



CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA SULL'ADRIATICO E IL MEDITERRANEO
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

IL «GOVERNO» DEL MARE

Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile
dalla prospettiva della pianificazione marittima

a cura di
CARMEN VITALE

2024

EDITORIALE SCIENTIFICA

COLLANA DEL CENTRO INTERDIPARTIMENTALE
DI RICERCA SULL'ADRIATICO
E IL MEDITERRANEO (CIRAM)
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

COMITATO SCIENTIFICO

Melania D'Angelosante, Francesca Di Lascio,
Antonella Sau, Laura Salvadego, Claudia Tubertini

IL «GOVERNO» DEL MARE

TUTELA DEL PAESAGGIO E SVILUPPO
SOSTENIBILE DALLA PROSPETTIVA
DELLA PIANIFICAZIONE MARITTIMA

a cura di

Carmen Vitale

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-913-8

INDICE

C. VITALE, <i>Introduzione</i>	7
--------------------------------	---

PARTE PRIMA

GLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE : GLI OBIETTIVI E LE INTERAZIONI

C.P. SANTACROCE, <i>Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità</i>	23
M. ROVERSI MONACO, <i>I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio</i>	53
L. DI GIOVANNI, <i>La pianificazione del paesaggio costiero</i>	77

PARTE SECONDA

I "NODI". LE NORME E LE POLITICHE

C. FELIZIANI, <i>Le energie rinnovabili in tempo di economia circolare: alla ricerca di un equilibrio sostenibile tra sviluppo e paesaggio</i>	99
M. RAGUSA, <i>Il nuovo primato dello sviluppo infrastrutturale nella riforma della pianificazione portuale</i>	129

A. FORGIONE, L. TUDINI, <i>Il ruolo delle regioni per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura</i>	181
F. FULLONE, G. LECARDANE, M. CARBONARA, <i>Indicatori ambientali regionali: un'analisi multidimensionale</i>	209

INTRODUZIONE

di *Carmen Vitale*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Impostazione e contenuti del volume. – 2. Conclusioni. – 2.1. Dalla frammentazione all'integrazione. 2.2. La settorializzazione della pianificazione e il "mito del piano". – 2.3. Dal bilanciamento alla prevalenza degli interessi: la gerarchia dei piani e le semplificazioni procedurali

Premessa

Gli scritti raccolti nel presente volume rappresentano il risultato dell'approfondimento e della rielaborazione dei contributi presentati in occasione della Conferenza dell'Associazione italiana di scienze regionali (AISRE), tenutasi a Napoli dal 6 all'8 settembre 2023, sul tema *Europe and the Mediterranean between transitions and conflicts. Opportunities and risks for regions and territories*.

Nell'ambito della Conferenza gli autori dei saggi hanno risposto ad una call sul tema *Paesaggio, energie rinnovabili e sviluppo nelle regioni del Mediterraneo. La pianificazione degli spazi marittimi: questioni e prospettive*, che ha poi costituito una delle sessioni della Conferenza.

Le proposte di contributo presentate dagli autori e sviluppate nei saggi qui raccolti analizzano alcune (tra le più rilevanti) declinazioni della relazione tra sviluppo sostenibile e tutela del paesaggio dalla prospettiva della pianificazione marittima, in un ambito territoriale circoscritto quale quello delle regioni del Mediterraneo.

Del resto, quanto sia diventato centrale il ruolo del Mediterraneo (e delle regioni che vi si affacciano) nel quadro delle relazioni economiche internazionali è stato di recente opportunamente sottolineato¹,

¹ C. DE VINCENTI, *Mediterraneo e nuovo contesto geoeconomico: un'occasione per il Mezzogiorno*, in G. COCO, C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da problema ad opportunità*, Bologna, Il Mulino, 2020, 33 ss.

anche con riguardo ai traffici marittimi e dunque alle infrastrutture portuali (su cui *infra*) v. il saggio di Ragusa.

La ragione è presto detta. Contrariamente a quanto inizialmente sostenuto², il mare rappresenta una risorsa limitata e tuttavia suscettibile di una pluralità di usi (pesca, turismo, installazione di impianti per energie rinnovabili) da parte di una pluralità di utilizzatori potenzialmente in conflitto. Per questa ragione, l'utilizzo delle risorse ad esso collegate incrocia interessi privati e pubblici eterogenei e non necessariamente convergenti, la cui tutela è assicurata da un ordinamento composito e multilivello sia in senso verticale, (per la compresenza di norme di livello europeo, nazionale e regionale), che orizzontale, intersecando la stessa questione ambiti materiali e normativi differenti (il paesaggio, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo economico, le energie rinnovabili), anche in considerazione del fatto che le stesse "cose" ottengono sul piano giuridico una duplice qualificazione con implicazioni significative (è il caso delle coste, qualificate dal legislatore sia come beni paesaggistici che come beni ambientali, v. *infra*) v. il saggio di Santacroce.

Analogamente, le diverse questioni richiamate nelle pagine che se-

² Nelle principali ricostruzioni giuridiche, il mare territoriale era considerato una *res communis omnium*, riconducibile alla categoria dei beni di proprietà collettiva, sia per la limitatezza qualitativa che per l'abbondanza quantitativa e illimitata, delle risorse offerte, utilizzabili da chiunque al rispetto di regole definite dallo Stato. Nel 1963 Massimo Severo Giannini aveva proposto una definizione di "beni collettivi", indicandone il carattere distintivo non nell'appartenenza della cosa, ma nel godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963, pag. 34). Ancora prima e dalle fonti letterarie emergeva chiaramente un sentire comune nei confronti del mare, a partire dal III sec. a.C., con la testimonianza di Plauto, il quale per primo afferma "*mare quidem commune certis omnibus*": una concezione caratterizzata dalla qualità di bene comune, da cui consegue anche una *utilitas* comune per tutti. Il percorso giurisprudenziale troverà un punto di arrivo con la compilazione giustinianea, che recepisce in toto la teoria delle *res communes omnium* di Marciano: il mare troverà, pertanto, una collocazione definitiva fra le *res communes omnium* di *ius naturale* e sarà perciò considerato come un bene di tutti gli esseri viventi per appartenenza ed uso». Cfr. R. ORTU, *Plaut, Rud. 975 «Mare quidem commune certos omnibus»*, in *Jus. Vita e pensiero*, 28 giugno 2017.

guono appaiono fortemente intrecciate. Si pensi, ad esempio, alla relazione tra promozione di energie rinnovabili e tutela del paesaggio o a quella tra promozione di energie rinnovabili ed economia circolare.

Il quadro normativo che ne deriva è complesso e frammentato, oltre che in costante evoluzione: i fenomeni connessi all'utilizzo delle risorse marine si muovono, infatti, secondo dinamiche circolari su scale e dimensioni multiple, che interessano necessariamente una pluralità di strutture amministrative e di ambiti territoriali³.

Da qui, dunque, l'interesse per le questioni (o di alcune delle questioni) connesse al "governo del mare". L'ampiezza del fenomeno ha, però, imposto di utilizzare la prospettiva più circoscritta della pianificazione dello spazio marittimo⁴ (PSM), che rappresenta un interessante tentativo di bilanciamento e composizione dei diversi interessi pubblici sottesi all'utilizzo delle risorse marine.

La materia è stata oggetto di una recente operazione di sintesi e razionalizzazione da parte della Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, nell'ambito dell'azione comunitaria per la politica per l'ambiente marino⁵, cui è seguita una complessa fase di attuazione a livello nazionale.

«Il rapido ed elevato incremento della domanda di spazio marittimo per scopi diversi, sottolinea la Direttiva, come gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la prospezione e lo sfruttamento di petrolio e gas naturale, il trasporto marittimo e le attività di pesca, la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, l'estra-

³ Con riguardo all'ambiente, il fenomeno è descritto di recente da D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative, federalismi.it.*, 2023.

⁴ Un'attenta ricostruzione della disciplina europea e nazionale si deve a M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia, federalismi.it*, 2018. In termini generali, U. LEANZA, L. SICO, *La sovranità territoriale, vol. II - Il mare*, Torino, 2001. In tema, di recente, N. CARNIMEO, F. CORONA *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Il dir. mar.* 1, 2023 pp. 5-45.

⁵ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino), GUUE L 164, 25 giugno 2008, p. 19 ss.

zione 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».

La pianificazione marittima, insomma, si propone l'ambizioso obiettivo di ricomporre in un unico strumento (il piano di gestione) i diversi interessi pubblici in qualche modo legati al mare. Si tratta di «una modalità pratica per stabilire una più razionale organizzazione dell'uso dello spazio marittimo e delle interazioni fra i suoi usi, per bilanciare la domanda di sviluppo con la necessità di proteggere gli ecosistemi marini e di raggiungere obiettivi sociali ed economici in maniera trasparente e pianificata».

Uno «strumento politico intersettoriale, dunque, che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero», per contribuire a promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibile delle economie marittime e costiere e l'uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste in attuazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva⁶.

In proposito, «*The EU Blue Economy Report 2023*»⁷, evidenzia che il valore aggiunto lordo (VAL) dei settori consolidati della “*blue economy*” nel 2020 è stato di 129,1 miliardi di EUR (contribuendo per l'1,1% dell'economia dell'UE-27), con un fatturato complessivo di 523 miliardi di EUR e un'occupazione di 3,34 milioni di persone (1,8% in termini di contributo all'economia dell'UE-27).

In questo contesto sono due, dunque, gli obiettivi della direttiva: il primo è quello di introdurre un approccio eco-sistemico⁸, per il con-

⁶ Commissione europea, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, 3 marzo 2010, COM/2010/2020 def.

⁷ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/european-blue-economy-report-2023-economic-crisis-takes-toll-doesnt-stop-growth-2023-05-24_en.

⁸ Le strategie per l'ambiente marino applicano un approccio eco-sistemico alla gestione delle attività umane, assicurando che la pressione collettiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi

creto assetto degli interessi; il secondo consiste nel garantire una crescita sostenibile delle economie marine e un uso sostenibile delle risorse marine nel loro complesso⁹.

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

Il perno attorno al quale è costruito il sistema europeo della pianificazione marittima sono i piani di gestione, il cui obiettivo è favorire lo sviluppo sostenibile dei mari e degli oceani e sviluppare un processo decisionale coordinato, coerente e trasparente con riguardo alle politiche settoriali dell'Unione che interessano gli oceani, i mari, le isole, le regioni costiere e ultra-periferiche e i settori marittimi.

La direttiva prevede, a titolo esemplificativo, alcuni usi possibili dello spazio marittimo¹⁰, lasciando poi agli Stati membri discrezionalità nella ponderazione dei diversi interessi attraverso la concreta definizione dei piani di gestione.

Nell'ambito delle varie aree marine si individuano specifiche "zone", rispetto alle quali si definiscono gli usi del mare prevalenti a livello spaziale e temporale; per ciascuna "zona" vengono altresì fornite

marini da parte delle generazioni presenti e future (cfr. art. 1, par. 3, direttiva 2008/56).

⁹ Cfr. ora Obiettivo 14 (Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile) dell'Agenda 2030 dello sviluppo sostenibile. Per un approfondimento, si veda su: www.undp.org.

¹⁰ In base all'art. 8 della direttiva, le attività, gli usi e gli interessi possibili possono essere: zone di acquacoltura, zone di pesca, impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati e la produzione di energia da fonti rinnovabili, rotte di trasporto marittimo e flussi di traffico, zone di addestramento militare, siti di conservazione della natura e di specie naturali e zone protette, zone di estrazione di materie prime, ricerca scientifica, tracciati per cavi e condutture sottomarini, turismo, patrimonio culturale sottomarino.

misure, raccomandazioni e indirizzi per lo svolgimento delle citate attività.

Il dato innovativo relativo al sistema della pianificazione marittima è la promozione di un processo pubblico trasversale alle amministrazioni, diretto ad analizzare e organizzare la distribuzione spaziale e temporale delle attività antropiche nelle zone marittime, al fine di conseguire obiettivi economici, ambientali e sociali.

In ambito nazionale il 31 ottobre 2022 si concludeva la procedura di consultazione dei piani di gestione per lo spazio marittimo; ultimo tassello di un processo di adeguamento cominciato con l'adozione del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201¹¹ e con l'approvazione delle linee guida con il d.p.c.m. 1° dicembre 2017¹².

Il complesso meccanismo delineato dalle disposizioni europee e nazionali definisce un processo di pianificazione (ancora in corso) in cui la pluralità degli interessi e dei soggetti coinvolti genera, anche su un piano applicativo, non poche questioni che verranno richiamate nelle pagine seguenti.

In questo quadro, occorre inoltre dar conto di due dati ulteriori di attualità e rilevanti in questa sede. Il primo è la recente approvazione, per la prima volta, di un Piano del Mare¹³, da parte del Comitato interministeriale per le politiche del mare, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, per il triennio 2023-2025.

Il Piano del mare si propone quale strumento di indirizzo politico e di coordinamento di un'unitaria strategia marittima nazionale, anche attraverso la proposta di successivi interventi normativi e/o amministrativi a cura dei Dicasteri titolari delle funzioni amministrative, da programmare nell'ottica dell'armonizzazione e della composizione tra i vari interessi coinvolti nello sviluppo della "*blue economy*".

Nello specifico vengono dettati gli indirizzi strategici su tutte le

¹¹ Decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201 - Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo", GU Serie Generale n. 260 del 7 gennaio 2016.

¹² "Decreto Presidente Consiglio Ministri del 1° dicembre 2017 - Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo".

¹³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2023/10/23/248/so/36/sg/pdf>.

principali questioni in materia¹⁴. In estrema sintesi, pertanto, mentre i Piani di gestione dello spazio marittimo indicano la distribuzione spazio-temporale degli usi, il Piano del mare, nella prospettiva di una “visione d'insieme” predispone gli indirizzi utili (*ex art. 12 d.l. 11 novembre 2022, n.173, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 16 dicembre 2022, n. 204*), nonché le azioni generali da intraprendere per perseguimento degli obiettivi strategici più volte citati.

Più in particolare, tra le finalità generali del Piano rientra l'adozione delle misure che consentano l'operatività di alcuni strumenti non ancora formalmente costituiti dal legislatore (le zone economiche esclusive *ex l. 14 giugno 2021, n. 91, nella quale ai sensi dell'art. 2 «l'Italia esercita i diritti sovrani attribuiti dalle norme internazionali vigenti»*) o non ancora aggiornati (v. piattaforma continentale, disciplinata dalla obsoleta l. 21 luglio 1967, n. 613) e che invece appaiono indispensabili per la concreta utilizzazione delle risorse marine, anche in attuazione della Convenzione internazionale UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*)¹⁵.

Il secondo dato da sottolineare è l'approvazione, con decreto del Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica n. 434 del 21 dicembre 2023, del Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC)¹⁶, che si propone l'obiettivo di fornire un quadro di indirizzo nazionale per l'implementazione di azioni finalizzate a ridurre al minimo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, a migliorare la capacità di adattamento dei sistemi socioeconomici e naturali, non-

¹⁴ Tutela e valorizzazione della risorsa mare dal punto di vista ecologico, ambientale, logistico, economico; - valorizzazione economica del mare con particolare riferimento all'archeologia subacquea, al turismo, alle iniziative a favore della pesca e dell'acquacoltura e dello sfruttamento delle risorse energetiche; - valorizzazione delle vie del mare e sviluppo del sistema portuale; - promozione e coordinamento delle politiche volte al miglioramento della continuità territoriale da e per le isole, al superamento degli svantaggi derivanti dalla condizione insulare e alla valorizzazione delle economie delle isole minori; - promozione del sistema-mare nazionale a livello internazionale, in coerenza con le linee di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese italiane; - valorizzazione del demanio marittimo, con particolare riferimento alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

¹⁵ https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

¹⁶ https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNACC_DOCUMENTO_DI_PIANO.pdf.

ché a trarre vantaggio dalle eventuali opportunità che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche.

Le analisi condotte attraverso il Piano costituiscono la base per l'adattamento degli strumenti di pianificazione (anche paesaggistica) ai mutamenti climatici ed allo sfruttamento delle nuove condizioni che ne derivano (anche ad esempio rispetto alle fonti energetiche pulite).

Come si vede, insomma, si tratta di questioni che si collocano in un contesto normativo estremamente mutevole rispetto al quale obiettivo di questo volume è indicare alcune possibili linee di tendenza.

1. Impostazione e contenuti del volume

In via preliminare occorre sottolineare che il volume presenta una connotazione pluridisciplinare, che alla prospettiva giuridica (della quasi totalità dei saggi raccolti), abbina quella di politica pubblica (del saggio di Andrea Forgione e Lucia Tudini) e di indagine statistica (del lavoro di Flora Fullone, G. Lecardane, Monica Carbonara).

Sul piano dei contenuti il volume si compone di due parti. Nella prima sono raggruppati i saggi che intendono rispondere a domande generali e trasversali: il rapporto tra promozione delle energie rinnovabili e tutela del paesaggio; la relazione tra pianificazione marittima ed altri strumenti di pianificazione (ad esempio quella costiera).

Nella seconda parte del volume sono confluiti i contributi che invece si propongono di indagare questioni più specifiche (incentivi per l'installazione degli impianti per la produzione delle energie rinnovabili, pianificazione portuale, strumenti di supporto allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura e definizione degli indicatori ambientali regionali).

Nell'insieme le ricerche prodotte, ognuna dalla propria prospettiva, forniscono spunti interessanti rispetto alle questioni generali affrontate.

In particolare, nel contributo di Clemente Santacroce viene riletta nei suoi termini generali e alla luce dei più recenti interventi giurisprudenziali e normativi la relazione tra sostenibilità e tutela del paesaggio nella concreta disciplina dell'installazione degli impianti per la produzione delle energie rinnovabili.

Viene sottolineato, in particolare, come la recente Direttiva RED III (*Renewable Energy Directive III*), in vigore dal 20 novembre 2023, (a modifica ed integrazione la direttiva UE 2018/2001 c.d. RED II) affermi il principio della «prevalenza» dell'interesse pubblico alla produzione di energie rinnovabili per una più celere transizione energetica ed ecologica dell'Unione¹⁷. La questione viene analizzata con specifico riferimento all'individuazione delle aree idonee per l'installazione degli impianti di produzione di energie rinnovabili *off shore*.

La natura dei piani di gestione ed il loro contenuto con specifico riguardo alla tutela del paesaggio costituisce invece l'oggetto delle riflessioni di Micol Roversi Monaco, che, analizza, alla luce della normativa europea e nazionale e dell'attività di recepimento delle norme europee da parte di altri paesi, gli effetti e le implicazioni del riconoscimento della natura di "superpiano" al piano di gestione.

Al tema della relazione tra pianificazione del paesaggio costiero e pianificazione marittima è dedicato lo studio di Luca Di Giovanni, che ripercorre le principali questioni relative alla struttura ed ai contenuti del piano paesaggistico anche relativamente alle zone costiere con specifico riguardo al tema delle concessioni demaniali marittime ed alla relazione con altri strumenti di pianificazione.

Nel contributo di Chiara Feliziani viene invece ricostruito il contesto normativo europeo e nazionale della relazione tra economia circolare e produzione di energie rinnovabili, attraverso la disciplina degli incentivi alla produzione di energie rinnovabili e quella della localizzazione degli impianti.

Occupano invece le riflessioni di Marco Ragusa il tema della riorganizzazione del sistema della pianificazione portuale, in considerazione del suo carattere strategico in termini sviluppo sostenibile delle Regioni mediterranee, attraverso l'analisi dei piani portuali nel contesto generale degli strumenti di pianificazione ed in particolare ad i piani per la gestione dello spazio marittimo.

Nel saggio di Andrea Forgione e Lucia Tudini vengono poi analizzate le questioni connesse allo sviluppo del settore dell'acquacoltura, attraverso l'analisi delle politiche pubbliche e della regolamentazione normativa e procedimentale (con riferimento alle diverse esperienze

¹⁷ Cfr. il *considerando* n. 44 e il nuovo art. 16 *septies*.

regionali) relativamente alle concessioni di aree demaniali marittime e alla questione dell'individuazione delle aree idonee per l'acquacoltura (AZA).

Infine, il lavoro di Flora Fullone, Giuseppe Lecardane, Monica Carbonara offre uno spaccato significativo della pressione sull'ambiente da parte delle diverse attività collegate all'utilizzo delle risorse marine.

Lo studio analizza alcuni principali indicatori per la valutazione della qualità ambientale nel territorio nazionale, misurandola attraverso una serie di indicatori afferenti a sei macro-aree (rischi geologici e naturali, consumi, emissioni, rifiuti, aree protette, sostenibilità e certificazione ambientale).

2. Conclusioni

A fronte della complessità e mobilità delle questioni affrontate, la cui attuale evoluzione è chiaramente descritta dai contributi che seguono, è possibile indicare qualche conclusione, utile principalmente ad evidenziare le coordinate essenziali per la lettura dei saggi e le principali direttrici che se ne traggono.

2.1. Dalla frammentazione all'integrazione

La prima coordinata di riferimento è la transizione del sistema dalla frammentazione all'integrazione: i principali strumenti di pianificazione analizzati si richiamano, infatti, ad un approccio "olistico", "ecosistemico". Ciò riguarda tanto il contenuto degli strumenti di pianificazione analizzati, che l'assetto di *governance* previsto, che comporta una significativa "*centralizzazione*" delle scelte strategiche (come visto ad esempio, da ultimo, nell'approvazione del Piano del Mare), in cui il ruolo degli enti locali rimane in molti casi marginale, nonostante i dichiarati riferimenti al modello sussidiario, come ben dimostra anche il caso della pianificazione portuale (Marco Ragusa).

Si tratta del tentativo di rispondere all'assenza, sottolineata da più parti, di indirizzi strategici chiari, in grado di orientare l'attività normativa e la sua concreta attuazione specie per quanto riguarda la pro-

grammazione degli investimenti, l'uso sostenibile delle risorse e la soluzione dei potenziali conflitti tra gli utilizzatori (Chiara Feliziani).

Come è stato osservato, il modello della pianificazione marittima, di cui i piani di gestione costituiscono il nucleo fondamentale, sarebbe uno strumento di *raffigurazione* degli usi esistenti, uno spaccato di realtà volto a cristallizzare gli utilizzi attuali, mentre altri strumenti di pianificazione (ad es. le AZA in materia di acquacoltura) possono identificare nuove aree idonee in base a criteri scientifici, consentendo alle Regioni di sviluppare strumenti autonomi, in grado di incidere sui Piani di gestione e sulle loro revisioni (Forgione, Tudini).

2.2. La settorializzazione della pianificazione e il “mito del piano”

Il secondo asse di riferimento è la progressiva *settorializzazione* della pianificazione: la continua emersione di (nuovi) interessi meritevoli di tutela (da ultimo l'adattamento ai cambiamenti climatici e prima la promozione delle energie rinnovabili) viene risolta con la previsione di ulteriori strumenti di pianificazione (il PNACC o il PNIEC, ma anche il Piano del Mare), che denotano un crescente ricorso al “Piano” che, pur se indirizzato a risolvere questioni settoriali (il sistema portuale come distinto dagli spazi marittimi o l'adattamento ai cambiamenti climatici) pretenderebbe di fatto di avere una natura “onnivora” (si v. in questo senso il contenuto dei piani di gestione dello spazio marittimo (Roversi Monaco), ma anche del Piano del Mare o in forma più contenuta il sistema della pianificazione portuale. A tale ultimo proposito, è stato in particolare sottolineato come gli strumenti di pianificazione portuale siano divenuti a tutti gli effetti, almeno limitatamente alle aree portuali e retro-portuali, dei veri e propri piani di settore, dotati di efficacia sovraordinata rispetto alla pianificazione urbanistica, sebbene, a seguito dell'intervento della Corte costituzionale (con la pronuncia n. 6 del 2023), essi siano stati privati della *vis expansiva* e della posizione sovraordinata anche rispetto ai piani paesistici regionali che il legislatore del 2021 aveva loro attribuito (Ragusa).

In termini generali, occorre registrare la carenza di coordinamento tra gli strumenti di pianificazione del territorio costiero introdotti a livello nazionale e quelli regionali ed in generale una sostanziale inadeguatezza degli strumenti di pianificazione prodotti.

Evidentemente ciò conduce ad una sorta di schizofrenia di un sistema, che, da un lato, si muove verso la tendenza all'integrazione delle politiche per il territorio inteso in senso lato, ma dall'altro continua a produrre una pluralità di piani diversi ciascuno con un oggetto definito, costringendo la giurisprudenza e gli interpreti ad individuare un nucleo duro di principi, in base ai quali ricomporre il sistema e ricondurlo ad unità, come nel caso della primarietà della tutela del paesaggio, più di recente mitigata dal Consiglio di Stato (sentenza n. 8167 del 23 settembre 2022), proprio in considerazione della altrettanto urgente esigenza della produzione di energia pulita.

In proposito, è stato sottolineato come l'applicazione di un generale principio di prevalenza dell'interesse pubblico alla produzione delle energie rinnovabili comporti nello specifico un giudizio di idoneità *ex lege* per alcune aree e come più in generale il diritto «tenda sempre più a formarsi secondo una sorta di processo di *'distillazione'*: ad una fase di *'evaporazione'* delle sempre più complicate, disordinate e spesso ondivaghe disposizioni dettate dal legislatore fa séguito una successiva fase di *'condensazione'* di regole e principi generali (Santacroce).

A fronte di questo, si sottolinea come i diversi piani previsti in via legislativa siano stati poi di fatto adottati in numero meno significativo di come le previsioni legislative indicherebbero. Ciò vale per i piani portuali (Ragusa) ma anche che per i piani paesaggistici (Roversi Monaco), con la conseguenza che l'effettività del sistema di pianificazione nel suo complesso risulta non adeguata.

2.3. Dal bilanciamento alla prevalenza degli interessi: la gerarchia dei piani e le semplificazioni procedurali

Il terzo asse principale riguarda il tema del bilanciamento tra interessi.

La pluralità di interessi impone, infatti, l'individuazione di meccanismi di bilanciamento che di fatto comportano l'affermazione della prevalenza di alcuni di essi sugli altri. Ciò può avvenire secondo due modalità.

La prima di esse consiste nella definizione di una sorta di "gerarchia" dei piani. Così è, ad esempio, per l'affermazione della teorica prevalenza dei piani di gestione su piani e programmi terrestri con conse-

guente possibilità per il piano di gestione di indicare obiettivi e condizioni, che dovranno poi essere tradotti in previsioni pianificatorie o programmatiche relative allo spazio terrestre, come previsto dalle norme europee e da quelle nazionali di recepimento e come sottolineato dalle prime pronunce della giurisprudenza amministrativa (Roversi Monaco).

Tuttavia, è stato pure osservato come per la natura circoscritta e (settoriale appunto) dell'oggetto della pianificazione dello spazio marittimo, i piani marittimi dovrebbero considerarsi sostanzialmente equiparabili a quelli paesaggistici, con la conseguenza che al piano paesaggistico sarebbe assegnata la funzione di coordinamento dei diversi strumenti. Il che equivale a dire che il piano paesaggistico è in grado di compiere una valutazione integrata dei profili culturali, ambientali ed economico-sociali delle coste, predisponendo una *governance* del territorio organica e ben coordinata, che provveda a ridurre gli strumenti di pianificazione esistenti nel nostro ordinamento e ad osservare il territorio secondo una chiave di lettura unitaria (Di Giovanni).

Un diverso strumento per riconoscere implicitamente la prevalenza di alcuni interessi rispetto ad altri è, invece, la semplificazione procedimentale.

L'analisi delle norme introdotte in tema di pianificazione marittima, integrate con quelle adottate in tema di promozione delle energie rinnovabili (d.lgs. n. 199 del 2021), mostra, relativamente alla localizzazione degli impianti «l'ennesima semplificazione procedimentale, stabilendo dapprima che, nelle aree considerate idonee *ope legis*, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprima con parere obbligatorio non vincolante (...), [e] aggiungendo poi che i termini di conclusione del procedimento siano ridotti di un terzo (Feliziani).

Si tratta peraltro di un bilanciamento tra interessi che è per sua stessa natura mutevole e soggetto all'evoluzione delle norme e delle priorità su scala nazionale e soprattutto europea; in questo senso la mitigazione della primarietà della tutela del paesaggio ad opera dell'interesse alla produzione delle energie rinnovabili è un segnale chiaro (Cons. St., n. 8167/2022).

La sfida che si impone, insomma, è quella di un dialogo tra studiosi (e tra discipline), che è ancora prima un dialogo tra istanze e interessi, spesso, come si è visto, contrapposti e confliggenti.

A questa sfida, si spera, con questo lavoro di aver contribuito.

PARTE PRIMA

GLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE: GLI OBIETTIVI E LE INTERAZIONI

TUTELA DEL PAESAGGIO,
PROMOZIONE DELLE ENERGIE RINNOVABILI
E PIANIFICAZIONE DELLO SPAZIO MARITTIMO
NELL'ERA DELLA TRANSIZIONE
VERSO LA SOSTENIBILITÀ:
PLURALITÀ DI INTERESSI E PRIORITÀ

di *Clemente Pio Santacroce*

SOMMARIO: 1. Tutela del paesaggio e promozione delle energie rinnovabili nell'era della transizione: conflittualità e (necessaria) integrazione. – 2. La tendenziale normalizzazione dell'interesse paesaggistico dinanzi all'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili: segnali legislativi e giurisprudenziali. – 3. Una recente, rinnovata conferma legislativa della relativizzazione dell'interesse alla tutela del paesaggio a fronte di quello energetico: l'inefficacia relativa dei vincoli paesaggistici provvedimentali sopravvenuti rispetto a provvedimenti di natura autorizzatoria concernenti la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 12-ter, d.l. n. 104/2023). – 4. L'individuazione di «aree idonee» per le rinnovabili e le connesse semplificazioni procedurali. – 5. *Segue*. L'idoneità *ex lege* e la sua futura incidenza sulla definizione dei principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee. – 6. Il piano di gestione dello spazio marittimo, l'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti *off-shore* e le semplificazioni amministrative correlate alla presupposta idoneità (da piano o *ex lege*). – 7. Dal bilanciamento tra interessi alla (possibile) prevalenza dell'interesse energetico: osservazioni a margine della recente dir. UE 2023/2413 (c.d. RED III). – 8. I risvolti ordinamentali della transizione verso la sostenibilità: brevi considerazioni conclusive sul ruolo del giurista.

1. Tutela del paesaggio e promozione delle energie rinnovabili nell'era della transizione: conflittualità e (necessaria) integrazione

All'odierno stato delle conoscenze scientifiche e dello sviluppo tecnologico¹, uno dei principali settori strategici per la transizione energetica ed ecologica del Paese è senza dubbio alcuno quello della produzione di energia da fonti rinnovabili.

In detto settore l'Unione europea, nell'ambito delle più generali politiche di de-carbonizzazione e neutralità climatica entro il 2050, ha fissato obiettivi via via crescenti e sempre più «ambiziosi»²: dalla quota del 32% di energia da fonti rinnovabili nel consumo di energia finale lordo, fissato al 2030 con la dir. UE

¹ Il cui progresso verso un possibile, futuro affermarsi del c.d. «nucleare sostenibile» è tornato di estrema attualità anche in Italia, ove il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), altresì alla luce di precedenti esperienze internazionali quali, ad es., la Piattaforma europea SNETP - *Sustainable Nuclear Energy Technology Platform* (<https://snetp.eu>), ha recentemente istituito la «Piattaforma Nazionale per un Nucleare Sostenibile» (PNNS). A tal riguardo, si v. integralmente il comunicato del 21 settembre 2023 e l'allegato documento contenente gli obiettivi generali, le modalità operative e l'articolazione in gruppi di lavoro, disponibile sul sito web istituzionale del Ministero (<https://www.mase.gov.it/comunicati/al-mase-la-prima-riunione-della-piattaforma-nazionale-un-nucleare-sostenibile>). Ivi, in particolare, si evidenzia come per tal via il MASE, «in linea con la politica del Governo e tenuto conto della mozione della Camera dei Deputati n. 100 del 9 maggio 2023, e con [la] proposta di aggiornamento del Piano Nazionale Energia e Clima (PNIEC) inviato alla Commissione europea in data 19 luglio u.s. [2023], [abbia inteso] attivare competenze e ruoli dei diversi soggetti istituzionali pubblici e privati al fine di definire in tempi certi un percorso finalizzato alla possibile ripresa dell'utilizzo dell'energia nucleare in Italia, attraverso le nuove tecnologie nucleari sostenibili in corso di sviluppo, in un'ottica di decarbonizzazione dei sistemi energetici e produttivi [...]».

² Sul punto, tra i non pochi documenti prodotti dall'UE in argomento, si v. anche la comunicazione della Commissione europea del 17 settembre 2020, recante «*Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*».

2018/2001, alla quota minima del 40% introdotta dal *Green New Deal* europeo, per giungere alla soglia minima obbligatoria del 42,5% con il piano *REPowerEU*, poi confermata dalla nuova direttiva europea c.d. RED III³, e fermo restando l'onere, per gli Stati membri, di impegnarsi comunque a raggiungere l'obiettivo del 45% entro lo stesso orizzonte temporale.

Il legislatore italiano, onde dar séguito alle indicazioni comunitarie e per adempiere agli impegni assunti con l'UE attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha conseguentemente introdotto, a più riprese, non poche disposizioni legislative che – pur non senza contraddizioni – sembrerebbero confermare, nel loro insieme, un effettivo *favor* per la promozione delle energie da fonti rinnovabili.

Le continue modifiche normative volte ad una semplificazione ed accelerazione dei «regimi di autorizzazione [*rectius*, di controllo amministrativo] per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili»⁴, hanno tuttavia finito col produrre, per una sorta di eterogeneità dei fini, una notevole «*complessificazione*»⁵ del quadro

³ Trattasi, più precisamente, della dir. UE 2023/2413 del 18 ottobre 2023, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 31 ottobre 2023 ed in vigore dal seguente 20 novembre. Per alcune, prime considerazioni in argomento, si v. *infra* § 7.

⁴ Così, testualmente, il nuovo comma 2 dell'art. 4, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, come sostituito dal c.d. decreto RED II (d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199), a proposito dei diversi titoli abilitativi – ossia: comunicazione per le «attività in edilizia libera» (art. 6, comma 11, d.lgs. n. 28/2011), dichiarazione di inizio lavori asseverata (art. 6-bis, d.lgs. n. 28/2011), procedura abilitativa semplificata (art. 6, commi 1-10, d.lgs. n. 28/2011) e autorizzazione unica (art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e art. 5, d.lgs. n. 28/2011) – previsti dalla vigente disciplina sulle energie rinnovabili «secondo un criterio di proporzionalità».

⁵ Sui concetti di *complessificazione* e *frammentazione* nelle attuali tendenze legislative di riforma amministrativa, sia consentito rinviare a C.P. SANTACROCE, PNRR, «*rimessa orizzontale*» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo, in *Dir. econ.*, 2023, 335 ss. (in part. 368 ss.).

di regolazione del settore⁶, per il quale sarà senz'altro fondamentale l'apporto ordinante della dottrina e della giurisprudenza amministrativa.

Della disorganicità dei molti interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi anni, è peraltro ben consapevole lo stesso legislatore italiano, il quale, in occasione dell'ultima «legge per il mercato e la concorrenza 2021»⁷, ha ritenuto utile delegare il Governo all'approvazione di un testo legislativo di «razionalizzazione», «riordino» e «semplificazione» delle disposizioni in materia, oltre che di un loro ulteriore adeguamento alle sopravvenienze normative di derivazione europea⁸, che – come si è in parte già anticipato e come meglio si dirà⁹ – di certo non sono mancate. Il termine per l'esercizio di detta delega legislativa, a meno di ulteriori slittamenti¹⁰, è tuttavia destinato a spirare con il 27 dicembre 2023; e – almeno ad oggi – non si ha notizia alcuna circa la predisposi-

⁶ C'è chi, a tal riguardo, ha significativamente parlato di un «quadro così difficile da comporre, che sfugge continuamente a qualsiasi trama l'interprete cerchi di formare»: si v., in questi termini, P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili. Le pressioni di un sistema in continua espansione: verso l'irrelevanza paesaggistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 248 ss. (in part. 273); chi di «un sistema regolatorio ipertrofico, i cui esiti semplificatori sono quantomeno incerti sul versante del generale affidamento degli operatori del settore»: così, altrettanto significativamente, G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 280 ss. (in part. 281); e chi, in modo altrettanto evocativo, di un «rovo irto di spine, in cui anche gli operatori più esperti faticano a districarsi»: così F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio: le procedure abilitative semplificate*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 327 ss. (in part. 332).

⁷ L. 5 agosto 2022, n. 118.

⁸ Si v., in particolare, il testo dell'art. 26, commi 4 ss., l. n. 118/2022, recante come rubrica «Delega al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza e per la semplificazione in materia di fonti energetiche rinnovabili».

⁹ Si v. *infra*, § 7.

¹⁰ Cfr. P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., 256.

zione di uno schema di decreto legislativo attraverso cui dar seguito alla delega.

In questa sede non sarà comunque possibile trattare delle specificità dei diversi regimi abilitativi cui si è fatto cenno. Una loro adeguata e puntuale analisi necessiterebbe di uno spazio non compatibile con le finalità del presente contributo.

Qui, invece, da una prospettiva volta a restituire un quadro d'insieme, si vuol provare a porre in luce quel *fil rouge* che parrebbe legare i diversi interventi legislativi che si sono più di recente succeduti in materia; quello che potrebbe dirsi, cioè, l'obiettivo generale che ha animato, negli ultimi tempi, il legislatore italiano: ossia, *semplificare* ed *accelerare* il percorso di autorizzazione degli impianti (senza tuttavia preoccuparsi adeguatamente, invero, della loro effettiva realizzazione e – soprattutto – della connessione alla rete), agendo sul fronte da più parti ritenuto più critico, ovvero sia quello della inevitabile conflittualità e (necessaria) integrazione tra l'interesse – più di recente divenuto «prioritario» e «prevalente»¹¹ – alla transizione ambientale (anche) per il tramite della promozione delle energie rinnovabili, da un lato, e quello – che ha da sempre avuto nella tradizione giuridica e culturale italiana un'assoluta primarietà – alla tutela paesaggistica, dall'altro.

Indubbiamente, l'accelerazione impressa a livello europeo al processo di transizione energetica ed il conseguente, progressivo innalzamento degli obiettivi di produzione di energia da fonti rinnovabili, non potranno che avere un'inevitabile incidenza anche sulla *forma del territorio*. Al punto che, in modo significativo, v'è stato chi, in dottrina, ha più di recente evocato l'immagine di un «paesaggio elettrificato»¹².

La conflittualità è naturalmente inevitabile in un contesto territoriale e giuridico come quello italiano, ove la disciplina di tutela paesaggistica – nel tempo stratificatasi e i cui tratti fondamentali,

¹¹ Cfr. *infra*, § 7.

¹² Così G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili*, cit., 325.

almeno sin qui, non sono mai stati rimessi in discussione – ha un impatto quantitativo talmente elevato da renderlo quasi incomparabile con altre esperienze ordinamentali.

È ben noto, infatti, che «il paesaggio della Nazione», alla luce della disciplina oggi compendiata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, è all'incirca per metà coperto da vincoli paesaggistici, siano essi provvedimentali (artt. 136 ss.), *ex lege* (art. 142) e – laddove ve ne siano – del «terzo tipo» (art. 143, co. 1, lett. d)¹³.

Se poi a ciò si aggiungessero anche quelle amplificazioni giurisprudenziali della tutela, prodotte dall'effetto di c.d. «*irradiamento*» del vincolo paesaggistico, del quale il giudice amministrativo ha predicato una sorta di capacità di proiettare effetti giuridici ben oltre i propri confini, è ben chiaro allora che – a meno di non voler reimpostare dalle fondamenta il sistema italiano di amministrazione del paesaggio – la conflittualità tra l'interesse paesaggistico e quello energetico non solo è assai probabile, ma diventa questione ineludibile e cruciale. Essa andrebbe probabilmente affrontata attraverso l'individuazione di un (senza dubbio difficile) punto di equilibrio tra le contrapposte forze in campo. E un contemperamento tra detti interessi non potrebbe che passare per l'accantonamento di tutti quegli approcci volti pregiudizialmente ad affermare – in modo unilaterale e divisivo – una visione, sminuendo quella opposta. Sarebbe cioè necessaria – cosa, evidentemente, per nient'affatto semplice – un'adeguata e contestuale valorizzazione di tutti gli argomenti in campo, incluse le due, seguenti considerazioni, rinvenibili nella letteratura più recente in argomento, ciascuna delle quali porta ben più di un seme di verità: e cioè, da un lato, che la contrapposizione tra ambiente e paesaggio rischia di «incappa[re] in un evidente errore logico [...] poiché pone a raffronto termini (e valori-concetti) evidentemente non comparabili perché collocati su scala diversa», finendo col sacrificare «*qui*

¹³ Cfr. S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, 107 ss.

ed ora» il paesaggio italiano sull'altare di un incerto contributo alla «lotta (globale)» al *climate change*¹⁴; e dall'altro, che il contributo delle rinnovabili alla transizione ecologica porterebbe con sé indiscutibili effetti benefici per lo stesso *paesaggio*¹⁵, che – rievocando una ben nota espressione gianniniana – altro non sarebbe se non uno degli aspetti (anche giuridici) dell'*ambiente*¹⁶.

In effetti – e sempre che i diversi attori della scena globale si impegnino in modo coordinato e facciano ciascuno la propria parte –, la concretizzazione di adeguate politiche di riduzione delle emissioni climalteranti potrebbe contribuire a generare un ritorno positivo per la stessa conservazione della «forma del Paese», che, diversamente, verrebbe sempre più esposta agli stravolgimenti prodotti dalle diverse conseguenze del cambiamento climatico.

Il che è già da tempo sotto gli occhi di tutti.

2. La tendenziale normalizzazione dell'interesse paesaggistico dinanzi all'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili: segnali legislativi e giurisprudenziali

In questo quadro generale, il legislatore italiano, con ripetuti e non sempre felici formulazioni legislative, ha provato ad innescare un processo di (almeno) parziale *normalizzazione* dell'interesse paesaggistico nella complessa dialettica con l'interesse alla promozione delle energie rinnovabili, e di *neutralizzazione* di taluni orientamenti giurisprudenziali – in una fase probabilmente già recessiva, ma comunque ancora recentemente registrabili – volti ad affermare, alla luce di una «spiccata ambiguità testuale» della formulazio-

¹⁴ Cfr., in questi termini, P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, cit., § 8.

¹⁵ Cfr. G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili*, cit., 323 s.

¹⁶ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23.

ne dello stesso art. 12, d.lgs. n. 387/2003¹⁷ ed una quasi tirannica ed unidirezionale valorizzazione del previgente testo dell'art. 9, comma 2, Cost., una pretesa e persistente «primarietà» ed «assolutezza» dell'interesse alla tutela del paesaggio¹⁸, che ancor oggi induce spesso volte la competente Autorità ministeriale, ed in particolare i suoi organi periferici, ad arroccarsi¹⁹.

Diverse, invero, le disposizioni meritevoli di una specifica attenzione.

Tra le più recenti, si ritiene utile ricordare in questa sede anzitutto quella introdotta dall'art. 30 del c.d. "decreto semplificazioni-bis"²⁰, a mezzo della quale il legislatore, con riguardo agli interventi volti alla produzione di energie da fonti rinnovabili ricadenti in aree assoggettate a vincolo paesaggistico (*rectius*: «in aree sottoposte a tutela, anche *in itinere*», ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio), ha ribadito l'esclusività applicativa del procedimento autorizzatorio unico di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, e l'inevitabile attrazione di ogni valutazione di compatibilità del Ministero della cultura (MiC) in detta sede procedimentale unitaria, ove l'autorità statale preposta alla funzione di tutela dei beni cultu-

¹⁷ Cfr. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUNO LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal: i mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Milano, 2022, 109 ss., § 2.

¹⁸ Cfr. Corte costituzionale 7 novembre 2007, n. 367 (in www.cortecostituzionale.it). Su detta pronuncia si vedano senz'altro le pregnanti riflessioni di M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1/2008.

¹⁹ Fa un significativo riferimento all'esercizio di un sostanziale «potere di veto guidato da un criterio pregiudiziale di non localizzabilità di questo genere di impianti sulla gran parte del territorio nazionale», B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., § 2 (cors. agg.), ma si v. *passim*.

²⁰ Trattasi – come ben noto – del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108.

rali e del paesaggio è chiamata a partecipare *necessariamente* tramite il modulo della conferenza di servizi²¹.

Il che dovrebbe aver ormai determinato il definitivo superamento di quell'affermazione nella quale ci si è talvolta recentemente imbattuti anche nella giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato, secondo cui l'autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non avrebbe invero «scalzato» l'autorizzazione paesaggistica e il procedimento per il suo rilascio/diniego disciplinati dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio²².

²¹ Cfr. art. 12, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 387/2003, ivi introdotto dall'art. 30, comma 1, d.l. n. 77/2021, e poi modificato dall'art. 47, comma 3, lett. *b*) del c.d. «decreto PNRR 3» (d.l. 24 febbraio 2013, n. 13, conv. con mod. in l. 21 aprile 2023, n. 41).

²² Cfr. Cons. St., sez. VI, 7 febbraio 2017, n. 537, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ove i giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che (si v. in part. il punto 17 del *fatto e diritto*): «*a*) la denominazione legislativa del procedimento ex art. 12 come “unico” appare obiettivamente poco consistente, sul piano sistematico e logico-letterale di una normale interpretazione normativa, per inferirne che allora, sempre per volontà legislativa ed in assenza d'altro, tale procedimento abbia, nella materia in discorso, definitivamente scalzato quello di cui al ricordato art. 146; *b*) che [il fatto che] sia prescritto che a tale procedimento devono partecipare “tutte le amministrazioni interessate” non è di per sé un dato dirimente e risolutivo, posto che, in materia, la Soprintendenza deve rendere sì un parere ma esso è pur sempre di natura endoprocedimentale (giacché l'avviso consultivo, per quanto ritenuto co-decidente sul piano non strettamente procedimentale, cioè dell'ambito della valutazione in cui si può manifestare, non è provvedimento finale) rispetto all'attribuzione di cui è dotata l'amministrazione competente al rilascio della finale autorizzazione paesaggistica (Regione o altro ente pubblico dalla stessa delegato). E nel caso di specie, la Regione è stata l'ente che ha promosso la conferenza ed il Comune (dalla prima delegato) era tra le amministrazioni chiamate a parteciparvi».

Per ulteriori considerazioni sul richiamato precedente giurisprudenziale, ma anche sulle diverse pronunce che, in senso contrario, avevano invece da tempo visto nel procedimento unico di cui all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, «la sola sede [...] dove l'Amministrazione per i beni e le attività culturali può [...] manifestare

Analogo rilievo ed uno specifico approfondimento meriterebbe anche il tentativo legislativo di arginare progressivamente il potere di intervento ministeriale (MiC) nei procedimenti di autorizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili nelle *aree contermini*.

A tal proposito, però, ci si può in questa sede soltanto limitare a constatare come il legislatore abbia provato – anche in questo caso, tuttavia, in modo non sempre ordinato e lineare – a contenere quella «prassi amministrativa»²³ e quelle ricostruzioni giurisprudenziali²⁴ che hanno nel tempo esteso l'intervento dell'autorità ministeriale nei procedimenti relativi ad impianti da localizzarsi – secondo la lettera dell'art. 152 del Codice dei beni culturali e del paesaggio – *«in vista»* e/o *«in prossimità»* (non solo dei beni di-

la valutazione di sua spettanza» (così, ad es., Cons. St., sez. IV, 23 maggio 2012, n. 3039), si v. F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio*, cit., 334 ss., ove si giunge ad affermare anche che il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica (di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) sia stato progressivamente «espulso dall'intero arco dei regimi abilitativi relativi agli impianti alimentati da fonti rinnovabili» (così *ivi*, 337) (cors. agg.).

²³ Cfr. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., § 2 e *passim*, il quale ben evidenzia come «il *favor* per lo sviluppo delle fonti rinnovabili sancito dalle disposizioni normative risulta di fatto contraddetto da una prassi amministrativa, legittimata da larga parte della giurisprudenza, che ha trovato il suo appiglio principale proprio nella formulazione dell'art. 12 [del d.lgs. n. 387/2003]».

²⁴ Tra le affermazioni giurisprudenziali più recenti di detto orientamento, si v. Cons. St., sez. I, 11 novembre 2020, n. 1779, ove il giudice amministrativo, richiamando espressamente anzitutto la pronuncia Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1144, ha ribadito come, a suo avviso, «sarebbe illogico che tale sistema di ulteriore protezione (indiretta) dei beni paesaggistici [ossia delle aree ad essi contermini] assistesse unicamente quelli sottoposti a dichiarazione di notevole interesse pubblico (le cui categorie sono contemplate dall'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) e non invece i beni paesaggistici previsti dalla legge (art. 142), in cui il valore paesaggistico compendiato nel vincolo *ex lege* che li assiste è una qualità correlata originariamente al bene, non suscettibile di una protezione giuridica di minore intensità».

chiarati di notevole interesse pubblico *ex art. 136 ss. ma*) anche delle «aree tutelate per legge» *ex art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio*²⁵.

