transfrontaliera si colloca all'interno della più ampia visione territoriale per l'intero Mar Baltico attraverso il programma "Visioni e Strategie nel bacino del Mar Baltico" (Vision and Strategies around the Baltic Sea, VASAB).

drammento che identificano le priorità per l'uso del mare, come ad esempio il documento programmatico olandese sul Mare del Nord 2016-2021 (Ministero olandese delle infrastrutture e dell'ambiente e Ministero olandese degli affari economici, 2015), che sono stati o devono essere tradotti in strategie diverse.

Altri paesi sviluppano piani territoriali strategici, ad esempio il piano strategico per l'ambiente e lo sviluppo a Malta (Parlamento di Malta, 2015), completati da documenti normativi dettagliati. In altri Stati, l'obiettivo principale è quello della zonizzazione precisa del mare per proteggere le aree dallo sviluppo o individuare aree dove possono essere autorizzate attività specifiche, come ad esempio i due piani pilota estoni per lo spazio marittimo per le zone intorno all'isola di Hiju e a Pärnu Bay (piattaforma europea MSP, 2020).

3.2.

Gestione del territorio

Sebbene la legislazione suggerisca per la MSP un approccio integrato, il grado in cui questo è attuato effettivamente nella pratica è limitato. Inoltre, molti

enti locali hanno autorità limitate sullo spazio marino. Queste si estendono alle coste o fino a un massimo di 1 km al largo della costa (nel caso dei comuni olandesi).

Un'eccezione significativa è in Croazia, dove in termini di pianificazione le regioni e i comuni dovrebbero produrre piani che coprano terra e mare fino al confine delle acque interne. Quindi, la pianificazione e la responsabilità di regolare lo sviluppo in terra o in mare propri sono spesso una competenza locale. Allo stesso modo, con alcune eccezioni importanti, le autorità del settore marittimo hanno un potere relativamente limitato di determinare quale sviluppo verso terra dovrebbe essere consentito, sebbene possa esserci un impatto sulla MSP.

Una eccezione si trova in Polonia, dove i direttori degli Uffici Marittimi hanno poteri e responsabilità consolidate di impedire l'approvazione di piani territoriali che possano potenzialmente danneggiare i sistemi di difesa della costa e quindi aumentare il rischio di inondazioni dannosi per la salute e il benessere dei cittadini.

In molte regioni costiere europee, il trasporto marittimo è il problema di LSI più importante. Pertanto, ruolo chiave della MSP è quello di proteggere le rotte marittime, e se necessario di consentire altri usi del mare, nonostante questo possa generare conflitti

tra i diversi interessi coinvolti.

Quando si tratta della necessità di aggiornare le infrastrutture portuali sulla costa e/o di considerare le implicazioni delle infrastrutture terrestri, le autorità marittime svolgono un ruolo limitato. Tuttavia esse possono e hanno facilitato un dibattito più ampio sulle possibili conseguenze sulla terra di tali azioni.

L'eolico offshore è una delle forme di attività più recenti che sono state realizzate in mare e che richiedono la concessione di licenze marittime prima della loro realizzazione. In alcune aree questo ha causato delle controversie e sia in Polonia che nei Paesi Bassi sono state create norme a livello nazionale che stabiliscono che le turbine eoliche offshore dovrebbero essere ubicate a una distanza sufficiente dalla costa per non ostruire la visuale dell'orizzonte. Ciò significa che i parchi eolici off-shore dovrebbero essere situati al di fuori delle acque territoriali.

3.3.

L'importanza della buona governance

Nonostante l'autorità sullo spazio marino sia assegnata a soggetti tra loro difformi – sia che si tratti di organismi nazionali o che sia condivisa tra enti

CASO STUDIO 2

Gestione territoriale dell'energia eolica offshore in Germania

In Germania, al di là delle acque territoriali e nella zona economica esclusiva (ZEE), il piano federale di sviluppo territoriale determina dove può avvenire lo sviluppo dell'energia eolica. Su tale base, i siti all'interno di queste aree vengono venduti all'asta dalla Federal Network Agency.

L'ente Federale di Pianificazione Offshore prepara questi piani e l'aggiudicatario può costruire turbine eoliche offshore e collegamenti alla rete terrestre. Alcuni dei progetti iniziali sono stati sovvenzionati per incoraggiare gli investimenti del settore privato. Tuttavia, la revoca di questi sussidi ha creato alcuni dubbi sulla effettiva possibilità di sviluppare nuovi parchi eolici off-shore. Tuttavia, le recenti gare



d'appalto suggeriscono che le tariffe feed-in sono sufficienti per stimolare l'attività del settore privato.

Questo caso dimostra che si può pianificare una priorità nazionale e si possono fornire le autorizzazioni appropriate, senza che sia necessariamente lo stesso organismo ad assumerle. Entrambe queste attività possono essere giustamente considerate come parte di una competenza MSP. Tuttavia, la realizzazione o l'autorizzazione a realizzare ulteriori installazioni offshore potrebbe essere impedita se si considera insufficiente il ritorno sull'investimento da parte del settore privato.

nazionali, regionali e locali – è evidente la forte concorrenza per l’uso di questo spazio.

È necessario effettuare delle scelte per determinare quali attività dovrebbero avere la priorità in determinate parti dello spazio marino. Questo può quindi portare a quadri politici di diverso tipo. Al momento, i temi principali che influenzano, nelle agende politiche, il modo in cui viene concepito lo spazio marino sono relativi: alla domanda di energia a basse emissioni di carbonio, al trasporto marittimo per il commercio globale ed alla necessità di un buon ambiente marino per sostenere il turismo costiero. Questi sono destinati a rimanere settori importanti nel prossimo periodo di finanziamento dell’UE, come indicato dal Green Deal della Commissione europea (Commissione europea, 2019).

