

## Recensione a

Carmen VITALE (a cura di),

*Il «governo» del mare.**Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile  
dalla prospettiva della pianificazione marittima*

Editoriale Scientifica, Napoli, 2024

221 pagg., ISBN 9791259769138

Il volume, pubblicato in *open access* e curato da Carmen Vitale all'interno della Collana del Centro interdipartimentale sull'Adriatico e il Mediterraneo (CIRAM) dell'Università di Macerata, raccoglie e rielabora gli esiti della sessione dedicata a paesaggio ed energie rinnovabili della Conferenza dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRE) tenutasi a Napoli nel settembre 2023 e si inserisce con tempismo nel dibattito dottrinale sul governo del territorio, intercettando una fase di profonda transizione normativa.

L'obiettivo del lavoro collettaneo è indagare la tenuta e le prospettive della Pianificazione dello Spazio Marittimo (PSM), introdotta dalla Direttiva 2014/89/UE e recepita dal d.lgs. n. 201/2016, quale strumento giuridico di sintesi tra istanze eterogenee: dalla tutela del paesaggio costiero alla produzione energetica, dalla portualità all'acquacoltura.

Come evidenziato nell'*Introduzione*, di Carmen Vitale (pp. 7-19), il filo rosso che lega i contributi è il difficile passaggio da un approccio settoriale e frammentato a una visione "olistica" ed ecosistemica, in cui il piano non è più solo zonizzazione, ma sede di composizione di interessi costituzionali primari. Emerge, inoltre, la crisi del paradigma del mare quale *res communis omnium* a disponibilità illimitata: la crescente pressione antropica, derivante dalla *Blue Economy* – che nel 2020 ha generato un valore aggiunto lordo di 129 miliardi di euro nell'UE – ha trasformato lo spazio marittimo in una risorsa finita, teatro di conflitti d'uso che richiedono una regolazione sofistica. Ancora, si osserva come il sistema presenti una "schizofrenia": da un lato tende all'integrazione delle politiche territoriali, dall'altro continua a produr-



re una pluralità di piani settoriali (PNACC, PNIEC, Piano del Mare), ciascuno con vocazione onnivora”.

La prima parte del volume (*Gli strumenti di pianificazione: gli obiettivi e le interazioni*) affronta nodi teorici di grande rilievo.

Uno degli apporti più significativi del volume risiede nell’analisi del rapporto tra transizione energetica e tutela del paesaggio, tema affrontato con lucidità da Clemente Pio Santacroce. Nel suo saggio (*Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell’era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità*, pp. 23-51), l’autore traccia l’evoluzione normativa che, sotto la spinta dell’emergenza climatica e della crisi energetica, sta portando a una “normalizzazione” dell’interesse paesaggistico. L’analisi si sofferma sulla Direttiva UE 2023/2413 (RED III), che sancisce il principio della “prevalenza” dell’interesse alla costruzione di impianti a fonti rinnovabili nella ponderazione con altri interessi giuridici. Santacroce evidenzia come il legislatore italiano stia tentando di risolvere il conflitto “a monte”, attraverso la definizione legislativa di “aree idonee” (art. 20 d.lgs. 199/2021), riducendo drasticamente gli spazi di discrezionalità amministrativa e la portata del vincolo paesaggistico nei singoli procedimenti autorizzatori. Si assiste, dunque, a un tentativo di *de-quotare* il parere delle soprintendenze da vincolante a obbligatorio, spostando il baricentro della tutela verso una pianificazione strategica che, tuttavia, sconta ancora gravi ritardi attuativi.

Il successivo contributo, di Micol Roversi Monaco (*I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, pp. 53-75), offre una disamina rigorosa della natura giuridica dei Piani di gestione dello spazio marittimo. L’autrice evidenzia come, per soddisfare i requisiti della Direttiva europea, tali piani debbano necessariamente assumere la natura di “superpiani” o piani integrati, dotati di una forza conformativa superiore rispetto agli altri strumenti di settore. Un punto critico sollevato riguarda il coordinamento con la pianificazione terrestre: sebbene il d.lgs. 201/2016 preveda che i piani terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare siano “inclusi ed armonizzati”, l’ordinamento sconta l’assenza di termini perentori per l’adeguamento e di sanzioni per l’inerzia, a differenza di quanto previsto, ad esempio, nell’ordinamento francese, con la normativa di recepimento della Direttiva. Ne deriva un rischio concreto di ineffettività, aggravato dalla

mancata considerazione del piano marittimo nelle leggi regionali sul governo del territorio.

Sulla stessa linea si pone l'analisi di Luca Di Giovanni (*La pianificazione del paesaggio costiero*, pp. 77-95), che indaga la natura giuridica bivale del la costa, qualificata simultaneamente come bene paesaggistico e ambientale. L'autore riafferma la centralità del Piano Paesaggistico (*ex art. 135 del Codice dei beni culturali*) quale strumento gerarchicamente sovraordinato e imprescindibile per una *governance* unitaria. Tuttavia, emerge la difficoltà di armonizzare tale strumento con i nuovi Piani di gestione dello spazio marittimo, suggerendo un rapporto di “equipollenza valoriale” e necessaria co-pianificazione piuttosto che di mera subordinazione.