V'è peraltro da dire che la formulazione della norma di cui all'art. 20, comma 8, lett. *c-quater*, d.lgs. n. 199/2021 (secondo cui, nei procedimenti autorizzatori, resta ferma la competenza del MiC ad esprimersi con riguardo ai «*solì*» progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 387/2003), unitamente alla recente abrogazione – sempre per effetto dell'art. 47 del “decreto PNRR 3” (d.l. n. 13/2023) – dell'art. 30, comma 2, del “decreto semplificazioni-*bis*”²⁶ e di «ogni disposizione in materia di aree contermini» di cui alle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010 e ai relativi provvedimenti applicativi a contenuto generale incompatibili con l'art. 12, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 387/2003²⁷, non sembrerebbero comunque in grado – almeno ad avviso di chi scrive – di neutralizzare la portata normativa (facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le varianti, etc.) della disposizione di cui all'art. 152 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (e forse anche delle sue estensive interpretazioni giurisprudenziali), nei casi in cui gli impianti alimentati da fonti rinnovabili possano in qualche modo in-

²⁵ Per un'accurata trattazione anche di questi profili, si v. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., § 7, e F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio*, cit., 343 ss.

²⁶ Il quale disponeva che: «Nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, *localizzati in aree contermini* a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si esprime nell'ambito della conferenza di servizi con *parere obbligatorio non vincolante*. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere da parte del Ministero della cultura, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. In tutti i casi di cui al presente comma, il rappresentante del Ministero della cultura non può attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241».

²⁷ Così il comma 2, secondo periodo, del citato art. 47, d.l. n. 13/2023.

terferire con i valori espressi da immobili ed aree tutelati da vincoli paesaggistici.

Il processo di progressiva e tendenziale normalizzazione dell'interesse paesaggistico è sin qui passato, però, anche per importanti snodi giurisprudenziali.

A fronte di una giurisprudenza costituzionale che ha da tempo valorizzato «il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili»²⁸, sottolineando la necessità di un dialogo tra i contrapposti valori in gioco²⁹, anche il giudice amministrativo, più di recente, ha imboccato una nuova via per la promozione delle energie rinnovabili, con l'apertura di una breccia nella “fortezza” delle «*tutele parallele*».

Pur se con riguardo ad una fattispecie (invero concettualmente non troppo distante) concernente (non un vincolo paesaggistico ma) l'apposizione di un vincolo culturale indiretto, *ex art. 45* del Codice dei beni culturali a protezione di un sistema di «*croci votive e viarie*»³⁰, intervenuta dopo il rilascio da parte della Regione dell'autorizzazione unica all'installazione di (due) pale eoliche³¹, il Consiglio di Stato ha significativamente affermato, tra le diverse riflessioni di interesse, che «la primarietà di valori come la tutela del patrimonio culturale [...] non ne legittima una concezione *totalizzante* come fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico

²⁸ Cfr. B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia*, cit., § 4.

²⁹ Un dialogo che, tuttavia, non può dirsi «tra pari»: cfr. P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., 278.

³⁰ Cfr. Cons. St., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167 (in *www.giustizia-amministrativa.it*).

³¹ Sulla vicenda e sull'applicazione giurisprudenziale, in essa, dei principi generali di proporzionalità e di integrazione, si vedano R. GIANI, *Alla ricerca della integrazione tra salvaguardia dell'ambiente e tutela del patrimonio culturale*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 153 ss., e F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio*, cit., 348 s.

assoluto»³², e che «la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, richiede di *abbandonare* il modello delle «tutele parallele» degli interessi differenziati, che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali»³³.

Non v'è dubbio, infine, che il processo di normalizzazione dell'interesse paesaggistico rispetto a quello alla transizione ecologica abbia trovato anche una sorta di *consacrazione* nella legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1. Onde fornire una più decisa copertura costituzionale al bilanciamento tra interessi, il legislatore italiano è di recente giunto – come ben noto – ad introdurre modifiche integrative degli artt. 9 e 41 Cost.

Senza qui voler (e poter) prospettare o riassumere giudizi di valore di detta revisione costituzionale, che per la prima volta ha toccato uno dei *principi fondamentali* della Carta repubblicana, ci si limita a rilevare come essa non potrà essere senza conseguenze per il tema oggetto delle presenti riflessioni. Anzi, esso probabilmente rappresenta una delle ragioni stesse della citata revisione costituzionale, volta a riequilibrare le forze in campo e ad agevolare «un riposizionamento di questi valori nel sistema degli interessi costituzionalmente tutelati»³⁴.

³² Così *ivi* (cors. agg.), punto 3.4 del *diritto*, ove si ricorda altresì che «negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi», e che «anche per gli 'interessi' di rango costituzionale [...] la tutela deve essere «sistemica» e perseguita in un rapporto di integrazione reciproca».

³³ Così *ivi* (cors. agg.), punto 3.5 del *diritto*.

³⁴ Così P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., 249.

3. Una recente, rinnovata conferma legislativa della relativizzazione dell'interesse alla tutela del paesaggio a fronte di quello energetico: l'inefficacia relativa dei vincoli paesaggistici provvedimentali sopravvenuti rispetto a provvedimenti di natura autorizzatoria concernenti la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (art. 12-ter, d.l. n. 104/2023)

Ancor più di recente, il legislatore ha confermato l'obiettivo di normalizzazione dell'interesse alla tutela paesaggistica con precipuo riguardo a quegli interventi di alterazione del paesaggio finalizzati alla realizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili.

In sede di conversione del d.l. n. 104/2023³⁵, infatti, si è ivi introdotto l'art. 12-ter³⁶, a mezzo del quale il legislatore ha dettato l'ennesima norma integrativa dell'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, il cui comma 3-bis, di nuovo innesto, prevede ora che l'avvio sopravvenuto di procedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli artt. 136 ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non produca i suoi tipici effetti – ossia, l'attivazione del regime autorizzatorio, dapprima “cautelare-interinale” (*ex art. 139, comma 4*) e poi definitivo (*ex art. 146*) – rispetto a quelle «opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili [...], i cui procedimenti autorizzativi abbiano già ottenuto [...] il provvedimento di valutazione ambientale [...] ovvero altro titolo abilitativo [...]».

La disposizione è chiaramente finalizzata a metter fine a quelle prassi amministrative nelle quali si è talvolta registrata un'attivazione (solo) strumentale del potere amministrativo di imposizione di vincoli paesaggistici provvedimentali, e volta nella so-

³⁵ Trattasi, precisamente, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (recante «Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici»), conv. in legge 9 ottobre 2023, n. 136.

³⁶ Recante «Misure a favore degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

stanza, invece, ad ostacolare iniziative già *in fieri* dirette alla produzione di energia rinnovabile.

4. *L'individuazione di «aree idonee» per le rinnovabili e le connesse semplificazioni procedurali*

Un'altra manifestazione legislativa della tendenziale normalizzazione dell'interesse paesaggistico al cospetto dell'interesse pubblico alla tutela alla transizione ecologica³⁷, è senz'altro rintracciabile nel passaggio dall'individuazione delle «aree non idonee»³⁸ a quella delle «superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili»³⁹.

Si tratta senza dubbio di un «sostanziale rovesciamento»⁴⁰, anche se non della finalità di accelerazione, la quale già veniva espressamente richiamata e che – almeno nelle intenzioni – avrebbe dovuto ispirare anche il precedente assetto delineato dal d.m. 10 settembre 2010⁴¹, trovando però tutt'altro esito applicativo a livello regionale.

³⁷ Al punto che, secondo P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., 257, «il dato [...] che può dirsi capace di imprimere una modificazione strutturale al rapporto tra paesaggio e fonti da energia rinnovabile, è costituito dalla riforma dell'individuazione delle “aree idonee” o “non idonee” all'installazione degli impianti».

³⁸ Così la rubrica del punto 17, d.m. 10 settembre 2010.

³⁹ Così la rubrica dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021.

⁴⁰ Così P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., 258.

⁴¹ Il cui punto 17.1 ha infatti previsto che: «Al fine di *accelerare* l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni delle presenti linee guida, le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di *aree e siti non idonei* alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'*apposita istruttoria* avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente,

Il cambiamento, invece, sta nel *quomodo*.

La soluzione individuata dal legislatore italiano in sede di recepimento della direttiva c.d. RED II⁴², e successivamente oggetto di non poche né trascurabili modifiche⁴³, non passa più, infatti, per l'individuazione – (non solo) *in negativo* – di aree dichiarate inidonee ad ospitare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, a causa di diverse, possibili ragioni (ambientali, paesaggistiche, storico-artistiche, tradizionali ed agroalimentari locali, etc.). Essa passa, invece, per la necessaria individuazione – (anche) *in positivo* – di «aree idonee»⁴⁴, fermo restando, però, che la mancata inclusione in detto insieme di determinate zone non abbia automaticamente a significare che esse possano essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di rinnovabili in sede di pianificazione territoriale o nell'ambito di singoli procedimenti⁴⁵.

del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell'istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

⁴² «Ancorché non espressamente richiesta dalla fonte euronitaria, per lo meno con riferimento al faticoso contemperamento tra l'interesse culturale e paesaggistico e l'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili, che nel contesto domestico è fonte della nota complessità del sistema di *permitting* degli impianti rinnovabili»: così G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili*, cit., 302.

⁴³ A conferma della continua "evoluzione" legislativa del quadro di regolazione, se ne contano – ad oggi – una decina, apportate in particolare da diversi decreti-legge (e dalle rispettive leggi di conversione): d.l. n. 17/2022; d.l. n. 21/2022; d.l. n. 50/2022; d.l. n. 68/2022; d.l. n. 13/2023.

⁴⁴ In argomento si v. senz'altro il contributo di G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili*, cit., 301 ss.

⁴⁵ Cfr. art. 20, comma 7, d.lgs. n. 199/2021.

Nell'ottica dell'accelerazione e della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel settore delle energie rinnovabili, il legislatore ha poi previsto, a completamento della disciplina, una vera e propria 'proiezione' sul piano procedimentale del giudizio di idoneità delle aree, consistente in due effetti giuridici: *i*) la degradazione del parere dell'autorità (ministeriale)⁴⁶ competente in materia paesaggistica, da vincolante ad *obbligatorio* e *prescindibile* per il caso di inutile decorrenza del relativo termine; *ii*) la riduzione di un terzo dei termini procedimentali.

Il compito di individuazione in concreto di dette aree è stato rimesso dal legislatore statale alle Regioni⁴⁷ (ed alle Province autonome di Trento e Bolzano), sulla base, però, di «*principi e criteri omogenei*» stabiliti con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica (oggi Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica), adottati «*di concerto*» con il Ministro della cultura ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (oggi Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), e previa «*intesa*» con la Conferenza unificata.

Peraltro, il legislatore statale non ha ommesso di indicare alcuni punti fermi da osservare nella definizione di detti principi e criteri⁴⁸.

Detta disciplina ministeriale – diretta altresì alla distribuzione tra le regioni (e le Province autonome di Trento e Bolzano) della potenza minima installata⁴⁹ necessaria per il raggiungimento del complessivo obiettivo nazionale previsto dal PNIEC e dai suoi successivi aggiornamenti (80 GW entro il 2030) – sarebbe dovuta

⁴⁶ Sul punto si v. ampiamente F. SCATTOLIN, *Energie rinnovabili e paesaggio*, cit., 351-353.

⁴⁷ Con l'espressa previsione circa l'attivabilità di poteri sostitutivi statali (*ex art. 41, legge 24 dicembre 2012, n. 234*): si v., sul punto, in particolare l'art. 20, comma 4 (terzo periodo), d.lgs. n. 199/2021.

⁴⁸ Cfr. art. 20, comma 3, d.lgs. n. 199/2021.

⁴⁹ Cfr. art. 20, comma 2, d.lgs. n. 199/2021.

intervenire entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 199/2021, ma non ha ancora visto la luce⁵⁰.

5. Segue. L'idoneità ex lege e la sua futura incidenza sulla definizione dei principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee

Consapevole dei tempi (lunghi) per una completa attuazione, sia in sede ministeriale che regionale, di quanto previsto dall'art. 20, commi 1 e 4, d.lgs. n. 199/2021, il legislatore si è comunque preoccupato, da un lato, di specificare, al comma 6, che nelle more dell'individuazione delle aree idonee non possano comunque essere disposte moratorie o sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione; e dall'altro, per mezzo del comma 8, di formulare un generale ed astratto giudizio di idoneità *ex lege* di talune superficie ed aree territoriali.

Non è possibile (né probabilmente utile) condurre, in questa sede, uno specifico esame delle diverse aree a tal fine contemplate dal legislatore. Sul punto ci si limita qui a sottolineare come esse, almeno in parte, condividano, quale comune denominatore, l'idea di una sorta di quasi naturale idoneità dell'area in ragione di una sua pregressa ed incisiva trasformazione territoriale ed ambientale (in via non esaustiva: siti ove sono già installati impianti della stessa fonte; siti oggetto di bonifica; cave e miniere dismesse, abbandonate e in degrado o non più sfruttabili; siti nella disponibilità del gruppo Ferrovie dello Stato, di concessionari autostradali o di società di gestione aeroportuale; aree interne ad impianti industriali o site in prossimità di zone a destinazione industriale, artigianali, commerciale, etc.)⁵¹, o – in via residuale⁵² – tutte quelle aree che

⁵⁰ Ad oggi (settembre 2023), l'*iter* di approvazione del citato decreto ministeriale sembrerebbe ormai alle battute finali. Su di esso, tuttavia, si attende ancora il raggiungimento dell'intesa in seno alla Conferenza unificata.

⁵¹ Si vedano, più nel dettaglio, le fattispecie ricomprese nelle lett. a), b), c), c-

non siano ricomprese nel perimetro di aree sottoposte a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, né tantomeno ricadano nelle «fasce di rispetto» dei beni soggetti a tutela culturale (sia diretta che indiretta) o a tutela paesaggistica di fonte provvedimentale⁵³.

Potrebbe invece rivestire interesse il mettere in evidenza che l'elenco, già più volte rivisto al fine di meglio specificare e di ampliare il novero delle fattispecie incluse, sia stato espressamente trasformato dal legislatore da strumento (all'apparenza) *temporaneo* – o, come è stato ben detto, «classico meccanismo formalmente provvisorio, ma destinato a costituire il perno stabile del sistema per alcuni anni»⁵⁴ –, a parametro di definizione dei contenuti della disciplina ministeriale sulle aree idonee.

Deve a tal proposito rilevarsi, infatti, come l'art. 47, comma 1, d.l. n. 13/2023, tra le altre cose, abbia integrato, in sede di sua conversione⁵⁵, il comma 1 dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, specificando che la disciplina volta a fissare, a livello statale, quei principi e criteri omogenei (di cui sopra s'è detto) per la successiva individuazione in sede regionale delle superfici ed aree idonee, debba «tener conto» dell'elenco delle aree idonee *ex lege*, ai sensi del comma 8 dello stesso art. 20.

bis) e *c-ter*) dell'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021.

⁵² E fatto naturalmente salvo quanto previsto dalle lettere richiamate nella nota che precede.

⁵³ Si v., a tal proposito, la lett. *c-quater*) dell'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021.

⁵⁴ Così, in modo assai pregnante, S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 277.

⁵⁵ L. 21 aprile 2023, n. 41.

6. *Il piano di gestione dello spazio marittimo, l'individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti off-shore e le semplificazioni amministrative correlate alla presupposta idoneità (da piano o ex lege)*

Anche lo spazio marittimo è chiamato a giocare un ruolo (almeno potenzialmente) non trascurabile nella transizione energetica del Paese.

Onde agevolare un tale, possibile contributo, il legislatore italiano, in sede di recepimento della direttiva RED II, ha lavorato in tre direzioni.

L'art. 23 (recante «*Procedure autorizzative per impianti off-shore e individuazione aree idonee*»), d.lgs. n. 199/2021, ha anzitutto apportato ulteriori modifiche all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, ponendo in capo al Ministero dell'ambiente, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e sentito il Ministero dell'agricoltura (limitatamente agli aspetti legati alla pesca marittima), la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica, specificando che essa sia altresì comprensiva della concessione demaniale marittima (per quanto e dove necessaria).

Per altro verso, il secondo comma dello stesso art. 23, con riguardo alla complessiva individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili *off-shore*, ha posto la regola dell'automatica idoneità di quelle aree aventi una tale vocazione secondo i piani di gestione dello spazio marittimo di cui al d.lgs. n. 201/2016⁵⁶.

Allo stesso tempo, però, e in linea con quanto già s'è detto⁵⁷ con riguardo all'art. 20, comma 8, d.lgs. n. 199/2021 e ben consapevole dei ritardi che hanno sin qui caratterizzato l'esercizio della

⁵⁶ Si v., in argomento, M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *federalismi.it*, n. 19/2018, 2 ss.

⁵⁷ Si v. *supra*, § 5.

funzione di pianificazione dello spazio marittimo⁵⁸, il legislatore italiano ha previsto, a mezzo dell'art. 23, comma 3, che alcune aree debbano considerarsi idonee *ex lege*. E un tale giudizio di idoneità è stato accordato sia alle «*piattaforme petrolifere in disuso*» (e alle aree di due miglia nautiche da ciascuna piattaforma) sia ai «*porti*» (quantomeno per impianti eolici fino a 100 MW di potenza).

Infine – ed anche in questo caso con un evidente parallelismo rispetto a quanto previsto dall'art. 22, comma 1, d.lgs. n. 199/2021 – l'art. 23 qui in esame ha disposto un'analogia proiezione sul piano procedimentale dell'individuazione di un'area marittima come idonea ad ospitare impianti *off-shore*⁵⁹.

⁵⁸ Che ha altresì condotto ad una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia che, insieme a Bulgaria, Grecia, Cipro e Romania, non hanno ancora approvato i rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo, non dando così séguito ed una corretta attuazione alla dir. UE 2014/89. Si v., a tal riguardo, la lettera di costituzione in mora della Commissione europea, ex art. 258 TFUE, del 2 dicembre 2021, ed il successivo parere motivato del 19 aprile 2023.

Detta procedura di infrazione (2021-2223), ad oggi in corso (cfr. Banca dati EUR-Infra: <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>), ha comunque dato un impulso all'*iter* di approvazione dei piani di gestione delle «sotcoregioni marine» del Mare Mediterraneo, di interesse per l'Italia (Mare mediterraneo occidentale, Mare Adriatico e Mar Ionio e Mediterraneo centrale), i cui documenti di piano (<https://www.sid.mit.gov.it/documenti-piano>) sono stati elaborati dal competente Comitato tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e poi sottoposti alla consultazione pubblica, ai sensi dell'art. 9, d.lgs. n. 201/2016, dal 15 settembre 2022 al seguente 30 ottobre (<https://www.consultazione.gov.it>).

⁵⁹ In tal caso disponendo, in particolare: che l'autorità competente in materia paesaggistica si esprima con parere (solo) obbligatorio e non vincolante, individuando, se necessario, prescrizioni finalizzate al miglior inserimento paesaggistico e alla tutela dell'interesse archeologico dell'area; e che i termini del procedimento di rilascio dell'autorizzazione subiscano la riduzione di un terzo (cfr. art. 23, comma 4, d.lgs. n. 199/2021).

7. *Dal bilanciamento tra interessi alla (possibile) prevalenza dell'interesse energetico: osservazioni a margine della recente dir. UE 2023/2413 (c.d. RED III)*

Nel mentre il legislatore statale italiano prova a costruire, ormai da alcuni anni e con evidente affanno, un rinnovato quadro normativo di regolazione del settore delle energie rinnovabili, sono assai di recente sopraggiunte – come si è già anticipato⁶⁰ – ulteriori novità normative dal fronte legislativo comunitario.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato in via definitiva la nuova «Direttiva sulle energie rinnovabili»⁶¹, che modifica ed integra la direttiva c.d. RED II (dir. UE 2018/2001).

Seppur solo “a caldo”, si intende qui formulare alcune prime osservazioni, limitate all’oggetto del presente contributo.

La nuova direttiva contiene, invero, non poche novità di rilievo e sicuro interesse. Esse, nel complesso, sono naturalmente volte ad un’ulteriore accelerazione della transizione energetica⁶², la quale viene motivata dal legislatore europeo anche attraverso una preliminare ricostruzione di una sorta di *multifunzionalità* e delle diverse *esternalità positive* delle energie rinnovabili, queste contribuendo, tra le altre cose, non solo ad affrontare le «sfide ambientali» (perdita di biodiversità, inquinamento dell’aria, dell’acqua e del suolo, etc.), ma anche a fronteggiare la «povertà energetica» e a generare «vantaggi socioeconomici», rappresentando senza dubbio un settore fertile per nuove iniziative imprenditoriali ed industriali e per lo sviluppo tecnologico⁶³.

⁶⁰ Si v. *supra*, § 1 e *sub* nt. 3.

⁶¹ Si v. la «Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 settembre 2023 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2018/2001 [...]» (in <https://www.europarl.europa.eu>).

⁶² Una transizione che – come si ricorda nel *considerando* n. 1 della proposta di direttiva in discorso – possa dirsi «giusta», e «che non lasci indietro nessun territorio» o «nessun cittadino».

⁶³ Cfr. il *considerando* n. 2.

Il testo della direttiva RED III propone quindi di confermare, sulla scia del piano *REPowerEU*, l'innalzamento al 42,5%, (entro il 2030) dell'obiettivo complessivo dell'Unione in materia di energia rinnovabile, accelerando in tal modo «la fine graduale della dipendenza energetica dell'Unione dai combustibili fossili (russi)» e fermo restando l'invito agli Stati membri ad «adoperarsi per conseguire collettivamente l'obiettivo complessivo del [...] 45% di energia da fonti rinnovabili [...]»⁶⁴.

Al fine del raggiungimento di detti sempre più ambiziosi obiettivi, il legislatore europeo ritiene utile (anche)⁶⁵ l'innesto, nella pertinente legislazione dei diversi Stati membri, di un insieme di attività amministrative di pianificazione e congegni procedurali volti – complessivamente e “*a cascata*” – ad «un'ulteriore semplificazione delle procedure amministrative di rilascio delle autorizzazioni»⁶⁶.

Tra questi ci si limita qui a segnalare, schematicamente e a titolo solo esemplificativo (senza, cioè, alcuna pretesa di esaustività dei ben più ampi contenuti della direttiva):

i) la «*mappatura*», in coordinamento con gli enti locali e regionali, «delle zone terrestri, le superfici, le zone sotterranee, le acque interne e marine necessarie per l'installazione degli impianti di energia rinnovabile e per le relative infrastrutture al fine di apporare almeno i rispettivi contributi nazionali»⁶⁷;

ii) la conseguente individuazione, all'interno delle aree così

⁶⁴ Così nel *considerando* n. 5.

⁶⁵ Oltre che, ad esempio, una più stringente cooperazione tra gli Stati membri, che passi per uno specifico «*obbligo a istituire un quadro di cooperazione sui progetti comuni entro il 2025 [...] [adoperandosi] per istituire almeno due progetti comuni entro il 2030 [...] [e, per quegli Stati il cui consumo annuo di energia elettrica superi i 100 TWh] un terzo progetto comune entro il 2033: così nel considerando n. 13.*

⁶⁶ Così nel *considerando* n. 16 (ma, sul punto, si v. anche il *considerando* n. 22).

⁶⁷ Cfr. il *considerando* n. 25.

mappate, delle «*zone di accelerazione*» per le energie rinnovabili⁶⁸;

iii) e, per i progetti in materia di rinnovabili da realizzarsi in dette aree, la conseguente «*presunzione di assenza di effetti significativi sull'ambiente*» e la previsione di procedure amministrative di rilascio delle autorizzazioni «*accelerate*», inclusa la (possibile) introduzione – con l'esplicito rispetto di quegli ordinamenti giuridici nazionali che non abbiano a contemplare «il principio del tacito consenso amministrativo» – di un meccanismo di «*tacita approvazione in caso di mancata risposta dell'autorità competente*»⁶⁹.

Ai fini del rapporto tra interesse alla promozione delle energie rinnovabili, da un lato, ed altri interessi giuridicamente rilevanti, dall'altro, e in particolare e per quanto più rileva in questa sede l'interesse pubblico alla tutela paesaggistica, merita di essere sottolineato come l'Unione europea, a mezzo della dir. 2023/2413, abbia inteso confermare e stabilizzare – in continuità con quanto già previsto nel piano REPowerEU e in via solo temporanea dal reg. UE 2022/2577⁷⁰ – il principio della «*prevalenza*»⁷¹ dell'interesse

⁶⁸ Cfr. il *considerando* n. 26 e il nuovo art. 15 *quater*. In letteratura, sul punto, si v. già G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili*, cit., 317 ss.

⁶⁹ Cfr. il *considerando* n. 35 e il nuovo art. 16 *bis* (§ 6), il quale, però, limita l'operatività di questa regola sul «tacito consenso amministrativo» solo agli «adempimenti amministrativi intermedi», prevedendo espressamente, invece, che essa non trovi applicazione con riguardo «alle *decisioni finali* sull'esito della procedura di rilascio delle autorizzazioni, che sono *esplicithe*» (così il § 6, ult. per.) (cors. agg.).

⁷⁰ Di cui si v., in particolare, l'art. 3 (*Interesse pubblico prevalente*) reg. (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, introducendo a tal fine «*norme temporanee di carattere emergenziale* tese ad accelerare la procedura autorizzativa applicabile alla produzione di energia da fonti rinnovabili» (art. 1).

⁷¹ Su questi profili, con considerazioni prognostiche e *de iure condendo*, si vedano già P. MARZARO, *Paesaggio vs rinnovabili*, cit., 253 s., e G. PIZZANELLI, *Le zone dedicate alle energie rinnovabili*, cit., 317 s.

pubblico alla produzione di energie rinnovabili per una più celere transizione energetica ed ecologica dell'Unione⁷².

Il testo dell'art. 16 *septies* della dir. UE 2023/2413 prevede, infatti, che gli Stati membri, fino a quando non potrà dirsi conseguito l'obiettivo della neutralità climatica, dovranno provvedere affinché, nei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni, la realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e delle opere per la loro connessione alla rete e per lo stoccaggio dell'energia prodotta, siano considerati di «*interesse pubblico prevalente [...] nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi*».

Ai fini delle presenti riflessioni, però, può essere utile qui rilevare come, in virtù di una naturale consapevolezza europea circa la diversificazione degli ordinamenti giuridici e dei territori degli Stati membri dell'Unione, il testo della nuova direttiva sulle rinnovabili non impone una generalizzata ed inevitabile *marginalizzazione* dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico in particolare. Essa rimette invece ad ogni singolo Stato – fermi restando, *naturaliter*, gli obiettivi europei di decarbonizzazione tramite la promozione delle energie rinnovabili per la riduzione, entro il 2030, del 55% delle emissioni climalteranti di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990, e di neutralità climatica nell'Unione entro il 2050⁷³ – la possibilità di *modulare* almeno in parte l'operatività del principio dell'«interesse pubblico prevalente».

Lo stesso art. 16 *septies*, infatti, prevede allo stesso tempo che, a fronte di «*circostanze specifiche e debitamente giustificate*», gli

⁷² Cfr. il *considerando* n. 44 e il nuovo art. 16 *septies*.

⁷³ Secondo quanto previsto dal *Green Deal europeo*, di cui alla comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, e dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento e del Consiglio, del 30 giugno 2021, istitutivo del quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (recante «*Normativa europea sul clima*»).

Stati membri possano senz'altro limitare – motivatamente⁷⁴ – l'applicazione di detto criterio di gerarchizzazione degli interessi in relazione a «determinate parti del loro territorio, a determinati tipi di tecnologia o a progetti con determinate caratteristiche tecniche».

Conclusivamente, dunque, può dirsi che la responsabilità di un eventuale, ulteriore arretramento italiano sul fronte della tutela paesaggistica, non sarebbe da imputare – una volta ancora – alle politiche e al diritto dell'Unione europea.

8. I risvolti ordinamentali della transizione verso la sostenibilità: brevi considerazioni conclusive sul ruolo del giurista

In questa era delle transizioni⁷⁵ sembrano anche accentuarsi contraddizioni e vecchie e nuove disuguaglianze (economiche, sociali, geografiche, etc.). Il che non deve stupire, per diversi ordini di motivi.

Dietro alle condivisibili e non più rinviabili ragioni delle «*transizioni gemelle*»⁷⁶, possono anzitutto scorgersi, non troppo difficilmente, sia complesse questioni geopolitiche che interessi eco-

⁷⁴ Cfr. il nuovo art. 16 *septies*, ove si prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione europea eventuali «limitazioni, assieme alle relative motivazioni» (così, *ivi*, ultimo periodo).

⁷⁵ Si v., in argomento, G. SEVERINI, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2022. Si v. inoltre B.L. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, 2022, 1153 ss., e ID., *Eco-design giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, in *Ist. fed.*, 2022, 821 ss.

⁷⁶ Espressione particolarmente ricorrente negli atti programmatici dell'Unione europea, e transitata anche nella letteratura giuspubblicistica italiana: si v., a titolo d'esempio, il già citato saggio di B.L. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico*, cit., 822.

nomici forti. E tra questi sono senz'altro annoverabili anche quelli legati al c.d. «ambientalismo industriale»⁷⁷.

Tuttavia, aldilà delle diverse, possibili strumentalizzazioni economiche e geopolitiche – e di narrazioni sempre più spesso deformanti –, ci si imbatte, in questo tempo, in un diffuso senso di disorientamento che trova radici ben più profonde.

Va detto, infatti, che quel «*percorso* [...] sinteticamente chiamato *transizione*» verso la «sostenibilità»⁷⁸, è tortuoso per sua stessa natura. Il cambiamento, non più procrastinabile, è lungo e complesso. Le tappe di questo percorso trovano, quasi inevitabilmente – anche se, talvolta, colpevolmente (per incapacità di pianificare o per scarsa lungimiranza politica, etc.) – molteplici correzioni di direzione *in itinere*, procedendo per successive approssimazioni.

Insomma, il fine, generale, di garantire un «*futuro sostenibile*»⁷⁹ alle generazioni che verranno è ormai ben chiaro, al punto da aver trovato, nell'esperienza giuridica italiana, anche un (almeno parziale) riconoscimento a livello costituzionale, in occasione della recente revisione integrativa del testo degli artt. 9 e 41 Cost.⁸⁰. La strada per raggiungere quel fine, però, è stata solo recentemente imboccata. Essa è lunga e piena di insidie. Ma, soprattutto, di certo non può dirsi ancora del tutto tracciata. Il che spiega almeno in parte, allora, l'affannosa e spesso ondivaga attività del legislatore, da un

⁷⁷ Si v., sul punto, P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021, *passim*, ma in part. §§ 2, 5, 8 e 9.

⁷⁸ Così G. SEVERINI, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, cit., in part. § 2.

⁷⁹ Così R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 12 ss., ove l'A., richiamando sue precedenti riflessioni, ribadisce come il «solito e scontato obiettivo dello sviluppo sostenibile [...] forse dovrebbe essere espressamente declinato come futuro sostenibile [...]»: così *ivi*, 23.

⁸⁰ A mezzo della l. cost. n. 1/2022.

lato, e la tendenza ad una sempre più marcata valorizzazione del «diritto giurisprudenziale»⁸¹, dall'altro.

La proiezione sul piano giuridico-ordinamentale di questo percorso '*verso il nuovo*', della sua complessità e delle sue incertezze, sembra, quindi, quasi inevitabile.

Di ciò, naturalmente, anche il giurista non può non tener conto. Diversamente, egli finirebbe per tentare di ingabbiare invano, in schemi non più congrui, una realtà socio-economica *liquida e in trasformazione*, ancora alla ricerca, invece, di nuove categorie e nuovi punti di riferimento. Finirebbe con l'accantonare, in definitiva, l'idea che «ciò che bisogna tenere sempre vivo nella mente di chi opera nel mondo del diritto è che esso è costruito per l'uomo, a misura d'uomo a salvaguardia della sua dignità naturale e sociale»⁸².

La visione monistica ed accentrata della produzione del diritto è ormai da tempo accerchiata dalla complessità e dal pluralismo, tipici del «diritto posmoderno»⁸³. Oggi ancor più di ieri, le ricostruzioni e le rassicuranti (ma talvolta solo apparenti) certezze di stampo illuministico devono fare i conti con tutto ciò. E il sopraggiungere di un «diritto post-pandemico»⁸⁴ e della transizione sem-

⁸¹ Nella definizione offerta da P. GROSSI, *Lectio doctoralis. Il diritto giurisprudenziale in Italia, oggi*, in occasione della cerimonia di conferimento del Dottorato di ricerca *ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università di Padova (12 ottobre 2020, Palazzo del Bo), Padova, 2021, 37 ss. (in part. 44 ss.).

⁸² Ce lo ricorda, di recente, G. ARMAO, in uno scritto dedicato alla figura di ROSARIO LIVATINO, richiamando un passo della tesi del giovane laureato in diritto penale, poi magistrato e vittima della mafia della "Stidda", per il quale si è chiuso, nel 2021, il processo di beatificazione: G. ARMAO, *Rosario Livatino, la tesi di perfezionamento in diritto urbanistico e le tendenze del legislatore regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2023, 452 ss. (per il passo sopra citato nel testo, si v. 456 s. e, ivi, *sub* nt. 13).

⁸³ P. GROSSI, *Lectio doctoralis. Il diritto giurisprudenziale in Italia, oggi*, cit., 41 ss.

⁸⁴ B.L. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico*, 827.

brerebbe accentuare ulteriormente detti tratti e caratteri ordinali.

Il diritto tende sempre più a formarsi secondo una sorta di processo di *'distillazione'*: ad una fase di *'evaporazione'* delle sempre più complicate, disordinate e spesso ondivaghe disposizioni dettate dal legislatore – talvolta in modo semplicemente maldestro, talaltra, invero, solo proiettando sul piano legislativo l'effettiva complessità di un presente *di transizione* –, fa séguito una successiva fase di *'condensazione'* di regole e principi generali in grado di andar oltre il mero legalismo⁸⁵; una fase rimessa naturalmente al giurista-interprete e al suo lavoro in sede sia giurisprudenziale che dottrinale.

⁸⁵ Sul «mestiere» dei giuristi come *inventio*, e sul «dovere etico e giuridico» di liberare il diritto dal «volontarismo legalistico», si v. ancora P. GROSSI, *Lectio doctoralis. Il diritto giurisprudenziale in Italia, oggi*, cit., 48 s., e già ID., *Oltre la legalità*, Roma-Bari, 2020, 30 s.

I PIANI DI GESTIONE DELLO SPAZIO MARITTIMO E LA TUTELA DEL PAESAGGIO

di *Micol Roversi Monaco*

SOMMARIO: Premessa. – 1. I piani di gestione dello spazio marittimo e la loro valenza. – 1.1. Il rapporto con i piani paesaggistici. – 2. L'adeguamento di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo e l'aggiornamento dei piani di gestione dello spazio marittimo. – 3. La tutela del paesaggio nei piani di gestione dello spazio marittimo: il quadro normativo, cosa è stato fatto e cosa rimane da fare.

Premessa

I piani di gestione dello spazio marittimo, introdotti nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 201/2016¹, in attuazione della direttiva 89/2014/UE, considerando e bilanciando tutti gli interessi coinvolti hanno il compito di individuare la distribuzione spaziale e temporale delle attività umane e degli usi nel mare.

Lo Stato italiano avrebbe dovuto approvare questi piani entro il 31 marzo 2021 ma il procedimento è ancora in corso, e il ritardo si può ricondurre in parte anche alla notevole complessità della composizione degli interessi relativi allo spazio marino.

È stata effettuata la consultazione pubblica², e il procedimento di valutazione ambientale strategica a novembre 2023 si è concluso con i decreti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministero della cultura, con raccomandazioni, suggerimenti, condizioni e osservazioni contenuti nel parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS e nel parere

¹ Per un'analisi, sia concesso il rinvio a M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 19, 2018.

² La consultazione si è svolta online. Le osservazioni, oltre ai documenti che compongono i piani, sono consultabili all'indirizzo: <https://www.mit.gov.it/documentazione/pianificazione-dello-spazio-marittimo>.

del Ministero della cultura³, che il Comitato tecnico incaricato dell'elaborazione dei piani sto procedendo a recepire.

In questa situazione, ancora mutevole, sono possibili alcune note di inquadramento di questi nuovi piani per approfondire il ruolo che essi possono giocare per la tutela e la valorizzazione del paesaggio⁴.

1. I piani di gestione dello spazio marittimo e la loro valenza

I piani di gestione dello spazio marittimo in Italia sono piani nazionali: l'autorità competente per l'attuazione della direttiva europea è il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, individuato come responsabile del procedimento di pianificazione, che deve curare l'istruttoria approvare i piani, monitorarne l'attuazione e relazionare annualmente al Parlamento sulle attività svolte per il conseguimento degli obiettivi fissati nel d.lgs. n. 201/2016.

Tuttavia, poiché le competenze legislative⁵ e amministrative relative allo spazio marittimo appartengono non solo allo Stato, ma anche alle Regioni, seguendo un "approccio multiscalar" ⁶, corollario dell'approccio ecosistemico, le Regioni costiere hanno un proprio rappre-

³ I documenti del procedimento di valutazione ambientale strategica sono reperibili all'indirizzo: <https://va.mite.gov.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/8336/12275?Testo=&RaggruppamentoID=1031#form-cercaDocumentazione>.

⁴ Sul tema v. C. VITALE, *Il patrimonio culturale e il mare nei piani di gestione per lo spazio marittimo*, *Aedon*, 1, 2023.

⁵ Lo Stato ha una competenza legislativa trasversale in materia di tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, tutela della concorrenza. Ha una competenza legislativa concorrente con le Regioni in materia di governo del territorio, porti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di pesca, turismo, acquacoltura, anche se, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sentenze nn. 213/2006, 81/2007), lo Stato può disciplinare anche questi settori, così come la difesa delle coste, per la necessità di una regolamentazione uniforme, per attuare gli obblighi imposti dalla legislazione europea e dal diritto internazionale, e per tutelare la concorrenza, il patrimonio culturale e l'ambiente.

⁶ AA.VV., *Designing and implementing a multi-scalar approach to Maritime Spatial Planning: the case study of Italy*, in *Marine Policy*, 159, 2024.

sentante all'interno del Comitato tecnico istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il compito di elaborare i piani (composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti⁷, tra cui il Ministero della cultura, e appunto da un rappresentante di ciascuna Regione costiera), e il regolamento interno di funzionamento del comitato richiede che vi sia il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni per approvare previsioni del piano incidenti sulle materie su cui le Regioni hanno competenze legislative secondo quanto previsto dalle linee guida, punto 2.3 approvate con D.P.C.M. 1° dicembre 2017 (d'ora in avanti "linee guida").

Alle linee guida il d.lgs. n. 201/2016 ha demandato il compito di fissare indirizzi e criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, l'individuazione delle aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare e delle aree marittime di riferimento⁸. Queste ultime sono state identificate nel mar Adriatico, il mar Ionio e

⁷ Il Comitato tecnico è composto da tre rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui uno con funzioni di presidente, due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica; due rappresentanti del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; due rappresentanti del Ministero delle imprese e del made in Italy; due rappresentanti del Ministero della cultura; un rappresentante di ogni Regione interessata designato dalla conferenza delle Regioni e delle Province autonome. In seguito all'istituzione del Ministero del turismo, le cui attribuzioni si sono sottratte al precedente Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, si sono inclusi due suoi rappresentanti (d.m. ministero delle infrastrutture e dei trasporti 23 novembre 2023, n. 305).

⁸ Il suddetto decreto legislativo ne disciplina il procedimento di emanazione e fa rinvio ad esse (art. 5, commi 2, 5, e 6; art. 6 commi 2 e 3): il loro rispetto costituisce, quindi, parametro per la legittimità dei piani. L'art. 5, co. 5 del d.lgs. n. 201/2016 prevede un apposito passaggio procedimentale dedicato all'attestazione della corrispondenza dei piani con quanto definito nelle linee guida da parte del Tavolo interministeriale di coordinamento, che le ha redatte, istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri e composto da rappresentanti dei ministeri coinvolti nel Comitato tecnico, e in aggiunta da rappresentanti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della difesa, dell'università e della ricerca, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Mediterraneo Centrale e il mar Tirreno e Mediterraneo Occidentale (ovvero le sottoregioni del Mare Mediterraneo già individuate dall'art. 4 della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/UE), e per ciascuna di queste è previsto un piano.

I piani riguardano le “acque marine” (art. 3 del d.lgs. n. 201/2016), corrispondenti alle acque, insieme al relativo fondale e sottosuolo, costiere e quelle situate al di là della linea di base per la misurazione delle acque territoriali fino ai confini della zona sulla quale l'Italia ha o esercita diritti giurisdizionali secondo la Convenzione delle Nazioni Unite del 1982 sul diritto del mare: si tratta del “mare territoriale”, della “zona economica esclusiva”, una volta che sarà istituita ai sensi della l. n. 91/2021 e, al suo interno, le “zone di protezione ecologica” istituite in base alla l. n. 61/2006 come parziale attuazione della zona economica esclusiva, e della “piattaforma continentale”.

Per quanto concerne la valenza giuridica di questi piani, essa deve essere letta alla luce della direttiva 89/2014/UE, che afferma che la pianificazione marittima risponde alla necessità di “una strategia integrata di pianificazione e di gestione” (considerando n. 1); che “la pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento politico intersettoriale che consente di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero” (considerando n. 3); che il piano di gestione dello spazio marittimo, risultato di tale procedimento, è un piano intersettoriale che ha lo scopo di coordinare diverse politiche attraverso un unico atto di gestione che acquisisce il carattere di “piano integrato”, e di “piano globale” che identifichi i diversi usi dello spazio marittimo (considerando n. 19). Questo scopo e questo carattere comportano la necessità di riconoscere che questi piani non possono essere interpretati come atti derogabili da altri piani o programmi o da singoli provvedimenti amministrativi. Si tratta, peraltro, di piani tenuti a garantire chiarezza e certezza giuridica degli usi dello spazio marittimo. L'unica lettura possibile per garantire, come richiesto dalla direttiva europea, che il piano di gestione sia un piano integrato, intersettoriale, globale, capace di coordinare le diverse politiche, è che si tratti di un piano sovraordinato rispetto a tutti gli altri strumenti che intervengano sul medesimo ambito applicativo, con contenuti vincolanti per amministrazioni pubbliche, utenti e concessionari dell'uso dello spazio marittimo. Ciò rappresenta una condizione essenziale perché possa dirsi corret-

tamente 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, dunque, alla luce della direttiva europea, la natura di “superpiano”. Esso presenta analogie, quanto a valenza giuridica, con il piano di bacino e con il piano paesaggistico.

Alcuni Stati hanno esplicitato chiaramente, nel recepimento della direttiva, il carattere sovraordinato rispetto agli altri del piano di gestione dello spazio marittimo. In questo senso, ad esempio, la Francia. Con l'articolo L219-4 del *Code de l'environnement*, modificato dall'art. 123 della legge 8 agosto 2016, n. 1087 con cui si è recepita la direttiva europea, si è stabilito che:

«I. - Devono essere compatibili, o resi compatibili, con gli obiettivi e le disposizioni del documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo:

1 ° Piani e programmi relativi ad attività localizzate esclusivamente nelle aree di cui al secondo comma dell'articolo L. 219-1 [ovvero le aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare];

2 ° In questi stessi spazi, le opere, strutture o progetti di sviluppo, pubblici e privati, soggetti allo studio di impatto di cui all'articolo L. 122-1 del presente codice e alle decisioni di cui agli articoli L. 122-1 e L. 132-2 del codice minerario quando riguardano sostanze minerali diverse da quelle elencate nell'articolo L. 111-1 dello stesso codice;

3 ° I piani di sviluppo per il mare;

4 ° I piani regionali per lo sviluppo dell'acquacoltura marina previsti dall'articolo L. 923-1-1 del Codice della pesca rurale e marittima.

II. - Ad eccezione di quelli menzionati nel comma I di questo articolo, quando è probabile che abbiano un impatto significativo sul mare, i piani e i programmi applicabili alle aree e ai territori di cui al secondo e terzo comma dell'articolo L. 219-1 di questo codice [ovvero aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare e il

territorio delle regioni amministrative costiere] tengono conto del documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo»⁹.

Anche nel nostro ordinamento si sono delineati i rapporti tra piani di gestione dello spazio marittimo e altri piani e programmi aventi effetti sul medesimo ambito applicativo (non solo quelli aventi ad oggetto le acque marine, ma anche quelli concernenti attività terrestri che possono avere effetti su di essi), configurando i primi come piani sovraordinati. Infatti, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che i piani e programmi esistenti sulla base di disposizioni previgenti, che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, e quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3). Dunque, non sono solo presi in considerazione, ma entrano a far parte dei piani di gestione dello spazio marittimo, potendo però i loro contenuti essere modificati per armonizzarli a quanto previsto dal piano. La previsione che i piani di gestione dello spazio marittimo possano comportare l'armonizzazione di piani e programmi esistenti, pare significare che primi siano ad essi sovraordinati.

Le linee guida chiariscono ulteriormente il rapporto tra i piani di gestione dello spazio marittimo e gli altri piani, che deriva già dalla direttiva europea e dalla previsione dell'art. 5, co. 3 del d.lgs. n. 201/2016. Esse prevedono che, una volta elaborati, tali piani saranno il

⁹ Il testo in lingua originale è il seguente: «I. – *Doivent être compatibles, ou rendus compatibles, avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime*: 1° *Les plans, les programmes et les schémas relatifs aux activités exclusivement localisées dans les espaces mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 219-1*; 2° *Dans ces mêmes espaces, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, publics et privés, soumis à l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du présent code et les décisions mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 132-2 du code minier lorsqu'elles concernent des substances minérales autres que celles énumérées à l'article L. 111-1 du même code*; 3° *Les schémas de mise en valeur de la mer*; 4° *Les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine prévus à l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime*. II. – *A l'exclusion de ceux mentionnés au I du présent article, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences significatives sur la mer, les plans, les programmes et les schémas applicables aux espaces et territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 219-1 du présent code prennent en compte le document stratégique de façade ou le document stratégique de bassin maritime*».

riferimento per i singoli piani di settore, disegnando il quadro nel quale i piani di settore andranno a definire i loro obiettivi e azioni settoriali (punto 14 delle linee guida). Questa previsione chiarisce la prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo rispetto agli altri piani settoriali. Ciò è quanto inevitabilmente richiede la direttiva europea, il cui scopo è proprio quello di coordinare più politiche settoriali in un unico atto di gestione che acquisisce il carattere di “piano integrato”, di “piano globale”.

In questo senso, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, ha riconosciuto che, nel dettare le indicazioni metodologiche per la redazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, «le linee guida ne chiariscono la natura di strumento di primo livello, sovraordinato, cioè, agli ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del “territorio marino”, il cui contenuto deve necessariamente confluirvi». In prima applicazione, afferma la sentenza del Consiglio di Stato, i piani e programmi che abbiano il medesimo ambito applicativo del piano di gestione dello spazio marittimo «devono essere inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3), cioè non solo “presi in considerazione”, ma più propriamente “inglobati” negli stessi, pur con le modifiche necessarie ad armonizzarli all’indicato livello superiore. Una volta elaborato il piano di gestione dello spazio marittimo, invece, sarà esso a divenire il riferimento per i singoli piani di settore, disegnando la cornice entro la quale questi ultimi potranno collocare i propri obiettivi e le proprie azioni specifiche (cap. 14 delle linee guida). In sintesi, la problematica del rapporto fra piani viene risolta non con la caducazione di tutto il pregresso, bensì sancendo la prevalenza di quello di gestione dello spazio marittimo su tutti gli altri, in conformità con le indicazioni della sottesa direttiva europea, il cui scopo è proprio quello di coordinare più politiche settoriali in un unico atto di gestione, in quanto tale necessariamente “integrato”». Il Consiglio di Stato osserva, ancora, che «il legislatore, una volta individuato lo strumento utilizzabile e tracciate, con le Linee guida, la metodologia di intervento, ivi compresa tempistica e durata, proprio allo scopo di prevenire futuri possibili contrasti tenta di contestualizzarne il più possibile i contenuti inglobandoli nel tessuto già in essere, ovvero, più correttamente, facendo sì che sia esso ad inglobarlo, avendo ben presente che non si va ad

incidere su terreno vergine, ma a razionalizzare strumenti di governo del territorio, *lato sensu* intesi, secondo obiettivi anche transfrontalieri di nuovo e maggior respiro».

Alla luce di quanto sopra esplicitato, emerge che il rapporto tra piano di gestione dello spazio marino e altri piani e programmi capaci di avere effetti sul medesimo ambito applicativo deve essere delineato alla luce di un'interpretazione letterale, teleologica e sistematica, come rapporto tra un piano cogente e sovraordinato e piani e programmi sottordinati.

La direttiva e il suo recepimento non hanno mutato il quadro delle competenze amministrative, imponendo una forma di pianificazione e una *governance* sostitutiva di quella preesistente, ma hanno aggiunto un livello di pianificazione sovraordinato, che si pone come necessario per assicurare un quadro chiaro, coerente, pure per gli operatori economici, e capace di perseguire gli obiettivi delle diverse politiche, anche nell'ottica di una cooperazione transfrontaliera. Il carattere sovraordinato del piano di gestione dello spazio marittimo e la sua prevalenza rispetto agli altri atti pianificatori e programmatori, anche di competenza regionale, non comporta che essi vengano meno, ma che debbano essere in sede di prima applicazione "inglobati" nel nuovo piano, ed eventualmente modificati per garantirne l'armonizzazione, in seguito all'approvazione del piano di gestione dello spazio marittimo dovranno essere coerenti con gli obiettivi, gli indirizzi, le raccomandazioni e le previsioni in esso contenute.

Una caratteristica peculiare del piano di gestione dello spazio marittimo è il fatto che il piano di gestione dello spazio marittimo può incidere sul territorio relativamente a quegli aspetti che possono produrre effetti sullo spazio marino, in presenza cioè delle interazioni terra-mare, nonostante l'ambito applicativo del piano sia solamente lo spazio marino.

A questo proposito è necessario chiarire i rapporti tra piano di gestione dello spazio marittimo e piani territoriali e urbanistici (cui può essere assimilato il piano regolatore portuale, approvato dopo l'entrata in vigore della l. n. 84/1994)¹⁰.