La questione diventa ulteriormente più complessa se si considera che gli organismi responsabili della pianificazione e dello sviluppo della strategia non sono necessariamente gli stessi organismi responsabili delle attività di licenza, soprattutto nel contesto marittimo. Inoltre, è diventato chiaro che, l’attuazione, fino ad ora non così evidente nel MSP, dipenderà sempre di più dal fatto che vi siano altre condizioni contestuali di supporto e di incoraggiamento al

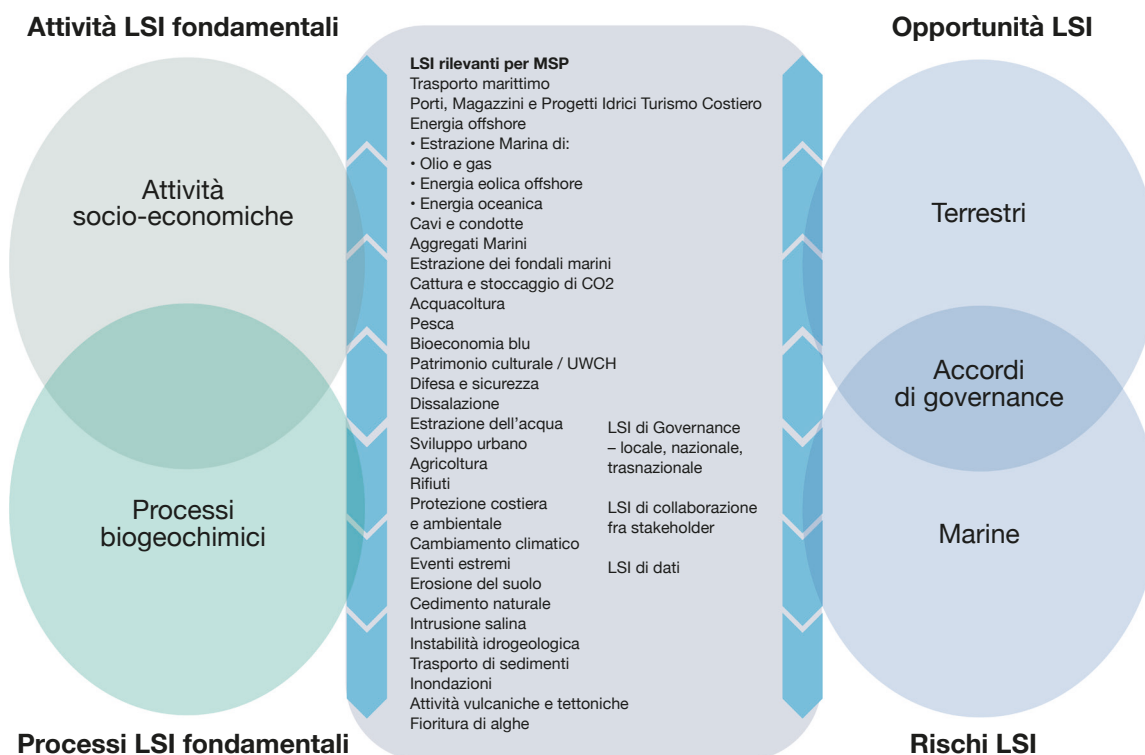
settore privato a dare dei risultati. Queste vanno spesso oltre l’ambito di ciò che si potrebbe tradizionalmente considerare come MSP. Questa complessa interazione di questioni e programmi, quadri politici e strategie territoriali è ciò che collettivamente si può descrivere come MSP.

La combinazione di circostanze e fattori che giocano un ruolo nel trattare le LSI è illustrata nella Figura 1. Questa mostra che la LSI implica l’interconnessione complessa e in continuo cambiamento tra le attività socio-economiche, sia in mare che a terra, con processi naturali/biogeochimici.

L’esperienza in entrambe le dimensioni è influenzata direttamente e indirettamente anche dagli accordi di governance relativi alle aree marine e terrestri. Questi creano parte del quadro delle condizioni che influiscono sulla realizzazione delle opportunità di LSI e sulla gestione dei rischi LSI.

La buona governance è fondamentale nell’MSP, ma solleva anche la questione se la MSP debba essere considerata dal punto di vista di un prodotto (un quadro, un piano o una decisione), o di un processo di perfezionamento, di dibattito e di influenza attraverso settori e spazi territoriali, trattando la terra e il mare come un tutto integrato.

Figura 1
Ambito di applicazione per LSI all’interno del MSP



La buona governance richiede un'efficace integrazione orizzontale e verticale, non solo con gli stakeholder governativi, ma anche con gli interessi della società civile e dei privati, i quali hanno un forte interesse nel tipo di gestione del mare presente e futura.

Vi sono dati empirici di come l'integrazione orizzontale, soprattutto a livello nazionale, venga facilitata attraverso la creazione di organismi di coordinamento. Un esempio è rappresentato dai tre direttori degli uffici marittimi, che si occupano della pianificazione dello spazio marittimo in Polonia sotto la direzione

del Ministero dell'Economia Marittima e della Navigazione Interna e del Ministero degli Investimenti e dello Sviluppo, in consultazione con altri ministeri con responsabilità settoriali (ambiente, gestione delle acque, tutela del patrimonio, agricoltura, pesca, affari interni e difesa).

Per quanto riguarda l'integrazione verticale, ci sono molti esempi di dialoghi in corso per cercare di conciliare le priorità nazionali con interessi più locali. In alcuni luoghi, ciò è stato facilitato tramite progetti di ricerca e consulenti.

CASO STUDIO 3

Integrazione verticale nella MSP (SI)

Nella baia di Pirano il dialogo tra i rappresentanti del governo nazionale e gli attori locali (comuni, fornitori di servizi turistici, interessi di conservazione della natura e del patrimonio, autorità portuali, maricoltura, ecc.) è stato facilitato attraverso il finanziamento di progetti europei come Shape,



Adriplan, SUPREME e ESPON MSP-LSI. Attraverso le discussioni degli stakeholder nell'ambito di workshop, dibattiti e l'utilizzo di scenari, sono emerse le criticità e le priorità per l'uso dello spazio marino.