La seconda parte (*I “nodi”. Le norme e le politiche*) offre ulteriori spunti critici sulla declinazione settoriale della pianificazione e si apre con il saggio di Chiara Feliziani (*Le energie rinnovabili in tempo di economia circolare*, pp. 99-128) che, nel riprendere il tema del rapporto tra transizione energetica e tutela del paesaggio, analizza le barriere amministrative allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile. L'autrice si concentra sulle criticità del sistema degli incentivi e sulle problematiche di localizzazione, in particolare per l'eolico *offshore*. L'analisi mette in luce come l'incertezza normativa e la stratificazione di regimi autorizzatori abbiano storicamente frenato gli investimenti, suggerendo che la recente spinta semplificatoria del PNRR e del “Decreto Energia” debba essere accompagnata da una maggiore stabilità delle regole per garantire l'effettività della transizione ecologica.

Marco Ragusa (*Il nuovo primato dello sviluppo infrastrutturale nella riforma della pianificazione portuale*, pp. 129-179) propone una disamina severa della riforma della pianificazione portuale (d.lgs. 169/2016 e successivi correttivi). L'autore rileva come il passaggio dalle Autorità Portuali alle Autorità di Sistema Portuale (AdSP), pur mirando teoricamente a una logica di sistema, rischi di tradursi in una mera semplificazione procedimentale funzionale allo sviluppo infrastrutturale del singolo scalo. L'analisi critica la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 6/2023, secondo la quale il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) viene ridotto a mero atto di indirizzo, svincolando i Piani Regolatori Portuali da una reale visione d'insieme e indebolendo il raccordo necessario con la pianificazione urbanistica comunale.

A seguire, Andrea Forgione e Lucia Tudini (*Il ruolo delle regioni per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura*, pp. 181-207) affrontano il tema di un settore in espansione ma frenato dall'incertezza sui titoli concessori. Gli autori sottolineano l'importanza cruciale dell'individuazione delle Zone Allocate per l'Acquacoltura (AZA), strumento di pianificazione spaziale capace di garantire certezza agli operatori e sostenibilità ambientale, superando la logica emergenziale delle proroghe delle concessioni.

Il volume si conclude con il saggio di Flora Fullone, Giuseppe Lecardane e Monica Carbonara, *Indicatori ambientali regionali: un'analisi multidimensionale* (pp. 209-221). Il contributo propone un'analisi multidimensionale della qualità ambientale nelle regioni italiane attraverso la costruzione di un set di indicatori sintetici. Sono stati selezionati indicatori elementari relativi a sei macro-aree: rischi geologici e naturali, consumi energetici, emissioni, gestione dei rifiuti, aree protette e sostenibilità/certificazione ambientale. Mediante analisi fattoriale e *cluster analysis*, gli autori individuano cinque gruppi regionali e confermano il divario Nord-Sud nelle performance ambientali. I risultati evidenziano le migliori condizioni in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige e le criticità in Campania, Lazio, Puglia e Sicilia. Il capitolo offre un quadro integrato delle pressioni antropiche e delle politiche di sostenibilità, utile per orientare la pianificazione territoriale e marittima in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e con le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

In definitiva, *Il «governo» del mare* rappresenta un'opera collettanea di alto profilo scientifico, che riesce a coniugare l'analisi dogmatica con la sensibilità per le dinamiche economiche e territoriali. Il volume mette a nudo le aporie di un sistema amministrativo stretto tra l'ambizione del "superpiano" integrato e la realtà di una legislazione "alluvionale", spesso orientata alla deroga e alla semplificazione procedimentale a scapito della coerenza pianificatoria. Offre una chiave di lettura unitaria di un sistema normativo frammentato, individuando linee di tendenza che potranno orientare tanto gli interpreti quanto il legislatore futuro. La "sfida del dialogo tra studiosi e tra discipline", lanciata dalla curatrice nella sua *Introduzione*, appare pienamente raccolta dai contributi, che dimostrano come il "governo del mare" richieda necessariamente un approccio integrato, capace di superare contrapposizioni pregiudiziali tra tutela paesaggistica e sviluppo sostenibile. Ne viene fuori co-

me la pianificazione marittima non sia una neutra operazione tecnica, ma il terreno su cui si gioca il difficile bilanciamento tra i valori costituzionali dell'ambiente, del paesaggio e dell'iniziativa economica, in un contesto in cui l'efficienza della decisione amministrativa rischia talvolta di prevalere sulle garanzie partecipative e sulla tutela identitaria dei luoghi.

Nicola Romana