¹⁰ I piani portuali approvati prima dell'entrata in vigore della l. n. 84/1994, approvati perlopiù negli anni Sessanta e Settanta, si caratterizzano per avere solo la funzione di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attivi-

Il legislatore nazionale ha chiarito che l'ambito applicativo dei piani di gestione dello spazio marittimo è diverso da quello del piano urbanistico (cui può essere assimilato il piano regolatore portuale, approvato dopo l'entrata in vigore della l. n. 84/1994): in questi termini vanno interpretate le previsioni contenute sia nel d.lgs. n. 201/2016 (art. 2, co. 2) sia nelle linee guida (cap. 10), che dispongono che la pianificazione dello spazio marittimo non si applica alla pianificazione urbana¹¹.

Inoltre, occorre segnalare che, riprendendo testualmente quanto disposto dalla direttiva, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che “non si applica alle acque costiere o parti di esse che rientrano nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge, purché ciò sia indicato nei piani di gestione dello spazio marittimo”, specificando che tale esclusione ha il fine “di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni” (art. 2).

La pianificazione dello spazio marittimo, per propria natura, ha profonde differenze rispetto alla pianificazione della terraferma. Come evidenziato in uno studio per la Commissione europea¹², queste sono riconducibili in primo luogo all'aspetto dimensionale, dato che la pianificazione marittima deve occuparsi di gestire le attività sul fondale marino, nella colonna d'acqua e sulla superficie. In secondo luogo, alla natura mobile di molte attività svolte sul mare, come la pesca e la navigazione, che utilizzano lo spazio ma senza strutture permanenti. In terzo luogo, al fatto che la pianificazione territoriale si svolge in un contesto di diritti di proprietà fondiaria privata che non hanno un equivalente nel mare. Ciò nonostante, un possibile approccio per attuare la pianificazione marittima, seguito dalla Germania, consiste proprio

tà nel porto e non anche funzione di governo del territorio e, come riconosciuto dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 28 dicembre 2020, n. 8356), non hanno rilevanza urbanistica e non hanno effetti di conformazione del territorio. Invece, i piani regolatori portuali “di nuova generazione”, disciplinati dalla l. n. 84/1994, svolgono una funzione urbanistica in senso stretto e sono assimilabili a quelli urbanistici.

¹¹ Il legislatore riporta testualmente il contenuto della direttiva, che lascia impregiudicata la “pianificazione urbana e rurale” dello Stato membro, facendo evidentemente riferimento alla pianificazione territoriale e urbanistica.

¹² *Legal aspects of maritime spatial planning. Summary report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 1.

nell'estendere l'ambito applicativo della pianificazione urbanistica al mare.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, né la legge cornice nazionale urbanistica (l. n. 1150/1942), né le leggi regionali di disciplina del governo del territorio, considerano il mare territoriale come possibile oggetto della pianificazione urbanistica. Solo limitatamente i piani urbanistici possono avere ad oggetto il mare territoriale: "in quanto scopo o completamento delle opere poste sul territorio in prossimità e in relazione ad esso"¹³. Il potere urbanistico del Comune, si afferma, non è da ritenersi limitato alla terraferma, ma si estende al mare territoriale prospiciente, ogni volta che sia realizzata un'opera capace, per la breve distanza dalla costa, di causare un'apprezzabile alterazione dello stato dei luoghi in cui risiede la popolazione comunale¹⁴. Così, ad esempio, necessita di approvazione da parte del Comune attraverso gli atti pianificatori¹⁵ la realizzazione di porti turistici con opere a mare, ad eccezione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 79/2011, della realizzazione delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto costituite dai "punti d'ormeggio"¹⁶. Pertanto, la possibilità di escludere dall'ambito applicativo del piano di gestione dello spazio marittimo le acque costiere oggetto di pianificazione urbanistica non ha trovato applicazione nei redigenti piani.

D'altra parte, il d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che i piani e i programmi esistenti concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, sono inclusi ed armonizzati con

¹³ TAR Emilia-Romagna, 29 aprile 1982, n. 224.

¹⁴ TAR Toscana, 20 settembre 1984, n. 1101.

¹⁵ Cons. Stato, sez. II, 21 dicembre 2020, n. 8202.

¹⁶ Di cui all'art. 2, co. 1, lett. c, del D.P.R. n. 509/1997: si tratta di strutture che non importano impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio, anche a secco, di piccole imbarcazioni e natanti da diporto nelle aree demaniali marittime e negli specchi acquei, ivi compresi i pontili galleggianti a carattere stagionale, pur se ricorrente, mediante impianti di ancoraggio con corpi morti e catenarie, collegamento con la terraferma e apprestamento di servizi complementari. Per esse non è necessario alcun ulteriore titolo abilitativo edilizio e demaniale nel caso in cui sia stata assentita, nel rispetto della disciplina paesaggistica e ambientale, concessione demaniale marittima, anche provvisoria, ferma restando l'osservanza della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e dei regolamenti di fruizione delle aree naturali protette.

le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3). Quindi, le previsioni contenute in piani che riguardano attività terrestri, dunque anche le previsioni contenute nella pianificazione territoriale e urbanistica, oltre che nei piani di gestione integrata della zona costiera, laddove possano avere effetti sulle acque marine sono anch'esse subordinate al piano di gestione dello spazio marittimo: in sede di prima elaborazione del piano di gestione dello spazio marittimo sono incluse e armonizzate con le sue previsioni, in seguito dovranno rispettare ed essere coerenti con le previsioni del piano di gestione dello spazio marittimo, che quindi ha effetti che si estendono sulla terraferma.

Alla luce di questa previsione si deve leggere quella contenuta nelle linee guida, secondo cui i piani di gestione dello spazio marittimo devono tenere conto delle pianificazioni urbane e rurali dei Comuni costieri, al fine di assicurare la coerenza tra le rispettive previsioni ed assicurare che i processi di pianificazione dello spazio marittimo tengano conto delle interazioni terra-mare (punto 13 delle linee guida).

La continuità nella pianificazione dal suolo al mare, che richiede coerenza fra piano di gestione dello spazio marittimo e piani urbanistici, comporta, quindi, che il piano di gestione dello spazio marittimo debba essere elaborato tenendo in considerazione questi ultimi, potendo armonizzarli per renderli coerenti con le previsioni in esso contenute; dopo l'elaborazione del piano di gestione dello spazio marittimo, la necessaria coerenza tra piano di gestione dello spazio marittimo e piani urbanistici appare come un punto da valutare in una prospettiva *de iure condendo*, poiché nella legislazione regionale sul governo del territorio o sulla gestione integrata delle zone costiere il piano di gestione dello spazio marittimo, di nuova introduzione, non è stato ancora considerato.

L'inclusione e l'armonizzazione di piani e programmi riguardanti la terraferma non può essere equivalente a quella che ha ad oggetto i piani e programmi il cui ambito applicativo sono le acque marine. Per i piani territoriali e urbanistici, come anche per i piani il cui ambito applicativo è la terraferma, l'inclusione e l'armonizzazione da parte del nuovo piano di gestione dello spazio marittimo riguardano solo gli aspetti rilevanti per le interazioni terra-mare, e non può consistere nell'immediata modifica di previsioni in esse contenute: il rapporto di

sovraordinazione del piano di gestione dello spazio marittimo sui piani e i programmi terrestri comporta che il piano di gestione dello spazio marittimo ha la capacità di indicare obiettivi e condizioni che dovranno poi essere tradotti in previsioni pianificatorie o programmatiche relative allo spazio terrestre. Piani e programmi terrestri (e piani portuali) non possono essere in contrasto e devono essere coordinati con le previsioni contenute nei piani di gestione dello spazio marittimo, che a loro volta devono tenere in considerazione le attività terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare.

La disciplina del rapporto tra pianificazione dello spazio marittimo e atti pianificatori e programmatici aventi ad oggetto lo spazio terrestre risponde a quanto richiesto dalla direttiva europea ed è in linea con l'approccio seguito da altri Stati membri dell'Unione europea, tra cui la Francia. La direttiva stabilisce, infatti, che i Piani di gestione dello spazio marittimo devono considerare le interazioni terra-mare (art. 1, par. 2; 4, par. 2 e 5; 6, par. 1, lett. a), e promuovere la coerenza tra essi e gli altri processi pertinenti (art. 7, par. 2, rubricato "interazioni terra-mare"), quali la gestione integrata delle zone costiere o le pratiche equivalenti, formali o informali (art. 6, par. 1, lett. c). Per poter realizzare concretamente questa considerazione delle interazioni terra-mare, tre sono i possibili approcci per mettere in relazione il Piano di gestione dello spazio marittimo e i piani concernenti attività terrestri rilevanti: il primo consiste nell'estendere la pianificazione marittima alla terra (come avviene in Grecia e in Slovenia); il secondo consiste nell'estendere la pianificazione terrestre al mare (come avviene in Germania); il terzo consiste nel prevedere che il Piano di gestione dello spazio marittimo fornisca degli obiettivi per la pianificazione e programmazione di attività terrestri rilevanti per l'interazione terra-mare, compresa la pianificazione urbanistica dei comuni costieri. Quest'ultimo approccio è seguito, ad esempio, dalla Francia (articolo L. 219-4 del Codice dell'Ambiente).

Tra i possibili atti di programmazione e di pianificazione con cui il piano di gestione dello spazio marittimo si interseca, numerosi, ed elencati nell'allegato 4 alle linee guida ("Il quadro del sistema di pianificazione nazionale e regionale/locale in Italia"), si possono distinguere atti di programmazione e pianificazione "a efficacia ordinaria" e atti "a efficacia rinforzata".

I primi, che non fanno sorgere particolari problematiche circa i rapporti con il piano di gestione dello spazio marittimo, consistono in atti che generalmente perseguono gli obiettivi di tutela ambientale e sviluppo sostenibile e talvolta si collocano all'interno della politica marittima integrata dell'Unione europea: il piano di misure della strategia marina, il piano nazionale di sviluppo del turismo e i relativi programmi attuativi, il programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, il piano strategico nazionale per l'acquacoltura, il piano di gestione per la pesca, i piani regionali di gestione del demanio marittimo e di zone di mare territoriale adottati da alcune Regioni come forma attuativa, in assenza di disciplina statale, della gestione integrata della zona costiera, o anche i piani attuativi comunali di gestione del demanio marittimo, o i piani comunali di costa adottati, ad esempio, dalla Regione Puglia (l.r. Puglia, n. 17/2015). Per altri strumenti pianificatori o programmatori dotati di "efficacia rinforzata", invece, è necessaria qualche precisazione, soprattutto per quanto riguarda i piani paesaggistici.

1.1. Il rapporto con i piani paesaggistici

Per quanto riguarda i piani paesaggistici di cui al d.lgs. n. 42/2004, non ancora presenti in tutte le Regioni, in linea di principio potrebbero disciplinare lo spazio marittimo, e in particolare (ma non esclusivamente) le aree tutelate per legge di cui all'art. 142 del d.lgs. n. 142/2004. Tra esse vi sono i parchi e le riserve nazionali o regionali, le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (vi rientrano anche le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri) e le zone di interesse archeologico. Attualmente vi sono anche piani particolareggiati marini, previsti da diversi piani paesaggistici stralcio, che delimitano gli specchi d'acqua da destinare a parchi archeologici subacquei e che regolamentano l'uso dell'intera fascia marina, con riferimento alla navigazione, alla pesca, all'acquacoltura, e che sono previsti per la fascia marina di 300 metri antistante la costa di alcuni ambiti paesaggistici¹⁷. Inoltre, la pianificazione paesaggistica può

¹⁷ Tra cui l'ambito di Posillipo, il Comune di Torre del Greco, la zona di conser-

disciplinare i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.

Le disposizioni a tutela del paesaggio contenute nei piani paesaggistici sono configurate dall'art. 145 del d.lgs. n. 42/2004 come sovraordinate e prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione a incidenza territoriale previsti dalle normative di settore.

Tuttavia, il carattere globale e integrato del piano di gestione dello spazio marittimo, la mancanza, nella sopravvenuta disciplina del suddetto piano, di apposita esclusione del piano paesaggistico dalle categorie di atti che il piano deve considerare, inglobare ed eventualmente armonizzare, consente di ritenere che anche il piano paesaggistici rientri tra questi.

In questa prospettiva, la pianificazione dello spazio marittimo ha considerato, valutandole anche nel rapporto di intervisibilità terramare, i valori e le qualità paesaggistiche delle fasce costiere e dei beni paesaggistici in mare e nell'area prospiciente la costa, individuate dalla pianificazione paesaggistica.

2. L'adeguamento di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo e l'aggiornamento dei piani di gestione dello spazio marittimo

Il quadro normativo italiano è lacunoso, non indicando il termine massimo entro il quale le autorità competenti sono tenute a verificare la conformità ed eventualmente ad adeguare piani e programmi ai nuovi piani di gestione dello spazio marittimo, termine che invece si è previsto in altre ipotesi simili (come per l'adeguamento di strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale ai piani paesaggistici, che deve avvenire non oltre due anni dalla loro approvazione ai sensi dell'articolo 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio; oppure come per l'adeguamento ai piani di bacino, che deve avvenire entro

vazione integrale individuata dal piano paesaggistico nel territorio del Cilento costiero relativo ai Comuni di Agropoli, Castellabate, Montecorice, San Mauro Cilento, Pollica, Ascea, Centola, Camerota, S. Giovanni a Piro, la zona di protezione integrale individuati dal piano paesistico dei Campi Flegrei, l'isola di Capri.

dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino ai sensi dell'articolo 65, co. 5 del codice dell'ambiente).

Alcuni Stati, come la Francia¹⁸, hanno disciplinato questo aspetto prevedendo l'automatica prevalenza del piano di gestione dello spazio marittimo nel caso in cui l'autorità competente non abbia concluso il procedimento di adeguamento entro il termine previsto.

¹⁸ L'art. 123 della l. n. 1087/2016 stabilisce che: «II.- Quando un documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo è approvato dopo l'approvazione di uno dei documenti di cui all'articolo L. 219-4 del Codice dell'Ambiente [ovvero piani e programmi relativi ad attività localizzate esclusivamente nelle aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare; in questi stessi spazi, i progetti di lavori, opere, o interventi, pubblici e privati, soggetti allo studio di impatto di cui all'articolo L. 122-1 del codice e alle decisioni di cui agli articoli L. 122-1 e L. 132-2 del codice minerario quando riguardano sostanze minerali diverse da quelle elencate nell'articolo L. 111-1 dello stesso codice; i piani di sviluppo per il mare; i piani regionali per lo sviluppo dell'acquacoltura marina; quando è probabile che abbiano un impatto significativo sul mare, i piani e i programmi applicabili alle aree marittime sotto la sovranità o sotto la giurisdizione nazionale, lo spazio aereo sovrastante, il fondo marino e il sottosuolo del mare e il territorio delle regioni amministrative costiere], l'adeguamento [di piani, programmi o atti sottordinati al piano spaziale marittimo] o la presa in considerazione [da parte di piani, programmi o atti che si applicano allo spazio terrestre ma possono avere effetti sullo spazio marittimo], menzionati nello stesso articolo, vengono effettuati entro tre anni dalla sua approvazione. Trascorso tale periodo, le disposizioni del documento strategico per il litorale o per il bacino marittimo sono imposte di diritto al documento [che doveva essere adeguato o che doveva prendere in considerazione il piano spaziale marittimo]. Tuttavia, quando la normativa prevede una revisione periodica obbligatoria, l'adeguamento [di piani o programmi o atti sottordinati al piano spaziale marittimo] o la presa in considerazione [da parte di piani, programmi o atti che si applicano allo spazio terrestre ma possono avere effetti sullo spazio marittimo] vengono effettuati durante la prima revisione da effettuare». Testo in lingua originale: «II.-Lorsqu'un document stratégique de façade ou de bassin maritime est approuvé après l'approbation d'un des documents mentionnés à l'article L. 219-4 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la présente loi, la mise en compatibilité ou la prise en compte mentionnées au même article sont effectuées dans un délai de trois ans à compter de son approbation. Passé ce délai, les dispositions du document stratégique de façade ou de bassin maritime s'imposent de plein droit à ce document, dans les conditions fixées au même article L. 219-4. Toutefois, lorsque la réglementation prévoit une révision périodique obligatoire, la mise en compatibilité ou la prise en compte est effectuée lors de la première révision à intervenir».

In assenza di una disciplina stabilita a livello nazionale, sono gli enti competenti per il piano o programma a dover svolgere e a poter disciplinare il procedimento di adeguamento, adottando gli opportuni atti, anche in sede di revisione periodica.

Il legislatore nazionale, inoltre, non ha previsto la necessaria partecipazione nel procedimento di adeguamento di organi ministeriali, diversamente da altri casi, come ad esempio l'adeguamento di strumenti urbanistici al piano paesaggistico. Una procedura di adeguamento in conferenza di servizi con organi del Ministero per le infrastrutture e dei trasporti, quindi, non è obbligatoria, non essendo prevista dal legislatore statale, anche se pare possibile prevederla.

Per quanto riguarda, invece, l'aggiornamento dei piani di gestione dello spazio marittimo, l'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 201/2016 stabilisce che debba avvenire almeno entro dieci anni dalla prima approvazione, come imposto dalla direttiva europea, e fa rinvio alle linee guida per stabilirne modalità e ulteriori tempistiche.

Le linee guida (punto 24), disciplinano il sistema di monitoraggio del piano, prevedendo che: «per ciascun piano dovrà prevedersi un sistema di monitoraggio e controllo, nonché di misurazione dei risultati, da attuarsi attraverso apposite procedure ed indicatori previsti nella fase di redazione del piano. Il monitoraggio dei Piani di gestione dello spazio marittimo viene svolto dall'Autorità competente (MIT) supportata dal Comitato tecnico, che informa annualmente il TIC dello stato di attuazione degli stessi. La decisione di avviare una revisione dei piani di gestione potrà essere assunta direttamente dal CT così come dal TIC sia a valle della reportistica prodotta a seguito del monitoraggio che a seguito di un aggiornamento delle Linee Guida che comportino variazioni significative per la realizzazione dei piani di gestione ovvero in considerazione di significativi aspetti sociali, economici, ambientali e culturali che comportano la messa in discussione degli obiettivi dei piani e/o delle Linee guida».

Ciò significa che se dovessero mutare il quadro normativo, ovvero la disciplina contenuta nelle linee guida, oppure il quadro fattuale, ovvero significativi aspetti sociali, economici, ambientali e culturali che comportino la messa in discussione degli obiettivi dei

piani o delle Linee guida, e che possono essere rilevati in sede di monitoraggio, è riconosciuta la possibilità di revisionare il piano (o aggiornarlo parzialmente) prima della scadenza dei dieci anni.

Tra gli eventi che comportano l'avvio del procedimento di revisione o aggiornamento parziale del piano possono rientrare le conseguenze derivanti dall'adozione o dall'avvio del procedimento per l'adozione di provvedimenti i cui effetti si esplicano nello spazio marittimo oggetto di pianificazione.

Infatti, laddove venga adottato un atto idoneo ad avere effetti nello spazio marittimo, coerente con la disciplina e con gli obiettivi del piano, ma idoneo a influirvi in maniera significativa (ad esempio, l'istituzione di una riserva marina o di un parco naturale regionale) il rappresentante dell'amministrazione interessata potrà richiedere l'avvio dell'aggiornamento del piano in seno al comitato tecnico.

Nel caso in cui, invece, emerga la necessità di adottare atti aventi effetti sullo spazio marittimo non coerenti con la disciplina e gli obiettivi del piano, si dovrà prima attivare il procedimento di revisione o aggiornamento del piano.

4. La tutela e la valorizzazione del paesaggio nei piani di gestione dello spazio marittimo: il quadro normativo, cosa è stato fatto e cosa rimane da fare

In Italia il paesaggio costiero non è oggetto di una specifica disciplina, così come avviene in altri Stati¹⁹, ma è sottoposto allo stesso regime delle altre aree che sono tutelate come beni paesaggistici.

In particolare, con la "legge Galasso", l. n. 431/1985, vennero sottoposti a tutela paesaggistica i territori costieri compresi in una fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare. La "battigia" è il punto di contatto della terra con il mare, non è solo la spiaggia: questo fa sì che sono tutelati non solo i litorali bassi e sabbiosi, ma l'intera fascia costiera, anche i litorali frastagliati e discontinui e le scogliere: per i terreni elevati sul mare,

¹⁹ Ad esempio, la Francia: S. FLORIO, *La protection paysagère des littoraux en Italie et en France*, Aedon, 2015, 2.

anzi, è maggiore l'esigenza di tutela del paesaggio, come osserva la giurisprudenza amministrativa²⁰.

La tutela di queste aree costiere tutelate per legge generalmente si traduce nella necessità di mantenere una "fruizione visiva libera da ostacoli", il che significa che non sono ammissibili interventi che comportano o aggravano il c.d. effetto barriera, che impedisce visivamente la continuità della veduta del litorale, intaccandone l'integrità dell'immagine in tutte le sue componenti panoramiche e naturalistiche²¹.

All'interno di questa fascia tutelata per legge, nelle aree prospicienti in terraferma o nello spazio marittimo, possono poi esservi beni dichiarati di notevole interesse pubblico o beni individuati come paesaggistici dai piani paesaggistici, i quali peraltro possono estendere l'ambito di paesaggio costiero da essi disciplinato oltre la fascia tutelata per legge di trecento metri dalla linea di battigia.

Altri, inoltre, sono i beni paesaggistici tutelati per legge da considerare. In particolare, alcuni in terraferma: i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di trecento metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi (art. 142, co. 1, lett. b), i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775/1933, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di centocinquanta metri ciascuna (art. 142, co. 1, lett. c), le montagne per la parte eccedente milleseicento metri sul livello del mare per la catena alpina e milleduecento metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole (art. 142, co. 1, lett. d), i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del d.lgs. n. 227/2001 (art. 142, co. 1, lett.

²⁰ Lo afferma soprattutto il giudice amministrativo siciliano in occasione delle numerose pronunce volte a chiarire il concetto di battigia, tra cui ad esempio T.A.R. Catania (Sicilia) sez. I, 23 marzo 2012, n. 830; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 8 giugno 2021, n. 517.

²¹ Ad esempio, Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 3 febbraio 2020, n. 91, ha giudicato legittimo il diniego di autorizzazione paesaggistica per l'ampliamento di una struttura che avrebbe nascosto completamente la visione della battigia e della spiaggia su un lungo tratto della passeggiata a mare.

g), le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448/1976 (art. 142, co. 1, lett. i). Altre aree tutelate per legge, invece, possono trovarsi nello spazio marino: i vulcani (art. 142, co. 1, lett. l), i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi (art. 142, co. 1, lett. f) e, infine, le zone di interesse archeologico (art. 142, co. 1, lett. m)²², di particolare interesse e importanza e che possono essere oggetto di specifica disciplina come nel caso già citato dei piani particolareggiati marini previsti da piani paesaggistici stralcio in Campania.

All'interno dei piani di gestione dello spazio marittimo la tutela del paesaggio ha grande rilevanza, anche perché, secondo le linee guida (punto 1), il "paesaggio costiero" può essere un "uso" delle acque marine.

La tutela e la valorizzazione del paesaggio, inoltre, corrispondono a interessi pubblici che devono essere perseguiti (come in generale prescritto dall'art. 131, co. 6 del codice dei beni culturali e del paesaggio), e numerose sono le finalità del piano connesse alla salvaguardia dei beni paesaggistici e del paesaggio costiero, indicate dalle linee guida. In particolare, queste prevedono (punto 3, par. 4 delle linee guida) che il piano debba:

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

j) promuovere la qualità progettuale degli interventi di ampliamento e/o adeguamento delle aree portuali, con particolare attenzione alla salvaguardia e alla valorizzazione delle strutture insediative storiche e dei valori scenici e panoramici del rapporto di inter-visibilità terra-mare;

²² Questi nel sistema SITAP sono indicati come "decretati" in quanto richiedono una delimitazione effettuata con provvedimenti amministrativi di riconoscimento. Questi ultimi sono richiamati, anche se non disciplinati, dal codice dei beni culturali e del paesaggio all'art. 157, il quale, regolando il regime transitorio, riconosce efficacia a questi provvedimenti emessi prima dell'entrata in vigore del codice. Sul punto, si v. L. MAGNANI, *Zone di interesse archeologico: procedimento di perimetrazione e competenze amministrative*, in *Giur. merito*, 2008, 11, p. 2966 ss.

(...) l) salvaguardare e valorizzare il patrimonio paesaggistico delle fasce costiere, anche ai fini di una offerta turistica di qualità;

(...) n) assicurare una razionale pianificazione localizzativa degli impianti eolici off-shore, preventiva rispetto alla assegnazione in concessione degli specchi acquei dedicati e attenta ai valori paesaggistici costieri”.

A livello procedimentale, la rilevanza della tutela del paesaggio è manifestata dal regolamento interno per il funzionamento e la disciplina delle attività del Comitato tecnico, che ha attribuito al dissenso espresso dai rappresentanti del Ministero della cultura il carattere di dissenso “qualificato”: non è infatti possibile superarlo, e il comitato deve deliberare all’unanimità, nel caso in cui la delibera investa interessi inerenti alla tutela del paesaggio, come anche nel caso riguardi la tutela dei beni culturali; lo stesso carattere qualificato, peraltro, lo ha il dissenso espresso dal rappresentante del Ministero dell’ambiente rispetto a contenuti che investano l’interesse della tutela dell’ambiente. Allo stesso modo, però, le linee guida hanno previsto (punto 2.3) che, se la delibera incide su materie il cui le Regioni hanno competenza legislativa, esclusiva o concorrente, è necessario il voto favorevole dei rappresentanti delle Regioni interessate. Ciò, considerato che le Regioni detengono potestà legislativa esclusiva in materia di turismo, pesca, acquacoltura e difesa delle coste, e che alle Regioni è attribuita potestà legislativa concorrente con lo Stato in materia di governo del territorio, porti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l’estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione delle imprese, ha comportato la ricerca di contenuti condivisi dalle Regioni, oltre che dalle amministrazioni statali preposte alla cura di interessi della tutela del patrimonio culturale e dell’ambiente, per realizzare un’effettiva “copianificazione”. Per superare l’eventuale stallo sarà possibile il deferimento al Consiglio dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri “ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti”, così come previsto dall’art. 5, comma 2, lettera c-bis), della legge n. 400 del 1988.

Per esaminare in che modo i piani che sono stati elaborati e sono

in attesa di approvazione hanno cercato di rispondere agli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio, è necessario inquadrarne i contenuti.

Ciascun piano ha individuato “sub-aree”, con caratteristiche omogenee sotto il profilo morfologico, ecosistemico, paesaggistico, storico e socio-culturale, economico e produttivo, per le quali sono definiti obiettivi che declinano in maniera specifica gli obiettivi previsti per l'intera area marittima.

Le sub-aree sono state suddivise in unità di pianificazione, di cui sono previsti gli usi consentiti. La tutela del paesaggio (non solo quello costiero cui fanno riferimento le linee guida) si configura come un uso che riguarda anche la tutela dei beni culturali (l'uso “tutela del paesaggio e del patrimonio culturale”). Oltre ad esso, gli altri usi considerati sono la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, il turismo, l'acquacoltura, la pesca, il trasporto marittimo e la portualità, l'energia, la sicurezza marittima, della navigazione e la sorveglianza, la ricerca scientifica e l'innovazione, la difesa costiera, le telecomunicazioni, l'immersione a mare di sedimenti dragati, il prelievo di sabbie relitte, le infrastrutture per usi industriali legati ad attività portuali, la difesa.

Alle unità di pianificazione sono attribuiti diversi tipi di vocazioni: la vocazione a un uso prioritario indica che gli altri usi devono essere regolati al fine di renderli compatibili con l'uso prioritario; la vocazione a uso limitato indica che gli altri usi possono essere consentiti se compatibili con l'uso prevalente; la vocazione a uso riservato indica che c'è un uso esclusivo; la vocazione a uso generico indica che sono consentiti tutti gli usi.

Sono state poi definite “misure”, nazionali e per sub-area, che consistono principalmente in raccomandazioni e indirizzi rivolti alle autorità amministrative.

Per quanto attiene al paesaggio, nella fase di ricognizione dello stato di fatto è stata elaborata una cartografia (la mappa n. 09 “Patrimonio culturale”), che rappresenta i beni dichiarati di notevole interesse pubblico entro i dieci chilometri dalla linea di battigia, e alcuni beni paesaggistici tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'elaborazione di questa mappa, ricognitiva e aggiornabile, ha risentito delle problematiche derivanti dalla mancanza di dati completi e

aggiornati a livello centrale all'interno del sistema informativo territoriale ambientale e paesaggistico ("SITAP"). Si tratta, tuttavia, di uno strumento conoscitivo essenziale per la pianificazione dello spazio marittimo, che al fine di indicare gli obiettivi, la zonizzazione dello spazio marino e le misure, deve considerare la presenza dei beni paesaggistici, i valori e le qualità paesaggistiche degli ambiti di paesaggio costiero, come declinati dei piani paesaggistici, e dei beni paesaggistici, come declinati nei vincoli paesaggistici vestiti.

Il tema nuovo, che è emerso nell'elaborazione dei piani di gestione dello spazio marittimo, è quello della tutela di questi elementi e del paesaggio in generale nell'intervisibilità terra-mare, il che implica il dover valutare nel piano la compatibilità delle attività che si svolgono nello spazio marino con il paesaggio costiero, e la compatibilità di attività (comprese quelle edificatorie) in terraferma con la visibilità dal mare.

La zonizzazione di tutti e tre i piani di gestione attualmente prevede diverse unità di pianificazione vicino alla costa vocate all'uso prioritario paesaggio e patrimonio culturale, spesso insieme all'uso prioritario turismo (soprattutto nel piano per l'area Tirreno-Mediterraneo occidentale, con trentotto unità di pianificazione vocate in tal modo).

Sono state, inoltre, previste alcune misure a tutela del paesaggio costiero applicabili alla terraferma, come quella che prevede l'elaborazione di uno studio sull'abusivismo edilizio nella fascia costiera al fine di programmare interventi repressivi (misura nazionale n. 26).

I casi di conflittualità più evidente tra usi e tutela del paesaggio hanno riguardato le installazioni nello spazio marino, di strutture dedicate all'acquacoltura e di quelle per l'approvvigionamento energetico e in particolare gli impianti eolici *offshore*. L'individuazione di aree vocate per entrambi i tipi di installazione è stata problematica.

Quanto alle prime, la contemporanea elaborazione da parte di diverse Regioni dei piani di assegnazione di zone all'acquacoltura (AZA), contrariamente alle aspettative, non ha giovato all'obiettivo di avere un quadro preciso e unitario a livello nazionale, con il risultato che poche, rispetto a quelle prospettabili, sono state le unità di pianificazione allocate prioritariamente all'acquacoltura, e di converso alcune aree attualmente concesse a questo uso ma con rilevati impatti negativi sul paesaggio non sono state oggetto di modifica.

Quanto agli impianti eolici, le amministrazioni coinvolte nel procedimento di pianificazione (e in particolare il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) non hanno individuato compiutamente le aree non idonee alla localizzazione degli impianti, se non le aree marine protette e i parchi nazionali e regionali, né le aree idonee e quindi vocate all'uso energia, e questa lacuna, sottolineata come problematica anche dalla Commissione tecnica VIA/VAS, risulta davvero rilevante atteso che l'art. 23, co. 2 del d.lgs. n. 199/2021, prevede che siano i piani di gestione dello spazio marittimo a dover individuarle, conseguentemente riducendo il parere dell'autorità competente per la tutela del paesaggio a obbligatorio ma non vincolante.

In conclusione, diversi passaggi devono ancora essere compiuti per poter dotarsi di piani di gestione dello spazio marittimo efficaci. Oltre al recepimento delle osservazioni e al tentativo di colmare le lacune rilevate nella VAS da parte dei primi piani, sarebbe auspicabile quanto gli stessi piani prevedono come "attività per il consolidamento, l'attuazione e l'aggiornamento dei piani" (capitolo 8 dei piani): che i piani futuri contengano maggiori e più specifiche misure, consistenti anche in prescrizioni (punto 8.2.5 dei piani), a una maggiore risoluzione spaziale (punto 8.2.4 dei piani) anche nella istituenda zona economica esclusiva, e che un intervento del legislatore nazionale possa meglio definire il procedimento per l'adeguamento e la verifica di conformità di piani e programmi ai piani di gestione dello spazio marittimo e procedimenti semplificati di aggiornamento di questi ultimi (punto 8.3.1).

Per quanto riguarda il tema della tutela del paesaggio, un ulteriore avanzamento che i piani di gestione dello spazio marittimo dovrebbero compiere sarebbe quello di considerare maggiormente il paesaggio subacqueo come paesaggio da tutelare e valorizzare per renderlo fruibile dal settore, in crescita, del turismo subacqueo.

LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO COSTIERO

di *Luca Di Giovanni*

SOMMARIO: 1. Premessa: le coste quali oggetti di tutela a valenza paesaggistica e ambientale. – 2. Struttura e caratteristiche dello strumento di pianificazione paesaggistica. – 3. Il piano paesaggistico e le sue funzioni di coordinamento e integrazione delle discipline territoriali. – 4. Rilievi conclusivi.

1. Premessa: le coste quali oggetti di tutela a valenza paesaggistica e ambientale

L'Italia, essendo una penisola, possiede inevitabilmente un territorio costiero elevato. Lo sviluppo costiero della penisola italiana e delle sue isole si aggira sui 7.914 km e presenta varie forme: alle coste alte e frastagliate si succedono quelle basse e sabbiose, nonché le coste paludose oppure quelle caratterizzate dalla presenza di lagune. Tutte quante contribuiscono a definire i paesaggi locali e sono espressione di un'ampia biodiversità e di un vasto patrimonio ecologico¹.

Alla loro ricchezza paesaggistica e naturale, tuttavia, non corrisponde un'adeguata attenzione in termini di tutela e valorizzazione: nel corso del tempo, invero, le coste sono state oggetto di scempi e devastazioni. Secondo un rapporto di Legambiente, si stima che soltanto nel 2022 hanno subito circa 13.229 infrazioni contestate, pari a 1,8 violazioni per ogni chilometro di costa². E ciò che più sorprende è che tali

¹ Lo scritto riprende e ripropone, con alcuni aggiornamenti, le riflessioni espresse nel precedente contributo L. DI GIOVANNI, *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane*, pubblicato nel volume curato da M. GNES, *Le concessioni demaniali marittime tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, Milano, FrancoAngeli, 2023, 91 ss..

² Cfr. il dossier *Mare Monstrum 2023*, consultabile in www.legambiente.it, dove si specifica che gli atti illeciti compiuti nei confronti delle coste italiane si sono verificate specialmente in Campania e hanno riguardato l'inquinamento, l'abusivismo edilizio, la mala depurazione delle acque, la cattiva gestione dei rifiuti e, infine, l'assalto al patri-

atti illeciti siano avvenuti nonostante la consapevolezza dell'importanza culturale e ambientale delle coste per il singolo individuo e, più in generale, per la collettività di riferimento³.

In particolare, la rilevanza delle coste emerge in modo chiaro quando si fa riferimento alla loro natura giuridica, posto che esse rappresentano contestualmente beni paesaggistici espressivi di un valore culturale, in virtù della definizione offerta dall'art. 142, comma 1, lett. a) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche (c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio), e beni ambientali produttori di servizi ecosistemici, secondo la previsione, ad esempio, dell'art. 56, comma 1, lett. g) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche (c.d. Codice dell'ambiente)⁴.

monio ittico. In tal senso, si veda anche l'articolo scritto da ANSA il 26 giugno 2023 e consultabile in www.ansa.it, che osserva come “la Campania si conferma prima in classifica: nel 2022 ha contato 1.245 reati e da sola rappresenta il 26,3% del totale nazionale. Seguono Puglia, Lazio, Calabria e Sicilia”.

³ La consapevolezza della rilevanza dei valori ambientali e paesaggistici è ben evidenziata da Cons. Stato, sez. VII, 05 luglio 2023, n. 6578, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui “il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile, sicché l'interpretazione delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori”.

⁴ Per quanto concerne la norma del Codice del paesaggio, si rileva come essa non si limiti soltanto a menzionare le coste quali beni paesaggistici, ma offra anche una definizione delle stesse, da intendersi quali “territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”. In relazione alla norma del Codice dell'ambiente, invece, si precisa come in essa non si ritrovi una vera e propria definizione, visto che stabilisce esclusivamente che “le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità di cui all'articolo 53 riguardano, [...], in particolare: [...] g) la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine ed il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi”. In dottrina, per un inquadramento generale sulle coste si rinvia ai contributi di C. BEVILACQUA, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2019, n. 2, 129 ss.; F. FRACCHIA, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Dir. econ.*,

In termini giuridici, pertanto, le coste sono beni, ossia “cose che possono formare oggetto di diritti” ai sensi degli artt. 810 e seguenti del Codice civile; peraltro, siccome non vi è corrispondenza tra il numero delle cose e il numero dei beni giuridici, nel senso che una sola cosa può essere oggetto di più diritti o interessi, si può ritenere che le coste, in quanto cose, possono costituire allo stesso tempo una pluralità di beni giuridici (per l'appunto, il bene paesaggistico e il bene ambientale)⁵.

All'interno della stessa cosa, pertanto, ritroviamo due beni giuridici: uno di tipo ecologico-naturalistico, l'altro a carattere culturale, i quali non sono coincidenti e sovrapponibili, perché fanno riferimento ad interessi pubblici eterogenei. Di questi interessi l'art. 9 della Costituzione, così come riformato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ne offre una chiara rappresentazione, provvedendo ad equi-ordinarli siccome principi fondamentali della Repubblica⁶.

Tali interessi, che fanno riferimento ai principi di salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, assegnano alle coste una natura giuridica bivalente, che impone alla pubblica amministrazione competente o alla

2015, n. 2, 241 ss.; E.A. IMPARATO, *La tutela della costa. Ordinamenti giuridici in Italia e in Francia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.

⁵ Sulle ricostruzioni dell'identità dei beni giuridici da parte della dottrina civilistica, si rinvia a S. PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, Milano, 1943, 293, secondo cui “se è un bene (per il proprietario) la cosa, in quanto oggetto del (suo) diritto di proprietà, è pure un bene (per l'usufruttuario) la stessa cosa, in quanto oggetto del (suo) diritto di usufrutto”.

⁶ Il contenuto dell'art. 9 della Costituzione è stato ampliato con l'inserimento, ad opera della legge costituzionale n. 1/2022, di un ulteriore comma, che sancisce in modo netto la riconducibilità anche della tutela dell'ambiente all'interno dei principi fondamentali della Repubblica. Per un primo commento della suddetta riforma costituzionale, si rimanda ai seguenti contributi: AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, *Dir. econ.*, 2022, n. 1, 15 ss.; R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, *Federalismi.it*, 2022, n. 7, 31 ss.; A. MATTOSCI, *Un convegno sulla riforma costituzionale in materia ambientale*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, n. 1, 261 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo critico*, *Riv. giur. edil.*, 2022, n. 2, 119 ss.

pluralità di soggetti pubblici coinvolti di attuare una tutela integrata delle componenti culturali ed ecologiche, al fine di operare quel doveroso bilanciamento in presenza di principi costituzionali di pari grado e di preservare in egual misura i relativi valori.

D'altronde, l'integrazione delle politiche territoriali appare sempre più come l'unica direzione da intraprendere: vuoi perché la raccomandano numerosi testi normativi internazionali, vuoi perché il suolo si presenta come una risorsa complessa, che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive e storiche) e che necessita di un approccio olistico per governare in modo coerente tutte le sue funzioni⁷.

La complessità delle scelte sottese alla gestione delle pluralità di funzioni del territorio costiero comporta, di conseguenza, l'individuazione di uno strumento che abbia in sé le caratteristiche per governare un bene multidisciplinare, che sia prevalente da un punto di vista gerarchico rispetto alle altre misure operative potenzialmente utilizzabili e che, qualora il criterio di gerarchia non sia utilmente esperibile, possa comunque sopperire con soluzioni alternative, basate, ad esempio, sul principio di competenza e su un metodo integrato di governo del territorio. Come si vedrà nel proseguo dello scritto, si ritiene che tali poteri e facoltà possano essere rinvenuti nel piano paesaggistico e nella disciplina che il Codice dei beni culturali destina a tale strumento di pianificazione.

⁷ Si pensi, ad esempio, ai seguenti testi normativi internazionali: Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo; Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo; Convenzione europea del paesaggio. Anche nella dimensione nazionale, vi è condivisione sul fatto che il suolo necessiti di un approccio integrato di salvaguardia, in ragione della sua complessità: basti considerare la definizione offerta da Corte cost., 23 maggio 2019, n. 179, consultabile in www.cortecostituzionale.it (punto 12.1 in diritto), secondo cui il suolo deve essere visto “non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)”.

2. *Struttura e caratteristiche dello strumento di pianificazione paesaggistica*

Nell'ordinamento interno, l'oggetto, la struttura, le caratteristiche e l'efficacia regolatoria del piano paesaggistico sono disciplinati dagli artt. 131 e seguenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio e dalle leggi regionali di governo del territorio emanate in quelle Regioni che hanno approvato tale strumento di pianificazione⁸. Tale disciplina deve essere, peraltro, integrata con i principi che si rinvergono a livello sovranazionale e, in particolare, con quelli espressi dalla Convenzione europea del paesaggio⁹.

Partendo dall'analisi dell'oggetto del piano, si evidenzia che l'art. 131 del Codice intende salvaguardare il paesaggio culturale e identitario, ossia quel "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni", ma solo limitatamente a "quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali"¹⁰. Secondo la prospettiva del Codice, pertanto, è oggetto di tutela esclusivamente il territorio paesaggistico che, in relazione ad una interpretazione restrittiva, manifesti un valore culturale avente rilievo nazionale¹¹.

⁸ Ad oggi, le Regioni che hanno approvato un piano paesaggistico, rispettando l'obbligo di copianificazione Stato-Regioni, sono cinque: Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Lazio.

⁹ La suddetta Convenzione è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000, ufficialmente sottoscritta a Firenze il 20 ottobre dello stesso anno ed è entrata in vigore anche in Italia dal 1° settembre 2006, dopo la ratifica intervenuta con legge n. 14/2006. Per approfondimenti sulla struttura e sui contenuti della Convenzione europea, si rinvia all'opera di G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

¹⁰ Art. 131, commi 1 e 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Per un commento della disposizione citata, si veda M. IMMORDINO e M.C. CAVALLARO (a cura di), *Commento art. 131*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012, 983 ss.

¹¹ Ed è in questa prospettiva che si è mossa la giurisprudenza amministrativa, quando ha affermato che "la tutela del paesaggio, avente valore costituzionale e funzione di preminente interesse pubblico, è nettamente distinta da quella dell'urbanistica ed in tale ottica la funzione dell'autorizzazione paesaggistica è quella di verificare la

Tale concetto di paesaggio è differente rispetto a quello proposto dalla Convenzione europea, che punta ad una salvaguardia estesa a tutto il territorio, a prescindere dalla rilevanza culturale dell'area territoriale: sotto questo profilo, sono meritevoli di tutela e valorizzazione sia i paesaggi eccezionali sia quelli ordinari e degradati¹². La diversità tra il contenuto della Convenzione e la disciplina normativa nazionale potrebbe costituire una violazione degli artt. 117, comma 1, Cost. e 132 del Codice, in quanto si tratterebbe del mancato rispetto di principi e obblighi internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio. L'utilizzo del condizionale e di una maggiore cautela nella trattazione di questi aspetti problematici risultano essere comportamenti doverosi, specialmente in seguito alla riforma dell'art. 9 della Costituzione, la quale ha inserito la protezione dell'ambiente tra i principi fondamentali della Repubblica, provvedendo a distinguere tale bene dal paesaggio sulla base dei diversi valori espressi e rigettando, conseguentemente, una lettura panpaesaggistica del territorio¹³.

Da un punto di vista strutturale, l'art. 135 del Codice stabilisce che il piano paesaggistico possa assumere due forme equipollenti: da un

compatibilità dell'opera edilizia che si intende realizzare con l'esigenza di conservazione dei valori paesistici protetti dal vincolo, dovendo l'autorità preposta unicamente operare un giudizio in concreto circa il rispetto da parte dell'intervento progettato delle esigenze connesse alla tutela del paesaggio stesso" (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 07 giugno 2023, n. 753).

¹² L'art. 2 della Convenzione, invero, concede protezione a "tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati".

¹³ La distinzione tra il paesaggio e l'ambiente è stata confermata anche dalla giurisprudenza amministrativa. Ad esempio, oltre alla già citata sentenza Cons. Stato, n. 6578/2023, secondo Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2022, n. 624, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it, si deve ritenere "non condivisibile l'interpretazione resa dal primo giudice, che ha fondato la propria decisione su una concezione ampia e "olistica" del "paesaggio", arrivando ad affermare - in maniera emblematica - che questa ormai ingloberebbe anche la nozione di "ambiente". Il Collegio ha, poi, precisato che "la distinzione tra paesaggio e ambiente è netta, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo".

lato, la forma del piano paesaggistico puro; dall'altro lato, quella del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici. In entrambi i casi, lo strumento di pianificazione ha il compito di dettare una specifica normativa d'uso di tutto il territorio regionale, in modo tale da poterlo adeguatamente conoscere, salvaguardare, pianificare e gestire sulla base dei differenti valori espressi dai singoli contesti che lo costituiscono.

Ciò significa che ogni piano paesaggistico svolge, anzitutto, una preliminare funzione di ricognizione del territorio, delle sue caratteristiche e delle sue peculiarità, alla quale segue l'esercizio della funzione di tutela, intesa come conservazione dell'esistente, e quella di valorizzazione, finalizzata prevalentemente al miglioramento della qualità delle risorse paesaggistiche. Il quadro delle funzioni amministrative assegnate al piano, tuttavia, non si esaurisce in quelle sopramenzionate, ma ricomprende anche l'esecuzione di attività di tipo urbanistico, previste dall'art. 143 del Codice e consistenti nell'individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e nell'analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini della segnalazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio¹⁴.

La pluralità di funzioni amministrative di cui è espressione il piano paesaggistico si correla alla molteplicità di regole che in tale strumento si possono rinvenire: alcune a carattere programmatico, altre di tipo prescrittivo, le quali, tutte insieme, consentono di definirlo quale atto amministrativo generale "a contenuti multipli"¹⁵. In questi termini, il piano paesaggistico contiene norme caratterizzate da un diverso grado di analiticità se considerate in rapporto ai fatti che esse disciplinano: tali regole permettono al piano di incidere sul territorio in modo eterogeneo, tramite prescrizioni conformative della proprietà dei soggetti

¹⁴ Per un commento della disposizione citata si rinvia a S. AMOROSINO, *Commento all'art. 143*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1098 ss.

¹⁵ Così S. AMOROSINO, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, *Riv. giur. urb.*, 2011, n. 4, 410.

privati oppure semplicemente con direttive e linee-guida rivolte agli Enti pubblici¹⁶.

Alla pluralità di funzioni esercitate e alla molteplicità di regole imposte non corrisponde, però, una numerosità dei soggetti competenti alla elaborazione dello strumento di pianificazione. Il Codice dei beni culturali, invero, assume un'impostazione gerarchica e accentratrice, con la quale enfatizza i compiti dello Stato e delle Regioni e relega in secondo piano le attività delle autonomie locali e dei soggetti privati, in totale contrasto con il disegno organizzativo predisposto dalla Convenzione europea del paesaggio¹⁷.

In particolare, nel sistema delineato dal Codice soltanto lo Stato e le Regioni assumono un ruolo primario ed essenziale nella formazione del piano paesaggistico: su di essi, infatti, grava un obbligo di pianificazione congiunta in merito a determinate tipologie di beni paesaggistici, ai sensi dell'art. 135 del Codice¹⁸. Gli Enti locali e i soggetti privati, invece, sono collocati in una posizione secondaria, ad attivazione incerta, eventuale e discrezionale, nel senso che possono partecipare al procedimento di formazione del piano soltanto se le Regioni, tramite l'emanazione di apposite leggi, lo prevedano espressamente¹⁹.

¹⁶ Sotto questo profilo, il piano dimostra di possedere una efficacia variabile. Gli effetti prodotti, infatti, possono essere meramente indicativi, orientativi oppure imperativi. Per approfondimenti, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 144 ss.

¹⁷ La Convenzione europea intende assegnare alle autonomie locali e ai soggetti privati non il ruolo di semplici comprimari, ma competenze centrali nella formulazione delle politiche di pianificazione del paesaggio. Sul punto, si rinvia a G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, n. 3, 723.

¹⁸ In tal senso, si segnala la pronuncia T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 30 maggio 2023, n. 730, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui “il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ovvero di un atto di competenza della Regione, non significa che in difetto del consenso di quest'ultima lo Stato non possa vincolare alcun bene; ma al contrario, esso indica che un'attività propria della Regione in cui confluiscano apprezzamenti attinenti sia al paesaggio, sia al governo del territorio, non possa essere esercitata unilateralmente, estromettendo l'autorità centrale dal processo decisionale”.

¹⁹ Cfr. A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, n. 1-2, 317, la quale evidenzia come gli spazi par-

Questa lacuna, se così la si vuole intendere, sembra essere stata colmata da alcune Regioni, che con le loro leggi urbanistiche di quarta generazione hanno dettato una disciplina sulla partecipazione civica nel governo del territorio maggiormente compatibile con i principi espressi dalla Convenzione europea²⁰.

3. Il piano paesaggistico e le sue funzioni di coordinamento e integrazione delle discipline territoriali

Come già precisato, in ragione del suo oggetto di salvaguardia, che coincide con l'intero territorio regionale, e in base alla sua efficacia programmatica e prescrittiva, il piano paesaggistico risulta essere uno strumento idoneo per promuovere politiche pubbliche di tutela e valorizzazione delle coste.