Attualmente, molti sforzi sono diretti al coinvolgimento degli stakeholder nel sostegno alla preparazione dei piani. La capacità istituzionale è stata costruita in questo senso. Tuttavia, se il piano venisse principalmente considerato un prodotto, realizzato in un momento particolare e rivisto periodicamente, inizierebbero a sorgere interrogativi su come dovrà essere riesaminato periodicamente. Inizierebbero a sorgere interrogativi su come mantenere o sviluppare la capacità e l'entusiasmo per sostenere il dialogo oltre l'adozione del piano in modo che le influenze dalle politiche marittime a quelle terrestri possano essere valorizzate.

Diversi paesi utilizzano aiuti esterni per facilitare la realizzazione di questi piani, il che crea la capacità catalizzatrice sul coinvolgimento degli stakeholder, almeno a breve termine. Tuttavia, è anche importante per la prospettiva a lungo termine garantire che gli organismi principali incaricati della realizzazione della MSP dispongano delle capacità appropriate e che beneficino degli apprendimenti istituzionali durante il processo di pianificazione. Una volta che un piano è stato prodotto, ci sono tempi lunghi prima della sua revisione (ad es. 10 anni in Polonia, come prescritto dalla direttiva MSP).

4.

Pianificazione territoriale dello “spazio unico” (“One Space”)

Come accennato in precedenza, molti paesi hanno già in vigore una legislazione sulla pianificazione che considera la terra e il mare come un tutto integrato. Il progetto ESPON MSP-LSI sostiene questa prospettiva territoriale, detta “One Space”, poiché incoraggia la coerenza e la considerazione delle LSI.

Questa interpretazione è coerente con molte delle idee centrali di governance e di pianificazione territoriali elaborate, ad esempio, dal progetto ESPON COMPASS. Tuttavia, si ritiene che il valore di tale prospettiva non sia attualmente ampiamente riconosciuto nella comunità della pianificazione terrestre. Un più ampio riconoscimento e la pratica di una visione “One Space” di pianificazione territoriale sono visti come elementi chiave per aiutare ad affrontare meglio le LSI.

Tenendo presenti queste considerazioni, la Figura 2 presenta un concetto generale che ha ispirato lo sviluppo di un approccio di studio delle LSI. Questo consiste in:

- una visione di pianificazione territoriale dello “spazio unico”;
- una definizione coordinata, comparabile e sistematica e un’analisi empirica delle principali dimensioni delle LSI rilevanti per la MSP e per coloro che sono impegnati nella pianificazione e la gestione terrestre in tutta Europa;
- un’attuazione sensibile al fattore luogo e che consideri giorno-per-giorno processi e pratiche degli stakeholders rilevanti

Figura 2

Indirizzare le LSI e la prospettiva di pianificazione territoriale “One Space”



Definizione / Analisi / Operatività
Coerenza europea / attuazione sensibile al fattore luogo

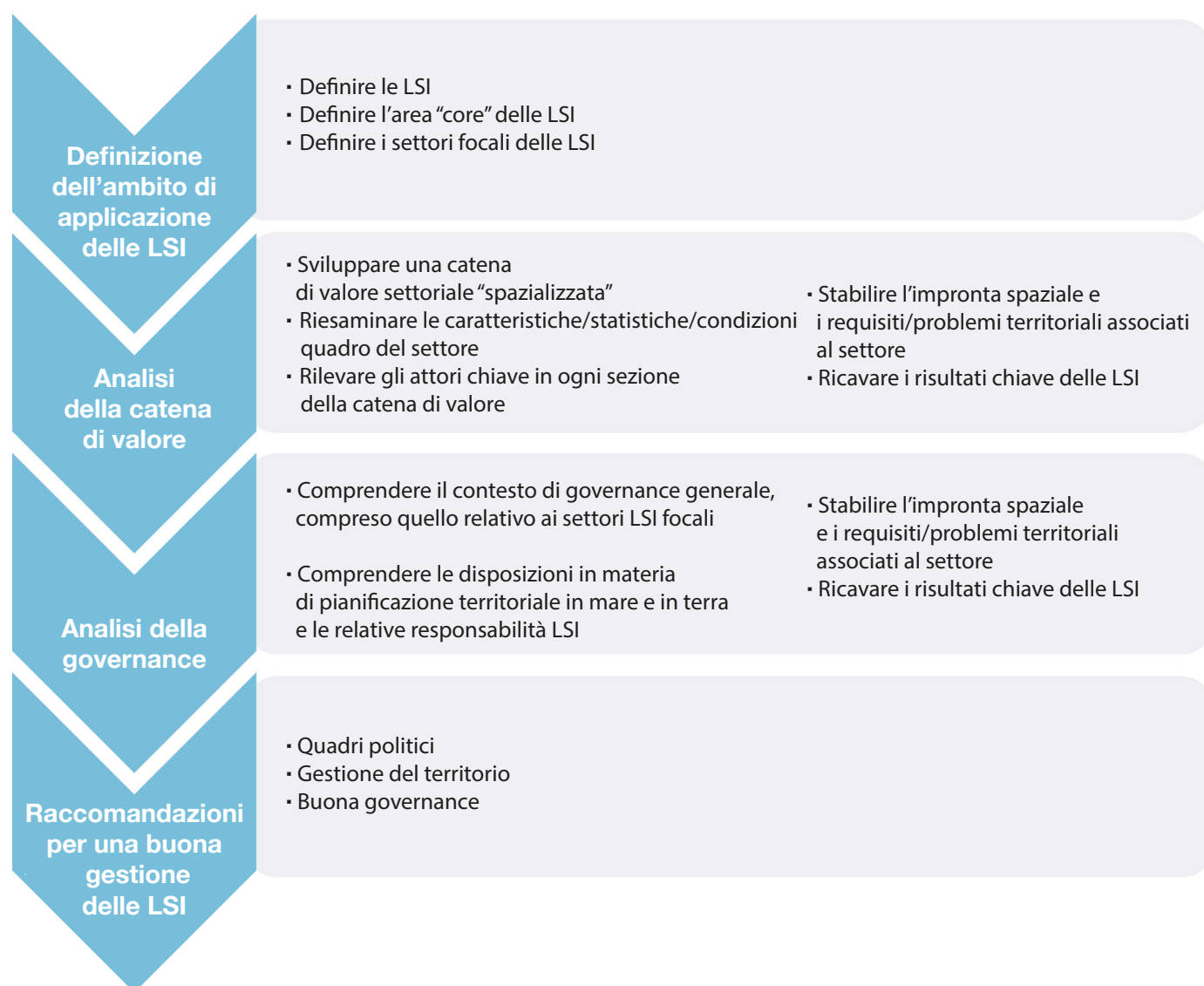
Fonte: Team del progetto MSP-LSI.