In realtà, l'adequatezza del piano emerge anche da un ulteriore elemento significativo: l'art. 145 del Codice, infatti, stabilisce che il piano paesaggistico debba ritenersi gerarchicamente sovraordinato rispetto a tutte le altre forme di pianificazione territoriale e urbanistica²¹.

tecipativi e co-decisi possano essere riscontrati soltanto “nelle leggi regionali di disciplina delle procedure di approvazione dei piani paesaggistici ed in quelle di adeguamento degli strumenti urbanistici”. Sotto questo profilo, si segnala che l'impostazione adottata dal Codice dei beni culturali potrebbe risultare in contrasto con quella fatta propria dalla Costituzione, il cui art. 5 (ma non devono dimenticarsi neppure gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120) enfatizza, all'opposto, l'importanza del policentrismo amministrativo e la rilevanza del decentramento delle funzioni pubbliche.

²⁰ Per approfondimenti, si veda E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione, Studi del XXI Convegno nazionale AIDU* (Varese, 28-29 settembre 2018), Milano, 2019, 41.

²¹ Al riguardo, si deve constatare come l'art. 145, comma 3, sia chiaro nel configurare il piano paesaggistico quale strumento le cui regole non sono derogabili da parte di piani e programmi nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici delle autonomie locali e vincolanti per gli interventi settoriali, nonché, infine, per quanto attiene alla mera tutela del paesaggio, sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute nei piani ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli Enti gestori delle aree naturali protette. Sul punto, la Corte costituzionale ha accertato l'esistenza di un modello gerarchico tra

Il che equivale ad affermare che il piano paesaggistico può prevalere, oltre che sui contenuti dei piani urbanistici, anche su quelli dei piani ambientali, anche se solo con riguardo agli aspetti paesaggistici, semplificando notevolmente il problema del rapporto tra forme di pianificazione che disciplinano interessi differenti, ma entrambi a carattere costituzionale²².

Nell'ambito della difesa delle coste italiane, il carattere di sovraordinazione gerarchica che il Codice assegna al piano paesaggistico comporta, quindi, che tale strumento prevalga sui piani di bacino, menzionati dall'art. 65, comma 3, lett. h), del Codice dell'ambiente, e sui piani regionali e comunali delle coste, previsti originariamente dalla legge 31 dicembre 1982 n. 979, nonché sulle altre forme di pianificazione urbanistica, tra le quali rientrano i piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (c.d. PUDM)²³.

il piano paesaggistico e gli strumenti urbanistici degli Enti territoriali, fondato sull'immediata prevalenza del primo e sull'obbligo di adeguamento dei secondi (si vedano Corte cost., 30 marzo 2023, n. 53, Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367 e Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, in www.cortecostituzionale.it). Peraltro, in altre pronunce, la Corte ha asserito che il piano del parco non può introdurre una disciplina sostitutiva di quella del piano paesaggistico in quanto quest'ultimo si colloca in una posizione sovraordinata rispetto al primo e ad ogni altro strumento di pianificazione territoriale (Corte cost., 30 maggio 2008, n. 180, in www.cortecostituzionale.it).

²² Anche se, sotto questo profilo, si potrebbe profilare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 145, comma 3, nella parte in cui rende il piano paesaggistico sovraordinato ai piani ambientali, seppur limitatamente agli aspetti paesaggistici, quando, invece, l'art. 9 Cost., nella sua attuale formulazione, rende equiordinati i due relativi interessi pubblici (paesaggio e ambiente), ai quali dovrebbe corrispondere, conseguentemente, una equivalenza anche delle loro misure di pianificazione, cercando altrove forme di raccordo e coordinamento. In questa direzione, acquista nuovo vigore l'art. 12, comma 7, della legge quadro sulle aree naturali protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394), che esalta il ruolo del piano ambientale per il parco rispetto ai piani paesistici, territoriali o urbanistici. Per approfondimenti sul rapporto instaurato tra il piano paesaggistico e il piano del parco si rinvia al contributo di L. DE LUCIA, *Piani paesaggistici e piani per i parchi. Proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, n. 1, 72 ss.

²³ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3267, in www.giustizia-amministrativa.it. Si veda anche Corte cost., 11 maggio 2022, n. 108 (punto 4.1 in diritto), consultabile in www.cortecostituzionale.it, secondo cui i PUDM di ogni Comune che si trovi in un'area del territorio regionale in cui esiste un piano paesaggistico

In realtà, il discorso non è così semplice e lineare come si potrebbe pensare, ma necessita di alcune precisazioni che riguardano sostanzialmente gli effetti derivanti dall'emanazione della Direttiva UE n. 89/2014 in materia di pianificazione dello spazio marittimo, recepita in Italia con il d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201. Tale Direttiva, invero, fornisce il quadro giuridico necessario per la pianificazione dello spazio marittimo all'interno del territorio europeo, imponendo ai 22 Stati membri costieri di elaborare piani di gestione dello spazio marittimo per le acque marine rientranti nella loro giurisdizione²⁴. La peculiarità di questi piani, che adottano un approccio integrato, basato sulle interazioni terra-mare, ed ecosistemico, al fine di promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibili delle economie marittime e costiere, nonché l'uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste, si rinviene proprio nel loro oggetto di tutela, che risulta essere limitato alle acque marine e che, in certi casi, può interessare anche aree dotate di valore paesaggistico²⁵. Ne deriva, pertanto, la necessità di comprendere in quali rapporti si pongano tali piani rispetto allo strumento di pianificazione paesaggistica: ossia, se di prevalenza o di subordinazione, in ragione della regola stabilita dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 201/2016²⁶.

dovranno conformarsi alle previsioni di quest'ultimo strumento, siccome immediatamente vincolanti.

²⁴ Per approfondimenti sui contenuti della Direttiva UE e sullo stato della pianificazione marittima a livello nazionale, si rinvia a C. TELESCA, *Pianificazione dello spazio marittimo: stato dell'arte e prospettive evolutive*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2022 n. 1, 137 ss. e a M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 19. Sul rapporto tra paesaggio e pianificazione si rimanda altresì a C.P. SANTACROCE, *Tutela del paesaggio, promozione delle energie rinnovabili e pianificazione dello spazio marittimo nell'era della transizione verso la sostenibilità: pluralità di interessi e priorità* e M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, entrambi consultabili in questo volume.

²⁵ Cfr. art. 8, comma 2, della suddetta Direttiva. Si veda anche la Relazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, emanata il 3 maggio 2022, la quale illustra i progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2014/89/UE.

²⁶ La norma stabilisce che "i piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti alla data

Secondo la giurisprudenza amministrativa, i piani di gestione dello spazio marittimo possiedono la natura di strumenti di primo livello, ricoprendo una posizione sovraordinata rispetto agli “ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del “territorio marino”, il cui contenuto deve necessariamente confluirci”²⁷. Ciò significa che i piani urbanistici, i piani regolatori portuali, i piani di gestione del demanio marittimo e financo i piani paesaggistici devono essere inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo, che in questo modo divengono “il riferimento per i singoli piani di settore, disegnando la cornice entro la quale questi ultimi potranno collocare i propri obiettivi e le proprie azioni specifiche”²⁸.

A ben vedere, tuttavia, un approdo interpretativo di questo genere appare eccessivo se si considera che la stessa Direttiva europea ha un ambito di applicazione ristretto, limitato alle sole acque marine, con l’esplicita esclusione di quelle acque costiere o delle parti di esse che rientrano nella pianificazione urbana e rurale di uno Stato membro²⁹.

Come a dire che, nonostante l’adozione di un approccio integrato terra-mare e di una sensibilità per gli aspetti ambientali, economici e sociali, l’oggetto esclusivo di attenzione della pianificazione dello spazio marittimo è chiaramente circoscritto e necessariamente prescinde dall’analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio urbano e rurale.

La conclusione, dunque, sembra essere quella di una inevitabile equipollenza gerarchica dei piani marittimi con quelli paesaggistici,

di entrata in vigore del presente decreto, sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo”.

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486 (punto 17 in diritto), consultabile in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁸ Cons. Stato, n. 1486/2020 (punto 17 in diritto).

²⁹ Cfr. art. 2, comma 1, della Direttiva UE. Peraltro, il comma 3 della stessa norma prevede espressamente che la Direttiva non si applica “alla pianificazione urbana e rurale”, escludendo per tale motivo tutto il territorio terrestre. In questo caso, si nota una evidente contraddizione o, quantomeno, una mancata chiarezza tra il contenuto della norma europea e quello dell’art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 201/2016: nel primo caso, invero, si esclude l’applicabilità e, quindi, la rilevanza del territorio terrestre oggetto di pianificazione urbana e rurale; nel secondo caso, invece, si amplia l’oggetto della pianificazione degli spazi marittimi, ricomprendendo anche le attività terrestri che risultano essere significative nelle interazioni terra-mare.

anche perché questi ultimi sono stati dotati dal legislatore di una funzione aggiuntiva, consistente nella possibilità di prevedere misure di coordinamento “con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico”³⁰. Tale opzione legislativa appare significativa anche solo per il fatto che il legislatore abbia pensato al piano paesaggistico e non ad altri strumenti di pianificazione per assicurare il coordinamento con gli altri piani o programmi ad incidenza territoriale (diretta o indiretta).

Il coordinamento attuato dal piano paesaggistico, oltre ad essere indirizzato nei confronti delle altre forme di pianificazione, è destinato anche ad armonizzare e ad integrare fra loro i contenuti dei singoli vincoli paesaggistici. Sotto questo profilo, si deve osservare come le coste rappresentino beni paesaggistici ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. a) del Codice dei beni culturali, ossia beni dotati di valore culturale e identitario e sottoposti ad un vincolo *ex lege*, di estensione territoriale limitata, posto in origine dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. Legge Galasso)³¹.

Tale vincolo, da considerarsi nudo e non vestito e ricadente soltanto sul bene paesaggistico individuato dalla norma (ossia, senza concedere tutela anche a quelle aree territoriali limitrofe alle coste), pone un divieto generale di intervento e, di regola, non prescrive gli usi ammissibili e compatibili con l’integrità del valore paesaggistico-ambientale nei singoli contesti territoriali. Il vincolo risulta, quindi, indispensabile per la mera conservazione delle coste, ma non è in grado di garantire una salvaguardia completa dei beni paesaggistici, caratterizzata dalla fissazione di divieti e dalla formulazione di proposte volte a stabilire, altresì, gli interventi di valorizzazione del territorio, gli usi ammissibili e le misure di coordinamento e di armonizzazione delle discipline previste per tutti gli ambiti paesaggistici costieri.

³⁰ Art. 145, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

³¹ Per un commento della disposizione, si rinvia a R. FUZIO, *Commento all’art. 142*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 1066 ss. In relazione alla limitazione dell’ambito di operatività del vincolo, si segnala che l’efficacia protettiva dello stesso è coincidente con quei “300 metri di profondità dalla linea di battaglia” richiamati dall’art. 142 del Codice dei beni culturali.

Il modello del piano paesaggistico si differenzia, invece, da quello del vincolo, proprio perché l'azione di tutela e di valorizzazione si estende anche ad aree territoriali che, pur non presentando il tradizionale valore paesaggistico, vengono comunque ritenute degne di protezione o, più correttamente, di recupero e riqualificazione paesaggistica³². In questi termini, il piano paesaggistico si potrebbe configurare come piano strategico, perché si preoccupa di salvaguardare l'interesse paesaggistico integrandolo con gli altri interessi pubblici o privati connessi al territorio³³.

Il carattere di sovraordinazione gerarchica, unito alle funzioni di coordinamento e di integrazione delle discipline pianificatorie territoriali, si riscontrano anche nel rapporto che si instaura tra il piano paesaggistico e i contratti pubblici di concessione³⁴. In questo caso, la relazione tra lo strumento di pianificazione paesaggistica e la concessione demaniale marittima è di tipo indiretto, nel senso che l'adeguamento o la conformazione del negozio giuridico avvengono tramite il recepimento preliminare delle indicazioni paesaggistiche da parte del piano territoriale o urbanistico di riferimento, al quale, poi, il contratto si uniformerà³⁵.

³² Cfr. Corte cost., 6 febbraio 2006, n. 51, consultabile in www.cortecostituzionale.it. Si veda anche Corte cost., 21 ottobre 2011, n. 275 (punto 3.3. in diritto), sempre consultabile in www.cortecostituzionale.it. Il piano paesaggistico concede tutela anche a quelle aree territoriali limitrofe alle coste, le quali, tuttavia, non possiedono un valore paesaggistico in senso stretto, ma risultano comunque essere meritevoli di tutela (c.d. ulteriori contesti). Cfr. l'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice dei beni culturali (per un commento della disposizione, si veda S. AMOROSINO, *Commento all'art. 143*, cit., 1108).

³³ Sul concetto di piano strategico si rimanda, per approfondimenti, al volume di F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012. Inoltre, sia consentito rinviare anche a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 148-149.

³⁴ Per un inquadramento generale sulla disciplina normativa relativa alle concessioni demaniali, si veda F. DI LASCIO, *Le concessioni di spiaggia tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, in *Dir. amm.*, 2022, n. 4, 1037 ss.

³⁵ Ciò avviene, però, quando il piano paesaggistico preesiste alla stipula del contratto di concessione demaniale marittima: cosa, quest'ultima, che può accadere esclusivamente in alcuni territori regionali, visto che le Regioni che hanno regolarmente

Il recepimento delle regole del piano paesaggistico da parte della concessione è attività necessaria e doverosa sia perché lo strumento di pianificazione contiene la disciplina generale di tutela, valorizzazione e gestione del bene paesaggistico e, dunque, in specie delle coste regionali (mentre la concessione quella meramente attuativa delle norme generali del piano, con specifica attenzione alle modalità di occupazione e di uso, anche esclusivo, dei beni del demanio marittimo), sia perché il negozio giuridico è competente a regolare soprattutto gli aspetti economici del rapporto tra i soggetti concedente e concessionario³⁶.

Se il quadro appare chiaro e lineare quando il piano paesaggistico preesiste al contratto pubblico, ciò non accade, invece, quando la stipula della concessione demaniale marittima avvenga dopo l'entrata in vigore di un piano regionale o comunale delle coste, ma in epoca antecedente rispetto all'approvazione dello strumento di pianificazione paesaggistica. In questa situazione, il contratto non sarebbe conforme alla disciplina paesaggistica sopravvenuta e si potrebbe porre, di conseguenza, il problema dell'individuazione delle modalità di integrazione delle clausole contrattuali concordate, le quali, ai sensi dell'art. 1372 c.c., hanno forza di legge tra le parti³⁷.

Al riguardo possono essere prospettate due soluzioni. La prima, di natura più sistematica, prevede il ricorso ai principi fondamentali dell'ordinamento, quale generale garanzia di salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale nel perfezionamento di qualsiasi contratto pubblico: conseguentemente, il contratto di concessione demaniale

approvato un piano paesaggistico sono soltanto cinque (Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Lazio).

³⁶ Aspetti, quest'ultimi, che devono essere comunque compatibili con le esigenze primarie di tutela del paesaggio, dell'ambiente e di sostenibilità ambientale dello sviluppo economico, così come è previsto dall'art. 57 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

³⁷ Sotto questo profilo, risulta di interesse la verifica della possibile imposizione di obblighi ulteriori a carico del soggetto concessionario, specialmente con riguardo alle modalità di uso dei beni paesaggistici e all'esecuzione di interventi non previsti nel contratto, ma finalizzati al perseguimento di interessi pubblici culturali e ambientali, quale, ad esempio, quello della preservazione delle coste dai fenomeni erosivi, di carattere naturale e antropico.

marittima dovrà adeguarsi ai criteri di tutela dell'ambiente, del paesaggio e di sostenibilità dello sviluppo, ai sensi dell'art. 57 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

La seconda soluzione, invece, a carattere maggiormente specifico, si basa sull'utilizzo dell'istituto dell'eterointegrazione del contratto per applicazione di norme imperative ai sensi dell'art. 1339 c.c., con imposizione dell'obbligo di adeguamento del contratto pubblico alla disciplina del piano paesaggistico. In questo caso, fermo restando il principio per cui il contenuto di qualsiasi contratto non è soltanto il frutto dell'accordo tra le parti, ma è piuttosto la risultante di una pluralità di fonti, come stabilisce l'art. 1374 c.c., la clausola contrattuale invalida, siccome contrastante con il precetto posto da una o più norme imperative contenute nell'atto amministrativo generale (il piano), viene sostituita automaticamente in ragione del perseguimento di interessi pubblici primari e a rilievo costituzionale³⁸.

In entrambe le soluzioni, comunque, è evidente l'intento del legislatore di porre una significativa restrizione del diritto di libertà economica consacrato dall'art. 41 della Costituzione, del quale è espressione l'autonomia privata, a vantaggio dell'attuazione di regole imperative e, quindi, non derogabili tra le parti, le quali trovano il loro fondamento in principi costituzionali di tutela e valorizzazione del territorio (paesaggistico e ambientale) e di realizzazione di uno sviluppo socio-economico sostenibile.

4. *Rilievi conclusivi*

Alla luce delle riflessioni svolte nel presente scritto, sembra potersi concludere per la configurazione del piano paesaggistico quale strumento di protezione, fondato su un approccio olistico e globale, che

³⁸ Questa seconda soluzione trova, però, una serie di limiti: in primo luogo, essa non è applicabile quando la clausola contrattuale difforme dal contenuto della regola imperativa non possa ritenersi invalida, prevedendo per l'inosservanza del precetto normativo una sanzione differente; in secondo luogo, un ulteriore limite di applicazione si verifica nell'ipotesi in cui "non si prospetti la sostituzione di clausole contrattuali difformi rispetto a norme imperative di legge, ma solo l'integrazione di lacune della manifestazione della volontà negoziale" (così Cass. civ., n. 8247/2004).

riesce ad assicurare contestualmente la salvaguardia degli aspetti paesaggistici e ambientali delle coste.

In particolare, il piano, soprattutto grazie alla sua duplice forma di piano paesaggistico puro o di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, riuscirebbe a gestire sia il paesaggio inteso in senso ristretto, dotato di mero valore culturale, che il territorio regionale nel suo complesso, anche nelle sue parti non eccezionali o degradate e compromesse. La gestione delle coste, pertanto, potrebbe avvenire oltre al limitato ambito di operatività del vincolo, usufruendo della *vis* gerarchizzante del piano paesaggistico in grado di rendere tale strumento quello prevalente nei rapporti con i piani di bacino e i piani ambientali delle coste, nonché con le altre forme di pianificazione urbanistica previste nel nostro ordinamento. Qualche perplessità potrebbe rimanere nella valutazione della relazione che si instaura tra il piano paesaggistico e le forme di pianificazione degli spazi marittimi, in ragione dell'approccio integrato basato sulle interazioni terra-mare adottato da quest'ultime. Tuttavia, una pluralità di elementi interpretativi farebbe propendere per il mantenimento, quantomeno, di un rapporto di equipollenza valoriale tra tali strumenti di pianificazione, anche in considerazione della facoltà aggiuntiva assegnata al piano paesaggistico di prevedere misure di coordinamento con gli altri piani ad incidenza territoriale.

L'utilizzo del piano paesaggistico, peraltro, consentirebbe, seppur in modo indiretto, di coordinare tutte le discipline di tutela contenute nei contratti di concessione demaniale marittima, soprattutto nell'ipotesi di preesistenza dello strumento di pianificazione al negozio stipulato. Del resto, la preferenza che il legislatore accorda al piano paesaggistico e, più in generale, ai principi di salvaguardia del territorio in esso contenuti deriva dal mutamento di prospettiva inaugurato dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 179/2019: un cambio di approccio, consistente nel passaggio da una concezione antropocentrica ad una di tipo biocentrico, basata sul necessario e preventivo soddisfacimento delle esigenze dell'ambiente, a discapito di quelle dell'individuo. E, in questo quadro, gioca un ruolo fondamentale il principio di integrazione.

A livello sovranazionale, è forte la consapevolezza del fatto che l'integrazione deve ritenersi oramai condizione imprescindibile non

soltanto per fronteggiare la sfida dello sviluppo sostenibile, ma, secondo una visione più estesa, per la realizzazione di un futuro pienamente sostenibile³⁹. La pluralità di vocazioni del suolo rende, infatti, necessaria l'adozione di un approccio olistico che permetta di gestire tutte le funzioni di tale bene in modo integrato e coerente, a cominciare dalla mera conservazione del suo equilibrio ambientale fino ad arrivare alla preservazione delle sue utilità collettive, anche di natura intergenerazionale⁴⁰.

In questo scenario, il piano paesaggistico ricopre un ruolo fondamentale, perché si ispira ad una concezione sistemica del territorio, che valorizza ogni componente costitutiva dello stesso, abbandonando quella visione di frammentazione delle aree territoriali per fare propria una strategia con ambito di operatività più ampio. Il che equivale a dire che il piano paesaggistico è in grado di compiere una valutazione integrata dei profili culturali, ambientali ed economico-sociali delle coste, predisponendo una *governance* del territorio organica e ben coordinata, che provveda a ridurre gli strumenti di pianificazione esistenti nel nostro ordinamento e ad osservare il territorio secondo una chiave di lettura unitaria⁴¹.

³⁹ Si rinvia all'art. 5 della Convenzione europea del paesaggio, che propone l'integrazione del paesaggio nelle altre politiche territoriali, e all'art. 11 TFUE, che, invece, stabilisce l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche dell'Unione europea. Sulla differenza concettuale tra la nozione di sviluppo sostenibile e quella di futuro sostenibile si veda E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e "aperture laterali": la vicenda del permesso di costruire in deroga*, *Dir. amm.*, 2019, n. 2, 309 ss.

⁴⁰ In proposito, si evidenzia come l'esecuzione di un progetto sul territorio possa produrre effetti in vari ambiti, dal paesaggio all'ambiente, ma anche dalla salute al clima (cfr. Corte di giustizia UE, sez. II, 25 maggio 2023, n. 575/21: "Un progetto di dimensioni anche ridotte può avere effetti significativi sull'ambiente e che, secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni legislative dello Stato membro che prevedono la valutazione dell'impatto ambientale di determinati tipi di progetti devono altresì rispettare i requisiti di cui all'articolo 3 della direttiva 2011/92 e tener conto dell'impatto del progetto sulla popolazione e sulla salute umana, sulla biodiversità, sul suolo, sull'acqua, sull'aria e sul clima, nonché sui beni materiali, sul patrimonio culturale e sul paesaggio").

⁴¹ In tal senso e per approfondimenti, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 352. In giurisprudenza, sulla conferma della centralità del piano paesaggistico, si segnala la pro-

La cura dell'interesse paesaggistico, attraverso misure di gestione globale e in una prospettiva di integrazione con gli altri interessi pubblici o privati connessi al territorio, sembra costituire la giusta strada da percorrere per arrivare all'equo bilanciamento dei valori primari menzionati dagli artt. 9 e 41 della Costituzione.

nuncia Corte cost., 19 dicembre 2022, n. 251, consultabile in *www.cortecostituzionale.it* (per un commento della pronuncia, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *Una rinnovata centralità del piano paesaggistico nella gestione del territorio. A margine della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2022*, *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2023, n. 1, 88 ss.).

PARTE SECONDA

I “NODI”. LE NORME E LE POLITICHE

LE ENERGIE RINNOVABILI
IN TEMPO DI ECONOMIA CIRCOLARE:
ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO SOSTENIBILE
TRA SVILUPPO E PAESAGGIO*

di Chiara Feliziani

SOMMARIO: 1. Inquadramento del tema. – 2. Profili evolutivi della politica europea in materia di energia da fonti rinnovabili. – 2.1. Agli albori. – 2.2. Il c.d. Terzo pacchetto energia. – 2.3. Emergenza climatica e crisi energetica come *driver* per l'implementazione della politica europea in materia di energie rinnovabili. – 3. Le energie rinnovabili in Italia: il problema degli incentivi. – 3.1. Le misure c.d. “spalma-incentivi” e il relativo contenzioso. – 3.2. Il sistema degli incentivi al tempo dell'economia circolare. – 4. La *vexata quaestio* della localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. – 4.1. Il caso degli impianti eolici *off-shore* – 5. Verso un nuovo corso nella storia delle energie rinnovabili?

1. *Inquadramento del tema*

Quello delle energie rinnovabili costituisce senza alcun dubbio un tassello di fondamentale importanza nell'ambito della politica energetica, oltre che a livello internazionale¹, per quanto più da vicino ci interessa a livello europeo² e – di riflesso – nazionale³. E tanto specialmen-

* Il saggio si inserisce nell'ambito del progetto “Inovazione e vulnerabilità problemi giuridici e tutele” del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Macerata (Finanziamento MUR, programma: dipartimento di eccellenza 2020-2027) sotto progetto AVAS – Ambiente vulnerabilità ed aiuti di Stato.

¹ Per esemplificare, si pensi già al dibattito intorno al c.d. protocollo di Kyoto e successivamente intorno all'Accordo di Parigi. Più di recente, inoltre, si v. l'obiettivo n. 7 degli *UN Sustainable Development Goals* (<https://sdgs.un.org/goals/goal7>). In dottrina, si v. rispettivamente S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 1, 81 ss. e J. EBBESSON - E. HEY (eds.), *The Cambridge Handbook of The Sustainable Development Goals and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

² Salvo quanto si dirà più diffusamente *infra*, sia qui sufficiente richiamare per tut-

te in un momento storico, quale quello attuale, caratterizzato da una costante tensione verso l'affermazione di un modello economico circolare⁴.

Non è sempre stato così, tuttavia. La tendenza alla valorizzazione delle energie prodotte da fonti rinnovabili, infatti, ha subito – si vedrà – una significativa accelerazione solo a partire dal 2019 – con l'implementazione del *Green Deal europeo*⁵ e, più in generale, nell'ambito delle azioni volte a far fronte alla emergenza climatica⁶ – e poi specialmente nel corso del 2022, quando lo scoppio del conflitto in Ucraina e la conseguente crisi energetica hanno posto con particolare evidenza l'esigenza oramai ineludibile di ridurre la dipendenza dei

ti L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8th. ed., Sweet & Maxwell, London, 2016, 345 ss. e M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Dir. Un. Eur.*, 2014, 3, 465 ss..

³ In tema, salvo gli ulteriori riferimenti di cui *infra*, si v. G. F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di ripresa e Resilienza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, *passim*.

⁴ Per un inquadramento generale in tema di economia circolare si v. F. DE LEONARDIS, (voce) *Economia circolare*, in *Dig. disc. pubbl.* aggiornamento, 2021, 161 ss.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il dir. eco*, 2019, 1, 493 ss. e – da ultimo in ordine di tempo – M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare. Regole, principi, modelli*, Franco Angeli, Milano, 2023, *passim*. Per una interessante riflessione sul nesso tra tale modello economico e il nuovo modo di regolamentare la città, v. C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Jovene, Napoli, 2023, 248 ss..

⁵ Comunicazione dell'11 dicembre 2019 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, recante *Green Deal europeo*, COM(2019)640 final. *Amplius*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it. In dottrina, si v. – tra gli altri – E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *CMLR*, 2022, 1, 19 ss..

⁶ In dottrina, si v. – ad es. – S. KINGSTONE, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, 257 ss.. Inoltre, per una riflessione di taglio trasversale sul tema, si v. A. PRESTININZI, *Dialoghi sul clima. Tra emergenza e conoscenza*, Rubbettino, Roma, 2022, *passim*.

Paesi europei dai combustibili fossili e di favorire, viceversa, la transizione verso forme di energia pulite⁷.

Tanto premesso, occorre altresì osservare come detta transizione ponga una serie di sfide di non trascurabile rilievo che intercettano ambiti e interessi talvolta anche confliggenti tra loro⁸. Si pensi, ad esempio, ai profili concernenti la regolazione economica del settore⁹; la garanzia del servizio e la tutela degli utenti¹⁰; la protezione dell'ambiente e la salvaguardia del paesaggio¹¹, ivi compreso ovviamente quello costiero¹².

⁷ Per un inquadramento complessivo della questione, si v. <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/eu-measures-to-cut-down-energy-bills/>. In dottrina, si v. E. BRUTI LIBERATI, *La strategia di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla luce dell'emergenza ucraina*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2022, 1, 3 ss..

⁸ Aspetto, questo, chiaramente sottolineato – tra gli altri – da G. D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, 271 ss..

⁹ Di recente sul tema si v. E. BRUTI LIBERATI – M. DE FOCATIIS – A. TRAVI (a cura di), *Gli aiuti di stato: profili generali e problematiche energetiche*, Cedam, Padova, 2021, *passim*.; E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto ed economia*, V ed., Giappichelli, Torino, 2022, 172 ss.; M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Cedam, Padova, 2021, *passim* e qui specialmente il contributo di L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per transizione*, 169 ss.. Più in generale, con riguardo alle attuali dinamiche del rapporto tra ambiente e diritto dell'economia, si v. E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. BANI - F. DI PORTO - G. LUCHENA - E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2023, 227 ss..

¹⁰ Si v. ad es. la proposta di regolamento del Consiglio, *che istituisce un meccanismo di correzione del mercato per proteggere i cittadini e l'economia da rincari eccessivi* COM(2022)668 final.

¹¹ In giurisprudenza, v. la recente sentenza Cons. Stato, VI sez, 23 settembre 2022 n. 8167, per un commento alla quale C. VIVANI, *Ambiente, clima e patrimonio culturale: un approccio giurisprudenziale innovativo*, in *Urb. App.*, 2023, 2, 351 ss. In dottrina, v. già le riflessioni di G. PERICU, *Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 1987, 582 ss. e di S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, 753 ss..

¹² In ordine alla specificità di tale tipo di paesaggio, oltre ai contributi di C.P. Santacroce, M. Roversi Monaco, L. Di Giovanni in questo volume, si v. L. DI GIOVANNI, *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezza delle regole. Progressi*,

Se così è, la ricerca – dopo aver dato conto del formarsi, nei suoi tratti essenziali, della politica europea in materia di energie rinnovabili e di quello che, ad oggi, è lo stato dell'arte – intende soffermarsi, in particolare, su due aspetti che – quanto meno nel contesto italiano – tradizionalmente hanno sempre costituito un freno all'effettiva implementazione di un sistema di produzione di energia da fonti rinnovabili. Vale a dire, sotto il profilo regolatorio, la questione degli incentivi¹³ e, sotto il profilo ambientale e paesaggistico, la questione della localizzazione delle infrastrutture funzionali alla produzione e all'utilizzo di energie da fonti rinnovabili¹⁴.

Per questa via, lo studio arriverà dunque a riflettere sul *se* la recente legislazione – europea e nazionale – consenta di intravedere la possibilità di emendare le criticità relative ai due profili poc'anzi richiamati e dunque di favorire una effettiva transizione verso modelli maggiormente sostenibili di produzione e consumo di energia, in linea con i più generali obiettivi di economia circolare.

2. La politica europea in materia di energie da fonti rinnovabili

Prendendo le mosse dal ricostruire i fondamenti della politica europea in materia di energie rinnovabili, in via di premessa non può farsi a meno di rilevare come ci sia voluto del tempo perché prendesse il pro-

problemi, prospettive, Franco Angeli, Milano, 2023, 91 ss.. Da ultimo, sul punto, si segnala anche il Piano del mare 2023 – 2025, approvato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 luglio 2023 e pubblicato in G.U. 23 ottobre 2023 n. 36. Si v. spec. i par. 2.5 e 2.14.

¹³ In tema, salvo i riferimenti di cui *amplius infra*, sia consentito richiamare C. FELIZIANI, "Così è (se vi pare)". *L'impatto della politica europea in materia di energia rinnovabile in Italia e in Gran Bretagna*, in R. MICCÙ (a cura di), *Multilevel Regulation and Government in Energy Markets. Implementation of the «Third Package» and Promotion of Renewable Energy*, Jovene, Napoli, 2016, 189 ss.

¹⁴ Sull'argomento, si v. – ad es. – F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2004, 4, 889 ss., nonchè – prima ancora – F. ROVERSI MONACO, *Localizzazione e costruzione di centrali per la produzione di energia elettrica. Procedimenti amministrativi e possibilità di loro semplificazione*, in *Rass. giur. energia elettrica*, 1985, 265, ss..

prio abbrivo una vera e propria politica europea nel settore *de quo*¹⁵ e, ancor prima, nel settore dell'energia *tout court* inteso¹⁶. Se è vero infatti – come taluno ha osservato – che non esiste una sola politica ambientale europea, ma tante politiche quanti sono gli ambiti del diritto dell'ambiente¹⁷, è vero anche che la materia dell'energia si è presentata sin dall'origine come un *unicum*, attesa l'introduzione solo nel 2007 di un titolo *ad hoc*, accanto a quello dedicato all'ambiente, nel Trattato sul Funzionamento dell'UE¹⁸.

Un tale ritardo ed un tale “isolamento”, lungi dall'essere dati di rilievo solo formale, hanno – al contrario – segnato profondamente la materia in esame e la sua regolamentazione, tanto che ancora di recente se ne sono avvertite le conseguenze¹⁹.

Parimenti, non può neppure farsi a meno di ribadire quanto già rimarcato nelle prime pagine di questo lavoro. Vale a dire, come i passi più significativi nella materia *de qua* siano stati compiuti, solo in tempi recenti, sotto la spinta di esigenze in parte diverse da quelle della tutela ambientale *tout court* intesa, seppur ad essa collegate. Vale a dire, da

¹⁵ In questo senso anche L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8th. ed., cit., 329 ss..

¹⁶ In argomento, senza pretesa alcuna di esaustività, si v. M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1991, 3, ss. e B. POZZO, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 841 ss..

¹⁷ L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8th. ed., cit., 4 ss..

¹⁸ Il riferimento è al Titolo XXI, art. 194, TFUE rubricato – per l'appunto – *Energia*. Per un commento, si v. per tutti le pagine dedicate nei commenti M. C. BARUFFI - F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2014 e A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014.

¹⁹ Il riferimento è, evidentemente, a quanto accaduto soprattutto in conseguenza del conflitto bellico in Ucraina. Come ricorda parte della dottrina (E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto ed Economia*, cit., 173), infatti, «la costruzione di un Mercato Interno dell'Energia, e di una Unione della Energia, non solo rispondono alla necessità di conformare il mercato più finanziariamente liquido che esista alle regole della concorrenza e del libero mercato, quindi anche a tutela dei consumatori, ma anche alla necessità di creare una politica di sicurezza energetica». Si tratta di un aspetto – prosegue la medesima dottrina – «strettamente funzionale alla competitività delle imprese europee troppo spesso condizionate da eventi bellici collegati ad interessi energetici e strategie commerciali aggressive tese a creare una dipendenza energetica attraverso cui condizionare la politica estera europea».

un lato, il bisogno di contrastare il cambiamento climatico²⁰ e, dall'altro lato, l'esigenza – ancor più recente – di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia²¹.

2.1. *Agli albori*

Procedendo con ordine. Benché fosse noto – specie dopo l'avvento della Rivoluzione industriale – l'energia reca un'importanza vitale per lo sviluppo (anche economico) della società²², il Trattato istitutivo della Comunità economica europea non conteneva alcun riferimento a tale materia²³, men che meno alle energie pulite.

Quali primi timidi tentativi di regolamentazione del settore si rammentano il Libro Verde e il Libro Bianco adottati dalla Commissione europea, rispettivamente, nel 1996²⁴ e nel 1997²⁵, entrambi in-

²⁰ Aspetto, questo, chiaramente sottolineato da S. KINGSTONE, *European Environmental Law*, cit., 257 ss., nonché da L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8th. ed., cit., 329 ss. e ancor più di recente da E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto ed Economia*, cit., 176.

²¹ Si v. il piano europeo di riduzione della domanda di gas messo a punto dalle istituzioni europee nell'estate 2022 in vista dell'approssimarsi della stagione invernale. Per un quadro d'insieme delle misure, si rinvia *amplius* al seguente link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_460. In dottrina, riferimenti importanti ancora una volta in E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto ed Economia*, cit., 174, dove si legge: «la crisi dovuta alla guerra in Ucraina ha reso più urgenti le politiche di garanzia dell'approvvigionamento basate sulla diversificazione delle importazioni con nuove rotte e fonti di approvvigionamento diversificate. Si punta altresì ad attuare il principio di solidarietà fra Stati membri per garantire la fornitura di gas alle famiglie e l'erogazione dei servizi sociali essenziali qualora si verifichi una crisi di grave entità».

²² Per tutti, C. M. CIPOLLA, *Le fonti di energia nella storia dell'umanità*, in *Enc. int. fonti di energia*, 1961, 773 ss..

²³ A parte, deve darsi conto del Trattato CECA, firmato a Parigi il 18 aprile 1951, e del Trattato EURATOM, firmato a Roma il 25 marzo 1957. In assenza di una base normativa *ad hoc*, quando si è palesata la necessità di assumere iniziative nella materia *de qua* (v. ad es. la crisi petrolifera del 1973) le allora istituzioni comunitarie hanno dovuto fare appello ai c.d. poteri impliciti (v. art. 235 Tr. Cee).

²⁴ Libro Verde della Commissione europea, recante *Energia per il futuro: risorse rinnovabili di energia*, COM (1996) 576, il cui prelude erano stati tre consigli congiunti di energia e ambiente tenutisi tra il 1990 e il 1993.

²⁵ Libro Bianco della Commissione europea, recante *Energia per il futuro: risorse*

quadrabili come un epifenomeno sia dei riferimenti all'energia *medio tempore* inseriti nel Trattato di Maastricht²⁶ sia, soprattutto, della «adesione dell'Unione al Protocollo di Kyoto»²⁷.

Ad essi hanno poi fatto seguito la direttiva 2001/77/Ce²⁸ e la direttiva 2003/30/Ce²⁹. Mentre è (solo) del 2007 la comunicazione della Commissione recante *Una politica energetica per l'Europa*³⁰, nella quale sembra emergere con maggiore consapevolezza l'importanza di valorizzare le forme di energia pulita al fine di rafforzare il nesso tra «clima – energia – innovazione»³¹.

Successivamente, si richiama – quale più compiuto tentativo di regolamentazione della materia – la prima direttiva generale sulle energie prodotte da fonti rinnovabili: la direttiva 2009/28/Ce³².

rinnovabili di energia, COM (1997)599.

²⁶ Si v. gli allora artt. 3, 154 e 174 del Tr. Ce.

²⁷ In questo senso M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo delle energie rinnovabili*, cit., 465 ss.

²⁸ Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, *sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*. In proposito, parte della dottrina ricorda come detta direttiva abbia «rappresentato il primo strumento importante per l'attuazione degli impegni assunti dall'UE con la stipulazione del Protocollo di Kyoto sulla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. Rispetto allo scopo fissato dal Libro bianco del 1997 per il 2010, la direttiva del 2001 ha posto un obiettivo più ambizioso perché, pur lasciando inalterata la quota del 12% di energia rinnovabile rispetto al consumo totale di energia nell'Unione, suggerito dal Libro Bianco, ha stabilito per il 2010 che una quota del 21 % del consumo globale di energia elettrica dell'Unione dovesse essere prodotta da fonti rinnovabili».

²⁹ Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, *sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti*.

³⁰ Il riferimento è alla comunicazione del 10 gennaio 2007 della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, recante *Una politica energetica per l'Europa*, COM (2007) 1 final.

³¹ In questi termini G. D. COMPORI, *Energia e ambiente*, cit., 289, il quale poco oltre ricorda che «i mezzi specifici per dare concretezza a tale piano d'azione sono stati principalmente individuati nell'incremento delle pratiche di risparmio e di efficienza energetica e nel maggiore ricorso a fonti rinnovabili non fossili, cioè eolico, solare fotovoltaico, solare termico e a concentrazione, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa».

³² Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile

Detta direttiva – inclusa nel c.d. pacchetto *Clima - Energia* – aveva come orizzonte temporale il 2020, data entro la quale una quota obbligatoria del 20 % del consumo energetico dell'UE sarebbe dovuta provenire da fonti rinnovabili. A tal fine, la direttiva ha – tra le altre cose – imposto agli Stati membri: di garantire la provenienza da energie rinnovabili del 10 % dei carburanti utilizzati nei trasporti; ha definito i diversi meccanismi che gli Stati membri possono applicare per raggiungere i propri obiettivi (i.e. regimi di sostegno, garanzie di origine, progetti comuni e cooperazione tra Stati membri e paesi terzi) e ha fissato criteri di sostenibilità per i biocarburanti.

In tale contesto, ciascun Paese dell'UE è stato chiamato a definire le modalità secondo cui prevedeva di raggiungere il proprio obiettivo individuale e la tabella di marcia generale per la propria politica in materia di energie rinnovabili in un piano d'azione nazionale *ad hoc*. I progressi compiuti nel perseguimento degli obiettivi nazionali sono stati misurati ogni due anni, contestualmente alla pubblicazione, da parte degli Stati membri dell'UE, delle relazioni sullo stato di avanzamento delle proprie politiche in materia di energie rinnovabili³³.

2.2. Il c.d. Terzo pacchetto energia

Un importante momento di svolta si è avuto poi nel 2018 quando, nel quadro del pacchetto *Energia pulita per tutti gli europei* (c.d. terzo pacchetto energia), è entrata in vigore la direttiva 2018/2001/UE³⁴, il cui obiettivo principale era quello di aiutare l'Unione a rispettare gli

2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

³³ *Amplius*, circa i contenuti della direttiva 2009/28/CE, M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo delle energie rinnovabili*, cit., 465 ss.

³⁴ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione). In dottrina, per una analisi della direttiva nella prospettiva del c.d. autoconsumo si v. l'interessante contributo di C. FAVILLI, *Transizione energetica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, 2, 385 ss..

impegni di riduzione delle emissioni assunti nel quadro dell'accordo di Parigi³⁵.

Nel dettaglio, la direttiva ha stabilito un nuovo obiettivo vincolante per l'UE in termini di energie rinnovabili pari ad almeno il 32 % dei consumi energetici finali entro il 2030, con una clausola di revisione al rialzo entro il 2023 ed un obiettivo più ambizioso, pari al 14 %, per quanto riguarda la quota di energia rinnovabile nel settore dei trasporti entro il 2030.

Tale direttiva si è poi accompagnata al regolamento (UE) 2018/1999³⁶, a mente del quale gli Stati membri dell'Unione sono stati chiamati a proporre obiettivi energetici nazionali e a definire piani nazionali decennali per l'energia e il clima (PNIEC) per il periodo 2021-2030³⁷. Detti piani sono monitorati ogni due anni attraverso relazioni sullo stato di avanzamento e sono valutati dalla Commissione, la quale può anche adottare misure a livello unionale per garantire la loro coerenza con gli obiettivi generali dell'Unione europea.

2.3. Emergenza climatica e crisi energetica come driver per l'implementazione della politica europea in materia di energie rinnovabili

Come anticipato, il vero cambio di passo si è avuto tuttavia solo nel 2019 con la Comunicazione della Commissione recante *Green Deal*

³⁵ Sul punto, si rammenta che l'Unione europea ha aderito a detto Accordo con la decisione n. 2016/1841. Quanto invece ai contenuti dell'Accordo di Parigi, si v. nel dettaglio: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. In dottrina, oltre al già richiamato contributo di S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, cit., 81 ss., si v. M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi*, in *Riv. dir. internaz.*, 2017, 3, 719 ss..

³⁶ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (Ce) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁷ *Amplius*, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/national-energy-and-climate-plans_en.

*Europeo*³⁸: una vera e propria “tabella di marcia” dettata al fine di (provare ad) addivenire alla c.d. neutralità climatica in Europa entro il 2050³⁹, che si inserisce nel più ampio quadro di azioni volte alla affermazione del modello economico circolare⁴⁰.

La natura sistemica o – se si preferisce – olistica propria del modello economico circolare ha infatti reso vieppiù indispensabile intervenire anche sul settore energetico, essenzialmente al fine di disancorare i sistemi produttivi dall’impiego massivo di fonti fossili e, più in generale, di risorse naturali⁴¹.

Per questa via, il 24 giugno 2021 il Parlamento ha approvato il regolamento europeo sul clima⁴², che rende giuridicamente vincolante l’obiettivo di ridurre le emissioni del 55% entro il 2030 e la neutralità climatica entro il 2050. Questo – almeno in linea teorica – dovrebbe permettere all’Unione europea di avvicinarsi al raggiungimento dell’obiettivo di emissioni negative post-2050, favorendo al tempo

³⁸ Comunicazione dell’11 dicembre 2019 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640. In dottrina, oltre al già richiamato contributo di E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, cit., 19 ss., si v. D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 2, 297 ss. e M. COCCONI, *Tre Trajectory of Circular Economy Under the European Green New Deal*, in *Ius publicum*, 2021.

³⁹ In dottrina, si v. spec. E. SCOTTI, *Il diritto dell’economia nella transizione ecologica*, cit., 260 ss. e F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel “nuovo ordinamento” dell’energia*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, 2022, 1, 53 ss.

⁴⁰ In argomento, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all’economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 843 ss. e spec. 871 ss.. Più in generale, sul concetto di economia circolare, si v. altresì il già richiamato contributo di R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l’economia circolare e il diritto dell’ambiente*, cit., 801 ss..

⁴¹ Se si vuole, v. *amplius* C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all’economia circolare*, cit., spec. 871 ss..

⁴² 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»).*

stesso l'affermazione della sua *leadership* nella lotta globale contro il cambiamento climatico⁴³.

Per fare in modo che l'UE possa raggiungere l'obiettivo fissato per il 2030, la Commissione europea nel 2021 ha proposto inoltre un pacchetto di norme riviste e aggiornate – meglio noto come *Fit for 55* – che comprende 13 riforme legislative correlate e 6 proposte di legge sul clima e l'energia⁴⁴.

Per quel che concerne l'Italia, una chiara eco di tali misure si rintraccia nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴⁵, varato nel 2021, e soprattutto nel – di qualche mese precedente – Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)⁴⁶.

Nel mentre, lo scoppio – nei primi mesi del 2022 – del conflitto in Ucraina ha reso impellente intervenire anche sul fronte della sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Le istituzioni europee – e di riflesso quelle nazionali – hanno dunque adottato una serie di misure atte a garantire, per un verso, il contenimento dei prezzi dell'energia⁴⁷ e, per altro verso, l'autosufficienza energetica del continente⁴⁸.

Se con riguardo al primo aspetto ha assunto particolare importan-

⁴³ In argomento, v. E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, cit., 261.

⁴⁴ Più diffusamente sul punto: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

⁴⁵ Sottolinea come non sarebbe potuto essere diversamente, attese le indicazioni contenute nelle Linee Guida della Commissione europea del 12 febbraio 2021, E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia*, cit., 176. Qui il testo del piano: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>. Inoltre, in tema, si v. C. VIVANI – S. GIANI, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urb. Appalti*, 2022, 1, 5 ss..

⁴⁶ *Amplius*, <https://www.mase.gov.it/energia/energia-e-clima-2030>. Peraltro, si evidenzia che nel mese di luglio 2023 è stata presentata una proposta di aggiornamento del piano in questione, la cui approvazione definitiva dovrebbe concludersi entro i primi sei mesi del 2024. *Amplius*, circa i contenuti del nuovo Piano: <https://www.mase.gov.it/comunicati/clima-energia-il-mase-ha-trasmesso-la-proposta-di-pniec-alla-commissione-ue>.

⁴⁷ Rimarca tale impellenza ai fini anche di una maggiore competitività del sistema industriale europeo E. CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia*, cit., 173 - 174.

⁴⁸ Riassuntivamente, si v. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/eu-action-address-energy-crisis_it.

za la proposta – da parte del Consiglio – di un regolamento *ad hoc*⁴⁹; con riferimento al secondo profilo assumono rilievo le azioni tese a favorire la diversificazione delle fonti di approvvigionamento contenute nel piano *REPowerEU*⁵⁰ e qui, specialmente, quelle volte a promuovere gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili⁵¹.

Come ricordato da parte della dottrina, le previsioni contenute in detto piano – benché introdotte al fine di rispondere ad un diverso bisogno (i.e. la crisi energetica causata dal conflitto in Ucraina) – concorrono di fatto a rafforzare le misure – di cui si è dato conto poc'anzi – previste dall'Unione europea al fine di contrastare la crisi climatica. Un rafforzamento, questo in parola, che – evidenzia la medesima dottrina – corre lungo quattro dimensioni assiologiche, vale a dire: «la diversificazione delle fonti di approvvigionamento; il risparmio energetico; l'accelerazione della transizione; il passaggio verso la vera Unione dell'energia»⁵².

3. *Le energie rinnovabili in Italia: il problema degli incentivi*

Orbene, ricostruita nei suoi tratti fondamentali la politica europea in materia di energia e, in specie, di energie rinnovabili, sembra ora possibile volgere lo sguardo al contesto italiano al fine di dare conto di

⁴⁹ COM(2022)668 final. Qui invece, riassuntivamente, il quadro delle misure adottate dall'Italia: <https://temi.camera.it/leg18/temi/le-misure-adottate-contro-i-rincari-dei-prezzi-energetici.html>.

⁵⁰ Comunicazione del 18 maggio 2022 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante *REpowerEU Plan*, COM(2022)230 final.

⁵¹ Si v. ancora E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, cit., 262. In sintesi: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_it#investire-nelle-energie-rinnovabili.

⁵² Così E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, cit., 262, la quale sottolinea altresì come «l'attuazione di tali obiettivi [sia] rimessa più concretamente al menzionato pacchetto di proposte di cui alla Comunicazione Pronti per il 55% (...)», il quale «dà l'avvio ad un ampio processo che include la revisione delle direttive sulle energie rinnovabili (COM(2021)00557), sull'efficienza energetica (COM(2021)0558) e sulla tassazione dell'energia (COM(2021)0563)».

come le misure di ascendenza sovranazionale siano (o non siano) state fatte proprie dal nostro legislatore.