5. Un metodo possibile per studiare le LSI nella MSP

Per contribuire a rendere operativa l'analisi delle LSI, in particolare tenendo presenti le principali attività marittime e gli impatti socioeconomici sui territori, ESPON propone il seguente processo incrementale che è stato sviluppato dal progetto MSP-LSI (vedi Figura 3).

Questo approccio può essere applicato a vari livelli di governance e può essere utile per i pianificatori che lavorano sia sullo spazio marittimo sia su quello territoriale.

Figura 3
Un approccio possibile per studiare le LSI nella MSP



Fonte: Team del progetto MSP-LSI.

5.1

Definizione dell'ambito di applicazione delle LSI

La definizione dell'ambito delle LSI è una prima fase utile nell'analisi delle LSI nella MSP. Ciò potrebbe comportare una discussione iniziale con gli stakeholder sulla natura delle LSI e su cosa si potrebbe intendere per area costiera/area interna al fine di identificare le questioni focali di LSI per un

ulteriore esame.

Ad esempio, non esiste una definizione ampiamente riconosciuta di LSI, ma una serie di esempi utili che possono essere presi in considerazione. Concordare le definizioni di lavoro potrebbe aiutare le persone ad apprezzare maggiormente le LSI e le problematiche che gli sono associate. ESPON MSP-LSI ha sviluppato le definizioni riportate nel riquadro 1, che possono essere utilizzate come punti di partenza nella fase di definizione dell'ambito delle LSI.

RIQUADRO 1

Definizioni MSP-LSI di «LSI», «zona costiera» e «area interna»

LSI: il complesso di interazioni e dinamiche attraverso le quali i processi biogeochimici della terra e del mare, le attività socio-economiche e gli accordi di governance presentano opportunità e rischi per l'ambiente, per le risorse e le attività terrestri e marine.

Zona costiera: una zona di terra e mare che si estende su entrambi i lati della costa in cui l'interazione tra la parte ma-

rina e quella terrestre avviene sotto forma di complessi sistemi socio-ecologici. L'area geografica pertinente da includere varierà a seconda di fattori ecologici, sociali, economici e di governance.

Area interna: un'area di mare definita da confini pertinenti alla pianificazione marittima (ad esempio che si estende alla ZEE di una nazione o al confine del piano marittimo) e un'area di terra adiacente definita da pianificazione terrestre pertinente o dai confini di raccolta di dati in cui ci si potrebbe aspettare che le LSI siano più evidenti (ad esempio pianificazione terrestre e regioni NUTS).

Per definire i settori focali delle LSI, il quadro illustrato nella figura 1 può essere utilizzato come checklist iniziale. Può quindi aiutare a identificare quali problemi di LSI meritano una considerazione particolare in un dato contesto locale/regionale.

5.2.

Analisi della catena di valore

Basandosi su catene di valore consolidate utilizzate dall'Organizzazione Mondiale del Commercio e dalla Direzione Generale degli Affari Marittimi e della Pesca, il progetto MSP-LSI ha sviluppato un approccio spazializzato per considerare le LSI associate ai settori marittimi. Ciò struttura l'indagine sulle caratteristiche, le statistiche e le condizioni quadro di pertinenza che incidono sul funzionamento del settore.

Questo implica quindi la rilevazione degli attori chiave in ciascun segmento della catena di valore e la delineazione di un quadro dell'impronta spaziale delle attività marittime e delle LSI associate. Un approccio così pensato aiuta anche a identificare dove risiedono i costi e i benefici di particolari settori marittimi.

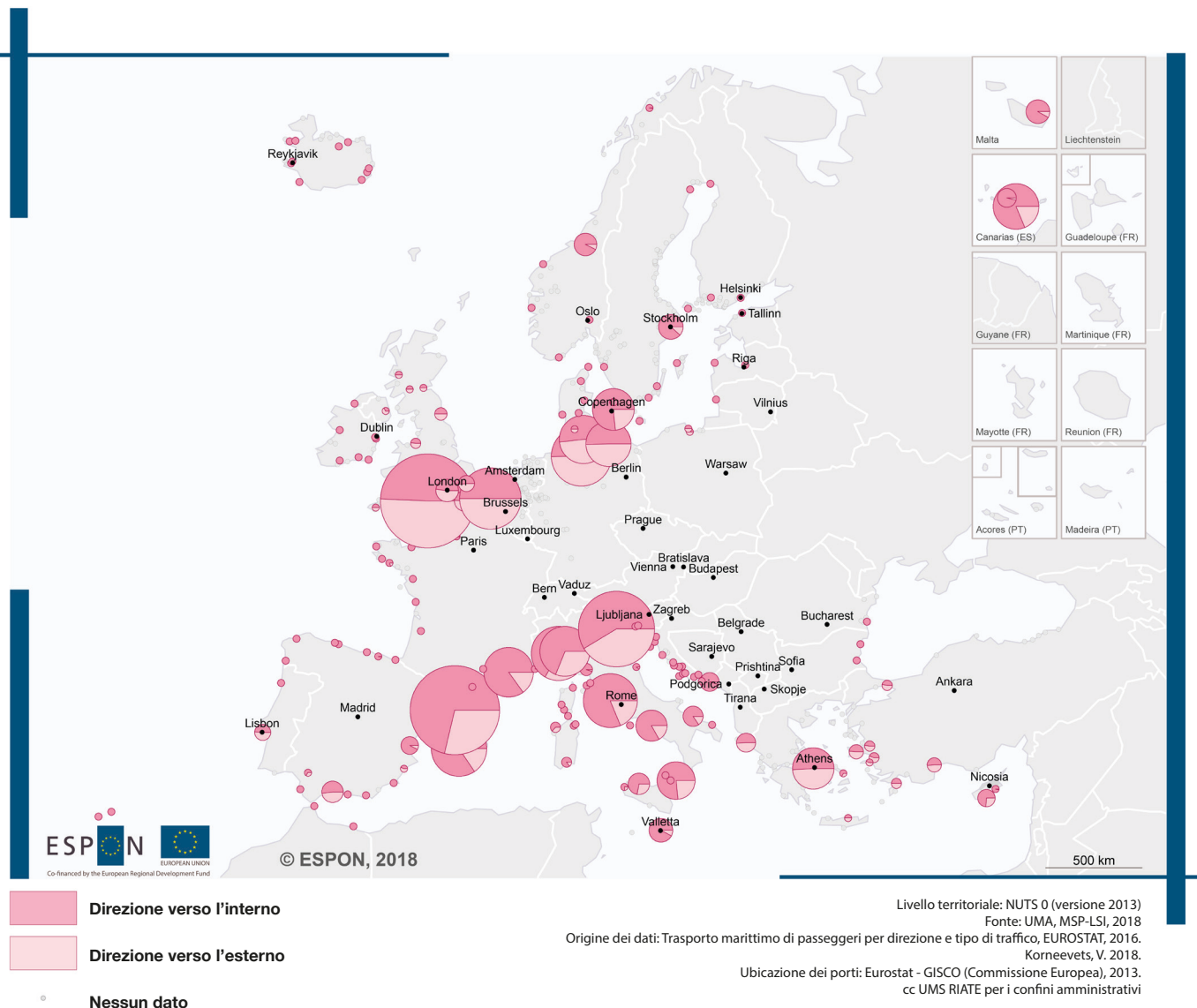
Questo è importante, poiché le attività marittime possono avere impronte e impatti significativi verso

terra che si estendono non solo a livello locale sulle comunità costiere, ma anche a livello regionale, nazionale e internazionale.

Il trasporto marittimo da crociera è un esempio di un settore marittimo che può apportare alcuni benefici economici locali ma, in considerazione del breve periodo di "permanenza", qualsiasi potenziale guadagno economico può essere annullato da altri costi economici, sociali e ambientali. Il concetto di "permanenza" è un importante strumento di riferimento per i policy marker sia nella MSP che nella pianificazione terrestre. Da ciò si possono ricavare questioni chiave delle LSI e si possono identificare le aree in cui l'azione può essere proficua.

Questo approccio all'analisi della catena di valore è illustrato nella mappa 2, che esamina il trasporto marittimo da crociera. Il settore della navigazione da crociera recentemente è stato un settore in crescita mondiale. Tuttavia, la pandemia di COVID-19 e le restrizioni di viaggio in tutto il mondo che ne sono derivate hanno colpito l'industria del turismo mondiale. A causa degli attuali impatti dovuti alla pandemia sul turismo da crociera, potrebbe essere necessario del tempo prima che il settore si riprenda e torni a una normalità post-COVID-19.