Al riguardo, come anticipato, occorre innanzitutto rimarcare come – al netto dei propositi meritori – l’implementazione su scala nazionale dell’impiego di forme di energia prodotte da fonti rinnovabili si sia scontrata nel tempo, e ancora sino ad un recentissimo passato, con una serie di difficoltà di non poco momento che sul piano pratico hanno di fatto minato l’effettività della politica europea come sopra descritta⁵³ e – di riflesso – della stessa politica nazionale⁵⁴.

Tra le molte questioni problematiche, due in particolare sembrano meritare specifica attenzione: quella degli incentivi alla produzione e all’impiego di energie rinnovabili e quella, non meno dirimente, della localizzazione degli impianti per la produzione di tali forme di energia.

Muovendo dalla prima, si deve innanzitutto sottolineare che il legislatore italiano – assorbito prioritariamente dalla ricerca di un tendenziale equilibrio tra le istanze pro-concorrenziali avanzate dall’Europa e le resistenze interne⁵⁵ – solo in tempi relativamente recenti ha posato lo sguardo sulle energie rinnovabili⁵⁶.

Queste ultime, infatti, hanno ricevuto una compiuta disciplina so-

⁵³ Vedi *amplius* par. 2, *retro*.

⁵⁴ In questo senso, di recente, P. CHIRULLI, *L’eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, in G. F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e piano di ripresa e resilienza*, cit., 53 ss., nonché S. AMOROSINO, "Nobiltà" (dei proclami politici) e "miseria" (dell’amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 6, 497 ss.; L. PERGOLIZZI, *Il processo di transizione verso la promozione dell’efficientamento energetico nell’ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli impianti alimentati da fonte geotermica*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 3, 107 ss., la quale evidenzia «l’assenza di una regolazione omogenea e coerente».

⁵⁵ Sul tema, senza pretesa alcuna di esaustività, G. CONTALDI, *Diritto europeo dell’economia*, Giappichelli, Torino, 2019; G. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, III ed., Cedam, Padova, 2017; C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell’economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Ed. scientifica, Napoli, 2020; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell’economia*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021, spec. 69 ss..

⁵⁶ Evidenzia peraltro un certo ritardo anche con riguardo ai più recenti procedimenti autorizzatori, L. PERGOLIZZI, *Il processo di transizione verso la promozione dell’efficientamento energetico nell’ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli impianti alimentati da fonte geotermica*, cit., spec. 65 ss..

lamente nel 2003 con il d.lgs. n. 387⁵⁷ – rimasto, peraltro, «a lungo orfano di quell'elemento integrativo essenziale costituito dalle linee guida, arrivate soltanto nel 2010»⁵⁸, quando è stato adottato il D.M. 10 settembre 2010⁵⁹ – successivamente sostituito dal d.lgs. n. 28 del 2011⁶⁰, con cui si è inteso recepire la direttiva 2009/28/CE⁶¹.

Ciò non di meno, già ad un primo esame, tali atti normativi lasciavano emergere – ancora nel 2011 – la mancanza di un *corpus* di regole organico capace di fungere realmente da volano per lo sviluppo del settore in parola. Tra i punti deboli proprio le politiche pubbliche per gli incentivi, che da più parti sono state ritenute insufficienti⁶².

In specie, al tempo il legislatore italiano aveva disposto che a partire dal 2013 i nuovi impianti fossero sottoposti a regimi diversi a seconda della loro grandezza. Mentre per i piccoli impianti l'art. 24, comma terzo, del d.lgs. n. 28 del 2011 ha previsto un incentivo fisso, agli impianti di maggior potenza doveva applicarsi il sistema delle aste al ribasso *ex* art. 24, comma quarto, d.lgs. n. 28 del 2011. In entrambi i casi, tuttavia, per ciò che concerne la fissazione delle concrete modalità operative di detti sistemi incentivanti è stato operato un rinvio a decreti interministeriali. Il che significa che molta parte della riuscita di tale riforma è stata rimessa – nei fatti – alla discrezionalità del soggetto

⁵⁷ Decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387, recante *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*.

⁵⁸ Lo ricorda L. PERGOLIZZI, *Il processo di transizione verso la promozione dell'efficientamento energetico nell'ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli impianti alimentati da fonte geotermica*, *cit.*, 107 ss..

⁵⁹ Il riferimento è al Decreto del Ministro dello Sviluppo economico 10 settembre 2010, recante *Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*. In tema, benché con specifico riguardo al caso degli impianti da autorizzarsi in zone agricole, si v. S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 4, 157 ss.

⁶⁰ Decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28, *Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*.

⁶¹ V. nota n. 32, *retro*.

⁶² In questo senso, tra gli altri, M. FALCIONE, *Il sistema degli incentivi monetari per le fonti rinnovabili*, in A. MAESTRONI (a cura di), *Libertà d'impresa e regolazione del nuovo diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 2011, 197 e ss.

pubblico, con le prevedibili conseguenze in termini di certezza del diritto e, dunque, di reale spinta ad investire⁶³.

Al riguardo, basti porre mente al decreto interministeriale 5 maggio 2011 relativo alla *Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici* (c.d. Quarto Conto Energia)⁶⁴. Detto decreto, infatti, mostrando una spiccata preferenza per i piccoli impianti fotovoltaici, si è rivelato di fatto foriero di una tanto significativa quanto ingiustificata disparità di trattamento tra gli operatori del settore ai danni dei grandi impianti⁶⁵. Vale a dire di quei soggetti economici che hanno effettuato ingenti investimenti nel settore delle rinnovabili e che rischiano di vedere la propria attività subire una significativa battuta di arresto a causa del venir meno di un sostegno economico alla produzione⁶⁶.

3.1. Le misure c.d. “spalma – incentivi” e il relativo contenzioso

Non meno problemi ha sollevato il legislatore con il successivo d.l. n. 91 del 2014⁶⁷ e qui, in particolare, con le previsioni c.d. “spalma-incentivi” di cui all’art. 26, recante *Interventi sulle tariffe incentivanti dell’elettricità prodotta da impianti fotovoltaici*. Le disposizioni di detto

⁶³ Sul punto, sia consentito rinviare *amplius* a C. FELIZIANI, “Così è (se vi pare)”. *L'impatto della politica europea in materia di energia rinnovabile in Italia e in Gran Bretagna*, cit., 189 ss..

⁶⁴ Ministro dello sviluppo economico decreto del 5 maggio 2011, *Incentivazione alla produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici*.

⁶⁵ Sulla appartenenza al *genus* “impianti” e sul distinguo tra “grandi” e “piccoli” impianti, si v. Tar Lazio, III sez., 6 marzo 2020 n. 3035.

⁶⁶ Al decreto in questione, e in particolare al procedimento per la richiesta di incentivi, si è legato peraltro un significativo contenzioso. A mero titolo esemplificativo, si v. Cons. Stato, IV sez., 27 aprile 2020 n. 2682; Cons. Stato, IV sez., 19 marzo 2018 n. 1705.

⁶⁷ Segnatamente, si tratta del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in Legge 11 agosto 2014, n. 116, *Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*.

articolo e quelle contenute nei suoi decreti attuativi⁶⁸, infatti, sono state oggetto di un ampio contenzioso⁶⁹, da cui sono scaturiti dapprima un giudizio di legittimità costituzionale⁷⁰ e a seguire un rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia⁷¹.

In entrambi i casi, ciò di cui si faceva questione era la legittimità delle previsioni che consentono alle autorità nazionali di rimodulare il *quantum* degli incentivi concessi, nonché di rinviare l'erogazione di detti importi.

Sul punto tanto la Corte costituzionale, quanto i giudici di Lussemburgo si sono pronunciati nel senso della compatibilità, rispettivamente, costituzionale ed europea di tali previsioni. In particolare, da ultimo, la Corte di giustizia ha evidenziato che il legittimo affidamento degli operatori economici, pur essendo astrattamente meritevole di tutela, può essere considerato recessivo a fronte di una valutazione discrezionale delle autorità nazionali in merito al perseguimento dell'interesse pubblico.

Tali pronunce, tuttavia, non sono riuscite a mettere un punto fer-

⁶⁸ Il riferimento è ai decreti del Ministero dello sviluppo economico del 16 ottobre 2014, *Approvazione delle modalità operative per l'erogazione da parte del Gestore Servizi Energetici S.p.A. delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazione, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116* e del 17 ottobre 2014, *Modalità per la rimodulazione delle tariffe incentivanti per l'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici, in attuazione dell'articolo 26, comma 3, lett. b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116*.

⁶⁹ A mero titolo esemplificativo, si v. TAR Lazio, Roma, III sez., 20 novembre 2018 n. 11206; C. Cass., S.U., 13 giugno 2017 n. 14653.

⁷⁰ Il riferimento è alla sentenza Corte cost. 24 gennaio 2017 n. 16, per un commento alla quale si v. E. MARIANI, *Stabilità degli incentivi alle fonti rinnovabili e potere rimodulativo del legislatore: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it.*, 2017, 15, 10 e F. SCALIA, *Incentivi alle fonti rinnovabili e tutela dell'affidamento*, in *Il dir. eco.*, 2019, 1, 229 ss..

⁷¹ CGUE, V sez., 15 aprile 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche e a.*, C-798/18 e C-799/18, per un commento alla quale si v. L. ANIBALLI, *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 4, 481 ss. e G. DALL'AGNOLA, *Italy's Spalma – Incentivi Decree and the Ect's Fet Obligation: an Assessment of the Legitimacy of the Photovoltaic Incentives Cut*, in *Dir. comm. internaz.*, 2021, 3, 507 ss..

mo alla questione. Ancor più di recente, infatti, la II sezione del Consiglio di Stato – a fronte di un caso in parte diverso, nel quale le società appellanti hanno invocato (anche) la violazione della libertà di impresa *ex art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*⁷² – ha adottato una ordinanza di rinvio pregiudiziale con cui ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire «se la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, (...), ed in particolare i “considerando” n.8, n.14, n.25 e gli articoli 1 e 3, nonché l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letti alla luce dei principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, debbano essere interpretati nel senso che essi ostino a una normativa nazionale, quale quella discendente dalle disposizioni del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28 e del d.m. 6 luglio 2012 – come interpretata dalla costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato – che subordina l'assegnazione degli incentivi alla sottoscrizione di contratti di diritto privato fra il GSE e il soggetto responsabile dell'impianto anche nel caso di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio prima del 31 dicembre 2012»⁷³.

In definitiva, sembra dunque potersi osservare come anche le più recenti vicende giurisprudenziali offrano evidenza di quanto si è sempre lamentato nel settore *de quo* e in particolare proprio con riguardo al profilo degli incentivi. Vale a dire, che il «problema cruciale» è quello della assenza di una politica lungimirante, ossia di una politica capace di dettare l'«indirizzo strategico (...) per promuovere investimenti in impianti rinnovabili, affinché si possa intraprendere il percorso virtuoso di crescita dell'energia rinnovabile nei consumi nazionali (...)»⁷⁴.

⁷² Vale a dire della disposizione della Carta di Nizza che sancisce il diritto alla libertà di impresa. In argomento, *amplius* il commento in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati di Diritto dell'Unione*, II ed., cit.

⁷³ Il riferimento è a Cons. Stato, II sez., ord., 27 febbraio 2023 n. 2009. Nel mentre questo contributo veniva dato alle stampe si segnala anche Cons. Stato, II sez., ord. 8 agosto 2023 n. 7673, da cui il rinvio pregiudiziale di interpretazione C-514/23.

⁷⁴ Così A. MARZANTI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, 5 ss.. In senso sostanzialmente analogo si v. – tra gli altri – L. PERGOLIZZI, *Il processo di transizione verso la promozione dell'efficiamento energetico nell'ottica della rigenerazione urbana: il "caso" degli im-*

3.2 *Gli incentivi al tempo dell'economia circolare*

A fronte di un quadro fattuale e normativo molto mutato⁷⁵, più di recente, nell'ambito del pacchetto *Energia pulita per tutti gli europei*⁷⁶, il legislatore europeo con il regolamento (UE) 2020/1294⁷⁷ ha istituito un meccanismo di finanziamento da parte della stessa Unione, basato – a sua volta – sull'articolo 33 del regolamento (UE) 2018/1999⁷⁸ ed entrato in vigore nel mese di settembre 2020. L'obiettivo principale di tale meccanismo è aiutare gli Stati membri a conseguire i rispettivi obiettivi individuali e collettivi in materia di energie rinnovabili. A tal fine, il meccanismo in parola mette in collegamento gli Stati che contribuiscono al finanziamento dei progetti (i.e. paesi contributori) con gli Stati che acconsentono alla costruzione di nuovi progetti sul loro territorio (i.e. paesi ospitanti).

La Commissione europea, dal proprio canto, è chiamata a definire il quadro di attuazione e gli strumenti di finanziamento e ha stabilito che, nell'ambito di tale meccanismo, possono essere finanziate azioni da parte degli Stati membri o attraverso fondi dell'UE e contributi del

pianti alimentati da fonte geotermica, cit., 107 ss.. Per completezza, si segnala come il tema degli incentivi in materia di energia risulti problematico anche al di fuori dei confini italiani. Al riguardo, si v. l'ordinanza del 7 febbraio 2023 con cui un giudice romano ha rimesso alla Corte di giustizia un rinvio pregiudiziale di interpretazione al fine di veder chiarito – tra le altre cose – se «*le disposizioni degli articoli 107 e 108 TFUE debbano essere interpretate nel senso che una normativa nazionale come quella introdotta dalla Legge nr. 259/2021 (legge n. 259/2021), che impone un'imposta soltanto a determinati produttori di energia elettrica, costituisce un aiuto di Stato concesso ai soggetti esentati, assoggettato agli obblighi di notifica. Se tale normativa sia discriminatoria se si applica solo a determinati produttori di energia elettrica, compresi quelli da fonti rinnovabili (...)*» (causa C-673/23).

⁷⁵ V. spec. quanto evidenziato nel par. 2.3, *retro*.

⁷⁶ Comunicazione del 30 novembre 2016 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Energia pulita per tutti gli europei*, COM/2016/0860 final/2.

⁷⁷ Segnatamente, si tratta del Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1294 della Commissione del 15 settembre 2020 *sul meccanismo unionale di finanziamento dell'energia rinnovabile* (Testo rilevante ai fini del SEE) C/2020/6123.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, *cit.*

settore privato.

Nel luglio 2021, inoltre, la Commissione ha pubblicato una proposta relativa alla revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (direttiva 2003/96/Ce)⁷⁹, in cui ha proposto di allineare la tassazione dei prodotti energetici alle politiche dell'UE in materia di ambiente e clima; ha promosso le tecnologie pulite e ha eliminato esenzioni obsolete e aliquote ridotte che attualmente incoraggiano l'uso dei combustibili fossili⁸⁰.

Quanto al nostro Paese, si segnalano una serie di misure che – a far data dal 2016 – sono state introdotte per rispondere alla finalità di promuovere l'impiego di forme di energia pulita. In particolare, degni di nota sembrano essere: a) il decreto interministeriale 23 giugno 2016 – *Incentivi fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico*; b) il decreto ministeriale 2 maggio 2018 – *Gestione banca dati incentivi efficienza energetica e fonti rinnovabili*; c) il decreto Ministeriale 04 luglio 2019 – *Incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici off shore, solari fotovoltaici, idroelettrici e a gas residuati dei processi di depurazione*; d) il decreto Ministeriale 16 settembre 2020 – *Individuazione della tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali di autoconsumo collettivo e comunità energetiche rinnovabili*; e) il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*; f) il decreto Ministeriale 5 agosto 2022, interpretativo del DM 2 marzo 2018 *sugli incentivi per la produzione del biometano*.

Pur nella impossibilità di tracciare un bilancio esatto in merito agli esiti di tali misure, sembra tuttavia opportuno evidenziare come dalla Relazione sulla *Situazione energetica nazionale 2022*⁸¹ – pubblicata dal

⁷⁹ Il riferimento è alla Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

⁸⁰ Il riferimento è alla Proposta di Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione) COM/2021/563 final.

⁸¹ *Amplius*, <https://www.mase.gov.it/notizie/energia-mase-pubblica-la-relazione-sulla-situazione-energetica-nazionale-2022>.

Ministero dell'ambiente nel mese di luglio 2023 – sia possibile cogliere qualche segnale positivo. La Relazione, infatti, offre evidenza di alcuni dati interessanti con riguardo alla diffusione delle energie prodotte da fonti rinnovabili. In particolare, risulta – tra le altre cose – che nel 2022 in Italia è stato registrato un minimo storico nella produzione idroelettrica, che è sceso del 36,6%, attestandosi a 30,1 TWh. Viceversa, risultati significativi si sono registrati nel fotovoltaico, che ha raggiunto il suo record storico, con 28 TWh di produzione. Più in generale – si legge sempre nella Relazione in discorso – le fonti rinnovabili di energia hanno trovato ampia diffusione in tutti i settori (elettrico, termico, trasporti). La quota dei consumi energetici complessivi coperta da rinnovabili è stimata intorno al 19%, gli investimenti in nuovi impianti sono in aumento, arrivando a valori di circa 4 miliardi di euro, con ricadute occupazionali che si attestano a 23.000 Unità di Lavoro per le FER elettriche e a 35.000 per le FER termiche.

4. *La vexata quaestio della localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili*

Se – come si è avuto modo di osservare nelle pagine che precedono – la disciplina degli incentivi costituisce un punto critico nella implementazione della politica in materia di forme di energia pulita, non meno problematica è stata – ed è tuttora – la seconda delle questioni sopra accennate. Vale a dire, quella della localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili⁸².

Premesso che la localizzazione di opere pubbliche costituisce sempre una attività complessa, nella misura in cui sottende il bilanciamento di interessi diversi e spesso tra loro confliggenti⁸³, deve però rimar-

⁸² In via generale, sul tema della pianificazione e localizzazione delle opere pubbliche si v., senza pretesa alcuna di esaustività, R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione di lavori pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 6, 445 ss. Inoltre, più di recente, sul rapporto tra governo del territorio ed energie rinnovabili, si v. S. AMOROSINO, *La regolazione del mercato del territorio*, Giappichelli, Torino, 2023, 91 ss..

⁸³ E. SCOTTI, *La realizzazione delle infrastrutture tra politiche di semplificazione ed environmental justice*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei*

carsi come tale profilo finisca per assumere un rilievo del tutto peculiare nella materia *de qua*. E tanto in relazione, per un verso, al carattere essenziale ed infungibile di tali infrastrutture⁸⁴ e, per altro verso, agli interessi ambientali e paesaggistici che insistono su una determinata area. Interessi, questi ultimi, che sovente si pongono in termini antagonistici con quelli propri delle politiche di sviluppo⁸⁵, atteso l'evidente impatto che le infrastrutture per la produzione di energia da fonti rinnovabili possono avere sull'ambiente e soprattutto sul paesaggio⁸⁶, ivi compreso ovviamente quello costiero⁸⁷.

Ciò è ben chiaro al legislatore italiano, il quale nel tempo ha introdotto (*rectius*, ha provato ad introdurre) una serie di misure di semplificazione⁸⁸.

In specie, al fine di (provare a) semplificare l'attività di bilanciamento di interessi di cui si è detto poc'anzi, con l'art. 12 del d.lgs. 29

diritti nel trasporto ferroviario, Ed. scientifica, Napoli, 2016, 443 ss.. Più in generale, sulla composizione da dare ai molteplici interessi che insistono sull'uso del territorio si v. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, 50 ss..

⁸⁴ Sul concetto di infrastruttura e sulla attività di regolazione del relativo mercato, si v. S. AMOROSINO, *La regolazione del settore, e mercato, delle infrastrutture*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 3, 123 ss..

⁸⁵ In tema, si v. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 903 e spec. 913 ss..

⁸⁶ In ordine ad un tale contrasto e alla sua possibile composizione, anche in sede giurisdizionale, si v. M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2019, 2, 201 ss. e spec. 217 ss..

⁸⁷ *Amplius*, sul punto, il contributo di C.P. Santacroce in questo volume.

⁸⁸ In tema di semplificazione proprio con riguardo alla materia delle energie rinnovabili si v. S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 4, 261 ss., spec. par. 8 e S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, 59 ss. e spec. 68 ss.. Più in generale, sulla semplificazione amministrativa si v. – senza pretesa alcuna di esaustività – E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 335 ss.; P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico – soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679 ss.; F. SATTA, *Liberalizzare e semplificare*, in *Dir. amm.*, 2012, 177 ss..

dicembre 2003 n. 387⁸⁹ – poi completato dalle linee guida approvate con d.m. del 10 settembre 2010⁹⁰ – il nostro legislatore ha introdotto il concetto di “area non idonea” alla installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

L’individuazione di tali aree o siti è stata demandata alle Regioni e alle Province autonome, le quali sono state chiamate a provvedere con atti di programmazione all’esito di attenta e puntuale istruttoria. Poiché, infatti, principio generale vorrebbe essere quello della «massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile», si ha che *i*) non è consentito porre divieti generali e/o generalizzati e che *ii*) tali divieti non possono riguardare aree troppo estese del territorio di riferimento⁹¹ (i.e. principio proporzionalità).

Benché, stando all’All. 3 lett. d) delle linee guida sopra richiamate, l’attività di individuazione delle aree non idonee costituisca una misura di semplificazione rispetto al procedimento di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio delle infrastrutture in questione, la giurisprudenza amministrativa si è tuttavia mostrata divisa sul punto. Infatti, mentre secondo un certo orientamento giurisprudenziale «nelle aree non idonee vige un divieto assoluto e preventivo alla realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili»⁹²; secondo altra parte della giurisprudenza «l’individuazione delle aree e dei siti non idonei costituisce una valutazione negativa “di primo livello”, che impone poi di verificare in concreto, caso per caso, se l’impianto così

⁸⁹ D.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387, *Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità*, il cui art. 12 è rubricato *Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative*.

⁹⁰ Vale a dire, il già richiamato D.M. 10 settembre 2010, recante *Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*. Sul punto, si v. le considerazioni di L. PERGOLIZZI, *Il processo di transizione verso la promozione dell’efficientamento energetico nell’ottica della rigenerazione urbana: il “caso” degli impianti alimentati da fonte geotermica*, cit., 107 ss. e S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione di suolo agricolo per la produzione di energia)*, cit., 157 ss..

⁹¹ C. VIVANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, in AA. VV., *Energie rinnovabili e piano di ripresa e resilienza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 115 ss.

⁹² Cons. Stato, IV sez., 3 agosto 2020 n. 4889.

come effettivamente progettato, possa essere comunque ritenuto realizzabile, non determinando una reale compromissione dei valori tutelati»⁹³.

Di sicuro un nuovo bilanciamento, da operare caso per caso, è invece stato ritenuto sempre necessario allorché l'infrastruttura fosse destinata a sorgere su un'area idonea, con la conseguente necessità di ottenere come prima cosa l'autorizzazione paesaggistica⁹⁴. Anche in questa ipotesi, tuttavia, non sono mancati problemi concreti, legati prevalentemente alla prassi amministrativa⁹⁵.

Anche in ragione dei contrasti di cui sopra, di recente il legislatore italiano ha cercato di operare ulteriormente nel segno della semplificazione e – con il d. lgs. 8 novembre 2021 n. 199⁹⁶ – ha rimesso mano al sistema di individuazione delle aree idonee e di quelle non idonee. In particolare, con l'art. 20 – rubricato *Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili* – ha introdotto una inversione di quello che è stato poc'anzi descritto come il rapporto tra regola ed eccezione nella misura in cui «si passa da una disciplina imperniata sul concetto di aree “non idonee” a una invece basata anche (...) sulla concreta determinazione delle aree “idonee”»⁹⁷.

Ne è risultata una disciplina che, come osservato da una parte della dottrina, avrebbe avuto il merito di aver «introdotto quel carattere programmatico utile al raggiungimento dello scopo dello sviluppo delle fonti rinnovabili in vista degli obiettivi di de-carbonizzazione fis-

⁹³ C. VIVANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, cit., 115 ss. Si v. Cons. Stato, IV sez., 8 aprile 2021 m. 2848.

⁹⁴ Sul tema delle autorizzazioni paesaggistiche si v., senza pretesa alcuna di esautività, M.L. SCHIVANO, *Il regime autorizzativo dei beni paesaggistici*, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2014, 513 ss..

⁹⁵ S. AMOROSINO, “Nobiltà” (dei proclami politici) e “misera” (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili, cit., 497 ss.

⁹⁶ D. lgs. 8 novembre 2021, *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*.

⁹⁷ C. VIVANI, *La localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile: transizione energetica, ambiente e paesaggio*, cit., 115 ss..

sati al 2030, spostando a monte il bilanciamento degli interessi confliggenti tramite l'individuazione di aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti»⁹⁸.

Non di meno, a distanza di circa un anno da tale intervento normativo il legislatore ha ritenuto di tornare nuovamente sulla questione⁹⁹. Il riferimento è al d.l. n. 17 del 2022, conv. in L. n. 34 del 2022¹⁰⁰, con cui è stato previsto innanzitutto l'aggiornamento delle linee guida di cui al già più volte richiamato D.M. 10 settembre 2010 da parte di uno o più decreti interministeriali¹⁰¹.

In vista della adozione di tali decreti è stato inoltre previsto che – al fine di mitigare l'impatto delle infrastrutture in discorso sull'ambiente e sul paesaggio, nonché per ovviare al problema del consumo di suolo – nella definizione della disciplina inerente le aree idonee dovrà essere incentivato l'utilizzo di superfici di strutture già edificate, come capannoni industriali e parcheggi, e di aree a destinazione industriale e artigianale per servizi e logistica¹⁰².

Novità importanti hanno riguardato poi la individuazione delle aree considerate *ope legis* idonee alla installazione degli impianti, giacché – anche con il successivo d.l. n. 50 del 2022¹⁰³ – è stato significativamente ampliato il relativo elenco. A mero titolo esemplificativo, vi

⁹⁸ Così S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, cit., 75.

⁹⁹ Per una notazione critica in ordine a questa prassi legislativa, sia consentito rinviare a C. FELIZIANI, *L'economia circolare nei decreti semplificazione e nel PNRR: quanto manca alla meta?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 4, 823 ss..

¹⁰⁰ Il riferimento è nel dettaglio al decreto legge 1 marzo 2022 n. 17, conv. con modifiche in Legge 27 aprile 2022, *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*. Qui si v. in particolare l'art. 12, rubricato *Semplificazione per impianti rinnovabili in aree idonee* e l'art. 18, rubricato *Individuazione di ulteriori aree idonee per l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili*.

¹⁰¹ Si v. art. 20, comma 1, d. lgs. n. 199/2021, come modificato dall'art. 12, comma 1, d.l. n. 17/2022.

¹⁰² In questo senso, l'art. 20, comma 2, d. lgs. n. 199/2021, come modificato dall'art. 12, comma 2, d.l. n. 17/2022.

¹⁰³ Art. 20, d. lgs. n. 199/2021, come modificato dall'art. 6, d.l. 50/22, convertito in l. 91/22.

rientrano infatti i siti e gli impianti nella disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie, nonché delle società concessionarie autostradali¹⁰⁴; per gli impianti fotovoltaici e – da ultimo – per quelli di produzione di biometano, le aree classificate come agricole (pur nel rispetto di determinate distanze) e le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 350 metri; e – ancora – i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori¹⁰⁵.

A quanto precede, deve poi aggiungersi il richiamo alla «clausola generale che considera idonee *ope legis* (...) le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni di interesse storico-artistico o paesaggistico»¹⁰⁶.

Se ne ricava, pertanto, che la possibilità di localizzare gli impianti per la produzione di energie rinnovabili sostanzialmente ovunque, con la sola eccezione delle aree dichiarate non idonee, finisce – quanto meno in linea teorica – per porsi a strumento di garanzia del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili¹⁰⁷.

4.1 *Il caso degli impianti eolici off-shore*

Avuto specifico riguardo agli impianti che insistono sul paesaggio costiero, va poi sottolineato che tra il 2021 e il 2022 il legislatore è intervenuto a dettare una disciplina *ad hoc* anche in ordine alla localizzazione degli impianti eolici *off-shore*¹⁰⁸. Vale a dire, una tipologia di im-

¹⁰⁴ Art. 20, comma 8, lett. c *bis*), inserita dall'art. 18, d.l. n. 17/22.

¹⁰⁵ Previsione, questa, introdotta dall'art. 6, comma 3 *bis*, del d.l. n. 68/22.

¹⁰⁶ S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, cit., 77.

¹⁰⁷ In questo senso, B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, in E. BRUTI LIBERATI – M. DE FOCATHIS – A. TRAVI (a cura di), *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Cedam, Padova, 2022, 90 ss..

¹⁰⁸ L'espressione impianti eolici off-shore è mutuata dalla scienza ingegneristica e

pianto per la produzione di energia pulita che da ultimo è stata molto valorizzata e – almeno nelle intenzioni del legislatore – sembra destinata a trovare largo impiego negli anni a venire¹⁰⁹. Se infatti il PNIEC del 2019 poneva l'obiettivo ambizioso del + 18% di consumo di energia eolica nel 2022¹¹⁰, la missione M2C2 del PNRR – i.e. energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile – ha indicato espressamente gli impianti *off-shore* tra le fonti di produzione di energia da promuovere anche attraverso l'impiego degli oltre 680 milioni di euro destinati agli impianti innovativi¹¹¹.

Ebbene, rispetto a tali infrastrutture ad un primo tentativo di semplificazione operato con il d.l. n. 77/2021¹¹² hanno fatto poi seguito le previsioni contenute nel d.lgs. n. 199/2021¹¹³, che è intervenuto sia in ordine alla procedura di autorizzazione unica, sia in ordine alla localizzazione degli impianti medesimi.

A questo ultimo riguardo, rileva specialmente l'art. 23, comma 2, del decreto in parola, dove si afferma che «nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ecosistema marino e costiero, dello svolgimento dell'attività di pesca, del patrimonio culturale e del paesaggio, *nell'ambito della completa individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile off-shore, sono considerate tali le aree individuate per la produzione di energie rinnovabili dal Piano di gestione dello spazio marittimo produzione di energia da fonti rinnovabili* ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 17 ottobre 2016 n. 201 e del decreto del Presidente del Consiglio

con essa si ha riguardo di infrastrutture (i.e. pale, turbine, generatori) – fino a costituire dei veri e propri parchi eolici – costruiti su specchi d'acqua a largo delle coste.

¹⁰⁹ Da ultimo, si v. anche il Piano del mare 2023 – 2025, spec. i rif. di cui al par. 2.4.2.

¹¹⁰ *Amplius*, https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf.

¹¹¹ *Amplius*, <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

¹¹² Il riferimento è al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, conv. con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, rubricato *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

¹¹³ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*.

dei ministri 1 dicembre 2017, recante “Approvazione delle linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo” (...). *Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provvede all'adozione del piano di cui al periodo precedente con le modalità di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 17 ottobre 2016 n. 201*»¹¹⁴.

In sostanza, con la norma in discorso il legislatore è parso voler ribadire «innanzitutto la necessità di conformarsi alle previsioni del piano di gestione dello spazio marittimo, che dovrà indicare le aree destinate alla produzione di energia rinnovabile, e che si conferma dunque presupposto fondamentale di ogni scelta di realizzazione dei parchi *offshore*»¹¹⁵.

Ai fini della adozione di tale piano, il legislatore ha previsto un termine di 180 giorni e, nelle more, ha dettato la disciplina transitoria di cui al successivo comma 3, a mente del quale: «*nelle more dell'adozione del piano di gestione dello spazio marittimo di cui al comma 2, sono comunque considerate idonee: a) fatto salvo quanto stabilito dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 15 febbraio 2019 recante “Linee guida nazionali per la dismissione mineraria delle piattaforme per la coltivazione di idrocarburi in mare e delle infrastrutture connesse”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 57 dell'8 marzo 2019, le piattaforme petrolifere in disuso e l'area distante 2 miglia nautiche da ciascuna piattaforma; b) i porti, per impianti eolici fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del Piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro 6 mesi dalla presentazione della richiesta*»¹¹⁶.

Interessante ai presenti fini è poi anche il successivo comma 4, dove si legge che «nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili *off-shore*, localizzati nelle aree individuate ai sensi dei commi 2 e 3, nonché nelle aree non sottoposte a vincoli incompatibili con l'insediamento di impianti *off-shore*»¹¹⁷: a) l'autorità competente in materia paesaggistica si

¹¹⁴ Corsivo aggiunto.

¹¹⁵ P. CHIRULLI, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, cit., 63.

¹¹⁶ Corsivo aggiunto.

¹¹⁷ Alinea modificato dall'articolo 13, comma 2, lettera a), del d.l. 1 marzo 2022,

esprime con *parere obbligatorio non vincolante* individuando, ove necessario, prescrizioni specifiche finalizzate al migliore inserimento nel paesaggio e alla tutela di beni di interesse archeologico; b) i *termini procedurali* per il rilascio dell'autorizzazione sono *ridotti di un terzo*¹¹⁸.

Ora – come puntualmente osservato in dottrina – tale previsione «non incide [tuttavia] soltanto sull'individuazione delle aree idonee, ma introduce anche l'ennesima semplificazione procedimentale, stabilendo dapprima che, nelle aree considerate idonee *ope legis*, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprima con parere obbligatorio non vincolante (...), [e] aggiungendo poi che i termini di conclusione del procedimento siano ridotti di terzo»¹¹⁹. In altri termini, sembra assistersi così ad una sostanziale dequotazione del valore della decisione assunta dalla autorità preposta alla valutazione di interessi sensibili¹²⁰, nonché ad un (ennesimo) tentativo di semplificazione operato in una maniera che mal si attaglia tuttavia a fattispecie in cui si pone l'effettiva necessità di bilanciare interessi diversi e tutti parimenti meritevoli di tutela¹²¹.

5. Considerazioni di sintesi

Orbene nelle pagine che precedono, ricostruita nei suoi tratti essenziali la politica europea in materia di energia da fonti rinnovabili, si è dato conto dei tentativi di implementazione operati in proposito dal legislatore italiano. Nel fare ciò, è stato messo in evidenza come specialmente due siano i profili della materia rivelatisi nel tempo forieri di

n. 17, convertito con modificazioni, dalla L. 27 aprile 2022, n. 34.

¹¹⁸ Corsivo aggiunto.

¹¹⁹ P. CHIRULLI, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, cit., 64.

¹²⁰ Sul punto si v. ancora P. CHIRULLI, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, cit., 64, la quale osserva come una tale dequotazione «rend[a] poco efficace anche l'eventuale identificazione delle prescrizioni volte a mitigare gli effetti del progetto».

¹²¹ Sul punto, sia consentito rinviare C. FELIZIANI, *Sviluppo industriale, ambiente e semplificazione. Considerazioni a partire da un recente caso in materia di aiuti di Stato*, in *Il dir. eco.*, 2021, 2, 55 ss.

non trascurabili difficoltà applicative: gli incentivi e la localizzazione delle infrastrutture per la produzione e la distribuzione di energie rinnovabili. Parimenti, si è dato altresì conto di come ancora di recente il legislatore sia intervenuto sul punto al fine programmatico di emendare le riscontrate criticità sì da favorire una più significativa transizione verso l'impiego di forme di energia pulita.

Al riguardo se, al netto dei rilievi parzialmente critici di cui alle pagine che precedono, può sembrare prematuro tracciare un bilancio definitivo in merito all'effettività delle misure da ultimo adottate dal legislatore italiano, sembra tuttavia possibile formulare delle considerazioni di taglio più generale in merito al tema che ci occupa.

Innanzitutto, va detto che la politica in materia di energia e in particolare di energia da fonti rinnovabili, oltre a scontare l'atavico isolamento che – si è visto – l'ha connotata sin dai suoi inizi a livello europeo, è parsa scontare massimamente anche i riflessi del modello economico lineare che ha imperato a far data dalla fine del Settecento e sino ad un recentissimo passato¹²². Tanto è sufficiente a spiegare la poca attenzione che – in disparte i proclami – fino a non troppo tempo fa è stata dedicata nei fatti alle energie rinnovabili.

Per converso, deve osservarsi come nell'ambito del sistema economico circolare il settore delle forme di energia pulita occupi una posizione nevralgica¹²³, anche e forse soprattutto dal punto di vista dello sviluppo e della produzione industriale¹²⁴.

È in questa ottica, dunque, che si spiega la grande attenzione che il legislatore europeo e – di riflesso – quello nazionale hanno dedicato alla materia *de qua* a far data specialmente dall'avvento del *Green Deal Europeo*¹²⁵. Proprio la centralità acquisita dal settore delle energie rin-

¹²² Sul punto, se si vuole, si v. C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., 843 ss.

¹²³ In questo senso si v. spec. E. SCOTTI, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, cit., 262.

¹²⁴ Al riguardo, sia consentito rinviare nuovamente a C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., 843 ss.

¹²⁵ D'altra parte, come è stato osservato in dottrina, il modello economico circolare porta con sé «nuovi spazi di competitività basati sull'innovazione e sull'applicazione delle tecnologie ai differenti settori (...), nascono nuovi mercati rilevanti e si affermano

novabili in seno alla più ampia strategia europea per il passaggio ad un modello economico circolare – centralità, da ultimo, acuitasi per effetto della crisi energetica che ha fatto seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina – lascia, dunque, ben sperare circa il fatto che il legislatore, anche quello nazionale, si adoperi concretamente al fine di emendare le criticità di cui si è detto nelle pagine che precedono e di garantire alla legislazione in materia di energie rinnovabili il grado di effettività richiesto¹²⁶.

nuovi moduli in grado di soddisfare in maniera migliore i bisogni della società contemporanea: tutto ciò è quanto sembra potersi ricomprendere nella sfera della *smart economy*» (C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city*, cit., 252).

¹²⁶ Sull'effettività delle misure in materia di ambiente si v. le sempre attuali considerazioni di R. FERRARA, *Modelli e tecniche di tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, 6, 1946.

IL NUOVO PRIMATO DELLO SVILUPPO INFRASTRUTTURALE NELLA RIFORMA DELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE*

di *Marco Ragusa*

SOMMARIO: 1. Pianificazione dello spazio marittimo e pianificazione portuale: inquadramento preliminare. – 2. La pianificazione portuale nella legge n. 84/1994. – 3. La pianificazione per “sistemi portuali”: dal d.lgs. n. 169/2016 al “decreto infrastrutture 2021”. – 3.1. Il porto come sistema pianificatorio: l’approccio minimalista del “decreto infrastrutture” (e della Corte costituzionale). – 3.2. La (in)coerenza tra PRP e pianificazione urbanistica. – 3.3. Tra il nodo e la rete: pianificazione portuale e sistema nazionale dei trasporti. – 3.4. Brevi conclusioni.

1. Pianificazione dello spazio marittimo e pianificazione portuale: inquadramento preliminare

Con il d.lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 il legislatore italiano ha recepito la Direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo¹.

Il provvedimento ha lo scopo di “promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l’uso sostenibile delle risorse marine, assicurando la protezione dell’ambiente marino e costiero mediante l’applicazione dell’approccio ecosistemico” (art. 1) e, tuttavia, prevede una pianificazione soltanto per gli usi delle “acque marine”, non delle “coste” né delle “acque

* I contenuti del presente scritto costituiscono una parziale rielaborazione – necessaria per meglio illustrare il rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione dello spazio marittimo – del contributo dal titolo PNRR, sistemi portuali e sistema portuale nazionale. La nostalgia del legislatore per le “infrastrutture strategiche” (e il sostanziale placet della Corte costituzionale), in A. ANGIULI, M. CAPUTI JAMBRENGHI, P. CAPUTI JAMBRENGHI, M. CALABRÒ, G. COLOMBINI, L. GIANI (a cura di), *Le missioni PNRR sanità e infrastrutture tra condizionalità finanziarie e sociali*, II, Napoli, 2023, 331 ss.

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.

costiere” (ove queste ultime rientrano “nelle pianificazioni urbane e rurali disciplinate da vigenti disposizioni di legge”: art. 2).

La corrispondente limitazione dell’ambito oggettivo di tale forma di pianificazione è giustificata, nella Direttiva del 2014, dalla necessità di lasciare impregiudicate le competenze esclusive degli Stati membri: non solo questi ultimi “continuano a essere responsabili e competenti per quanto concerne la definizione e fissazione, nell’ambito delle rispettive acque marine, del formato e del contenuto di tali piani, inclusi i dispositivi istituzionali e, se del caso, la ripartizione dello spazio marittimo tra le diverse attività e i diversi usi”², ma la Direttiva non ne pregiudica la competenza “per quanto riguarda la pianificazione urbana e rurale, ivi incluso *qualsiasi sistema di pianificazione dello spazio terrestre utilizzato per pianificare le modalità di utilizzo della zona costiera e terrestre*”³.

La trasposizione nel provvedimento di recepimento della stessa limitazione dell’ambito di applicazione non è altrettanto comprensibile: il d.lgs. n. 201/2016 avrebbe forse potuto, più ambiziosamente, rimettere ai Piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5) anche la disciplina degli usi delle coste e del mare costiero, ogni qualvolta la pianificazione del fronte terrestre (non solo quella “urbana” o “rurale”, ma “qualsiasi sistema di pianificazione dello spazio terrestre utilizzato per pianificare le modalità di utilizzo della zona costiera”⁴) si riveli in concreto – almeno al fine della protezione dell’ambiente marino e costiero – mancante o incompleta.

Ipotesi, quest’ultima, tutt’altro che remota: la normativa italiana si contraddistingue infatti, da un lato, per una vistosa carenza di coordinamento tra gli strumenti di pianificazione del territorio costiero a più riprese introdotti dal legislatore nazionale e da quelli regionali e, dall’altro, per l’ineffettività di tali forme di pianificazione⁵. Una carenza divenuta, in tempi recenti, ben nota anche all’opinione pubblica,

² Cfr. Considerando (11) della Direttiva 2014/89/UE cit.

³ *Ibid.*, Considerando (17), corsivo aggiunto.

⁴ *Ibidem*, loc. cit.

⁵ In argomento cfr. F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *giustiziainsieme.it*, 16 novembre 2021; M. RAGUSA, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, in *Diritto e Società*, 3/2021, 545 ss.

almeno con riferimento al c.d. demanio costiero. L'assenza di una adeguata mappatura delle risorse demaniali marittime e delle concessioni su di esse insistenti, infatti, può essere considerata una delle principali ragioni che impediscono l'equilibrato assoggettamento (anch'esso imposto dall'Unione europea⁶) delle concessioni demaniali marittime per

⁶ Com'è noto, a far data dalla procedura di infrazione avviata il 29 gennaio 2009 (n. 4908/2008) e dalla lettera di messa in mora complementare del 5 maggio 2010, la Commissione europea – censurando il c.d. “diritto di insistenza” previsto dall'art. 37 Cod. nav., come modificato dall'art. 02 d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494), nonché il rinnovo automatico di cui all'art. 01 del citato decreto legge (come introdotto dall'art. 10 della l. 16 marzo 2001, n. 88) – ha ritenuto che l'assenza di un termine di durata delle concessioni, il loro rinnovo automatico e la proroga *ex lege* delle stesse si ponga in contrasto con la disciplina dei servizi nel mercato interno. A seguito dell'apertura della procedura di infrazione, l'ultimo periodo del comma II dell'art. 37 Cod. nav. (il quale riconosceva un diritto di “preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze”) è stato soppresso dall'art. 1, c. 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25, il quale ha però disposto, come noto, anche una proroga del termine di durata delle concessioni in essere alla data della sua entrata in vigore e in scadenza entro il 31 dicembre 2015, fino a tale data. A seguito della modifica disposta dall'art. 34 *duodecies*, comma 1, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il termine finale della proroga è stato posticipato al 31 dicembre 2020. Con la modifica disposta dall'art. 1, comma 547, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal gennaio 2013, la norma, il cui ambito di applicazione era originariamente limitato alle concessioni di beni demaniali marittimi destinati a finalità turistico ricreative, è stato esteso “alle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto”. Benché la Corte di Giustizia abbia ritenuto tale proroga *ex lege* incompatibile con l'art. 49 T.f.Ue e con il diritto europeo derivato in materia di servizi nel mercato interno (C.G.Ue., sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoinpresa*), l'art. 1, commi 682 e 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145 ha disposto la proroga automatica e generalizzata fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali in essere. Termine, quest'ultimo, che le note pronunce gemelle dell'Adunanza plenaria del novembre 2021 (*infra*, nota 8) hanno sostituito, con un inedito intervento ‘additivo’, con quello del 31 dicembre 2023. Sulla necessaria disapplicazione, da parte delle Amministrazioni nazionali, anche dell'ulteriore proroga da ultimo disposta dall'art. 10 *quater* d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, inserito in sede di conversione dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, cfr. Consiglio di Stato, VI, 1 marzo 2023, n. 2192. Sull'obbligo di disapplicazione da parte della P.A. v. da ultimo Corte di

usi turistico-ricreativi all'art. 49 T.f.Ue e alla direttiva Bolkestein⁷, nonché l'implicito presupposto delle soluzioni finora escogitate dalla giurisprudenza⁸ e dal legislatore⁹ per l'ancora scottante questione delle concessioni 'balneari'.

Ai fini dell'applicazione del d.lgs. n. 201/2016 cit., una adeguata pianificazione del territorio costiero appare indispensabile: la pianificazione delle "interazioni terra-mare"¹⁰ costituisce uno dei profili di maggior rilievo nel corpo del provvedimento¹¹e, tra i principali obiettivi individuati dalle Linee Guida predisposte dal Tavolo interministeriale di coordinamento per la pianificazione dello spazio marittimo (*ex*

Giustizia Ue, 20 aprile 2023, causa C-348/22, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)*.

⁷ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

⁸ Ci si riferisce alle decisioni del Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18 e, in particolare, alle osservazioni vi contenute al par. 16 delle pronunce, secondo cui le aree costiere italiane presentano un interesse transfrontaliero certo "tutte e nel loro insieme", ed è dunque il valore della categoria del demanio marittimo unitariamente considerata a determinare quello di una singola concessione, la cui considerazione atomistica costituirebbe un "artificioso frazionamento" dell'importanza e della "potenzialità economica del patrimonio costiero nazionale". Sulle citate pronunce v. il numero speciale di *Diritto e Società*, 3/2021; sulla rilevanza della pianificazione del demanio marittimo ai fini dell'inquadramento della disciplina dello strumento concessorio e dei suoi limiti cfr. in particolare G. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, ivi, 529 ss. e M. RAGUSA, *op. cit.*

⁹ Cfr. l. 5 agosto 2022, n. 118, art. 2 ("Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici") e il citato art. 10 *quater* d.l. n. 198/2022.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 3, lett. *f*), d.lgs. n. 201/2016, cit., per "interazioni terra-mare" devono intendersi le "interazioni in cui fenomeni naturali o attività umane terrestri hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività marine e in cui fenomeni naturali od attività umane marine hanno impatto sull'ambiente, sulle risorse e sulle attività terrestri".

¹¹ Cfr. in particolare gli artt. 1, 4, c. 2, lett. *c*), 5, c. 3 (ai sensi del quale "I piani e programmi esistenti che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, elaborati ed attuati ai sensi delle disposizioni europee e nazionali previgenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo") e art. 6, c. 2, d.lgs. n. 201/2016 cit.

art. 6, c. 3, del decreto legislativo), rientra appunto l'individuazione, da parte dei Piani di gestione, delle aree terrestri rilevanti per tali interazioni¹².

Le stesse Linee Guida non danno conto, tuttavia, delle modalità mediante le quali i nuovi Piani di gestione debbano armonizzarsi con eventuali strumenti vigenti che abbiano a oggetto la pianificazione della costa e dei suoi usi, rimettendo ai Piani stessi di ricercare un "coordinamento con i diversi sistemi di pianificazione regionale e locale": prendendo atto della circostanza che la Gestione integrata delle zone costiere è attualmente affidata all'episodica iniziativa di regioni ed enti locali, le Linee Guida si limitano a evidenziare l'inclusione dei nuovi Piani tra gli strumenti a servizio di tale gestione integrata¹³, ma non

¹² Le Linee Guida (adottate con d.p.c.m. 1° dicembre 2017, in G.U.R.I., serie gen., 24 gennaio 2018, n. 19) prevedono in realtà, in fase di prima applicazione, un ambito di aree terrestri piuttosto limitato: "In prima battuta [...] le aree terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare avranno come riferimento l'ambito territoriale dei comuni costieri e di specifici ambiti, da definire tenendo conto di elementi e fattori quali: - bacini idrografici di superficie e bacini imbriferi significativi in relazione agli assetti costieri, da individuarsi all'interno dei Distretti idrografici di cui alla direttiva 2000/60/CE così come recepita dal decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ii.; - aree naturali protette (SIC e ZPS, Rete Natura2000), marine e terrestri, con particolare riguardo ai casi in cui l'equilibrio ecosistemico marino incida particolarmente su quello terrestre, creando condizioni favorevoli per produzioni agricole tipiche e/o per il susistere di assetti paesaggistici costieri di rilevante interesse culturale e naturale; siti UNESCO; tratti costieri caratterizzati da elevati valori scenici e panoramici nel rapporto di intervisibilità terra-mare; - presenza di infrastrutture marino costiere con particolare riguardo alle aree portuali (piani regolatori portuali) rilevanti per le attività umane connesse all'utilizzo delle risorse marino costiere".