Mappa 2 Turismo da crociera nei porti europei 2016

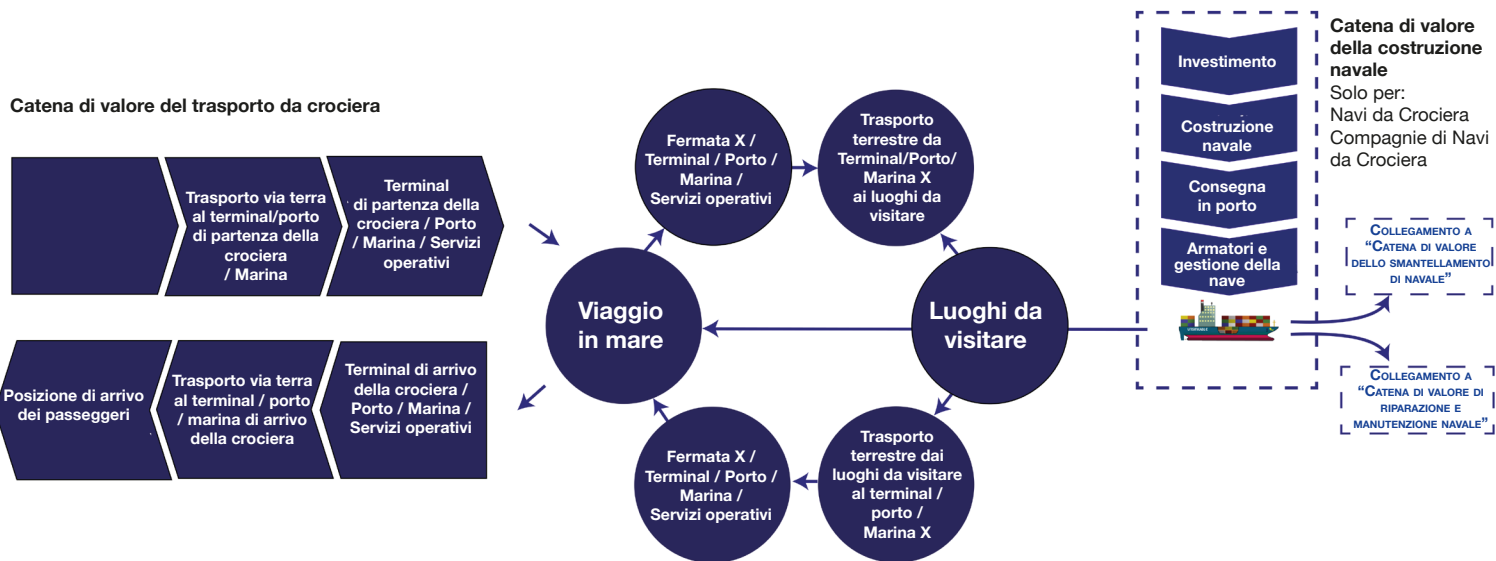


Le regioni costiere europee spesso faticano per raccogliere i benefici economici generati dagli arrivi delle navi da crociera. Allo stesso modo, hanno difficoltà a rispondere alle pressioni sugli investimenti nelle infrastrutture portuali associate preservando in contemporanea l'ambiente locale.

I continui dialoghi tra operatori di crociere, porti e attori del turismo costiero a livello paneuropeo - con particolare soprattutto nelle regioni baltiche e mediterranee- hanno confermato sia il potenziale di crescita del settore sia le sfide connesse per le zone di ricezione.

Le conclusioni, finora, riconoscono la necessità di coinvolgere tutta la filiera turistica (vedi figura 4) nei vantaggi e nei benefici per i crocieristi e la necessità di preservare l'autenticità e il patrimonio delle destinazioni visitate. Ciò dovrebbe garantire la sostenibilità economica, sociale e ambientale delle crociere, compresa l'adeguata gestione dei livelli di rumore, rifiuti, acqua, qualità dell'aria ed efficienza energetica negli ormeggi e in altre situazioni. Da ciò risulta che le future operazioni e l'ulteriore sviluppo del trasporto crocieristico in Europa presentano opportunità e sfide importanti.

Figura 4
La catena di valore del trasporto da crociera



CASO STUDIO 4

Trasporto crocieristico lungo la costa e le isole croate (HR)