¹³ Sulla nozione e sulla dimensione giuridica della Gestione integrata delle zone costiere (GIZC), sui suoi fondamenti di diritto internazionale e sulla sua (astratta) centralità anche nelle politiche dell'Unione europea sullo spazio mediterraneo v. T. SCOVAZZI, *Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2/2006, 355 ss.; G. TACCOGNA, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica integrata per la gestione e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni regionali*, 3/2007, 847 ss.; N. GRECO - P. BIONDINI, *Verso la gestione integrata delle aree costiere: l'approccio delle Regioni italiane*, in *Studi parlamentari e di politica istituzionale*, 3-4/2008, 107 ss.; E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 1/2011, 40 ss.; D. ADDIS, *La gestione integrata delle coste nelle politiche*

propongono indirizzi di merito (se non quello, minimalista, relativo alla promozione, nel settore del turismo, di modalità di fruizione “non distruttive” dell’ambiente e del paesaggio costiero).

Tra gli strumenti di pianificazione con i quali i Piani di gestione devono integrarsi, le Linee Guida menzionano i “Piani regolatori dei sistemi portuali” (PRSP), non soltanto con riferimento alla materia del turismo, ma anche, ovviamente, in relazione al settore dei trasporti, la cui sostenibilità ambientale è di primario interesse nella pianificazione degli usi dello spazio marittimo.

Il rilievo non è secondario: le interazioni terra-mare che gravitano intorno al demanio “portuale”, (a differenza di quanto può forse dirsi per quello “costiero”¹⁴) non si esauriscono nelle “interazioni città-porto” – che pure costituiscono componente essenziale degli strumenti di pianificazione portuale – ma sono principalmente interazioni tra lo spazio marittimo (regionale, nazionale, mediterraneo, globale) attraversato dai traffici commerciali e uno spazio terrestre ben più esteso della città e tendenzialmente indefinito, poiché l’origine o la destinazione terrestre di una merce può collocarsi, nella *supply chain*, anche in un punto geograficamente molto remoto rispetto allo scalo marittimo in cui la merce stessa è stata sbarcata o deve essere caricata a bordo.

Alla pianificazione portuale (come vedremo, oggi non più affidata ai PRSP) è, appunto, limitato l’oggetto del presente contributo, che non toccherà invece, se non dove indispensabile, il tema della pianificazione del demanio “costiero”.

del Mediterraneo e dell’Ue: due strumenti a confronto, in Agricoltura Istituzioni Mercati, 3/2013, 95 ss.

¹⁴ La distinzione tra “demanio costiero” e “demanio portuale”, con cui tradizionalmente si illustra e giustifica il diverso regime giuridico a cui sono soggetti i beni del demanio marittimo a seconda che abbiano o no una funzione portuale, è stata originariamente tracciata da F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 3-4/1965, 154 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Milano 2006, 2391 ss.

2. La pianificazione portuale nella legge n. 84/1994

Il prototipo dell'attuale disciplina della pianificazione portuale, nei tratti di massima, rimonta alla riforma dell'ordinamento portuale operata dalla legge n. 84/1994¹⁵, legge con cui in Italia si è sostituito il modello di ente portuale ricavabile dall'analisi di una puntiforme e disorganica legislazione speciale¹⁶ con un unico modello di ente pubblico, l'Autorità portuale (AP), preposto alla gestione dei principali porti italiani (art. 6)¹⁷.

A un nuovo (e anch'esso unitario) paradigma di pianificazione portuale (Piano regolatore portuale o PRP), di competenza delle Autorità portuali (art. 5)¹⁸, è stato sin da allora affidato il perseguimento di tre obiettivi principali, strumentali al rilancio del sistema portuale nazionale.

Il primo obiettivo è stato quello di imporre alle strategie di infrastrutturazione di ciascuno scalo il rispetto di una visione unitaria di sviluppo del porto¹⁹.

¹⁵ L. 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), d'ora innanzi anche "legge Porti"

¹⁶ Sul modello organizzativo degli enti portuali, preposti alla gestione dei principali scali marittimi italiani fino alla legge del 1994, v. M. CASANOVA, *Gli enti portuali*, Milano 1971; P. MAZZONI, *L'imprenditorialità dell'ente portuale*, Milano 1979; G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano 1981; G. PERICU, *Porto (Navigazione marittima)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1985, ad vocem; C. MURGIA, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano 1988; M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli 2017.

¹⁷ Sulla portata del cambiamento, per tutti, v. A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna 2003; A.M. CITRIGNO, *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano 2003; S.M. CARBONE - F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano 2006, segn. 137 ss.; M. RAGUSA, cit., 213 ss.

¹⁸ Per un'approfondita analisi del contesto giuridico in cui si inquadra la disciplina della pianificazione portuale introdotta nel 1994 e sulle sue implicazioni, v. per tutti G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano 2009.

¹⁹ La gestione dello spazio portuale è del resto divenuta, con la legge n. 84/1994, la funzione principale dell'ente preposto alla gestione del porto: principalmente mediante la razionale amministrazione delle aree l'AP avrebbe dovuto perseguire lo scopo del loro efficiente impiego da parte delle imprese operanti sui mercati dei servizi all'utenza in regime di autorizzazione o di concessione. Com'è noto, infatti, ciò che

L'art. 5 della legge n. 84 del 1994 stabiliva che il PRP dovesse “delimitare” l'ambito portuale e “disegnare” l'assetto complessivo dello scalo marittimo.

Le competenze pianificatorie delle Autorità portuali si estendevano così ben oltre l'orizzonte della mera programmazione di singoli interventi infrastrutturali²⁰: il PRP avrebbe dovuto contemplare uno scenario di medio-lungo periodo, fornendo uno stabile e chiaro indirizzo per la programmazione infrastrutturale di breve periodo, rimessa ai Piani operativi triennali (POT)²¹.

Il secondo obiettivo del legislatore del 1994 è stato quello di armonizzare le trasformazioni del territorio portuale con la pianificazione territoriale e, in particolare, con quella urbanistica.

maggiormente caratterizza il nuovo modello organizzativo rispetto ai preesistenti enti portuali è il divieto per l'AP (originariamente disposto dall'art. 6, c. 6) di esercitare “direttamente [o] attraverso la costituzione o la partecipazione in società [...] la gestione delle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1, e di ogni altra attività strettamente connessa”. Per la valenza sistematica che può essere attribuita a questo divieto (come espressione del principio di separazione tra regolazione e gestione delle attività economiche o, piuttosto, del diverso principio di separazione tra gestione – economica – dell'infrastruttura e gestione – economica – dei servizi per suo tramite erogabili), cfr. M. RAGUSA, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d.lgs. n. 169 del 2016 e il Regolamento (Ue) n. 2017/352*, in *Diritto e Società*, 2/2017, 223 ss. e, più ampiamente, ID., *Porto e poteri pubblici*, cit., 296 ss.

²⁰ Con questo non si intende aderire alla diffusa convinzione – talvolta acriticamente fatta propria dalla giurisprudenza amministrativa ed implicitamente accolta da Corte costituzionale 26 gennaio 2023, n. 6 (v. in particolare il “Considerato in diritto”, par. 4.1.) – secondo cui i ‘vecchi’ piani portuali “costituivano soltanto strumenti di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attività del porto, erano cioè piani di “opere”” (così *Consiglio di Stato*, Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356, par. 1.2); al contrario, è noto come in molti casi tali strumenti rivelassero una valenza effettivamente pianificatoria dal punto di vista territoriale (cfr. G. PERICU, cit., 430 ss.; A. D'AMICO CERVETTI, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milano 1983, 78 ss.). È tuttavia evidente il cambio di passo che si registra con la legge n. 84 del 1994, ove il PRP rappresenta un modello innovativo (e universale) che ambisce a legare a stretto filo, in chiave strategica, pianificazione delle aree e delle attività: in argomento v. G. ACQUARONE, cit., 337 ss.

²¹ Cfr. art. 5, c. 10, art. 9, c. 3, lett. a) e art. 7, c. 3, let. a) del testo originario della l. n. 84/1994.

Se è vero che la riforma configurava il PRP come uno strumento dotato di una valenza, in senso stretto, territoriale, la stessa non avrebbe potuto prescindere dall'ideazione di meccanismi di raccordo con le altre forme di pianificazione che, a fini differenti da quelli perseguiti dalle Autorità portuali, avessero a oggetto l'ambito del porto o il territorio circostante.

Rispetto alla pianificazione urbanistica, il cui oggetto è esteso al demanio marittimo sin dal 1967²², il PRP non era dotato di alcuna efficacia derogatoria: il testo originario dell'art. 5, c. 2, l. n. 84/1994 stabiliva infatti che le sue previsioni non potessero "contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti".

La competenza ad approvare il PRP era inoltre attribuita alla Regione e per la fase di adozione si prevedeva che l'AP dovesse raggiungere un'intesa con i comuni interessati²³: le scelte dell'Autorità erano dunque soggette al gradimento degli enti locali anche allorché non si ponessero in contrasto con gli strumenti urbanistici (già) vigenti.

La sostanziale equi-ordinazione, in materia di pianificazione portuale, tra Autorità portuali ed enti territoriali minori trovò ulteriore so-

²² Com'è noto, la legge 6 agosto 1967, n. 765 ("legge Ponte") ha modificato la legge urbanistica (17 agosto 1942, n. 1150), inserendo all'art. 31, c. II, la previsione secondo cui, per le "opere da eseguire su terreni demaniali, *compreso il demanio marittimo*, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono".

²³ Ai sensi dell'art. 5, c. 3, del testo originario della l. n. 84/1994 "Nei porti di cui al comma 1 nei quali è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Nei porti di cui al comma 1 nei quali non è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dall'autorità marittima, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Il piano è quindi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole". Il comma 4 stabiliva che "Il piano regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi approvato dalla regione".

stegno, dapprima, nel d.p.c.m. 21 dicembre 1995²⁴, successivamente nell'art. 105 d.lgs. n. 112/1998²⁵ e, infine, nella revisione del titolo V della parte II della Costituzione²⁶.

Ultimo (non certo per importanza) dei tre obiettivi della riforma degli anni '90 è stato quello di rendere le prospettive di trasformazione e di crescita di ciascuno scalo coerenti con un ambito pianificatorio ancora più esteso, quello del sistema portuale (e, più in generale, trasportistico) nazionale: per questo, le due macro-funzioni attribuite al PRP (*delimitare* l'ambito portuale e attribuire una *vocazione funzionale* alle aree in cui questo si articola) erano arginate da un limite posto dall'alto, mediante due rilevanti poteri attribuiti al Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

La delimitazione dell'ambito portuale, innanzitutto, presupponeva quella della "circoscrizione territoriale" dell'AP, rimessa a un decreto

²⁴ Con il d.p.c.m. 21 dicembre 1995 si è data attuazione, con un ritardo di diciassette anni sul termine originariamente previsto, all'art. 59, c. 2, del d.p.R. 24 luglio 1977, n. 616, che aveva disposto la delega in favore delle regioni del complesso di funzioni amministrative da esercitare sul demanio marittimo destinato a un'utilizzazione turistica o ricreativa, in tutte le aree non espressamente qualificate come "di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima" (art. 59, c. 1). Sul ruolo centrale del citato d.p.c.m. del 1995 cfr. M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in A. ANTONINI (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, 209 ss.

²⁵ La norma ha disposto il conferimento a Regioni ed enti locali delle funzioni di "rilascio di concessioni di beni [...] del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia" con la sola eccezione, oltre che delle "aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995", dapprima di tutti i porti e successivamente, a seguito della novella apportata al citato art. 105 nel 2001, dei soli porti di interesse economico nazionale o internazionale.

²⁶ Cfr. Corte Costituzionale, 10 marzo 2006, n. 89 e n. 90, in *Il Foro Amministrativo* - CDS, 9/2006, 2423, con nota di M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni*; Corte cost. 6 luglio 2007, n. 255, in *Diritto dei trasporti*, 1/2008, 119 ss., con nota di G. PRIGIGALLO, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni*. V. anche Corte cost. 19 ottobre 2007, n. 344, in *Il diritto marittimo*, 3/2008, 897 ss., con nota di L. SALAMONE, *Concessioni demaniali e Titolo V della Costituzione: la Corte Costituzionale demolisce il D.P.C.M. 21 dicembre 1995. Il nuovo vademecum delle funzioni amministrative*.

ministeriale ai sensi dell'art. 6, c. 7. La legge, in realtà, non definiva chiaramente le nozioni di circoscrizione territoriale e di ambito portuale; tuttavia, benché l'equivocità del dato normativo consentisse di ipotizzare un'estensione dell'ambito (oggetto del PRP) più vasta rispetto a quella della circoscrizione territoriale (definita in sede ministeriale)²⁷, non poteva dubitarsi che quest'ultima rappresentasse un perimetro invalicabile almeno con riferimento al nucleo essenziale del porto, cioè alle componenti demaniali marittime ricadenti nel suo ambito.

In secondo luogo, a monte della destinazione funzionale delle aree portuali operata dal PRP, si poneva il decreto ministeriale che, ai sensi dell'art. 4, cc. 4 e 5, avrebbe dovuto (previo parere delle regioni e delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia) classificare ciascun porto della categoria II²⁸ e definirne le caratteristiche "tipologiche e funzionali"²⁹.

Ancora più a monte, l'art. 1, c. 1, della legge lasciava intendere (con formula, per vero, assai vaga) che l'applicazione delle nuove regole esigesse il rispetto, sul piano teleologico, delle previsioni del Piano generale dei trasporti (PGT)³⁰.

²⁷ Cfr. A. ROMAGNOLI, cit., 90; nello stesso senso, ma nella dichiarata prospettiva di assicurare all'Autorità portuale una funzione più penetrante nella pianificazione logistica, M. MARESCA, *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna 2006, 92; G. FALZEA, *Bene porto ed ambiti della gestione portuale*, in AA.VV., *Autorità portuali e nuova gestione dei porti*, Padova 1998, 70 s. *Contra* G. ACQUARONE, cit., 41 e 63 ss., secondo il quale le porzioni di territorio estranee al demanio marittimo sarebbero state comunque "escluse dall'attività pianificatoria" disciplinata dall'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

²⁸ Ai sensi dell'art. 4, c. 1, l. n. 84/1994, la classificazione dei porti marittimi nazionali della categoria II (cioè non finalizzati, a differenza di quelli di I categoria, alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato) era la seguente: "[...] classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) [...] classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) [...] classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale".

²⁹ L'art. 4, c. 3, l. n. 84 del 1994 individuava in linea di massima cinque categorie "tipologiche e funzionali": commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto.

³⁰ La norma stabiliva: "La presente legge disciplina l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestual-

La disciplina della potestà pianificatoria delle Autorità portuali non vedeva, tra i propri obiettivi, anche quello della protezione dell'ambiente marino e costiero, che rappresentava piuttosto un limite, non un fine, della stessa potestà³¹. È tuttavia innegabile come la tutela ambientale finisse col costituire un riflesso implicito di ciascuno dei tre obiettivi menzionati: la coerenza interna del PRP imponeva che gli interventi infrastrutturali incidenti sulle risorse naturali (costiere e marine) originassero da scelte ben ponderate in termini di strategia e adeguatezza; la coerenza con la pianificazione territoriale impediva di considerare le stesse risorse alla stregua di mere dotazioni 'aziendali' dell'attività di gestione del porto; l'armonico inserimento del PRP nel sistema portuale e trasportistico nazionale preveniva il rischio di duplicazioni infrastrutturali e di creazione di *over capacity* e, dunque, della produzione di costi ambientali non giustificati da una coerente strategia di sviluppo della rete dei trasporti (di cui ciascun porto rappresenta un nodo).

I risultati raggiunti dalla riforma del 1994, com'è noto, sono stati a dir poco insoddisfacenti.

Con riferimento all'ultimo dei tre obiettivi sopra elencati (la coerenza tra pianificazione portuale e pianificazione del sistema portuale e trasportistico nazionale), il Ministero si è limitato a provvedere alla delimitazione delle circoscrizioni territoriali e, talora, alla loro modifica (al fine di estendere le competenze di alcune AP a scali ulteriori rispetto al loro porto-sede³²) ai sensi dell'art. 6, c. 7, l. n. 84/1994.

Il decreto di classificazione dei porti e delle aree portuali nazionali, invece, non è mai stato emanato.

mente principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti".

³¹ Come ricordato, l'art. 5, c. 4, l. n. 84/1994 assoggettava a valutazione di impatto ambientale il piano adottato, prima della sua approvazione.

³² Si veda, ad es., l'ampliamento (*ex art.* 6, c. 7, l. n. 84/1994) della circoscrizione dell'Autorità portuale di Napoli al porto di Castellammare di Stabia, operata con Decreto ministeriale 18 settembre 2006, n. 23592; della circoscrizione dell'Autorità portuale di Messina all'approdo di Tremestieri, operata con Decreto ministeriale 23 ottobre 2006, n. 23970; della circoscrizione dell'Autorità portuale di Palermo al porto di Termini Imerese, operata con Decreto ministeriale 23 luglio 2007, n. 27432.

Privi di una classificazione continuavano inizialmente a essere gli stessi porti-sede di Autorità portuale: cosicché, nel 1997, almeno per questi fu stabilita – *ex lege*, e dunque prescindendo dall’istruttoria imposta dall’art. 4 – l’appartenenza “ad una delle prime due classi della categoria II”³³.

Sul piano funzionale, tuttavia, i poteri pianificatori delle AP sono rimasti del tutto privi, tra il 1994 e il 2016, di limiti e indirizzi. Alla mancata adozione del decreto di classificazione *ex art.* 4, cc. 4 e 5, non hanno posto rimedio né la pianificazione generale dei trasporti nazionale (contraddistinta da una radicale ineffettività, massimamente acuita dall’entrata in vigore della legge Obiettivo³⁴), né gli orientamenti

³³ Così il comma 1 *bis* dell’art. 4, l. n. 84/1994, introdotto dall’art. 8 *bis* del d.l. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30. Si noti, peraltro, che sebbene l’art. 6, c. 8, l. n. 84 del 1994 prevedesse una soglia relativa al volume dei traffici che, ove superata, avrebbe consentito l’istituzione di nuove AP presso altri porti italiani, tale requisito non è stato ritenuto rilevante dalla giurisprudenza ai fini dell’inclusione di nuovi porti nella circoscrizione territoriale di un’Autorità già istituita: cfr. Consiglio di Stato, IV, 2 febbraio 2016, n. 387, secondo cui il “modello formale – procedurale” descritto dall’art. 6, c. 8, l. n. 84 del 1994 sarebbe applicabile all’ipotesi di istituzione di nuove Autorità portuali e non invece a quella di estensione “ad altro porto” della circoscrizione territoriale di un’Autorità già esistente.

³⁴ Il primo Piano generale dei trasporti (PGT), in applicazione della l. 15 giugno 1984, n. 245, è stato adottato con d.p.c.m. 10 aprile 1986, n. 400900 (in G.U.R.I., 15 maggio 1986, n. 111, Suppl. ord. n. 36) e aggiornato con d.p.R. del 29 agosto 1991, n. 29676. Con il d.p.R. 14 marzo 2001, n. 14667 è stato poi adottato il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), non qualificato quale mero aggiornamento al PGT in quanto espressione di un nuovo modello di pianificazione che, “partendo da nuovi criteri di lettura dei sistemi di trasporto delle persone e delle merci, si è tradotto in un nuovo approccio alla pianificazione dei sistemi di trasporto [...] considerati come sistemi integrati, non più suddivisi per modi (aereo, marittimo, terrestre), poiché le modalità di trasporto diventano segmenti intercambiabili della catena e l’azione pianificatoria si concentra sulle opportunità di loro concatenazione” (sez. 6, par. 6.1). Alla fine dello stesso anno, è stata emanata la l. 21 dicembre 2001, n. 443 (“legge Obiettivo”) la quale ha introdotto uno strumento di programmazione delle opere di interesse strategico sostanzialmente svincolato da una propedeutica fase di pianificazione generale. La legge, infatti, affidava il compito di individuare “le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese” a un Programma delle Infrastrutture strategiche (PIS - art. 1, c. 1) che, benché formalmente chiamato a tener conto

della Commissione europea in materia di reti transeuropee di trasporto (TEN-T), caratterizzati, specie con riferimento ai porti marittimi, da un'estrema vaghezza³⁵.

Sia per quanto attiene alla delimitazione dell'ambito, sia, soprattutto, con riferimento alle decisioni in materia di destinazione funzionale delle aree portuali, il PRP si è così rivelato, nei fatti, l'unico strumento idoneo ad assumere le pertinenti decisioni.

delle previsioni del PGTL, poteva derogare al disegno di sistema contenuto in quest'ultimo: si prevedeva espressamente che l'inserimento nel primo di opere non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisse "automatica integrazione dello stesso". Cfr. G. ACQUARONE, cit., 24 ss.; M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., 135 ss. e 178 ss.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna 2007, 76 ss. Sul sistema delle infrastrutture strategiche istituito dalla legge Obiettivo v. G. MONTEDORO - R. DIPACE, *Gli appalti di opere. Dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*, Milano 2003, segn. 1 ss., 189 ss.; AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003; F. CINTIOLI, *Modalità di realizzazione - artt. 173, 174, 175, 176, 177*, in G.F. FERRARI - G. MORBIDELLI (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, II, Milano 2013, 682 ss.; F. BASSANINI - L. CASINI - C. IAIONE - L. TORCHIA, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, in *ASTRID-Rassegna*, 10/2010, segn. 36 ss. e 62 ss.; G. BERTI, *La «legge obiettivo» nel quadro costituzionale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Modernizzazione del paese. Politiche opere servizi pubblici*, Milano 2005; P. CASADIO - M. PACCAGNELLA, *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia*, in AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia 2011, 293 ss.; v. anche il *Rapporto 2009 - Infrastrutture e territorio* dell'Associazione Italiadecide, Bologna, 2009, segn. 47 ss. e 165 ss.

³⁵ Emblematici i rilievi del Gruppo ad alto livello sulla rete transeuropea di trasporto, presieduto da Karel Van Miert, incaricato dalla Commissione europea di individuare i progetti prioritari inerenti alla TEN-T sino al 2020, sulla base delle proposte degli Stati membri e dei Paesi in via di adesione. Nel *Rapporto* del Gruppo Van Miert, matrice degli orientamenti del 2004 (decisione del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004, n. 884/2004/Ce) si evidenziava, da un lato, la necessità di individuare rapidamente "i grandi assi per agevolare la selezione [...] delle priorità per la rete transeuropea"; dall'altro, la circostanza che il gruppo "non ha avuto il tempo di individuare questi assi principali" (K. VAN MIERT, *High Level Group on the Trans-European Transport Network. Report*, Bruxelles 2003, 39). Per una panoramica sull'evoluzione degli orientamenti in materia di TEN-T, con particolare attenzione al segmento portuale, v. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., 143 ss.

L'omessa definizione di vincoli e indirizzi, lungi dal rendere più spedita e agevole l'approvazione dei PRP, ha peraltro rappresentato uno dei fattori di complicazione che hanno condotto al fallimento anche del secondo obiettivo a cui sopra si accennava, cioè la ricerca di un'armonia tra pianificazione portuale e pianificazione territoriale. L'estrema ampiezza del campo di confronto tra comuni e Autorità portuali ha, in particolare, contribuito a rendere difficoltosa la composizione tra gli interessi del porto e quelli della città all'interno del procedimento di cui all'art. 5 l. n. 84/1994: all'entrata in vigore della riforma del 2016³⁶, soltanto alcune Autorità portuali erano riuscite a dotarsi di un piano regolatore di nuova generazione; tra queste, pochissime erano addivenute all'adozione del PRP in tempi ragionevoli.

L'intesa tra AP e comuni interessati, prevista dall'art. 5, c. 3, l. n. 84/1994, si è rivelata, in molti casi, pressoché impossibile da raggiungere: il dissenso degli enti locali è stato, così, in grado di neutralizzare in radice ogni aspettativa dell'Autorità portuale alla pianificazione dello scalo³⁷.

Da qui, necessariamente, il fallimento anche del primo tra gli obiettivi del legislatore del 1994: la ricerca di una coerenza interna delle scelte relative allo sviluppo del porto è rimasta affidata in moltissimi casi a piani portuali di vecchia generazione (di cui l'art. 27, c. 3, della legge Porti garantiva l'ultravigenza nelle more dell'adozione di un PRP

³⁶ D.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124).

³⁷ In argomento v. F. MUNARI, *Il regime del Demanio Portuale tra competenze delle Autorità Portuali e competenze dei Comuni*, in *Il diritto marittimo*, 4/2003, 1471 ss.; G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici e demanio marittimo*, *ibid.*, 1484 ss.; C. ANGELO-NE, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*, *ibid.*, 2/2007, 442 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 4/2001, 593 ss.; G. ACQUARONE, *cit.*, segn. 258 ss. e 303 ss.; M. IMMORDINO, *Pianificazione urbanistica e pianificazione portuale*, in M.R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, 389 ss.; M. RAGUSA, *La costa, la città e il porto. Il coordinamento tra pianificazione urbanistica e portuale nei porti di interesse nazionale e internazionale*, *ibid.* 393 ss.

ex art. 5) e a episodici e puntuali interventi infrastrutturali, più o meno conformi alle loro previsioni³⁸.

3. La pianificazione per “sistemi portuali”: dal d.lgs. n. 169/2016 al “decreto infrastrutture 2021”

Nel prosieguo, mi occuperò di analizzare l'art. 5 l. n. 84/1994, come da ultimo novellato in sede di conversione in legge del d.l. n. 121/2021³⁹, nel testo risultante a seguito della citata sentenza n. 6/2023 della Corte costituzionale⁴⁰. Ciò al fine di verificare in che modo i tre obiettivi del legislatore del 1994 possano dirsi mantenuti, mutati o integrati dal quadro normativo vigente.

Per apprezzare la reale portata innovativa dell'ultima disciplina della pianificazione non può però prescindersi dalle rilevanti trasformazioni che l'ordinamento portuale, nel suo complesso, ha subito nel quinquennio immediatamente precedente⁴¹.

³⁸ Alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, “dopo 22 anni di vigenza della legge 84/94, i piani regolatori portuali redatti ed approvati ai sensi di tale norma, erano solo una decina a fronte di 24 Autorità Portuali esistenti, la maggior parte delle quali ha continuato ad operare (ed opera tutt'ora) con strumenti obsoleti e spesso assolutamente poco approfonditi, redatti in alcuni casi oltre 40/50 anni or sono e completamente inadeguati a governare il cambiamento profondo che ha interessato il settore portuale negli anni recenti”: cfr. C. RONCALLO, *PRSP e Waterfront*, in *Sistemi di Logistica*, numero speciale 22 gennaio 2018, 35 (consultabile all'URL roccogiordanoeditore.eu/riviste/rivista_sistemi_di_logistica-3/).

³⁹ Decreto legge 10 settembre 2021, n. 121 (d'ora innanzi anche “decreto infrastrutture 2021” o semplicemente “decreto infrastrutture”). I commi 1 *septies*, 1 *octies* e 1 *nonies* dell'art. 4 sono stati inseriti in sede di conversione dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

⁴⁰ *Supra*, nota 20.

⁴¹ Successivamente al d.lgs. n. 169/2016, l'art. 5 è stato modificato dal d.lgs. 3 novembre 2017, n. 229 (art. 54, c. 1), poi dall'art. 1, c. 1, lett. a) e b) del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 (decreto correttivo del decreto del 2016), successivamente dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (art. 48, c. 1, lett. a), b), c), d) ed e)), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, poi ancora dal d.lgs. 12 novembre 2020, n. 160 (art. 32), e infine dal citato art. 4 del d.l. n. 121/2021, in sede di conversione. Il reiterato intervento del legislatore sul testo dell'art. 5 della legge Porti attesta la centralità, nella riforma, degli aspetti relativi alla pianificazione.

Con il d.lgs. n. 169/2016, la legge n. 84/1994 è stata oggetto di radicali modifiche, per buona parte sollecitate dal Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL) adottato con d.p.c.m. del 26 agosto 2015⁴².

Elemento centrale della riforma è la sostituzione di quindici Autorità di sistema portuale (AdSP) alle ventiquattro Autorità portuali esistenti alla data della sua entrata in vigore⁴³: le competenze di ciascuno dei nuovi enti gestori corrispondono grosso modo a quelle delle sopresse AP, ma sono estese a una circoscrizione territoriale costituita

⁴² L'art. 29, c. 1, d.l. 11 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ha incaricato il Governo di adottare un "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica" al fine "di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti". Il PSNPL è stato adottato con d.p.c.m. del 26 agosto 2015 (comunicato della presidenza del consiglio dei ministri, in G.U. serie gen., n. 250 del 27 ottobre 2015). È interessante evidenziare che la Corte Costituzionale, con sentenza 11 dicembre 2015, n. 261 (in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2015, 2271 B, con nota redazionale), ha dichiarato l'illegittimità della norma "nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni". Tuttavia, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome ha raggiunto, nella seduta del 31 marzo 2016, l'intesa sul PSNPL già approvato anteriormente al pronunciamento della Corte Costituzionale. Dubbi sulla legittimità del procedimento seguito per tale 'sanatoria' *ex post* in F. MONCERI, *La "reviviscenza" del Piano strategico nazionale della logistica a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni. Considerazioni sul "seguito" della sentenza 261/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 23/2016.

⁴³ Cfr. art. 6, c. 1, e All. A l. n. 84/1994, rispettivamente modificato e inserito dal d.lgs. n. 169/2016. Tale trasformazione del modello di ente gestore recepisce la "Proposta di governance" contenuta al par. 5 del PSNPL, 198 ss.. Per un'analisi generale della riforma v. S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa. Un'analisi delle regole, della giurisprudenza e della prassi amministrativa per operatori pubblici e privati*, Milano 2019. Il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136 ha aggiunto alle quindici AdSP istituite dal d.lgs. n. 169/2016, mediante una modifica dell'art. 6 (c. 1, lett. *q bis*) e dell'All. A l. n. 84/1994 (n. 15 *bis*), l'Autorità di Sistema portuale dello Stretto, con sede nel porto di Messina.

(fatta eccezione per le AdSP aventi sede a Trieste⁴⁴, Ravenna e Taranto) da una pluralità di scali marittimi.

L'adozione di un modello di ente multi-scalo ha un evidente refflusso sulla struttura della pianificazione portuale e, almeno nelle intenzioni dichiarate del PSNPL, anche sulla funzione di quest'ultima. Può anzi dirsi che il transito dal *porto* al *sistema portuale* costituisca un mutamento di paradigma che interessa innanzitutto la pianificazione e soltanto di riflesso giustifica un corrispondente cambiamento della fisionomia organizzativa degli enti gestori⁴⁵.

3.1. Il porto come sistema pianificatorio: l'approccio minimalista del "decreto infrastrutture" (e della Corte costituzionale)

Se l'istituzione delle AdSP ha imposto l'ideazione di una struttura della pianificazione calibrata su "sistemi portuali", anziché su singoli porti, è giocoforza ritenere che, anche sul piano funzionale, il nuovo modello pianificatorio avrebbe dovuto essere adeguato agli obiettivi (in primo luogo di coerenza interna) esplicitati dal PSNPL.

È vero, infatti, che già il consistente numero delle nuove Autorità consente *ex se* di escludere la coincidenza concettuale tra la odierna nozione di sistema portuale e l'omonima (ma ben più complessa) nozione a cui hanno fatto riferimento i PGT succedutisi a far data dal 1986⁴⁶: il tentativo (fallito⁴⁷) dei piani generali dei trasporti era quello

⁴⁴ L'art. 1 del d.p.R. 29 marzo 2018, n. 57, ha poi inserito nella circoscrizione territoriale dell'AdSP del Mare Adriatico Orientale, originariamente comprendente soltanto il porto di Trieste, anche il porto di Monfalcone.

⁴⁵ Cfr. il PSNPL alle pagine 175 ss.

⁴⁶ Il primo PGT (D.p.c.m. 10 aprile 1986, cit.) aveva proposto l'istituzione di otto sistemi portuali (Mar Ligure, Alto e Medio Tirreno, Basso Tirreno, Jonio e Basso Adriatico, Alto Adriatico, Medio Adriatico, Sicilia, Sardegna) "intesi non come meri aggregati amministrativi di settore, ma come complessi economico-territoriali che – imperniati sul porto in quanto terminale fondamentale – realizzano un modello organico di offerta di trasporto con integrazione mare-strada-ferrovia-idrovia (aereo) in termini di strategia produttiva globale" (art. 17, cc. 1 e 2).

⁴⁷ A seguito dell'adozione del primo PGT, in particolare, è stato emanato il d.l. 17 dicembre 1986, n. 873 (convertito in l. 13 febbraio 1987, n. 26), il quale ha tentato di dare attuazione all'indirizzo dettato dal Piano istituendo per ciascun sistema portuale un "Comitato" (art. 1, c. 4), incaricato di studiare e proporre "le linee programmati-

di raccordare in ciascun “sistema”, sul versante pianificatorio, l’offerta di infrastrutture e servizi portuali da parte di scali marittimi idealmente ricadenti in un’unica “regione marittimo-territoriale”⁴⁸, quando è invece evidente che porti oggi affidati alla gestione di diverse AdSP ben possono proiettarsi a catturare la medesima domanda commerciale.

Ma è anche vero che l’aggregazione di più porti sotto la gestione di un unico ente mira, comunque, a un obiettivo (in senso stretto, anche se in termini relativi) sistemico: scongiurare il rischio della duplicazione di investimenti infrastrutturali, della dispersione di risorse che, nel recente passato, aveva condotto alla creazione di *over-capacity* (e, per converso, di sotto-infrastrutturazione) in molti scali del Paese⁴⁹.

Ai sensi del vigente articolo 5 della legge Porti, a ogni AdSP è rimessa l’adozione sia di tanti PRP quanti sono i porti appartenenti al suo sistema, sia di uno strumento riferito sistema stesso, nel suo complesso: il Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS).

Anteriormente alle modifiche introdotte dal d.l. n. 121/2021, l’art. 5 cit. prevedeva che tanto i PRP, quanto il DPSS, costituissero elementi di un Piano regolatore di sistema portuale (PRSP), strumento pianificatorio al quale fanno ancora riferimento, come ricordato in apertu-

che per l’organizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture dei singoli sistemi”. Tale soluzione si è tradotta in un nulla di fatto: cfr. il primo aggiornamento del PGT disposto dal d.p.R. del 29 agosto 1991, n. 29676, ove si evidenzia (*sub* 2.2.) che la l. n. 26/87 “ha dato valore normativo ai sistemi portuali introdotti dal PGT, ma è rimasta inattuata non solo per quanto riguarda la loro concreta costruzione, ma anche per quanto riguarda la loro stessa circoscrizione territoriale”. Con l’art. 1, c. 2, l. n. 84/1994 è stata infine disposta l’espressa abrogazione dell’art. 1, c. 4, d.l. n. 873/1986.

⁴⁸ A. VALLEGA, *Concezione sistemica dei porti e sistemi di porti*, in *Trasporti*, 7/1975, 20 ss. È appunto dalle proposte della geografia economica che trae spunto l’ideazione dei sistemi portuali nel PGT del 1986 e nei successivi aggiornamenti.

⁴⁹ “L’introduzione di Sistemi Portuali multi-scalo”, si legge nel PSNPL, “permette *in primis* di ottimizzare le infrastrutture, gli spazi e le connessioni lato mare e lato terra esistenti sulla base di una conoscenza dettagliata dei traffici, degli operatori, del tessuto logistico di riferimento e delle potenzialità di mercato”. Non la pianificazione di singoli porti, ma solo “Piani Regolatori Portuali coerenti fra loro possono ridurre la necessità di investimenti pubblici, valorizzando le specializzazioni e le singole vocazioni dei porti del sistema”: così il PSNPL al par. 5 (200).

ra, le Linee Guida per la pianificazione dello spazio marittimo⁵⁰: con il d.lgs. n. 232/2017⁵¹, il legislatore sembrava aver preso atto, da un lato, che lo strumento di pianificazione di sistema non potesse risolversi nella mera trasposizione del vecchio modello di PRP sulla più ampia circoscrizione territoriale delle AdSP⁵² e che fosse invece necessario distinguere l'oggetto della pianificazione di sistema da quello dei singoli porti in esso ricadenti. D'altro canto, all'interno del PRSP, i due strumenti sembravano differire solo per 'scala', non per qualità: una valenza pianificatoria a carattere territoriale era infatti attribuita sia ai PRP, sia al DPSS (allora acronimo di Documento di *pianificazione strategica di sistema*)⁵³.

⁵⁰ *Supra*, nota 12

⁵¹ L'art. 1, c. 1, del decreto correttivo ha infatti introdotto numerose modifiche all'art. 5 l. n. 84/1994, come modificato dal d.lgs. n. 169/2016.

⁵² Quest'ultima era stata, invece, la soluzione escogitata dal d.lgs. n. 169/2016 (art. 6), il quale, novellando il primo comma dell'art. 5 della legge Porti, stabiliva – con formula sostanzialmente identica a quella dettata per il PRP dal testo originario della norma – che nei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle AdSP “l'ambito e l'assetto complessivo dei porti costituenti il sistema, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore di sistema portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate”. Si vedano in proposito le osservazioni contenute nelle Linee Guida per la pianificazione dei sistemi portuali, predisposte dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici nel marzo del 2017: “il legislatore, nell'individuare all'art. 6 del D.Lgs. n. 169/2016 le caratteristiche generali del piano regolatore di sistema portuale, ha utilizzato, di fatto, la stessa definizione, già preliminarmente introdotta, con la quale la Legge n. 84/1994 ha introdotto il PRP”; tale rilievo, secondo le Linee Guida, non avrebbe dovuto “condurre a interpretazioni che non colgano appieno lo spirito innovatore della riforma riguardo la pianificazione portuale. Anche se la definizione di PRdSP, sotto un profilo squisitamente formale, è la stessa di prima, completamente mutato è l'oggetto della pianificazione e il contesto normativo nel quale esso è collocato” (15). Le Linee Guida approvate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono consultabili all'url: mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/pubblicazioni/2017-06/Linee%20guida%20per%20la%20redazione%20dei%20Piani%20Regolatori%20di%20Sistema%20Portuale.pdf.

⁵³ A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 232/2017, l'art. 5 l. n. 84/1994, c. 1 *bis*, stabiliva che “Il documento di pianificazione strategica di sistema: a) definisce gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di sistema portuale; b) individua e perimetra le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di

Le citate modifiche apportate nel 2021 all'art. 5 (l'eliminazione del 'contenitore' rappresentato dal PRSP e la trasformazione del DPSS in Documento di *programmazione* strategica di sistema) sono chiari indici dell'intenzione del legislatore di mantenere sostanzialmente immutata la valenza latamente strategica del DPSS, depotenziandone però quella di strumento di pianificazione territoriale e infrastrutturale⁵⁴.

Conferma questa lettura il fatto che il DPSS ri-modellato dal legislatore del 2021 debba definire gli obiettivi di sviluppo dell'Autorità di sistema portuale, ma non più "i contenuti sistemici" della sua pianificazione; contenuti che, nella precedente versione dell'articolo 5, c. 1 *bis*, lett. c), dovevano peraltro essere dotati di un adeguato grado di dettaglio, perché il DPSS doveva contenere "rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale" del sistema portuale.

Con la citata sentenza n. 6/2023, la Corte costituzionale sembra avere sostanzialmente condiviso l'opportunità di trasformare il DPSS da strumento di pianificazione ad atto di mera programmazione: pur avendo dichiarato "costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021 [...] nella parte in cui [...] non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa", infatti, il Giudice delle leggi non ha affatto statuito che i contenuti di quest'ultima debbano corrispondere a quelli, di carattere propriamente pianificatorio, contemplati dalla versione previgente della norma. La decisione della Corte si limita ad affermare che la relazione il-

ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano; c) prevede una relazione illustrativa che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al comma 1-sexies".

⁵⁴ In argomento cfr. F. DI SARCINA, *Prime considerazioni sul nuovo art.5 della legge 84/94, sulla disciplina della pianificazione portuale*, 1, contributo alla consultazione promossa dalla Community "Porti città territori" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU sulla nuova normativa in materia di pianificazione portuale. I contributi dei partecipanti sono consultabili sul sito dell'INU all'indirizzo inu.it/leggi/13479/la-consultazione-della-community-quot-porti-citta-territori-quot-sulla-nuova-normativa-sulla-pianificazione-portuale-l-intervento-di-francesco-karrer.html.

lustrativa – la cui previsione è stata illegittimamente omessa dal decreto infrastrutture – debba contenere la descrizione dei “*criteri* seguiti nel prescelto assetto del sistema e [degli] *indirizzi* per la *futura* pianificazione”⁵⁵.

Consentendo di riferire al DPSS un ruolo meramente programmatico, la Corte costituzionale ha implicitamente avallato anche la scelta del legislatore del 2021 secondo cui il documento di sistema “non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)” (art. 5, c. 1 *bis*).

Prima della dichiarazione di incostituzionalità, pure a fronte dell’evidente intento della riforma di sottrarre al DPSS una valenza pianificatoria, tale previsione sollevava più di un dubbio di legittimità.

Rispetto al passato, infatti, il DPSS veniva dotato della competenza a definire la “giurisdizione” dell’AdSP, nozione che sembrava *prima facie* destinata a sostituire quella di “circonscrizione territoriale”. Quest’ultima locuzione (come sopra rilevato, senz’altro equivoca anche nell’impianto originario della legge Porti) a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 169/2016 ha acquisito un significato tanto ambivalente quanto statico.

Ambivalente, perché la legge fa menzione, senza pretese di chiarezza, sia di una “circonscrizione territoriale” dei porti afferenti al sistema, sia di una “circonscrizione territoriale” del sistema stesso⁵⁶; statico, perché la riforma del 2016 ha soppresso il potere ministeriale di delimitazione in precedenza contemplato dall’art. 6, c. 7, di modo che la circonscrizione territoriale delle AdSP finisce col coincidere con la mera somma delle circoscrizioni territoriali dei porti afferenti al siste-

⁵⁵ Cfr. il par. 8.1. dei “Considerato in diritto” e il punto 1) del dispositivo della sentenza (corsivo aggiunto).

⁵⁶ Cfr., in particolare, l’art. 6, c. 4, l. n. 84/1994, che attribuisce alle AdSP compiti di “indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali” (lett. a)); di “coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell’ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale” (lett. c)) e di amministrazione “in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione” (lett. d))

ma, così come in passato definite dai decreti ministeriali emanati per ciascuna delle sopresse AP (*supra*, § 2). La circoscrizione dell'Autorità di sistema, potrebbe aggiungersi, è infine divenuta una nozione monca, poiché tra i porti soggetti all'amministrazione dei nuovi enti soltanto alcuni erano in precedenza sede di Autorità portuale e soltanto per questi, di conseguenza, era stata delimitata una circoscrizione ai sensi del vecchio art. 6, c. 7.

Sono queste incongruenze, probabilmente, ad avere condotto a coniare la nuova nozione di "giurisdizione" in sede di conversione del d.l. n. 121/2021, la quale ricomprendeva, oltre alla circoscrizione territoriale dell'AdSP, anche ulteriori componenti (esterne alla circoscrizione) che dovevano appunto essere individuate, per ciascun porto del sistema, dal DPSS e per suo tramite qualificate (insieme alle circoscrizioni dei singoli porti) come "ambiti portuali" (e così ricondotte all'oggetto pianificatorio dei singoli PRP).

Le modifiche apportate dal d.l. n. 121/2021 consentivano dunque di individuare nel DPSS – la cui approvazione è affidata al Ministro delle Infrastrutture – lo strumento deputato a definire l'estensione delle competenze pianificatorie dell'AdSP ai sensi della disciplina vigente.

È questo, probabilmente, l'aspetto su cui ha inciso con maggiore vigore la sentenza n. 6/2023 cit., la quale ha dichiarato la illegittimità dell'art. 4, comma 1 *septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021 nella parte in cui, mediante la nozione di "giurisdizione", consente al DPSS di includere negli ambiti portuali non solo le porzioni di territorio ricadenti nella circoscrizione territoriale dell'AdSP, ma anche "le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale"⁵⁷.

Anche a seguito della pronuncia di incostituzionalità, tuttavia, al DPSS è rimesso il compito di delimitare, all'interno dell'ambito di ciascun porto, le aree portuali, quelle retro-portuali e quelle di interazione porto-città (art. 5, c. 1, lett. c)), così individuando, tramite una sostanziale zonizzazione, specifiche porzioni di territorio idonee a divenire oggetto di interventi di trasformazione (e ciò appare tanto più rilevante quanto più si consideri la possibilità che le aree interessate siano costituite da risorse demaniali marittime).

⁵⁷ Cfr. "Considerato in diritto", par. 8.5. e il n. 3) del dispositivo della sentenza.

Inoltre, il nuovo art. 5, c. 1, lett. d) continua ad attribuire al DPSS la competenza a individuare i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema: collegamenti che sono “esterni all’ambito portuale”, come esterni sono “gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell’operatività dei singoli porti del sistema”, del pari oggetto di individuazione da parte del DPSS.

Sulla base di questi ultimi rilievi, sembra che l’intenzione di depotenziare il ruolo pianificatorio del DPSS non sia idonea a fugare dubbi di legittimità della neo-introdotta disciplina – nel testo risultante a seguito della pronuncia di parziale incostituzionalità – con riguardo alla direttiva VAS⁵⁸.

È però evidente che tale intenzione è di per sé sufficiente a riversare sui PRP la gran parte delle principali scelte in materia di pianificazione del territorio portuale (e di quelle strategico-commerciali che non possano prescindere da decisioni inerenti alla conformazione e all’uso del territorio stesso)⁵⁹.

Il vigente art. 5, c. 1 *ter*, dispone che in ciascuno dei porti amministrati da un’AdSP “l’ambito e l’assetto delle aree portuali e retroportuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale” e che lo stesso PRP debba “indivi-

⁵⁸ Al tema accennano F. KARRER, (senza titolo) e D. MARESCA (*Porti, attività pianificatorie più snelle. Il frutto avvelenato della semplificazione*) nei rispettivi contributi consultabili sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54. Cfr. anche A. BERLINGUER, *Porti, retroporti ed economia blu: un trionfo possibile?*, *ibid.*, il quale osserva che “il Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) si è dovuto omologare al trend ed infatti esso ha cambiato nome: non più pianificazione ma programmazione, al mero fine di sottrarlo alla Valutazione ambientale strategica (VAS), percepita come un incubo da parte delle AdSP e da altre amministrazioni competenti”. A ingenerare dubbi di contrasto con la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2001/42/Ce è, in primo luogo, la scelta di sottrarre a VAS, in via generale, il DPSS, prescindendo dai contenuti che avranno di volta in volta i Documenti adottati dalle AdSP (per la contrarietà all’art. 3 della direttiva di analoghi provvedimenti normativi, ancorché relativi a “piccole aree a livello locale”, cfr. CGUE, 22 settembre 2011, c-295/10, *Genovaitė Valčiukienė e altri v. Pakruojo rajono savivaldybė e altri*).

⁵⁹ Osserva efficacemente A. BERLINGUER, cit., 3, che i piani regolatori portuali “sono stati svincolati da una visione di sistema e calati in una dimensione particolare limitata al singolo scalo”.

dua[re] analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate”.

Stando alla lettera dell'art. 5, c. 1 *quater*, parrebbe peraltro che, nella selezione di tali destinazioni, i PRP possano attingere a *tutte* le funzioni contemplate dall'art. 4, c. 3: risulta insomma confermato che, a livello di pianificazione (*recte*: programmazione) di sistema, possa non stabilirsi alcunché in merito al riparto di funzioni tra le aree che, pur dislocate presso scali differenti, sono comunque soggette alla gestione della medesima AdSP. A questa eventualità potrebbe, al più, opporre un argine il giudice amministrativo, mediante una interpretazione rigorosa del citato capo della sentenza n. 6/2023, che impone alla relazione illustrativa del DPSS (con formula, a dire il vero, piuttosto timida) di definire gli “indirizzi” per la “futura pianificazione” del sistema.

Il PRP continua a rappresentare il presupposto per la realizzazione di interventi infrastrutturali e, in particolare, di opere pubbliche o di pubblica utilità: rispetto a queste, il nuovo testo dell'art. 5, c. 1 *ter*, incarica il piano portuale di individuare “i beni sottoposti al vincolo preordinato all'esproprio nel rispetto del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”.

Il vincolo preordinato all'espropriazione può essere tuttavia apposto anche per opere che non siano contemplate dal PRP, attraverso un procedimento in conferenza di servizi semplificata⁶⁰. Questa opzione dovrebbe ritenersi fruibile dall'AdSP, a ben guardare, esclusivamente nel caso in cui la realizzazione dell'opera sia compatibile con la destinazione funzionale attribuita dal Piano portuale all'area in cui la stessa deve essere realizzata: diversamente, non sembrerebbe possibile pre-

⁶⁰ Ai sensi del secondo e del terzo periodo dell'art. 5, c. 1 *ter*, cit., “Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal PRP, il vincolo preordinato all'esproprio, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, può essere disposto dall'Autorità di sistema portuale, mediante una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Si applica quanto previsto dall'articolo 13 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120”.

scindere dall'adozione di una variante-stralcio ai sensi del comma 4 dello stesso art. 5⁶¹, per la quale il comma 4 *bis* impone il rispetto del “procedimento previsto per l'approvazione del piano regolatore portuale e [della] procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Tuttavia, qualora ricorrano ragioni di urgenza (dalla legge non meglio identificate), anche la destinazione funzionale delle aree può essere modificata mediante un procedimento semplificato, qualora presso lo scalo sia vigente un qualsivoglia piano portuale: non solo un PRP di nuova (post-1994) o nuovissima (post-2016) generazione, ma anche il piano di una delle soppresse organizzazioni portuali, anteriore al 1994⁶². In questi casi, la modifica può essere disposta direttamente dal Piano operativo triennale, attingendo all'intero novero delle funzioni elencate dall'articolo 4, comma 3, l. n. 84/1994. È vero che per questa eccezionale fattispecie si prevede un'approvazione del POT in sede ministeriale e l'esperimento della procedura per la verifica della sua assoggettabilità a VAS⁶³: ma proprio quest'ultima disposizione normativa lascia intendere che tale modalità di attribuzione delle vocazioni funzionali alle aree portuali possa essere strumentale non solo alla realizzazione di un'opera, ma a interventi complessi, qualificabili come piani o programmi ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

⁶¹ La norma stabilisce che il Presidente dell'Autorità di sistema portuale, “autonomamente o su richiesta della regione o del comune interessato, può promuovere e proporre al Comitato di gestione, per la successiva adozione, varianti-stralcio al piano regolatore portuale concernenti la qualificazione funzionale di porzioni del singolo scalo marittimo”.