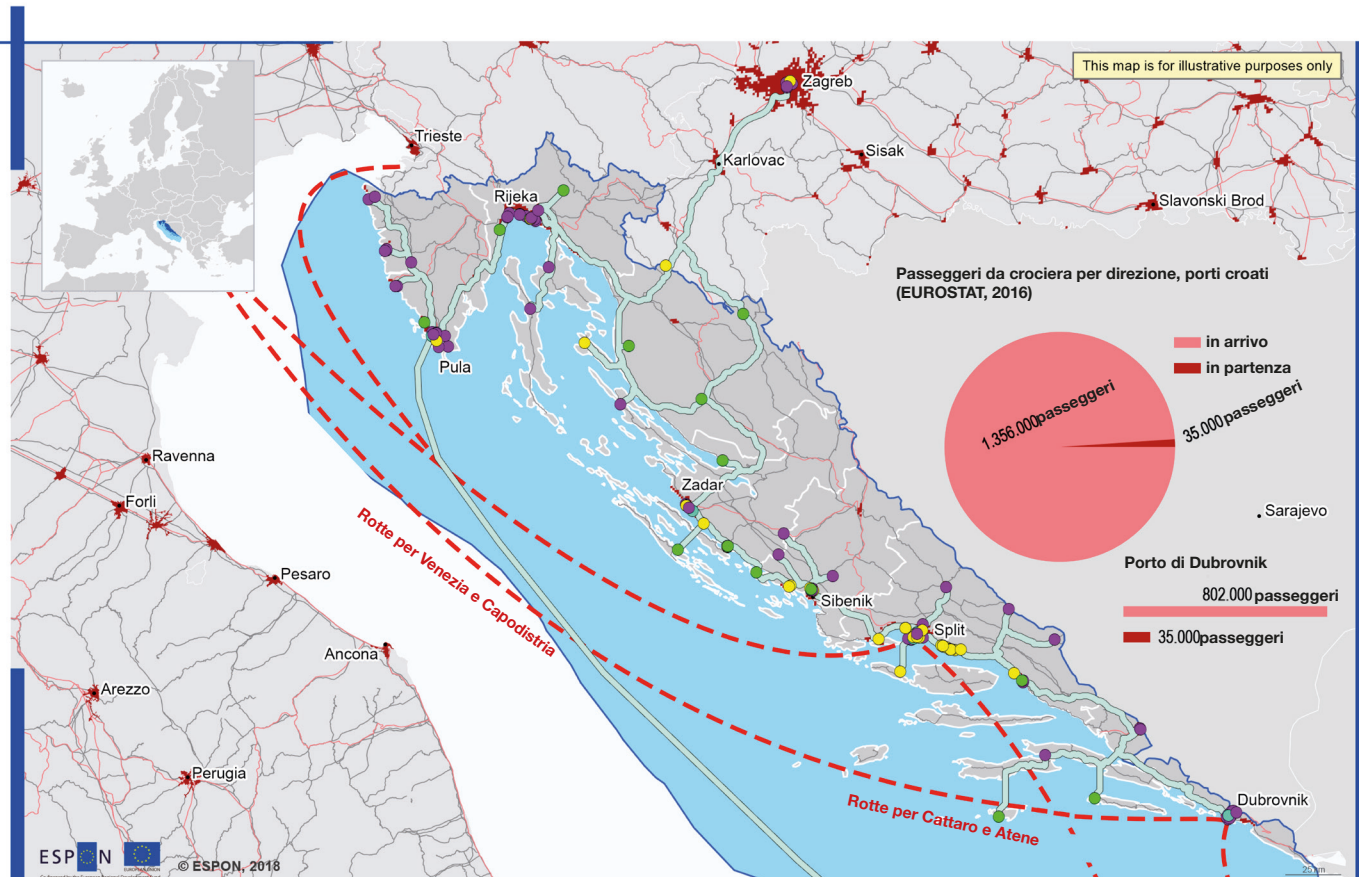


Nonostante l’ampia gamma di luoghi da visitare in Croazia, oltre il 70% del turismo da crociera si concentra sulla città di Dubrovnik, che è patrimonio mondiale dell’umanità. Si teme che il numero giornaliero di visitatori sia notevolmente superiore alla capacità di accoglienza della città e, in linea con le raccomandazioni dell’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura, le autorità locali hanno iniziato a limitare il numero dei visitatori delle crociere.

Un altro fattore che influisce su questa decisione e suscita preoccupazione in altre località sono i potenziali impatti negativi causati dalle permanenze turistiche di lungo periodo economicamente più significative, sulla vita dei residenti locali. Allo stesso tempo, si riconosce che, contrariamente al turismo costiero, la navigazione da crociera in Croazia tende

ad essere un’attività costante tutto l’anno. L’analisi della catena di valore consente di delineare gli impatti spaziali della navigazione da crociera nelle destinazioni dei visitatori e la loro distribuzione, che comprende la rete più ampia rete dei luoghi da visitare oltre le aree dei terminal. Le statistiche aiutano anche a rivelare la relativa importanza economica e sociale del settore analizzato per queste aree. In termini di occupazione diretta della Croazia, si stima che il settore abbia generato 3.988 posti di lavoro nel 2017 e abbia generato una spesa stimata di 60 milioni di EUR dalle attività a terra dei passeggeri delle crociere. La rappresentazione spaziale del settore delle crociere in Croazia, i suoi collegamenti interni e i collegamenti con le regioni al di fuori del paese sono riportati nella mappa 3.

Mappa 3 Costa e isole croate: Trasporto da crociera



Segmento della catena di valore

- Terminal di arrivo della crociera
- Viaggio in mare
- Trasporto verso/da il terminal
- Luoghi da visitare
- Collegamenti della catena di valore
- Rotte delle crociere
- Confine centrale
- Confine terrestre
- Confine marittimo
- Zone Urbane
- Rete stradale principale
- Rete ferroviaria principale

Livello territoriale: NUTS 3 (versione 2013)
 Fonte: UMA, MSP-LSI, 2018
 Origine dei dati: confini terrestri e NUTS. EUROSTAT, 2013; confini marittimi e Zone Economiche Esclusive (200NM). Flanders Marine Institute, 2018; EuroGlobal-Map. EuroGraphics, Sett.2017.



5.3. Analisi della governance

L'analisi della governance può iniziare con una visione d'insieme del contesto generale della governance, compreso quello relativo ai settori LSI selezionati. Segue una revisione degli accordi di pianificazione territoriale su terra e mare e delle relazioni tra di loro, oltre alla definizione di chi ha la competenza per trattare con le LSI e in che modo. In questo ambito, il quadro delle buone pratiche di ESPON ENSURE può offrire consigli pratici sull'analisi del panorama degli stakeholder, in particolare quando è necessario trattare una serie di stakeholder con interessi multipli, come nel caso della MSP.

Successivamente, si esaminerà più dettagliatamente il trattamento delle questioni dei settori focali delle LSI nei piani e nelle strategie terrestri e marine. L'analisi di questi risultati di governance può nuovamente contribuire ad identificare le aree in cui l'azione può essere proficua e stabilire i responsabili dell'azione.

5.4. Raccomandazioni per una buona gestione delle LSI

In questa fase finale dell'indagine sulle LSI, i risultati dei diversi aspetti dell'analisi vengono riuniti per trarre messaggi chiave e sviluppare raccomandazioni per una buona gestione delle LSI.

6. Conclusioni e raccomandazioni

Prendere in considerazione le interazioni terra-mare (LSI) nel quadro della pianificazione dello spazio marittimo presenta sfide importanti a causa delle complesse interrelazioni socioeconomiche, biogeochimiche e di governance coinvolte (vedi figura 5).

Il progetto ESPON MSP-LSI ha studiato come le considerazioni sulle LSI possono essere definite e rese operative per la comunità MSP, con particolare attenzione alla comprensione dei principali impatti socioeconomici dei principali settori marittimi sulla terraferma. Le conclusioni e le raccomandazioni finali sono riportate nei paragrafi successivi.

Figura 5
Pianificazione dello spazio marittimo e interazioni terra-mare



ESPON offre un punto di riferimento comune per cominciare a definire le interazioni terra-mare più rilevanti in un dato contesto locale/regionale.

pianificazione dello spazio marittimo. Ciò può contribuire a strutturare un’analisi più dettagliata delle questioni relative alle interrelazioni terra-mare, in particolare quelle associate ai settori marittimi e alle considerazioni di governance.

Il quadro generale proposto per integrare le LSI e la MSP (vedi figura 1) illustra che le LSI implicano complesse interrelazioni tra fattori socioeconomici, biogeochimici e di governance. Quale LSI può essere considerata la più importante dipenderà molto dal contesto.

Il progetto MSP-LSI ha sviluppato un possibile approccio per studiare le LSI nella MSP in cui i settori marittimi e le considerazioni sulla governance sono di particolare interesse (vedi figura 3).

Una prima checklist delle questioni legate alle LSI è contenuta nel quadro per aiutare a guidare le riflessioni sulle interrelazioni terra-mare. Il trasporto marittimo, i porti, i progetti di magazzinaggio e di risorse idriche, il turismo costiero e l’energia offshore (compresa l’estrazione marina di petrolio e gas, l’energia eolica offshore e l’energia oceanica) sono stati citati più spesso nella revisione della letteratura e delle prassi del progetto ESPON MSP-LSI

Questo approccio è stato sperimentato in indagini di casi studio a livello locale, regionale, nazionale e transnazionale, e perfezionato nel corso dello studio. Il metodo proposto fornisce un modo per entrare nella complessità delle LSI in modo strutturato, preciso e mirato, consentendo in definitiva di sviluppare raccomandazioni per una buona gestione delle LSI. Consente di adattare le considerazioni sulle LSI in diversi contesti, comprende i livelli delle risorse, fornisce una struttura che può guidare una ricerca approfondita o indagini più leggere, sotto forma, ad esempio, di workshop con gli stakeholder.

ESPON propone un possibile metodo per studiare le interazioni terra-mare nel contesto della

Si può utilizzare il metodo proposto da ESPON per studiare le interazioni terra-mare anche per dare informazioni sul grado di avanzamento dei processi di coinvolgimento degli stakeholder nell'ambito della pianificazione dello spazio marittimo e, successivamente, nella concessione di licenze marittime e nell'input della MSP ad altri regimi di pianificazione e gestione spaziale e settoriale.

Lo studio ESPON MSP-LSI ha fornito molti spunti utili che possono dare informazioni sui processi di coinvolgimento degli stakeholder nella MSP e in maniera più ampia. È evidente che la definizione dell'ambito di applicazione delle questioni chiave delle LSI in un particolare contesto può fornire informazioni sul campo auspicabile di coinvolgimento degli stakeholder per i processi decisionali di MSP. Inoltre, l'analisi della catena di valore qui sviluppata, riguardo ai settori marittimi chiave, potrebbe rivelare attori del settore chiave che potrebbero non essere stati precedentemente identificati negli esercizi di rilevazione degli stakeholder. Tuttavia, lo studio ha anche rivelato l'importanza di un impegno costante con gli stakeholder al di là dell'elaborazione di piani per lo spazio marittimo, compreso il ruolo centrale delle attività di MSP nella promozione della buona governance delle LSI.

Ciò comporta il coinvolgimento degli stakeholder connessi alle LSI nelle consultazioni sulle decisioni in materia di licenze marittime e dei team di MSP che agiscono come stakeholder delle LSI nella pianificazione dello spazio terrestre e in altri processi di pianificazione e gestione settoriale. Per questo, sarà importante affidarsi alla capacità del team di MSP anche oltre la fase di produzione del piano di MSP.

Il progetto ESPON MSP-LSI ha rivelato che, date le complessità intrinseche implicate nelle interazioni terra-mare, un approccio mirato ma flessibile alla raccolta delle informazioni è importante.

La relazione tra terra e mare rilevante da considerare e l'ambito dell'area centrale oggetto di indagine determineranno la disponibilità di dati statistici per-

tinenti. In generale, ci si deve aspettare un approccio qualitativo e opportunistico alla raccolta delle informazioni. Per le questioni legate alle LSI associate ai settori marittimi, tuttavia, lo studio ESPON MSP-LSI ha dimostrato che un adattamento spazializzato delle catene di valore del settore può fornire un utile punto di partenza e una struttura utile per la raccolta e l'analisi delle informazioni. Esso contribuisce a costruire un quadro del funzionamento di un settore, della sua impronta spaziale e delle sue connessioni. Consente inoltre una valutazione della relativa "permanenza" dei benefici economici e di altro tipo all'interno delle comunità costiere e può fornire informazioni su una migliore pianificazione e gestione delle interazioni associate terra-mare. La relazione finale del progetto ESPON MSP-LSI include un elenco di esempi di fonti di informazione che possono aiutare a guidare la raccolta di dati relativi alle LSI che coinvolgono i settori marittimi nella MSP.

Si dovrebbe promuovere lo sviluppo della prospettiva territoriale dello "Spazio Unico" per affrontare meglio il rapporto tra terra e mare.

Infine, lo studio ESPON MSP-LSI ha fornito esempi della complessa relazione tra terra e mare, con interazioni che si estendono oltre l'interfaccia costiera per coprire tutte le aree terrestri e marittime. Di conseguenza, lo sviluppo di una prospettiva territoriale "One Space" può essere considerato fondamentale per affrontare meglio le questioni relative alle LSI nella MSP e in altri regimi di pianificazione e gestione. Lo studio ha anche fornito esempi dei vari modi in cui tale prospettiva viene sviluppata nei diversi contesti nazionali, rispecchiando diverse esperienze geografiche, storiche, culturali, politiche, legali e istituzionali.

È evidente che le prospettive territoriali terra-mare "One Space" sono ormai consolidate in alcune aree. Tuttavia, sia in questi casi che altrove, lo sviluppo di piani spaziali marittimi nell'ambito della direttiva MSP sta dando un nuovo slancio agli sforzi di LSI. Lo studio ESPON MSP-LSI evidenzia il valore dello sviluppo di una prospettiva territoriale "One Space" che vada anche ad eccedere l'ambito MSP.



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

espon.eu



ESPN 2020

ESPN EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Phone: +352 20 600 280
E-mail: info@espon.eu
www.espon.eu

The ESPON EGTC is the Single Beneficiary of the ESPON 2020 Cooperation Programme. The Single Operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and the United Kingdom.

Acknowledgments:

This working paper is based on the results of the ESPON MSP-LSI Targeted Analysis.

Disclaimer:

The content of this publication does not necessarily reflect the opinion of the ESPON 2020 Monitoring Committee.
ISBN: 978-2-919795-60-4

© ESPON 2020

Editorial team: Michaela Gensheimer, Wiktor Szydarowski, Nicolas Rossignol, Silvia Pierik, ESPON EGTC. David Shaw, University of Liverpool.

Published in October 2020.