⁶² Ai sensi del vigente art. 5, c. 1 *sexies*, “Nel caso dei porti in cui siano tuttora in vigore PRP approvati antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge, nelle more dell'approvazione del nuovo PRP, laddove il Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale ravvisi la necessità di realizzare opere in via d'urgenza, il piano operativo triennale di cui all'articolo 9, comma 5, lettera b), può definire, in via transitoria, la destinazione funzionale di alcune aree sulla base delle funzioni ammesse dall'articolo 4, comma 3. In tale caso il piano operativo triennale è soggetto a specifica approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e alla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

⁶³ Così lo stesso art. 5, c. 1 *sexies* cit.

Pare, insomma, che la fattispecie ecceda di buona misura quella delle “modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali”, per la quale, vigente un piano di ultima generazione, l’AdSP può ricorrere al diverso strumento rappresentato dagli adeguamenti tecnico-funzionali (ATF) di cui al comma 5 dell’art. 5 l. n. 84/1994⁶⁴.

Con la più volte richiamata pronuncia n. 6/2023, la Corte costituzionale ha escluso l’illegittimità sia della disciplina degli ATF, sia quella relativa alla modifica in via di urgenza della destinazione funzionale delle aree di porti non dotati di un PRP successivo al 1994.

Mentre la prima conclusione può essere tutto sommato condivisa (poiché quella sul punto è, essenzialmente, una statuizione interpretativa di rigetto, che impone una lettura restrittiva dei presupposti della fattispecie⁶⁵), non altrettanto può dirsi con riferimento alla seconda, rispetto alla quale l’approccio al problema della Corte sembra decisamente poco approfondito.

La sentenza n. 6/2023, infatti, desume innanzitutto dalla duplice valenza del POT (“al contempo atto preparatorio e attuativo del piano

⁶⁴ Ai sensi dell’art. 5, c. 5 cit., “Le modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali, relativamente al singolo scalo marittimo, costituiscono adeguamenti tecnico-funzionali del piano regolatore portuale. Gli adeguamenti tecnico-funzionali sono adottati dal Comitato di gestione dell’Autorità di sistema portuale, è successivamente acquisito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni, decorrenti dalla ricezione della proposta di adeguamento tecnico-funzionale. Decorso tale termine, il parere si intende espresso positivamente”. L’istituto degli ATF, introdotto dall’art. 6 del d.lgs. n. 169/2016, recepisce una prassi formatasi (voto n. 44/1999 dell’Assemblea Generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici) e consolidatasi (voto n. 93/2009) già anteriormente alla riforma del 2016.

⁶⁵ La Corte ha infatti giustificato la sottrazione degli ATF a una preventiva verifica di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti affermando che le modifiche non sostanziali a cui è limitato l’impiego di tale strumento sono esclusivamente quelle inidonee “a incidere negativamente [sull’assetto del PRP o] sul rapporto con le aree contigue, rimesse alla pianificazione regionale e comunale” (“Considerato in diritto”, par. 9.2). Sul punto si tornerà *infra*, al § 3.2.

regolatore”⁶⁶) il corollario secondo cui, in assenza di un PRP successivo al 1994, il piano operativo triennale possa divenire strumento attuativo delle proprie stesse previsioni. Pur dando per buona la premessa del ragionamento (a dire il vero, tratta da un’indicazione tutt’altro che univoca della legge Porti ed estranea alla disciplina della pianificazione portuale dettata dall’art. 5⁶⁷), la conseguenza che ne trae la Corte consente di sovvertire irragionevolmente – cioè in difetto di alcuna indicazione sui caratteri e sull’entità della “urgenza” di cui all’art. 5, c. 3, secondo periodo – il regime di diritto intertemporale ancora dettato dall’art. 27, c. 3, l. n. 84/1994⁶⁸, sminuendo drasticamente il ruolo della pianificazione portuale. La sentenza, soprattutto, sembra ignorare che la neo-introdotta disciplina di diritto intertemporale potrebbe ri-

⁶⁶ Così il par. 10 dei “Considerato in diritto”.

⁶⁷ La qualificazione del POT come “documento propositivo e preparatorio [che] dopo l’approvazione dello strumento pianificatorio portuale ne diviene mezzo di concreta realizzazione” (così, in dottrina, G. ACQUARONE, cit., 364) è fondata sul disposto dell’art. 9 della legge Porti, avente a oggetto la composizione e le competenze del Comitato di gestione (e, anteriormente al d.lgs. n. 169/2016, del Comitato portuale) il cui comma 5, lett. b), prevede che il Comitato “approva, su proposta del Presidente, trenta giorni prima della scadenza del piano vigente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche. Il primo piano deve essere approvato dal Comitato di gestione entro novanta giorni dal suo insediamento”. Ben più univoco, nel descrivere il rapporto tra PRP e POT, l’art. 5, espressamente dedicato alla disciplina della pianificazione portuale, che fa menzione dei piani triennali solo dopo avere disciplinato gli strumenti pianificatori a vocazione territoriale, stabilendo, al c. 10, le modalità di selezione delle opere di grande infrastrutturazione (c. 9) i cui oneri (c. 8) sono a carico dello Stato: “Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali predisposti dalle autorità di sistema portuale, ai sensi dell’art. 9, comma 3, lettera a), individua annualmente le opere di cui al comma 9 del presente articolo, da realizzare nei porti di cui alla categoria II, classi I e II”.

⁶⁸ L’art. 27, c. 3, l. n. 84/1994, sin dall’entrata in vigore della legge dispone che “I piani regolatori portuali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge conservano efficacia fino al loro aggiornamento, da effettuare secondo le disposizioni di cui all’articolo 5”. La pronuncia della Corte costituzionale, in questo modo, ridimensiona ulteriormente il ruolo della pianificazione portuale anche rispetto al recente indirizzo accolto dal Consiglio di Stato sulla scorta di una altrettanto discutibile interpretazione dell’art. 27, c. 3, cit.: v. M. RAGUSA, *Sulla rilevanza dei piani regolatori dei porti (nota a Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356)*, in *Giustizia insieme (giustiziainsieme.it)*, 10 marzo 2021.

velarsi (proprio come accaduto per l'art. 27, c. 3) tutt'altro che "transitoria", poiché il nuovo testo dell'art. 5, alla stregua di quelli previgenti, non assoggetta l'adozione e l'approvazione del PRP ad alcun termine finale.

Non sembra dubitabile, per concludere sul punto, che l'obiettivo di coerenza interna venga perseguito dall'ultima versione dell'articolo 5 – anche (e forse, per certi aspetti, ancora di più) a seguito dell'intervento della Corte costituzionale – in una prospettiva senz'altro di *second best* rispetto al passato, rendendo molto più labile sia il rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione di sistema portuale, sia quello tra pianificazione portuale, programmazione infrastrutturale, localizzazione e realizzazione delle opere.

3.2. La (in)coerenza tra PRP e pianificazione urbanistica

Come già accennato (*supra*, § 2), tra i problemi posti dalla disciplina del PRP in epoca anteriore all'istituzione delle AdSP, quello relativo alla composizione tra gli interessi del porto, della città e, più in generale, del territorio circostante ha assunto il peso maggiore: alla conflittualità tra questi interessi è, per buona parte, imputabile la mancata approvazione di un piano portuale o l'ingente ritardo nella sua adozione da parte di moltissime Autorità portuali italiane⁶⁹.

Il più diffuso approccio a questo problema si è tradotto, in passato, nella ricerca di strumenti di semplificazione del procedimento disegnato dal previgente art. 5 l. n. 84/1994 e, in particolare, nella ideazione di soluzioni che, pur non negando la necessità di confronto dell'AP con gli (altri) enti titolari di poteri di pianificazione territoriale, scongiurassero il rischio dello stallo decisionale ogni qualvolta i comuni rifiutassero di addivenire a un'intesa sullo schema di PRP predisposto dall'Autorità.

Due sono stati i tipi di rimedio proposti (*de iure condito* o *de iure condendo*) da studiosi e operatori: innanzitutto, limitare la necessità di acquisire il consenso dell'ente locale alle sole previsioni del PRP più direttamente incidenti sul territorio urbano, escludendo così l'obbligo

⁶⁹ In argomento R. PAVIA, *La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma*, consultabile sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54 (2 ss.).

di intesa in relazione a tutte le decisioni dell'AP "dirette a soddisfare soltanto le esigenze della navigazione e dei traffici marittimi [che non consentono] la valutazione comparativa di quella pluralità di interessi che è propria della pianificazione urbanistica"⁷⁰. In secondo luogo, si è tentato di individuare meccanismi di superamento del dissenso dell'ente locale, prevalentemente ispirati a quelli contemplati dalla l. n. 241/1990 in materia di conferenza di servizi (o mutuati *tout court* da tale disciplina, di cui è stata talora ipotizzata la diretta applicabilità al procedimento di adozione del PRP)⁷¹.

Il vigente art. 5 della legge Porti accoglie entrambi i tipi di proposte e lo fa nel modo più radicale.

Come sopra accennato, infatti, l'art. 5, c. 1, lett. c) rimette al DPSS innanzitutto il compito di individuare, all'interno dell'ambito di ogni porto afferente al sistema, le aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città.

Questa prerogativa rappresenta un'innovazione rispetto non solo rispetto alla disciplina dettata dall'art. 5 anteriormente al 2016⁷², ma anche alle regole introdotte (e a più battute modificate) successivamente.

⁷⁰ G. ACQUARONE, *Il piano regolatore* cit., 278 ss.

⁷¹ F. MUNARI, *La trasformazione dei porti da aree demaniali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione*, in *Il diritto marittimo*, 2/2004, 392; G. TACCOGNA, *Strumenti urbanistici*, cit., 1499 ss.; *contra* C. ANGELONE, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici*, cit., 452 s.

⁷² La proposta di distinguere all'interno dell'ambito portuale un sotto-ambito operativo e un sotto-ambito di interazione città-porto (su cui, in dottrina, v. G. ACQUARONE, *loc. cit.*) era stata formulata, con riferimento alla disciplina anteriore alle riforme del 2016, anche dalle Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali predisposte dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici (Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 17778 del 15 ottobre 2004). La proposta è reiterata anche dalle citate Linee Guida per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali emanate nel 2017 ai sensi dell'art. 5, c. 1, l. n. 84/1994, dunque prima che fosse la stessa norma a contemplare formalmente una distinzione tra sotto-ambiti (*recte* "aree") portuali, retro portuali e di interazione tra porto e città.

L'art. 5, c. 1 *bis*, lett. *b*) vigente fino all'intervento del 2021⁷³, infatti, rimetteva già al DPSS il compito di delimitare le aree con funzioni portuali e retroportuali, ma imponeva il rispetto di un espresso criterio restrittivo di fonte legale (rinvenibile nell'avverbio "strettamente" riferito a tali due tipi di funzioni); il vigente comma 1, lett. *b*), dell'art. 5 non contiene, invece, una corrispondente limitazione.

Soprattutto, con riferimento alla pianificazione delle aree portuali e retro-portuali, la legge vigente neutralizza in radice ogni rischio di ingerenza degli enti locali e della regione: il nuovo comma 1 *quinquies* dell'art. 5 stabilisce che essa "è competenza *esclusiva* dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP"; quest'ultimo, a scanso di ogni equivoco, è definito dal successivo comma 2 *ter* come un "piano territoriale di rilevanza statale [che] rappresenta *l'unico* strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza".

La pianificazione urbanistica e, più in generale, territoriale resta insomma confinata alle aree di "interazione porto-città".

Una tanto netta cesura tra un porto in senso stretto, da un lato, e un porto che "interagisce" con la città, dall'altro, si accompagnava, nel testo originario della legge di conversione del decreto infrastrutture approvato dal Parlamento, alla più convinta adesione anche al secondo tipo di proposta a cui prima si accennava, vale a dire l'individuazione di meccanismi di superamento del dissenso (dei comuni o della regione) in sede di adozione o approvazione del DPSS e del PRP. Per meglio dire, il legislatore del 2021 ha inteso superare drasticamente il problema del *consenso* in sé, eliminando tutti gli obblighi di intesa precedentemente contemplati dall'art. 5 (per quanto già progressivamente indeboliti a far data dalla riforma del 2016).

Quanto al DPSS, infatti, è vero che, già prima delle modifiche del d.l. n. 121/2021, il ruolo del comune nel procedimento di adozione e approvazione era stato ridotto a una mera funzione consultiva, ma competente all'approvazione era, allora, ancora la regione (d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: art. 5, c. 1 *quater*,

⁷³ Risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 232/2017 (e, successivamente, dal d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020) al testo introdotto dal d.lgs. n. 169/2016.

lett. b))⁷⁴. Con la riforma del 2021, invece, anche alla regione veniva richiesto soltanto di rendere un parere sul DPSS adottato dall'AdSP, la cui approvazione era rimessa in via esclusiva al Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili⁷⁵.

Questa disposizione è stata ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale nella parte in cui impone all'AdSP di acquisire il parere, anziché l'intesa della Regione⁷⁶.

È bene, tuttavia, precisare che quella imposta dalla citata sentenza n. 6/2023 è un'intesa senz'altro debole⁷⁷: la motivazione esprime espressamente il "timore che l'intesa per il DPSS porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi" e il dispositivo scongiura il paventato

⁷⁴ Occorre tuttavia precisare che l'art. 5, c. 1 *quinquies*, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 76/2020, prevedeva che "Ai fini dell'ottenimento dell'intesa di cui al comma 1-*quater*, lettera b), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può convocare una Conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241. In caso di dissenso tra le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]".

⁷⁵ Ai sensi del vigente art. 5, c. 1 *bis*, nel testo novellato dal d.l. n. 121/2021, il DPSS "è adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale; è sottoposto, mediante conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, indetta dall'Autorità di sistema portuale, al parere di ciascun comune e regione territorialmente interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo, ed è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge. Il documento di programmazione strategica di sistema non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)".

⁷⁶ Cfr. C. cost. n. 6/2023 cit., "Considerato in diritto" par. 8.2 e punto 2) del dispositivo.

⁷⁷ Sulla inidoneità di forme partecipative più deboli dell'intesa ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione la giurisprudenza costituzionale è vastissima; tra le più recenti pronunce v. in particolare Corte costituzionale 5 aprile 2019, n. 72; 20 marzo 2019, n. 56; 26 aprile 2018, n. 87; 13 dicembre 2017 n. 261. Con specifico riferimento alla non surrogabilità di un'intesa forte nel procedimento di nomina dei presidenti delle sopresse Autorità portuali prevista dall'art. 8, c. 1, l. n. 84/1994, v. Corte costituzionale 7 ottobre 2005, n. 378 sulla quale cfr. M. CALABRÒ, *Sussidiarietà e intese nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità Portuale*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 65 ss.

rischio con una pronuncia additiva dall'inconsueto grado di dettaglio, introducendo un termine per il raggiungimento dell'intesa stessa e un meccanismo di superamento del mancato accordo, mutuandoli "dalle previgenti disposizioni, salva ovviamente una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare"⁷⁸.

Alle regioni, dal legislatore del 2021, è stato inoltre sottratto il potere di approvazione dei PRP, potere riconosciuto sin dall'entrata in vigore della legge Porti e mai, fino ad allora, intaccato dalle pur frequenti modifiche dell'art. 5 animate da intenti di semplificazione.

Il procedimento è conformato dalla disciplina vigente secondo una struttura circolare⁷⁹, in cui l'AdSP è competente sia all'adozione, sia all'approvazione dei PRP: nel corso dell'istruttoria, i comuni interessati e la regione possono esprimere un (mero) parere in relazione a una parte ridotta dei contenuti del Piano, cioè "limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto" (art. 5, c. 2 *bis*, lett. a)).

Al di fuori delle aree di interazione porto-città (così come definite dal DPSS), insomma, le competenze degli enti territoriali minori sono

⁷⁸ C. cost. n. 6/2023 cit., "Considerato in diritto", par. 8.2. Per tale ragione, nel dispositivo si "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»

⁷⁹ Parla di "struttura a *Ringkomposition*" J. RICCARDI, *Lettura di un sottotesto: i porti di Stato - la nuova normativa in materia di pianificazione portuale*, consultabile sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54 (3 s.).

quasi del tutto escluse; e anche per le decisioni concernenti le aree “di interazione”, la cui pianificazione è “di competenza del comune e della regione, secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge applicabili”, gli stessi enti sono tenuti ad acquisire il parere dell’AdSP⁸⁰ (il cui rilascio non è, peraltro, espressamente assoggettato a stringenti termini temporali, “decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo”, come invece è previsto qualora il parere di regione e comuni sul DPSS e sui PRP non sia reso entro quarantacinque giorni)⁸¹.

La disposizione è stata ritenuta immune da vizi dalla recente pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha evidenziato, con riferimento alla mancata previsione di un’intesa con la regione, che “a differenza del DPSS, che è atto di programmazione di una area vasta cui la riforma ha, in particolare, sottratto la competenza a stabilire i contenuti sistemici di pianificazione [...], il piano regolatore portuale è atto amministrativo generale che regola lo sviluppo dello specifico ambito portuale con prescrizioni che stabiliscono la caratterizzazione e destinazione delle aree nonché la localizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità”. In tale misura, l’assenza di un obbligo di intesa esprimerebbe legittimamente “la prevalenza dell’interesse statale allo sviluppo dello snodo portuale di rilevanza nazionale e internazionale sugli interessi regionali”⁸².

⁸⁰ Art. 5, c. 1 *quinquies*, l. n. 84/1994.

⁸¹ Art. 5, cc. 1 *bis* e 2 *bis*, lett. b), l. n. 84/1994.

⁸² Così C. cost. n. 6/2023 cit., “Considerato in diritto”, par. 9.3. Occorre segnalare che l’intervento del Giudice costituzionale presenta, sul punto, dei relevantissimi margini di ambiguità. Si è già accennato (e sul punto si tornerà *infra*, al § 3.3), infatti, che a seguito del d.lgs. n. 169/2016, soltanto i porti-sede delle AdSP sono qualificati (*ex lege*) come di interesse nazionale o internazionale (art. 4, c. 1 *bis*), mentre gli altri porti afferenti a ciascun sistema sono a tutt’oggi privi di una classificazione dimensionale. Alla luce di tale premessa, non si comprende se la prevalenza dell’interesse nazionale sia stata riferita dalla Corte alla pianificazione di tutti i porti afferenti a ciascun sistema portuale (posizione implicitamente accolta, già in passato, da Corte cost. 9 ottobre 2020, n. 208, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 6/2021, con nota di M. RAGUSA, *Problemi di dialogo tra Stato e regione nell’epoca dei sistemi portuali*, 1512 ss.) o se essa debba, invece, intendersi limitata alla pianificazione dei porti espressamente classificati come di interesse nazionale o internazionale (allo stato, solo quelli ove hanno sede le AdSP). Se la prima interpretazione della motivazione appare quella più corretta, considerando l’assenza di una espressa specificazione sul punto al par. 9.3. cit. (ove si di-

Allo stesso modo, la mancata previsione di strumenti di codecisione tra l'AdSP e i comuni interessati è stata giustificata qualificando il PRP come strumento di pianificazione a carattere settoriale e valorizzando il riparto di competenze pianificatorie, operato dalla legge, di porto e retro-porto, da un lato, e di aree di interazione porto-città, dall'altro: "la giurisprudenza di questa Corte ammette la limitazione della funzione urbanistica comunale per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessità, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti". Bilanciamento assicurato, nel caso di specie, dal fatto che "la funzione pianificatoria su porto e retro-porto è sottratta al piano urbanistico comunale per l'attuazione del preminente interesse allo sviluppo del traffico portuale nazionale e internazionale, mentre la pianificazione urbanistica è garantita all'ente locale in relazione alle limitrofe aree di interazione porto-città"⁸³.

La presa di distanza del legislatore del 2021 dallo spirito originario della legge, oggi forte del sostanziale *placet* della Corte costituzionale – appare ancora più marcata ove si consideri che la normativa riduce

chiara infondata la censura relativa al difetto di adeguati procedimenti di concertazione per l'adozione dei PRP), la seconda sembra avvalorata dall'affermazione del successivo par. 9.4., ove la censura relativa alla ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni di pianificazione portuale è dichiarata infondata con un argomento che suona come una statuizione interpretativa di rigetto. La Corte afferma, infatti, che la neo-introdotta limitazione del ruolo della regione nel procedimento di adozione e approvazione del PRP "non incide negativamente sulla competenza amministrativa portuale regionale: non attiene ai porti di rilevanza economica regionale, ma riguarda solo quelli di rilievo internazionale e nazionale".

⁸³ *Ibid.*, par. 9.5. Che tuttavia la potestà urbanistica abbia registrato un netto indebolimento anche al di fuori delle aree portuali e retroportuali lo si desume dalla previsione secondo cui, in sede di pianificazione "dei collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario nonché [degli] attraversamenti del centro urbano rilevanti ai fini dell'operatività del porto individuati nel DPSS", i comuni devono acquisire una "intesa" dell'AdSP (art. 5, c. 1 *quinquies* cit.): lo strumento di codecisione di cui gli enti locali potevano in passato fruire per inibire alla pianificazione portuale l'adozione di scelte a essi non gradite (e di cui non rimane traccia nei riformati procedimenti di adozione del PRP) è adesso a esclusiva disposizione dell'Autorità di sistema portuale, che potrà farne uso per impedire che – anche fuori dal porto e dal retro-porto – possano avvenire trasformazioni difformi dai propri *desiderata*.

drasticamente il rilievo giuridico anche delle scelte già in passato formalmente adottate dagli enti territoriali minori in materia di pianificazione territoriale e urbanistica.

In sede di conversione del d.l. n. 121/2021, infatti, è stato *tout court* abrogato il previgente comma 2 *sexies* dell'art. 5, nel quale era confluito il divieto per il PRP di “contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti”, divieto contenuto già nell'impianto originario della legge.

A *fortiori*, la valenza degli strumenti urbanistici vigenti è del tutto trascurata dall'art. 5, c. 5, con riferimento alle “modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali”: gli adeguamenti tecnico-funzionali adottati dal Comitato di gestione dell'AdSP non esigono più la “previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati”, la quale era invece richiesta dalla norma sin dall'introduzione dell'istituto degli ATF per opera del d.lgs. n. 169/2016⁸⁴.

Gli strumenti di pianificazione portuale sono pertanto divenuti a tutti gli effetti, almeno limitatamente alle aree portuali e retro-portuali, dei veri e propri piani di settore, dotati di efficacia sovraordinata rispetto alla pianificazione urbanistica, sebbene, a seguito dell'inter-

⁸⁴ Si veda, tuttavia, in merito, quanto rilevato al precedente § 3.1. (nota 65) sulla valenza interpretativa della statuizione di rigetto di cui al par. 9.2. di C. cost. 6/2023 cit. Si noti che la riforma del 2021 non ha interessato il comma 5 *ter* dell'art. 5 l. n. 84/1994, introdotto dal d.l. n. 76/2020, ai sensi del quale “Per le opere pubbliche da realizzare nei porti, fermo restando quanto stabilito al comma 5-*bis*, l'accertamento della conformità ai piani urbanistici ed alle norme in materia di edilizia è effettuato ai sensi del comma 5 [norma che, come rilevato nel testo, non contiene più una disciplina in materia] ovvero, per le opere che non comportano modificazioni planobatimetriche del piano regolatore portuale, in sede di approvazione del progetto ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in deroga all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383. Qualora effettuato nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 27 del citato decreto legislativo n. 50 del 2016, l'accertamento di cui al primo periodo sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di intesa, i pareri, i titoli abilitativi anche edilizi, le autorizzazioni e i nulla osta previsti da leggi statali e regionali”.

vento della Corte costituzionale, essi siano stati privati della *vis expansiva* (derivante dall'introduzione del concetto di "giurisdizione": v. *supra*, § 3.1.) e della posizione sovraordinata anche rispetto ai piani paesistici regionali che il legislatore del 2021 aveva loro attribuito⁸⁵.

Ciò è sufficiente ad attestare l'abbandono di quello che abbiamo individuato come il secondo obiettivo originario della legge n. 84/1994, dell'intento cioè di coinvolgere i comuni e la regione, su un piano di equi-ordinazione rispetto all'Autorità portuale (e poi all'AdSP), nelle decisioni concernenti il porto e il suo sviluppo (a un tempo territoriale ed economico).

⁸⁵ Il decreto infrastrutture, infatti, aveva fatto in modo che i piani portuali non tollerassero più nemmeno il freno del regime vincolistico generalmente proprio dei "territori costieri" (art. 142, c. 1, lett. a) del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), stabilendo lapidariamente (comma 1 *septies* dell'art. 5 l. n. 84/1994) che gli ambiti portuali "come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio" e dunque sottratti alla diretta applicazione delle norme di cui al Titolo I, Parte III, dello stesso codice. Corte cost. n. 6/2023 cit. ha dichiarato l'illegittimità della norma, affermando, da un lato, che l'assimilazione "operata dallo Stato tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, *ictu oculi*, forzosa assimilazione di situazioni eterogenee" e pertanto viola il "principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019)" (par. 12.1.1. del "Considerato in diritto"). D'altro canto, la Corte ha dichiarato fondata la questione anche in relazione all'art. 9 Cost. e "ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica" (*ibid.*, par. 12.1.2.). Infine, la Consulta, con una pronuncia interpretativa di rigetto, ha negato che una posizione sovraordinata rispetto al piano paesaggistico possa derivare al PRP dalla lettura offerta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia all'art. 5, cc. 2 e 2 *ter* citt., come novellati dal d.l. n. 121/ 2021: il "presupposto argomentativo su cui si fonda la questione è errato: questa Corte ha, più volte, chiarito che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non può intendersi come deroga a detto piano, se non quando vi siano specifiche indicazioni in tal senso (per tutte, sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Nella specie, non vi sono elementi che conducano ad affermare la prevalenza dei piani portuali su quelli paesaggistici, in deroga al principio sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali" (*ibid.*, par. 11.2.).

3.3. Tra il nodo e la rete: pianificazione portuale e sistema nazionale dei trasporti

All'entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, l'istituzione della Autorità di sistema portuale è stata presentata come il razionale complemento di un radicale ripensamento della politica infrastrutturale nazionale, come una rifrazione di carattere organizzativo, sul segmento portuale, di un nuovo approccio alla pianificazione generale dei trasporti. Approccio sollecitato, per buona parte, dagli ultimi orientamenti in materia di TEN-T⁸⁶.

Il regolamento n. 1315/2013 ha infatti mutato la prospettiva dell'Unione intorno al metodo con cui dare attuazione, in materia di trasporti, alla funzione di indirizzo contemplata dall'art. 172 T.f.Ue.: la regia europea dovrebbe consistere ora, principalmente, in una effettiva "pianificazione" della rete transeuropea⁸⁷.

I nuovi orientamenti hanno rinnovato la fisionomia della TEN-T, scindendola in due livelli: i Capi II e III del provvedimento disciplinano rispettivamente la rete globale, comprendente tutte le infrastrutture, esistenti e pianificate, comunque rientranti nella rete transeuropea, e la rete centrale, cioè l'insieme delle "parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti" (art. 6). Nella nuova "struttura a doppio strato", la qualificazione di un progetto come di interesse comune presuppone necessariamente la sua afferenza agli assi strategici primari (rete centrale o *core network*) e secondari (rete globale o *comprehensive network*)⁸⁸.

⁸⁶ Questa l'impostazione del PSNPL, in cui l'analisi del mutamento di contesto regolativo europeo (29 ss.) è il presupposto degli interventi di modifica proposti.

⁸⁷ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE: v., in particolare, i considerando 2, 3, 7, 10, 13, 16, 26, 27, 40, 41, 42, 43, 48 e 49. Cfr. M. D'ARIENZO - S. PUGLIESE, *Pianificazione portuale in Italia alla luce dei riflessi della politica europea dei porti*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2020, 305 ss.

⁸⁸ La realizzazione del nucleo strategico delle TEN-T (la rete centrale) è affidata alla individuazione di corridoi: assi che "coprono i flussi di lungo raggio più importanti della rete centrale e mirano, in particolare, a migliorare i collegamenti transfrontalie-

Il coevo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1316/2013 ha inoltre istituito il “Meccanismo per collegare l’Europa” (*Connecting Europe facility* - CEF)⁸⁹, il cui supporto finanziario è limitato alle “azioni che contribuiscono a progetti di interesse comune” di cui al regolamento n. 1315/2013 (art. 7, par. 1) e, in particolare, ai progetti individuati attraverso il tracciato dei nove corridoi della rete centrale. Lo schema descritto dai corridoi (insieme ad alcuni obiettivi-chiave della rete globale) costituisce il *pattern* sia per la distribuzione delle risorse specificamente dedicate alle TEN-T dal bilancio dell’Unione, sia per ogni altra forma di finanziamento diretto alla realizzazione di infrastrutture di trasporto contemplata dal diritto europeo (art. 7, par. 2)⁹⁰.

ri all’interno dell’Unione, [...] attraversano almeno due frontiere e comportano, ove possibile, almeno tre modi di trasporto comprendenti, ove applicabile, le autostrade del mare” (art. 43). Cfr. A. MARINO, *Infrastruttura marittima e sistema porto nella pianificazione delle reti TEN-T: l’Autorità di sistema portuale*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1/2020, 23 ss.

⁸⁹ Il nuovo programma di finanziamento delle reti riconduce a un unico schema regolativo la disciplina che negli anni, come gli orientamenti, era stata ritoccata a più riprese e che da ultimo si era addirittura frammentata tra una normativa generale – riferita a tutte le TEN (regolamento (Ue) del 30.11.2009, n. 67/2010, recante la versione codificata del regolamento (Ce) del Consiglio n. 2236/1995 del 18.9.1995, che stabiliva i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee) – e una speciale, istitutiva di un programma di finanziamento per i soli settori dei trasporti e dell’energia (Regolamento (Ce) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 680/2007 del 20.6.2007, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell’energia, come modificato dal regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 luglio 2012). In argomento M. CALABRÒ, *Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali*, in *Il diritto dell’economia*, 3/2019, 63 ss.

⁹⁰ Cfr. anche il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (in particolare art. 92, par. 6), recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Negli orientamenti del 2013, anche i porti marittimi sono distinti in base alla rispettiva collocazione nella rete centrale o in quella globale (artt. 20 e 41 reg. n. 1315/2013 cit.).

I porti sede delle quindici AdSP istituite nel 2016 sono, appunto, quelli di cui l'Italia è riuscita a ottenere l'inserimento nella rete *core*⁹¹. Ma l'adeguamento del sistema portuale nazionale al nuovo schema pianificatorio TEN-T non avrebbe potuto risolversi in questo: al contrario, come evidenziato dal PSNPL, il mutamento di *governance* dei porti italiani di interesse nazionale e internazionale è un intervento che si pone a valle di un netto ripensamento anche del ruolo della pianificazione nazionale dei trasporti, simmetrico a quello operato dal diritto europeo derivato⁹².

A tal fine, il primo cambiamento avrebbe dovuto interessare la classificazione degli scali marittimi, restringendo l'orizzonte di scelte dei loro enti gestori mediante una regia unitaria e centrale, capace di indirizzare "i futuri finanziamenti su interventi [...] coerenti con scenari attendibili della domanda" e scongiurare il rischio di investimenti fondati su previsioni eccessivamente ottimistiche delle Autorità portuali (le quali "spesso non tengono conto degli interventi ipotizzati da altri porti [...] con conseguenti effetti sia sulla programmazione di rilevanti investimenti infrastrutturali, sia sulla variazione dei piani regolatori portuali, spesso eccessivamente orientati allo sviluppo di interventi dedicati al mero traffico container")⁹³.

Sotto questo aspetto, le modifiche apportate dal d.lgs. n. 169/2016 alla l. n. 84/1994 innovano condivisibilmente la precedente classificazione dimensionale, limitando ai soli porti-sede delle AdSP la qualificazione *ex lege* come di interesse nazionale o internazionale (art. 4, c. 1 *bis*): per ogni altro scalo marittimo (anche se facente parte di un sistema portuale), l'afferenza a una delle classi I, II o III è rimessa alla con-

⁹¹ Fatta eccezione per l'Autorità del sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, la cui sede è il porto di Civitavecchia.

⁹² Cfr., in particolare, le strategie ipotizzate dal PSNPL contro il fenomeno del c.d. "individualismo portuale", 161 ss.

⁹³ Così il PSNPL, 137.

creta valutazione delle sue caratteristiche, da svolgersi in sede ministeriale e in conformità ai criteri descritti dallo stesso art. 4, al comma 4⁹⁴.

Meno aderente alla dettagliata analisi di contesto contenuta nel PSNPL⁹⁵, invece, è la classificazione funzionale, rimessa, come in passato, allo stesso decreto ministeriale ai sensi dell'art. 4, c. 5, l. n. 84/1994 (e necessaria anche per i porti-sede di AdSP). A seguito delle modifiche apportate all'art. 4, c. 3, infatti, la legge continua a includere in un'unica sotto-categoria porti diversissimi tra loro, anche per dotazione infrastrutturale: tra quelli con funzione "commerciale e logistica", in particolare, rientrano indistintamente gli scali orientati al traffico di merci convenzionali, a quello delle rinfuse, al traffico container e, tra questi ultimi, tanto i porti *gateway* quanto quelli di *transshipment*⁹⁶.

La genericità delle categorie funzionali individuate dall'art. 4, c. 3, è tuttavia – almeno in parte – giustificabile ove si consideri la ben più radicale innovazione di sistema determinata, pochi mesi prima dell'emanazione del d.lgs. n. 169/2016, dall'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici: innovazione che, sottesa alla riformulazione dell'art. 5 della legge Porti poi disposta dal d.lgs. n. 232/2017, è stata anch'essa sollecitata (e in parte formalmente imposta⁹⁷) dai recenti orientamenti TEN-T.

⁹⁴ Ma v., sul punto, la precedente nota 82. I criteri di cui all'art. 4, c. 4, l. n. 84/1994 sono i seguenti: "a) entità del traffico globale e delle rispettive componenti; b) capacità operativa degli scali derivante dalle caratteristiche funzionali e dalle condizioni di sicurezza rispetto ai rischi ambientali degli impianti e delle attrezzature, sia per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri sia per il carico, lo scarico, la manutenzione e il deposito delle merci nonché delle attrezzature e dei servizi idonei al rifornimento, alla manutenzione, alla riparazione ed alla assistenza in genere delle navi e delle imbarcazioni; c) livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra".

⁹⁵ Cfr. in particolare le pagine 69 ss. e 78 ss.

⁹⁶ Non meno generica è, del resto, la categoria funzionale individuata dalla lettera c) dell'art. 4, c. 3, l. n. 84/1994, che include espressamente nel "traffico passeggeri" anche la crocieristica.

⁹⁷ Cfr. il regolamento (UE) n. 1303/2013 cit. (in particolare art. 19 e Allegato XI), che ha imposto specifici criteri di condizionalità *ex ante* per l'accesso ai finanziamenti e, in particolare, per il raggiungimento dell'obiettivo tematico di cui all'art. 9, n. 7 ("promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete"): l'All. XI prevede l'adozione, a livello nazionale, di "uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti che soddisfatti i

Infatti, così come nel regolamento n. 1315/2013 la definizione *ex ante* dei collegamenti e dei nodi che assumono rilevanza strategica per l'Unione ha invertito l'approccio *bottom-up* fino ad allora seguito dalla programmazione europea, riducendo i margini di discrezionalità degli Stati e mettendo al centro del sistema una funzione pianificatoria generale⁹⁸, allo stesso modo il d.lgs. n. 50/2016, da un lato, aveva smantellato il sistema delle "infrastrutture strategiche" previsto dalla legge Obiettivo⁹⁹ e, dall'altro, aveva dato nuova vita al Piano generale dei

requisiti giuridici per una valutazione ambientale strategica e definisca: il contributo allo spazio unico europeo dei trasporti conforme all'articolo 10 del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, comprese le priorità per gli investimenti in materia di: assi principali della rete [TEN-T] e rete globale in cui si prevedono investimenti del FESR e del Fondo di coesione [...]".

⁹⁸ Per un'analisi dei precedenti orientamenti, con particolare riferimento al settore portuale, cfr. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., 143 ss. Sul mutamento di prospettiva prodotto dal regolamento n. 1315/2013 cit. v. *ibidem*, 166 ss.. Sulla necessità degli orientamenti TEN-T di tradursi in una pianificazione dotata di un adeguato grado di dettaglio, fondamentali le riflessioni di A. PREDIERI, *Gli orientamenti sulle reti transeuropee*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 4/1997, 569 ss., ove si osserva (580) "La vaghezza del contenuto o la riduzione dei suoi effetti disposta nel contenuto (o, come nel nostro caso, lo statuire che il precetto sia valido solo come quadro di riferimento) sostituiscono all'effetto tipico di vincolo pieno e pienamente cogente tipico della decisione un effetto diverso e meno intenso, collocandolo in posizione diversa nella scala [gerarchica delle fonti]. È il rovescio di quello che accade nella direttiva dettagliata, in cui la struttura semantica del contenuto, suscettibile di applicazione immediata, sostituisce lo spazio affidato agli stati. Negli orientamenti di cui parliamo, all'apposto, all'effetto tipico della decisione si sostituisce (si può sostituire, per essere esatti, perché quello che è stato deciso per la struttura degli orientamenti in tema di trasporti non è stato deciso negli altri casi) un effetto diverso di vincolo per gli stati destinatari con ampi spazi di attuazione rimessi alla loro discrezionalità". V. anche F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, Padova, 2008, *passim* e segn. 75 ss. e 281 ss.; E. CANNIZZARO, *Regole di concorrenza e reti transeuropee: la coerenza tra politiche comunitarie*, in A. PREDIERI - M. MORISI (a cura di), *L'Europa delle reti*, Torino, 2001, 101 ss.

⁹⁹ Art. 217, comma 1, lettera d) del codice dei contratti del 2016 che abroga i commi da 1 a 5 dell'art. 1 della l. n. 443/2001. È per buona parte imputabile ai quindici anni di vigenza della legge obiettivo il tramonto della stagione pianificatoria inaugurata dal PGT del 1986: "i successivi documenti di aggiornamento e di rielaborazione non sono riusciti a disegnare la traiettoria del futuro, ma si sono limitati ad una manutenzione poco efficace delle idee precedenti. Sono anche proliferati gli strumenti

trasporti e della logistica (PGTL), di cui ha ridisegnato il ruolo e rinforzato il valore giuridico-formale.

Ai sensi degli artt. 200 ss. del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, infatti, il PGTL si proiettava a divenire il necessario presupposto pianificatorio del Documento pluriennale di pianificazione del Ministero dei Trasporti (DPP), il quale “contiene l’elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese”, ivi inclusi “gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento”: per l’inclusione di un’opera nel DPP era cioè necessario che questa fosse coerente con il PGTL e funzionale rispetto ai suoi obiettivi (art. 201, cc. 3 e 5, d.lgs. n. 50/2016)¹⁰⁰.

È quest’ultima, come già rilevato, la ragione che per buona parte ha giustificato l’introduzione nell’art. 5 della legge Porti, da parte del d.lgs. n. 232/2017, di un Documento di *pianificazione* strategica di sistema: un piano relativo al sistema portuale tramite il quale gli indirizzi e i limiti derivanti dal PGTL (al quale il DPSS è espressamente tenuto a conformarsi) avrebbero dovuto, a cascata, riversarsi sui PRP.

La medesima *ratio* è riferibile alla previsione dell’intervento, nel procedimento di approvazione del DPSS, della Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP¹⁰¹ di cui all’art. 11 *ter*, l. n. 84/1995, competente a “coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte

di pianificazione, ma il fossato tra disegno di programmazione e realtà operativa si è andato allargando, sino a determinare sostanzialmente il dominio della paralisi” (così P. SPIRITO, *Pianificare i porti per renderli più competitivi*, consultabile sul sito *inu.it*, alla pagina indicata alla precedente nota 54; dello stesso A. v. anche *Il futuro dei sistemi portuali italiani. Governance, spazi marittimi, lavoro*, Napoli, 2021).

¹⁰⁰ Cfr. P. COPPOLA, *Pianificazione programmazione progettazione e partecipazione nel nuovo codice appalti*, in *Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo codice degli appalti*, Quaderno SIPoTra 1/2017, 11 ss.; A. DONATI, *Verso una politica dei trasporti sostenibili. La difficoltà del regime transitorio in corso sulle grandi opere*, *ibid.*, 41 ss.; P. RUBINO, *Previsioni macro-economiche e valutazione dei fabbisogni infrastrutturali: una sinergia è possibile*, *ibid.*, 49 ss.

¹⁰¹ L’art. 5, c. 1 *quater*, lett. b), anteriormente alle modifiche del dicembre 2021, prevedeva che il Documento di pianificazione strategica di sistema fosse “adottato dal Comitato di gestione e approvato nei successivi sessanta giorni dalla regione, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di cui all’articolo 11-ter”.

strategiche che attengono *i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale* [...], operando, altresì, *la verifica dei piani di sviluppo portuale*, attraverso specifiche relazioni predisposte dalle singole Autorità di sistema portuale”.

Risulta evidente, allora, il rilievo del mutamento di struttura che, per la pianificazione di ciascun sistema portuale, è stato operato in sede di conversione del d.l. n. 121/2021.

Il ridimensionamento del ruolo del DPSS (v. *supra*, § 3.1.), infatti, non può che indebolire il legame tra la pianificazione degli spazi portuali (per la gran parte ora rimessa ai PRP) e la pianificazione generale dei trasporti, tra le scelte di infrastrutturazione operate dalle AdSP (in prospettiva microeconomica) e il sistema infrastrutturale integrato che (in prospettiva macroeconomica) il PGTL dovrebbe disegnare.

E non meno indebolito appare il ruolo formale riconosciuto, all'interno dei procedimenti di pianificazione portuale, alla Conferenza di coordinamento delle AdSP, dal momento che il DPSS non rappresenta più la sede idonea a contenere specifiche scelte in materia di “investimenti infrastrutturali” né “di pianificazione urbanistica in ambito portuale”.

Non pare, del resto, che il depotenziamento della connessione tra pianificazione del porto e pianificazione del sistema portuale nazionale, fino a ieri offerta da uno strumento di *pianificazione* di sistema, possa dirsi compensato dalla previsione secondo cui, in sede di redazione dei singoli PRP, è imposto all'AdSP il rispetto del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e delle Linee Guida per la pianificazione dei sistemi portuali predisposte dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici (art. 5, c. 2).

Il PSNPL, infatti, è un documento che (a dispetto del *nomen*) contiene mere indicazioni strategiche di massima, inidonee a fungere da criterio guida per specifiche scelte di carattere infrastrutturale. Le Linee Guida, d'altronde, costituiscono certamente una dettagliata cornice di carattere tecnico per la redazione dei PRP, ma sotto il profilo della coerenza con la politica nazionale dei trasporti, esattamente come il PSNPL, possono indicare soltanto generali criteri di orientamento delle decisioni pianificatorie degli enti di gestione, senza alcun riferimento ai singoli porti o sistemi portuali dagli stessi amministrati, né

alla specifica proiezione funzionale di questi ultimi sulla trama della rete nazionale dei trasporti.

Questi aspetti della riforma sono affrontati da Corte cost. n. 6/2023 soltanto indirettamente, ma una serie di argomenti impiegati in motivazione equivale almeno di riflesso – nonostante, cioè, i limiti definiti dall’oggetto del giudizio – a un avallo del metodo impiegato dal legislatore del 2021.

È vero che la Corte non fa proprio l’argomento (pure impiegato dall’Avvocatura dello Stato, come eccezione alla dedotta illegittimità del decreto infrastrutture) secondo cui “il legislatore statale ha già sperimentato procedure di semplificazione assicuranti il celere perseguimento di obiettivi di rilevanza strategica, con partecipazione degli enti locali nella sola misura proporzionata al grado di interesse dell’opera”¹⁰², cioè le procedure di cui all’abrogata legge Obiettivo.

È tuttavia evidente come tale cornice sia quella in cui sostanzialmente si inquadra l’enfasi posta dalla sent. n. 6/2023 sul fatto che la novella del 2021 è “stata assunta a tassello degli interventi di rilancio economico ed infrastrutturale del paese previsti nel PNRR [...], la cui puntuale e sollecita attuazione è normativamente definita di «preminente valore di interesse nazionale» (art. 1, comma 2, del d.l. n. 77 del 2021, come convertito)”¹⁰³.

La Corte dà sostegno, in altri termini, a un preciso obiettivo di politica del diritto che mina alla base l’ambizione di coerenza tra l’infrastrutturazione di ciascuno scalo e il sistema trasportistico nazionale nutrita dal legislatore del 2016.

Non può ignorarsi, in proposito, come sull’adozione di tale posizione da parte del Giudice delle leggi abbia potuto incidere la circostanza che il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica non sia mai stato adottato¹⁰⁴ e che l’unico strumento incaricato *de facto* di una

¹⁰² C. cost. n. 6/2023 cit., “Ritenuto in fatto”, par. 2.2.1.

¹⁰³ *Ibid.*, “Considerato in diritto”, par. 7.3.

¹⁰⁴ Così come non è mai stato emanato il decreto di classificazione dei porti *ex art.* 4 l. n. 84/1994, né il primo DPP del Ministero delle Infrastrutture: documento che, nelle more dell’adozione del primo PGTL ‘di nuova generazione’, avrebbe dovuto dettare, entro un anno dall’entrata in vigore del codice dei contratti pubblici del 2016, “le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture” (art. 201, c. 7, d.lgs. n. 50/2016)

(mera) programmazione centrale, al tempo dell'emissione della decisione (l'Allegato infrastrutture al DEF¹⁰⁵), si proiettasse ad assumere stabilmente (e *de iure*) tale ruolo: la bozza di riforma del codice dei contratti pubblici, allora all'esame delle Camere, sembrava già riproporre, nelle linee essenziali, il modello di (non) pianificazione già accolto dalla legge Obiettivo e dal Codice dei contratti pubblici del 2006¹⁰⁶.

Questa bozza è infine divenuta legge: l'art. 39 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, introduce un sistema di "Programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale" conforme a quello delineato dalla legge Obiettivo, sia in termini procedurali, sia per quanto concerne i criteri di selezione delle opere da ammettere a finanziamento, mediante il loro inserimento nell'elenco delle infrastrutture allegato al DEF: la disciplina delle nuove "infra-

¹⁰⁵ Tale funzione suppletiva attribuita *praeter legem* al DEF è descritta in premessa e nella sez. 1.2. dell'Allegato infrastrutture al DEF 2021 ed è ribadita dal successivo Allegato infrastrutture al DEF 2022 mediante una (poco convincente) interpretazione estensiva dell'art. 216, c. 2, d.lgs. n. 50/2016 (v. la Premessa, a pagina VII). Sulla materiale sopravvivenza del sistema "legge Obiettivo" anche a seguito dell'abrogazione dei commi da 1 a 5 dell'art. 1 l. n. 443/2001 cfr. A. DONATI, cit., 41 ss.

¹⁰⁶ Sulla equivalenza tra la disciplina in materia di infrastrutture strategiche dettata dallo schema del nuovo codice dei contratti pubblici e il sistema della legge Obiettivo, con specifico riferimento alla pianificazione portuale, v. il commento di F. KARRER, *La pianificazione portuale tra "spazio marittimo" e "condominio urbanistico"*, contributo alla consultazione promossa dalla Community "Porti città territori" dell'Istituto Nazionale di Urbanistica - INU sull'impatto del DL 121/2021, consultabile all'url: <https://inu.it/wp-content/uploads/karrer-newsletter-21-gennaio-2023.pdf>. È il caso di segnalare che il citato Allegato infrastrutture al DEF 2022, pur facendo menzione del disegno di legge delega elaborato dal governo per la riforma del codice dei contratti pubblici, non faceva alcun riferimento alla modifica della disciplina in materia di "Infrastrutture e insediamenti prioritari" contenuta agli artt. 200 ss. d.lgs. n. 50/2016 (e illustrava, invece, le modalità mediante le quali si è dato avvio, nel gennaio dello stesso anno, all'iter di elaborazione del PGTL). La delega di cui all'art. 1 della legge n. 78/2022, emanata circa due mesi dopo l'approvazione del DEF, non conteneva, del resto, una espressa indicazione in tal senso tra i principi e i criteri direttivi di cui al c. 2. Singolare è che al PGTL continui a fare (più che fugace) riferimento il DEF 2023, il quale peraltro dedica minimo spazio alla pianificazione dei sistemi portuali e del sistema portuale nazionale.

strutture strategiche” non fa alcun riferimento né al PGTL, né al Documento pluriennale di pianificazione del Ministero dei trasporti.

Ciò conferma che, nell’ultima stagione regolatoria della pianificazione portuale, la sottrazione a comuni e regioni delle proprie competenze pianificatorie (*supra*, §3.2.) non si accompagna ad alcuna forza pianificatoria centripeta, ma è espressione di un disegno autonomistico che – sebbene differente da quello disegnato per gli enti territoriali dal titolo V della Costituzione – è pur sempre potenzialmente in grado di produrre un effetto disgregatore sulle funzioni a necessario “esercizio unitario”¹⁰⁷ e dà così luogo a una “chiamata in sussidiarietà” quanto meno *sui generis*.

È stato, in merito, efficacemente osservato come la riforma del 2021 finisca con il produrre, benché figlia di un’impostazione “centralista”, “una pianificazione territoriale di livello statale operata però dal “basso””¹⁰⁸.

¹⁰⁷ C. cost. n. 6/2023 cit. (“Considerato in diritto”, par. 9.4.) rigetta la questione sollevata sul punto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, per violazione del principio di ragionevolezza (“sia in quanto sarebbe illogico affidare una funzione attratta in sussidiarietà ad autorità periferiche, sia in quanto la richiesta di giudizio di coerenza tra PRP e strumenti urbanistici avrebbe senso per il comune ma non per la regione, di cui in tal modo sarebbero totalmente compromesse le competenze in materia portuale”) con l’argomento, decisamente poco convincente, secondo cui “l’affidamento da parte dello Stato delle competenze pianificatorie dei porti nazionali e internazionali alle Autorità di sistema portuale risponde alla logica del decentramento. Queste sono «enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale» (così sentenza n. 208 del 2020), appositamente istituiti dalla legge quadro per l’esercizio di plurime funzioni sul sistema e sui porti in esso ricompresi: non possono pertanto essere qualificate “autorità periferiche””.

¹⁰⁸ F. KARRER, (senza titolo), cit., 3. Come è stato opportunamente rilevato (J. RICCARDI, cit., 5), a tale impostazione è sottesa la convinzione che le Autorità di sistema portuale siano qualificabili come enti pubblici non economici, titolari di funzioni di regolazione finalistica (l’incremento dei traffici negli scali gestiti) e condizionale (cioè quella della concorrenza tra le imprese operanti sui mercati delle operazioni e dei servizi portuali). Tale convinzione (confortata dal disposto dell’art. 6, c. 5, l. n. 84/1994, come modificato dal d.lgs. n. 169/2016), dominante nella dottrina e nella giurisprudenza italiana, è stata reiteratamente disattesa dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia Ue: per una più approfondita analisi del problema e per ampi riferimenti bibliografici e giurisprudenziali v. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit. 287 ss. e ID., *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani*, cit., *passim*. La

Il legislatore (e, con lui, la Corte costituzionale) ha insomma ritenuto che a una pianificazione generale dei trasporti centralizzata possa supplire il sinecismo pianificatorio delle Autorità di sistema portuale, il cui territorio è peraltro ormai proiettato a ricevere una conformazione non tanto tramite il DPSS (diretto destinatario delle previsioni del PGTL, per quanto quest'ultimo possa oggi valere), quanto piuttosto mediante i singoli PRP, ai quali sono ora rimesse le principali decisioni di carattere infrastrutturale (*supra*, § 3.1.).

Sembra, pertanto, che possa dirsi conclusa (prima ancora di aver trovato concreta applicazione) l'ultima ambiziosa stagione della pianificazione del sistema portuale nazionale. La visione unitaria delle esigenze e delle prospettive di sviluppo di questo sistema resta al momento affidata a un piano ormai datato (il vecchio PGTL del 2001¹⁰⁹) o a documenti qualificabili come 'non-piani' (il PSNPL, le Linee Guida per la pianificazione dei sistemi portuali, lo stesso PNRR): i quali, lungi dall'essere articolati in prescrizioni vincolanti e in disposizioni di dettaglio, contengono spesso fascinose analisi di contesto e generali (o

questione stata da ultimo oggetto della sentenza del Tribunale dell'Unione europea 20 dicembre 2023, causa T-166/21 (Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale e Assoporti c. Commissione), che ha confermato la qualificazione imprenditoriale delle attività di "concessione di accesso ai porti" e di "aggiudicazione di concessioni di aree demaniali e di banchine", ritenendo tuttavia non sufficientemente provata la riferibilità della medesima qualificazione al "rilascio di autorizzazioni per le operazioni portuali" e accogliendo limitatamente a tale aspetto, pertanto, la domanda di annullamento della decisione della Commissione.

¹⁰⁹ È singolare che, stando alla descrizione delle difese delle parti contenuta nella motivazione di C. cost. n. 6/2023 cit., il Presidente del Consiglio dei Ministri non sembri aver fatto menzione, per giustificare l'intervento in sussidiarietà del legislatore statale, né della disciplina di cui agli artt. 200 ss. del codice dei contratti pubblici, né del PGTL del 2001: la sentenza ("Ritenuto in fatto", par. 2.1.) afferma che la difesa erariale "evidenzia essere il porto parte di un sistema integrato di trasporto con funzione strategica per la logistica e lo sviluppo commerciale del Paese e per l'incattivazione delle relazioni internazionali: ciò è testimoniato dal *piano generale dei trasporti approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986*, dal più recente piano generale strategico della portualità e della logistica approvato con d.P.C.m. 26 agosto 2015, dalla possibilità attribuita alla Autorità portuale di costituire sistemi logistici per infrastrutture di collegamento tra porti e aree retro-portuali, nonché dalla trasformazione delle vecchie Autorità portuali in Autorità di sistema portuale per la razionalizzazione della governance dei porti e delle attività portuali".

talvolta generiche) illustrazioni di strategie, ma non “scelte precise né tantomeno previsioni di dotazioni”, né, quindi, un concreto riparto delle funzioni e “delle risorse attribuibili ad ogni singolo scalo”¹¹⁰.

4. *Brevi conclusioni*

Dall’analisi svolta è agevole dedurre le difficoltà che può incontrare la pianificazione dello spazio marittimo, in Italia, con riferimento al settore portuale.

Una sommaria ricognizione dei contenuti dei Piani di gestione dello spazio marittimo ad oggi elaborati rivela, ovviamente, solo una (piuttosto implicita e remissiva) presa d’atto sull’assenza di strumenti di pianificazione portuale in moltissimi tra i porti che hanno formato oggetto di analisi preliminare (Fase 1); i piani portuali che avrebbero dovuto essere “inclusi” e “armonizzati” con i Piani di gestione (art. art. 5, c. 3, d.lgs. n. 201/2016) sono peraltro costituiti, per la gran parte, da PRP di ‘vecchissima generazione’, anteriori cioè non solo all’entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, ma alla stessa legge n. 84/1994, e sono dunque inidonei a definire una funzione strategica univoca e attuale.

Sono addirittura, per la gran parte, Piani operativi triennali delle AdSP – non strumenti di pianificazione del territorio portuale – quelli elencati, con riferimento al settore marittimo-portuale, tra i “principali documenti di indirizzo considerati nella individuazione degli obiettivi strategici” (All. 1 del Cap. 5, relativo alla Fase 3 di ciascuno dei tre Piani di gestione dello spazio marittimo).

Va da sé che, se nella “Analisi di interazione fra usi e impatti sulle componenti ambientali” (Fase 2) si è rilevata la necessità di considerare la matrice portuale – tanto sul piano statico (nella misura in cui essa rappresenta la componente costiera maggiormente interessata dalla realizzazione di opere infrastrutturali), quanto su quello dinamico (cioè come polo di attrazione dei traffici marittimi) – in sede di definizione degli obiettivi strategici (Fase 3) i tre Piani di gestione si sono poi limitati a enunciare, con riferimento specifico al settore “Trasporto marittimo e portualità”, una serie di aspirazioni soltanto generiche, ri-

¹¹⁰ In questi termini F. KARRER, *op. ult. cit.*.

levando che, alla loro realizzazione, la pianificazione dello spazio marittimo potrà contribuire soltanto promuovendo “il dialogo e il confronto tra i vari livelli di pianificazione vigenti”.

Tali problematici aspetti potrebbero certo essere considerati come il prodotto di un’ormai abrogata disciplina, la quale – mirando a perseguire troppo ambiziosi obiettivi di razionalità per ciascun sistema-porto, per i sistemi portuali e per il sistema portuale nazionale – subordinava irragionevolmente l’adozione dei piani regolatori portuali a una visione concorde, troppo difficilmente raggiungibile, tra gli attori istituzionali interessati.

E potrebbe, conseguentemente, confidarsi che le cose siano destinate a mutare nel prossimo futuro, quando le drastiche soluzioni escogitate dal recente Decreto infrastrutture 2021 e dal nuovissimo Codice dei contratti pubblici, entrando a regime, produrranno i loro frutti.

Mi sembra però che se, sul piano procedimentale, il nuovo quadro normativo consentirà verosimilmente di conseguire risultati concreti, il rischio – di carattere sostanziale – associato a tale opportunità sia estremamente elevato.

La semplificazione delle procedure necessarie per l’adozione e l’approvazione dei Documenti di programmazione strategica di sistema e dei Piani regolatori portuali, come si è tentato di illustrare, è infatti funzionale al riconoscimento di un ruolo primario all’interesse connesso allo sviluppo infrastrutturale di ciascuna AdSP.

Questo interesse, tuttavia, non equivale affatto – contrariamente a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale nella citata sent. n. 6/2023 – all’interesse generale allo “sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale”: se quest’ultimo costituisce indubbiamente uno “specifico interesse pubblico”¹¹¹, il suo affidamento alla (punti-forme) cura di ciascuna AdSP e alla sua esclusiva potestà pianificatoria è una soluzione che ignora come esso possa essere tanto soddisfatto, quanto ostacolato dalla spontanea e atomistica valutazione di ciascun ente gestore¹¹².

¹¹¹ C. cost. n. 6/2023 cit., “Considerato in diritto”, par. 9.1.

¹¹² In argomento, S. BOLOGNA, *Le multinazionali del mare, Letture sul sistema marittimo-portuale*, Milano 2010, 130, 255 ss. e 273 ss.; ID., *Il crack che viene dal mare*, in *Altrionovecento*, 21/2012, ora in ID., *Banche e Crisi. Dal petrolio al container*, Roma

I Piani di gestione dello spazio marittimo, in altri termini, potranno forse, nel prossimo futuro, fondare le proprie analisi e strategie su documenti che definiscono in modo formale e oggettivo (al netto delle ‘fughe’ dal piano regolatore portuale, che pure la legislazione vigente consente¹¹³) l’assetto – attuale e prospettico – di ciascun porto ricadente nell’Area marittima di propria competenza. Tali documenti (DPSS o PRP), tuttavia, ben potranno limitarsi a contenere scelte assunte da ciascuna AdSP nell’ottica della propria, unilaterale strategia commerciale ed esprimere valutazioni parziali che, non connesse sistematicamente a quelle delle altre Autorità si sistema, renderanno arduo perseguire in modo razionale, in sede di pianificazione dello spazio marittimo, il “fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime” assicurando “la protezione dell’ambiente marino e costiero” (art. 1 d.lgs. n. 201/2016).

2013, 131 ss., 149 ss. e segn. 175 ss.; H. HARALAMBIDES, *Port management and institutional reform: 30 years of “Theory and Practice”*, in E. FORTE (Ed.), *Economics and Logistics in Short and Deep Sea Market*, Milano 2013, 167 s; T. NOTTEBOOM - C. DUCRUET - P. DE LANGEN, *Revisiting Inter-Port Relationships under the New Economic Geography Research Framework*, in IID., *Ports in proximity: competition and coordination among adjacent seaports*, Farnham 2009, 20 s.

¹¹³ *Supra*, §3.1.

IL RUOLO DELLE REGIONI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE DELL'ACQUACOLTURA*

di *Andrea Forgione, Lucia Tudini*¹

SOMMARIO: Introduzione. – 1. L'acquacoltura a livello globale e comunitario. – 2. Il settore ittico nazionale. – 3. Il quadro di riferimento istituzionale. – 4. La normativa di riferimento. – 5. La regolamentazione regionale in materia di concessioni. – 6. Il concetto di Zone idonee per l'acquacoltura. – 7. Le AZA nel contesto globale. – 8. Framework di implementazione e finanziamento. – 9. Lo stato di implementazione delle AZA a livello regionale – 10. Conclusioni. – Riconoscimenti.

Introduzione

Il ruolo delle regioni nella gestione degli allevamenti in mare si è ampliato, in considerazione degli atti adottati in relazione alle competenze acquisite in materia di concessioni demaniali per gli impianti ad uso acquacoltura e alla individuazione delle aree idonee per l'acquacoltura nell'ambito della pianificazione spaziale marittima. La certezza del diritto in relazione sia alle concessioni che alle aree da destinare agli allevamenti costituisce un elemento cruciale per lo svolgimento dell'attività e per la programmazione degli investimenti e l'accesso ai contributi pubblici destinati al settore.

Di seguito si illustrano le modalità con le quali le Regioni si inseriscono in questi due ambiti (concessioni demaniali e determinazione delle aree vocate), mettendo in risalto la pluralità dei modelli adottati e lo stato di avanzamento dei diversi iter seguiti.

L'importanza dell'intervento regionale assume particolare rilievo se si considera che l'acquacoltura a differenza dell'attività di cattura risulta essere un settore in crescita e che, quindi, l'eliminazione degli

* L'articolo è frutto del lavoro comune degli autori. Tuttavia, i par. 1, 2, 3 e 4 sono stati redatti da L. TUDINI e i parr. 5, 6 4, 8 e 9 da A. FORGIONE.

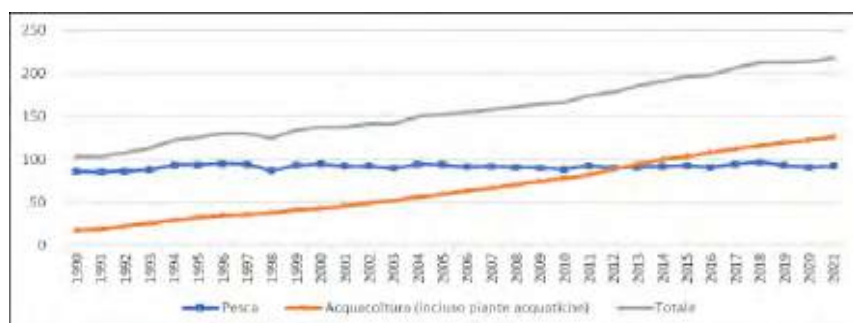
¹ Ricercatori del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia.

ostacoli che ne possono limitare lo sviluppo richiede una particolare attenzione da parte delle regioni in coordinamento con l'amministrazione statale e nell'ambito, ovviamente, di quanto previsto a livello comunitario.

1. *L'acquacoltura a livello globale e comunitario*

L'acquacoltura è uno dei settori di produzione alimentare in più rapida crescita al mondo ed è un contributore sempre più importante per l'approvvigionamento alimentare globale e lo sviluppo economico. I dati FAO mostrano che negli ultimi tre decenni la produzione dell'attività di pesca mondiale ha oscillato tra gli 84 e i 97 milioni di tonnellate all'anno, mentre la produzione globale dell'acquacoltura è in costante aumento e nel 2021 ha raggiunto i 126 milioni di tonnellate, di cui 35 costituiti da piante acquatiche (Figure 1 e 2)².

Figura 1:
Produzione mondiale pesca e acquacoltura – incluso piante acquatiche,
1990-2021 (milioni di tonnellate)



Fonte: nostre elaborazioni su dati FishStatJ

² FAO, Fishery and Aquaculture Statistics. Global aquaculture production 1950-2021 (FishStatJ). In: FAO Fisheries and Aquaculture Division [online]. Rome. Updated 2023. www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstatj/en.

Figura 2:
Produzione mondiale pesca e acquacoltura – escluso piante acquatiche, 1990-2021 (milioni di tonnellate)



Fonte: nostre elaborazioni su dati FishStatJ

La quota dell'acquacoltura (escluse le piante acquatiche) sull'offerta ittica è passata dal 13% del 1990 (13 milioni di tonnellate) a poco meno del 50% del 2021 (91 milioni di tonnellate). Tale crescita è guidata principalmente dai paesi asiatici che, con 80,3 milioni di tonnellate, contribuiscono per l'88% alla produzione dell'acquacoltura (escluse le piante acquatiche), in particolare dalla Cina che costituisce il principale produttore mondiale. Tra gli altri paesi leader del settore si annoverano l'India, l'Indonesia, il Vietnam, il Bangladesh, la Norvegia, l'Egitto e il Cile.

La produzione proveniente dall'acquacoltura è composta per il 72% da pesci, molluschi e crostacei (90,8 milioni di tonnellate nel 2021) e per il 28% da piante acquatiche (35,2 milioni di tonnellate nel 2021), oltre ad una quota residuale di altri animali acquatici.

Le pratiche di acquacoltura sono utilizzate in tre tipi di ambiente: acqua dolce, salmastra e marina. Dagli allevamenti marini e da quelli di acqua dolce derivano rispettivamente il 46,4% e il 44,7% del totale, mentre da quelli salmastri il restante 8,9%.

Nel 2021, il valore globale della produzione dell'acquacoltura ha raggiunto i 296 miliardi di dollari, di cui l'85% prodotti in Asia. Al netto della produzione di piante acquatiche il valore degli allevamenti ammonta a 259 miliardi di dollari.

Con riferimento alle sole produzioni ittiche l'UE costituisce l'1,3%

(1.150.623 tonnellate nel 2021) e l'1,9% in valore (5 miliardi di dollari nel 2021). L'Italia si posiziona al 32° posto per le quantità e al 34° per il valore.

In base alle previsioni OECD-FAO³, la produzione ittica globale (pesca e acquacoltura) dovrebbe crescere da 179 Mt (media 2019-21) a 203 Mt entro il 2031, con un incremento del 14% (+1,2% all'anno), ma con un aumento nel periodo di proiezione (25 Mt) inferiore (33 Mt) rispetto al decennio precedente (2011-2021). La variazione della produzione ittica è determinata principalmente dalla crescita dell'acquacoltura, che dovrebbe crescere di 20 Mt (+23%) all'1,9% annuo raggiungendo i 108 Mt entro il 2031. Nonostante la crescita continua, la produzione dell'acquacoltura presenta un significativo rallentamento rispetto al decennio precedente, quando è cresciuta di 30 milioni di tonnellate (+56%) al 3,8% annuo. Si prevede che la produzione dell'acquacoltura supererà la produzione della pesca nel 2023 e rappresenterà il 53% di tutta la produzione ittica entro il 2031.

2. Il settore ittico nazionale

Il contributo del comparto pesca e acquacoltura nazionale incide in misura trascurabile sul settore primario sia in termini di valore aggiunto (1,9% nel 2021) che di occupati (2% nel 2020). L'importanza del comparto, però, è di gran lunga superiore a quella del suo apporto economico, in quanto costituisce la base occupazionale e di reddito di una parte rilevante delle popolazioni rivierasche e di alcune aree in cui si concentra la maggior parte delle attività.

Pesca e acquacoltura hanno in comune l'offerta di prodotti ittici, ma presentano traiettorie di sviluppo molto diverse, con evidenti ricadute occupazionali: la flotta peschereccia italiana è in contrazione, a seguito della politica comunitaria tendente alla progressiva riduzione dello sforzo di pesca, mentre gli allevamenti di acquacoltura costituiscono un modello in espansione e l'Italia si conferma fra i leader euro-

³ OECD-FAO, *Agricultural Outlook 2022-2031*, OECD Publishing, Paris, 2022 <https://doi.org/10.1787/f1b0b29c-en>.

pei per la produzione di trote e specie marine pregiate, oltre a mitili e vongole veraci.

La pesca marittima nazionale è una pesca multiattrezzo e multispecie, con una flotta molto eterogenea e ampiamente dispersa lungo la costa. Nel 2021 la flotta è composta da 11.864 pescherecci con un tonnellaggio di stazza lorda di 138.579 GT e una potenza motore di 914.017 kW⁴. La pesca artigianale rappresenta il segmento più importante in termini numerici, con 8.429 unità pari al 71% del totale; il peso del segmento si riduce notevolmente in termini dimensionali, attestandosi al 14,8% del tonnellaggio e al 29,9% della potenza motore. Con 2.088 unità (17,6% del totale), la flotta operante con attrezzi da traino è la seconda in termini di numerosità e la prima in termini dimensionali, con il 62,1% del tonnellaggio e il 47,7% della potenza motore. La produzione totale nel 2021 è stata di circa 136.380 tonnellate, per un valore di oltre 736 milioni di euro. La politica dell'Unione europea ha portato a una significativa riduzione della capacità della flotta italiana negli ultimi anni, con conseguente diminuzione delle catture e il sensibile aumento del disavanzo della bilancia commerciale.

Nel 2021, secondo i dati dell'Associazione piscicoltori italiani (API), i quantitativi della piscicoltura nazionale ammontano a 62.150 tonnellate per un valore di oltre 299 milioni di euro. La piscicoltura in Italia comprende l'allevamento di diverse specie, ma la quasi totalità della produzione nazionale si concentra su alcune di esse: la trota per le acque dolci e la spigola e l'orata per le acque marine e salmastre. Il primato spetta all'allevamento della trota, che con 37.000 tonnellate ha superato il valore di 115 milioni di euro, seguita dall'orata e dalla spigola, con più di 17.000 tonnellate, pari a circa 142 milioni di euro. Da segnalare che la produzione di avannotti, di spigole e orate è ulteriormente aumentata con un valore di oltre 31 milioni di euro e che la produzione di uova embrionate di trota iridea e di altri salmonidi presenta un valore complessivo di circa 3,7 milioni di euro. In crescita risulta la produzione di caviale con 55 tonnellate e quella di uova di tro-

⁴ Le produzioni ittiche (a cura di L. TUDINI), *Annuario dell'agricoltura italiana* 2021, CREA 2022, Volume LXXV, pp. 315-329, ISBN: 978-88-3385-233-1, <https://www.crea.gov.it/web/politiche-e-bioeconomia/-/annuario-dell-agricoltura-italiana>.

ta per consumo umano con 25 tonnellate. I dati del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF, Reg. (CE) n. 762/2008), sulla molluschicoltura riferiti al 2021 mostrano una produzione di 85.300 tonnellate: la composizione della produzione è costituita per il 73% da mitili e per il 27% da vongole, mentre la produzione di ostriche con circa 300 tonnellate risulta ancora marginale seppure in lieve crescita.

3. Il quadro di riferimento istituzionale

La gestione del sistema pesca e acquacoltura risulta articolata e coordinata a livello internazionale (ad esempio, il Codice di Condotta per la Pesca Responsabile, la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo GFCM, la Commissione Pesca COFI) comunitario (prevalentemente la Politica Comune della Pesca CFP), nazionale (oltre alla normativa di settore, si ricorda il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura), regionale e locale.

La produzione dell'acquacoltura nell'Unione europea rimane relativamente statica in termini di quantità prodotte, ma si riduce il peso rispetto alla crescita degli allevamenti a livello mondiale e tale peso si ridurrà ulteriormente nei prossimi anni in considerazione delle previsioni OCSE. Nel tentativo di aumentare il potenziale produttivo dell'UE, la Commissione ha istituito nel 2016 il Consiglio consultivo per l'acquacoltura e ha pubblicato i seguenti documenti strategici e di orientamento: i primi Orientamenti strategici per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE per il periodo 2014-2020⁵ e i nuovi Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021-2030⁶.

Per consentire la piena realizzazione delle potenzialità dell'acquacoltura dell'UE, nel 2013 l'accento viene posto su quattro settori prioritari: procedure amministrative, pianificazione coordinata dello spazio, competitività e condizioni di parità per gli operatori. Viene, inoltre, introdotta una nuova *governance* per sostenere l'acquacoltura

⁵ COM(2013) 0229 final.

⁶ COM(2021) 236 final.

nell'UE basata sul metodo di coordinamento aperto, che tra l'altro prevede la redazione da parte degli Stati membri di un Piano strategico nazionale pluriennale per la promozione di un'acquacoltura sostenibile in collegamento con la programmazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Con gli orientamenti del 2021 sono individuati i settori in cui sono necessari ulteriori sforzi per garantire la sostenibilità, la competitività e la resilienza dell'acquacoltura dell'UE e sono proposte specifiche raccomandazioni e misure concrete che dovrebbero essere adottate dalla Commissione, dagli Stati membri e dal Consiglio consultivo per l'acquacoltura. Per quanto riguarda l'Accesso allo spazio e all'acqua, la Commissione rileva che una pianificazione coordinata dello spazio, che preveda il coinvolgimento precoce dei portatori di interessi, è fondamentale. Tale pianificazione dello spazio può garantire l'assegnazione di spazi e acqua tra attività diverse, preservando gli ecosistemi. Gli Stati membri dell'UE hanno già iniziato a integrare le attività di acquacoltura nei loro piani per lo spazio marittimo, in linea con la direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo (Direttiva 2014/89/UE). Tuttavia, molti di questi piani stanno soltanto per entrare in vigore e i loro risultati per l'acquacoltura non sono ancora rilevabili. Inoltre, sono necessari ulteriori progressi in altri aspetti della pianificazione dello spazio e dell'accesso all'acqua per le attività di acquacoltura.

La politica comunitaria si inserisce in un contesto nazionale in cui la mancanza di una legge specifica per l'acquacoltura che disciplini il settore si è rivelata un ostacolo al suo sviluppo. Tale legge avrebbe il potenziale per migliorare l'efficienza del settore e ridurre l'attuale frammentazione delle competenze tra i diversi soggetti pubblici. Se una tale legge dovesse entrare in vigore, potrebbe contribuire a rinnovare l'interesse nel settore e potrebbero essere previsti nuovi investimenti.

Il quadro della programmazione nazionale sulla pesca si è andato sviluppando a partire dagli anni '70 del secolo scorso, quando con la legge n. 41/1982 fu introdotto, per la prima volta, un meccanismo di governo del settore attraverso il Programma triennale della pesca marittima e dell'acquacoltura che ne individua obiettivi e strumenti. Con il Decreto ministeriale del 24 dicembre 2021 è stato adottato il Pro-

gramma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2022-2024. Nel bilancio di previsione 2022-2024 sono destinati al Programma 16 milioni di euro, di cui 10 per il 2022 e 3 per ciascuno degli anni successivi. Le risorse sono finalizzate principalmente a: sostenere le spese a favore delle Associazioni di categoria e organismi specializzati per la realizzazione di programmi di sviluppo del settore della pesca e, in particolare, nel campo della formazione, informazione e qualificazione professionale (5,6 milioni di euro nel 2022); contribuire alla ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima (2,3 milioni di euro nel 2022); sostenere le spese connesse alla promozione dell'associazionismo sindacale e al finanziamento di opportunità occupazionali (1,8 milioni di euro nel 2022).

Il processo di elaborazione delle politiche nazionali e regionali per la gestione delle risorse ittiche, ha attraversato negli ultimi anni una fase di "assestamento". Con la riforma del titolo V della Costituzione le competenze in materia di pesca sono state trasferite alle Regioni ma restano rilevanti i compiti di indirizzo a livello nazionale, date le strette relazioni tra pesca e acquacoltura in materia ambientale e di mercato. L'introduzione volontaria ed involontaria di specie alloctone, la diffusione di malattie, gli effetti sugli ecosistemi, la conservazione delle risorse, la biodiversità, l'igiene e la sicurezza degli alimenti, e gli effetti regolatori sul mercato della domanda e dell'offerta ittica dei prodotti di acquacoltura, sono tutti temi che richiedono armonizzazioni tra le politiche europee, quelle nazionali e quelle regionali. Il quadro normativo in relazione alle competenze nel settore pesca e acquacoltura risulta largamente pacifico su molte delle materie che caratterizzano l'attività del settore ittico e dell'acquacoltura.

Nei successivi paragrafi viene approfondito il quadro normativo riferito allo stato di avanzamento della regolamentazione a livello regionale relativa a due tematiche di rilievo per lo sviluppo dell'acquacoltura: la gestione amministrativa delle concessioni demaniali marittime e l'individuazione delle aree idonee (Allocated Zones for Aquaculture - AZA).

4. *La normativa di riferimento*

Le concessioni di specchi acquei demaniali a fini produttivi rappresentano un aspetto fondamentale della normativa relativa all'attività di acquacoltura marina. In quest'ambito, la gestione amministrativa delle concessioni solleva diverse questioni di rilevanza centrale, tra cui la disponibilità delle aree, i criteri per il rilascio, la durata e il costo della concessione, nonché la possibilità di rinnovarla alla scadenza. Questi sono elementi cruciali nelle decisioni aziendali degli operatori che, in presenza di condizioni sfavorevoli, potrebbero essere in difficoltà ad entrare nel mercato o pianificare investimenti a medio o lungo termine. Questa dinamica è rilevante per tutte le principali produzioni nazionali da allevamenti in mare.

Il regime concessorio nazionale è da considerarsi di tipo “misto” in quanto alla sua implementazione convergono sia l'entità statale che le Regioni. Sebbene, infatti, il possesso dei beni del demanio marittimo rimanga saldamente in capo allo Stato (così come la responsabilità esclusiva rispetto al sistema tributario), l'art. 105 del D.Lgs. n. 112/1998 ha delegato alle Regioni le funzioni di rilascio delle concessioni marittime per finalità diverse dall'approvvigionamento di fonti di energia. Questa delega è stata in seguito confermata dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Successivamente, tramite leggi regionali, alcune Regioni (Toscana, Liguria, Lazio e Campania) hanno deciso di esercitare una loro facoltà e delegare queste funzioni alle Amministrazioni Comunali, contribuendo così a formare un quadro normativo notevolmente frammentato. Inoltre, la delega ai Comuni è sovente avversata dai produttori in quanto li costringe a interagire con un'istituzione talvolta non dotata di strutture adeguate ai compiti.

A complicare ulteriormente la materia è poi intervenuto il DL n. 83/2012 (art. 59, comma 11), il quale attribuisce al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) il rilascio di autorizzazioni e concessioni per gli impianti di acquacoltura situati ad oltre un chilometro dalla costa.

La questione dei “*super-canoni*”, così definita in ambito giornalistico, ha contribuito negli ultimi due decenni in maniera decisa all'incertezza normativa che avvolge il tema concessorio. Questa vi-

ceda ha avuto origine con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 154/2004, il quale ha comportato l'abrogazione della norma contenuta all'interno della legge n. 41/1982 che permetteva l'estensione alle imprese non cooperative dell'applicazione del *canone ricognitorio* (un regime di trattamento economico simbolico ed estremamente agevolato, previsto dal regio decreto n. 1604/1931). Il vuoto normativo così originato ha dunque determinato un'improvvisa situazione di sostanziale disparità di trattamento tra società cooperative/consortili (a cui si applicava al 2022 la tariffa di 0,00448 euro/m²) e le altre imprese operanti nel settore (mediamente 1,8 euro/m²)⁷, a fronte dello svolgimento della medesima attività.

Di conseguenza, il D.Lgs. n. 154/2004 ha costretto le imprese non cooperative a modificare la loro forma giuridica per evitare un repentino aumento esponenziale dei costi associati al mantenimento delle concessioni.

Negli anni successivi alcune Regioni hanno cercato di contrastare i "super-canoni" tramite provvedimenti regionali (Friuli-Venezia Giulia tramite LR n. 22/2010, Marche tramite LR n. 16/2015, Puglia tramite LR n. 43/2017 e Sardegna tramite LR n. 9/2018). Tuttavia, questi interventi si basano su tecnicismi e non forniscono una soluzione definitiva o almeno sufficiente al problema. Prendendo ad esempio in esame il caso della Regione Marche, la normativa è in grado di tutelare solo le concessioni esistenti soggette a rinnovo, ma non si applica ai nuovi rilasci.

L'unica soluzione definitiva e territorialmente omogenea sarebbe l'adozione di un provvedimento a livello nazionale, che imponga una riduzione del canone per entrambe le casistiche (società cooperative/consortili e altre imprese operanti nel settore), entro un livello tale che non colpisca la profittabilità degli allevamenti in mare. Un intervento normativo organico e definitivo è una priorità di prim'ordine per il settore e dovrebbe essere implementato prima che si verifichino sollecitazioni esterne. La situazione è, infatti, già stata oggetto di attenzione per i suoi effetti distorsivi sia da parte dell'Autorità Garante del-

⁷ Come da Decreto interministeriale del 19/07/1989 (Ministero della Marina Mercantile di concerto con Ministero delle Finanze), "Nuovi criteri per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime".

la Concorrenza e del Mercato, che ha definito la questione come “*idonea a determinare distorsioni concorrenziali, non giustificate da esigenze generali e comunque non proporzionate*”⁸, sia da parte della Commissione Europea, che potrebbe avviare una procedura d'infrazione.

5. *La regolamentazione regionale in materia di concessioni*

L'attuale impianto normativo crea le condizioni affinché ciascuna Amministrazione titolare (Regioni o, laddove indicati, Comuni) applichi criteri differenti nella gestione del regime concessorio. Presumibilmente, il legislatore aveva l'intenzione di garantire la tutela delle diverse realtà regionali e delle varie esigenze territoriali del settore introducendo flessibilità normativa. Tuttavia, nella pratica, questa situazione ha condotto alla creazione di disparità nella propensione degli operatori del settore ad investire e, di conseguenza, ha generato una significativa distorsione della concorrenza interna nazionale.

Di seguito si riporta una panoramica dei principali provvedimenti emanati in alcune Regioni per regolamentare la materia delle concessioni.

In Veneto esiste una netta distinzione fra le attività acquicole svolte nelle aree lagunari e quelle condotte nelle acque marittime esterne. L'unicum di questa situazione è dato dal rilevante peso (sia in termini di estensione che di capacità produttiva) delle acque interne in questa Regione, per le quali è stata recentemente approvata la Carta Ittica Regionale. Per quanto riguarda le acque marittime, la materia è stata disciplinata attraverso atti della Giunta Regionale. In particolare, la DGR n. 454/2002 ha affidato all'Unità Periferica del Genio Civile i compiti di ricezione delle istanze concessorie, istruttoria tecnico-amministrativa e adozione dei provvedimenti di concessione e applicazione dei canoni concessori. La DGR n. 2948/2007 (integrata dalla n. 1754/2008 e dalla n. 412/2009) ha introdotto l'obbligatorietà per le nuove concessioni di essere situate ad oltre tre miglia nautiche dalla costa, e ne ha sottoposto il rilascio al parere positivo vincolante delle

⁸ Delibera AGCM as1558, 18 gennaio 2019, “Disciplina dei canoni concessori demaniali marittimi per le attività di pesca e acquacoltura”.

Commissioni Consultive Locali. Negli anni successivi, la Regione è intervenuta per prorogare la durata delle concessioni marittime esistenti: la DGR n. 225/2014 ha posticipato la scadenza delle concessioni ad uso acquacoltura a dicembre 2020 (poi prorogate in ragione dell'emergenza COVID fino al 29 giugno 2022); la DGR n. 756/2022 è, invece, intervenuta per posticipare ulteriormente la scadenza fino a sei mesi dopo l'adozione delle AZA, ponendo in ogni caso come data limite il 31 dicembre 2023. Nel febbraio 2022 è stato pubblicato sul BURV l'avviso pubblico per l'affidamento di specifici servizi, tra cui l'allocazione degli spazi per l'attività di acquacoltura in mare. Inoltre, la Regione ha organizzato nel luglio 2022 un evento denominato "Stati generali della pesca", coinvolgendo gli stakeholder nella definizione del futuro assetto dell'acquacoltura regionale.

In Friuli-Venezia Giulia, le concessioni a fini di acquacoltura sono disciplinate dalla LR n. 31/2005 e dal collegato regolamento di cui al D.P.Reg. n. 20/2017. Il procedimento di rilascio o variazione concessioni è seguito dal Servizio regionale, previa presentazione della richiesta alla Direzione centrale risorse agricole, forestali e ittiche, che le attribuisce nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza. Una volta rilasciata la concessione, i canoni sono quantificati sulla base della normativa vigente adeguata all'indice ISTAT. È, inoltre, previsto il versamento di una congrua cauzione da costituirsi mediante versamento tramite bollettino di almeno due mensilità di canone, polizza fideiussoria o fideiussione bancaria. La durata delle concessioni, fermo restandone la commisurazione al piano aziendale se superiori a 4 anni, è suddivisa in tre fasce: fino a 8 anni se il progetto non comporta opere di difficile rimozione; fino a 15 anni se le comporta o se le concessioni hanno ad oggetto attività di ripopolamento o ricerca scientifica; fino a 30 anni nel caso comportino investimenti in opere di difficile rimozione di importo superiore a 100.000 euro.

La Regione Liguria ha attribuito, tramite l'art. 10 della LR n. 13/1999, la competenza di rilascio e rinnovo delle concessioni alle Amministrazioni comunali. L'art. 5 della stessa legge sancisce, altresì, che siano gli stessi Comuni a identificare e delimitare le aree destinate ad allevamento e raccolta dei molluschi.

In Emilia-Romagna, la DGR n. 2360/2019 attribuisce al Servizio regionale "Attività faunistico-venatorie e pesca" la competenza per i

provvedimenti di rilascio, rinnovo, modifica, proroga, sospensione, revoca o decadenza delle concessioni demaniali marittime. Ai sensi della LR n. 9/2002, in materia di concessioni a uso pesca e acquacoltura la Regione è tenuta ad agire in accordo con le Amministrazioni comunali e gli altri Enti interessati. La LR n. 25/2015 è, inoltre, intervenuta per attribuire al Servizio regionale la facoltà di autorizzazione di impianti di maricoltura distanti più di 1 chilometro dalla costa.

In Toscana, conformemente alla LR n. 26/2018, le concessioni per le zone di mare destinate ad acquacoltura sono rilasciate dalle Amministrazioni comunali mediante una procedura di evidenza pubblica. Le concessioni hanno una durata massima di 15 anni, ma quella effettiva deve essere commisurata al piano economico finanziario di investimenti e ammortamenti presentato. Inoltre, l'attività di acquacoltura marittima è soggetta a presentazione di Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Nelle Marche, come previsto dalla LR n. 11/2004, è la Giunta regionale ad avere il compito di definire modalità, durata e criteri per il rilascio, gestione, decadenza e revoca delle concessioni, le quali sono rilasciate dal dirigente della struttura regionale competente in materia di pesca marittima. La struttura provvede a quantificare e riscuotere i canoni demaniali applicando la normativa statale di riferimento prevista dal DL n. 400/1993.

Nel Lazio, la LR n. 53/1998 annovera fra le funzioni dei Comuni il rilascio delle concessioni di beni del demanio marittimo per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, compresa l'acquacoltura. Al fine di contenere l'impatto ambientale dell'attività umana nei siti costieri riparati, la Regione è inoltre intervenuta tramite LR n. 4/2008 e disposizioni attuative contenute nel Regolamento regionale n. 13/2009, vietando il rilascio di concessioni demaniali per acquacoltura laddove ammontino a più del 3% della superficie del sito. Dove previsto dalla normativa vigente, le concessioni in queste aree sono rilasciate previa Valutazione di impatto ambientale (VIA).

In Abruzzo, le funzioni amministrative relative alle concessioni demaniali marittime ad uso acquacoltura sono svolte dal Servizio Pianificazione Territoriale e Paesaggio dell'Ufficio Demanio Marittimo.

In Campania, le concessioni marine a scopo acquacoltura sono regolate dalla LR n. 22/2014. L'iter amministrativo di rilascio prevede la

presentazione della domanda presso l'autorità comunale, completa del piano di investimento contenente i parametri tecnici e scientifici dell'impianto. L'Amministrazione effettua la VIA acquisendo il parere espresso e motivato dell'autorità competente in materia ambientale e rilascia la concessione per una durata commisurata al piano economico-finanziario degli investimenti presentato dal richiedente.

In Puglia, l'art. 14 della LR n. 43/2017 stabilisce l'applicazione della misura unitaria dei canoni delle concessioni fissate in attuazione del DL n. 400/1993 *indipendentemente dalla natura giuridica del concessionario*. In questa maniera viene superata la tematica dei canoni differenziati per cooperative ed imprese di persone/capitali. Lo stesso articolo indica che la gestione amministrativa delle concessioni spetta alla Regione o dal comune rivierasco, se delegato.

In Calabria, la LR n. 14/2021 (Misure urgenti in materia di concessioni per attività di acquacoltura) stabilisce che limitatamente agli anni 2021 e 2022 (in probabile previsione di un intervento organico o ulteriore proroga) per i concessionari di tutte le nature giuridiche sono applicate le misure unitarie previste a livello nazionale dall'art. 3 del DL n. 400/1993.

In Sicilia, l'iter di richiesta concessione di aree demaniali marittime e specchi acquei con finalità di maricoltura inizia con presentazione della relativa domanda online tramite il Portale Demanio Marittimo al Dipartimento Regionale dell'Ambiente. Ottenere in concessione un'area vocata alla maricoltura impone in ogni caso al richiedente l'ottemperamento di indagini sito-specifiche ed analisi ex-ante ed itinere riguardanti il carico ambientale.

In Sardegna, la LR n. 9/2012 permette l'ordinato avvio delle procedure di evidenza pubblica per il relativo affidamento delle concessioni del demanio regionale o mare territoriale a fini di pesca o acquacoltura. A tal fine, sancisce che le concessioni per acquacoltura in vigore al 29/12/2008 restano efficaci fino al 31 dicembre 2020. La normativa prevede, altresì, che, come rimborso per le spese connesse alla rimessa in pristino del sito in caso di inadempienza o per il soddisfacimento di eventuali crediti, è prevista una cauzione di 1.500/2.000 euro/ha per le concessioni di molluschicoltura, 4.000/6.000 euro/ha per itticoltura *inshore* e 8.000/12.000 euro/ha per itticoltura *offshore*.

Oltre al livello "emergenziale" di necessità di iniziativa giuridica di-

mostrato dalla vicenda super-canoni, bisogna altresì considerare che l'attuale incertezza normativa può porre seri ostacoli sia allo svolgimento dell'attività quotidiana che alla progettazione di investimenti e altri interventi di ammodernamento. Si noti a questo proposito che la possibilità di ottenere finanziamenti comunitari relativi a investimenti produttivi richiede una durata dei diritti di sfruttamento delle concessioni di almeno 5 anni. La garanzia di una prospettiva a medio e lungo raggio nella titolarità di concessioni è, dunque, un prerequisito fondamentale per la prosecuzione dell'attività acquicola e lo sviluppo del settore.

6. Il concetto di Zone Idonee per l'Acquacoltura

Per quanto riguarda la pianificazione e allo sviluppo sostenibile del comparto acquacoltura, uno degli elementi più significativi degli ultimi anni è l'attivazione a livello regionale del processo di identificazione delle Zone idonee per l'acquacoltura, conosciute anche come AZA.

Il concetto di AZA è stato introdotto dalla FAO-GFCM, che la definisce come “*area marina adeguata allo sviluppo di acquacoltura, dove l'acquacoltura ha la priorità rispetto ad altre attività e utilizzi dello spazio e delle risorse marine, e dove le interferenze con queste attività e utilizzi sono minimizzate o evitate*”⁹. La FAO-GFCM ha valutato l'implementazione di tale strumento come una priorità immediata per il Mar Mediterraneo.

Successivamente, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) le ha definite come “*aree identificate dall'autorità competente attraverso un processo di pianificazione strategica, consultazione e analisi spaziale (zonazione), effettuato a livello locale, regionale o nazionale, in cui vengono soddisfatti i criteri amministrativi, ambientali e socioeconomici che definiscono l'idoneità di tale area allo sviluppo dell'acquacoltura*”¹⁰.

⁹ FAO-GFCM, Toolkit on allocated zones for aquaculture, Benefits, implementation and management, 2019, <https://www.fao.org/gfcm/publications/studies-reviews/azatoolkit/en/>.

¹⁰ G. MARINO, T. PETOCHI, F. CARDIA, Assegnazione di Zone Marine per l'Acquacoltura (AZA). Guida Tecnica, Documenti Tecnici ISPRA, 2020.

Questo strumento sta acquisendo sempre maggiore centralità nelle strategie di sviluppo sostenibile del settore, all'interno del contesto della Crescita Blu e della Transizione Verde. È, infatti, considerato anche dagli operatori, come necessario per effettuare una programmazione efficace a medio/lungo termine della produzione, per la stipula di accordi e investimenti aziendali e per facilitare l'ingresso di nuovi operatori nel mercato. Inoltre, si ritiene che possa contribuire a superare la limitata disponibilità di nuove aree, che ha contribuito alla mancata crescita degli allevamenti marini negli ultimi decenni.

Da un punto di vista economico e ambientale, tramite l'identificazione delle AZA è possibile ottimizzare i differenti utilizzi degli spazi marittimi allocandoli in maniera coordinata. È possibile, infatti, massimizzare gli spazi disponibili garantendo una distribuzione equilibrata fra le attività e minimizzando il rischio di conflitti con altri utilizzi degli spazi marittimi come pesca, navigazione, produzione di energia da fonti rinnovabili, sfruttamento di giacimenti di petrolio e gas naturale e conservazione ambientale, facilitandone l'integrazione. Le AZA potrebbero fornire un quadro omogeneo (poiché basato su linee guida nazionali) entro cui agire per garantire equilibrio agli ecosistemi marittimi, evitando la comparsa di nuove aree produttive in zone già sovra-sfruttate (favorendo, dunque, la protezione della biodiversità), a rischio sanitario (sia per gli ecosistemi che per il consumo umano) o sottoposte a ulteriori vincoli, come nel caso dei parchi naturali.

Dal punto di vista amministrativo, la pianificazione territoriale può essere un forte fattore di semplificazione e chiarezza nella gestione delle concessioni. Queste sarebbero, infatti, richieste per aree di cui sono già state valutate a monte la disponibilità e l'adeguatezza ambientale e il loro rilascio sarebbe, quindi, notevolmente agevolato e velocizzato. Permetterebbero, inoltre, di rafforzare il coordinamento tra le diverse Amministrazioni coinvolte nel rilascio.

7. *Le AZA nel contesto globale*

Come brevemente anticipato, il concetto di AZA è stato teorizzato dalla GFCM, ponendosi in continuità d'azione con la *Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterra-*

neo (Barcellona, 1995) ed i suoi protocolli, in particolare il *Protocol on Integrated Coastal Zone Management* (ICZM).

La pianificazione territoriale della costa ed il conseguente miglioramento della *governance* dell'acquacoltura è, inoltre, un'azione che concorre al raggiungimento degli obiettivi posti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU. Si può infatti affermare che le AZA siano uno strumento in grado di impattare in maniera diretta l'Obiettivo 14 (*Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile*), ma anche, indirettamente tramite lo sviluppo di un paradigma sostenibile dell'acquacoltura in particolare per i paesi sottosviluppati o in via di sviluppo, Obiettivi complementari quali 2 *Sconfiggere la fame*, 3 *Salute e benessere*, 8 *Lavoro dignitoso e crescita economica*, 11 *Città e comunità sostenibili*.

Per valutare l'efficacia finale della pianificazione delle AZA, così come descritte da ISPRA e istituite dalle Regioni, è necessario tenere altresì in considerazione un ulteriore elemento di pianificazione marittima attualmente in fase di definizione, i Piani di Gestione dello Spazio Marittimo, strumento previsto dalla Direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la Pianificazione dello Spazio Marittimo (Maritime Spatial Planning MSP). L'Italia ha recepito la Direttiva tramite il D.Lgs. n. 201/2016 e per la sua attuazione ha costituito il Tavolo interministeriale di coordinamento per la pianificazione dello spazio marittimo (TIC, composto da rappresentanti di tutti i Ministeri interessati) ed il Comitato Tecnico, istituito presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica MASE e formato dai cinque Ministeri con competenze su temi legati agli usi del mare e delle coste e dalle quindici Regioni costiere.

In seguito all'esito positivo dei pareri espressi dagli enti coinvolti e previsti dall'iter, è stato approvato il DPCM del 01/12/2017, relativo alle *Linee Guida per la gestione dello Spazio marittimo*, formulate dal TIC e contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei Piani di gestione dello spazio marittimo. Ai fini della pianificazione, le Linee Guida hanno individuato tre aree marittime di riferimento: Mare Mediterraneo occidentale (Liguria, Toscana, Lazio, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna), Mar Adriatico (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia) e Mar Ionio-

Mar Mediterraneo centrale (Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia). Le aree sono state suddivise in sub-aree, coincidenti con le acque territoriali di ogni regione più alcune sub-aree esterne.

I Piani individuano la distribuzione spaziale di numerose attività, quali: acquacoltura, pesca, impianti e infrastrutture per l'estrazione di risorse energetiche, trasporto marittimo e flussi di traffico, addestramento militare, conservazione natura e zone protette, estrazione materie prime, ricerca scientifica, cavi e condutture sottomarine, turismo, patrimonio culturale sottomarino.

Vi è, dunque, una differenza sostanziale con gli strumenti a disposizione delle regioni nell'ambito delle AZA (che verranno dettagliati di seguito): l'obiettivo della pianificazione. Le AZA regionali, infatti, sono uno strumento che nasce per agevolare il settore acquicolo, rendendone possibile la pianificazione e votate allo sviluppo settoriale, purché sostenibile, garantendo, da un lato, la presenza di spazi adatti a nuove concessioni e, dall'altro, un quadro normativo stabile e di conseguenza poter affrontare spese e investimenti a medio lungo termine. I Piani nascono, invece, come elemento di mediazione fra i possibili differenti utilizzi, finalizzato a ridurre o eliminare i conflitti e garantire un utilizzo equilibrato delle aree marittime. In base a quanto riportano nelle *Linee guida*, presuppongono il concetto di *Sistema mare* come "organico governo delle istanze e delle esigenze delle molteplici attività umane".

Un aspetto che richiede ulteriori approfondimenti in merito all'attuazione e all'efficacia degli strumenti regionali AZA è l'integrazione e l'interazione con i Piani di Gestione, previsti da una fonte normativa superiore e, quindi, da considerarsi come sovraordinati. Eventuali divergenze fra queste due forme di pianificazione richiederebbero di tenere in considerazione che i Piani sono nei fatti uno strumento di *raffigurazione* degli usi esistenti, uno spaccato di realtà volto a cristallizzare gli utilizzi attuali, mentre gli strumenti AZA possono identificare nuove aree in base a criteri scientifici.

In questo senso, le Regioni possono sviluppare un proprio strumento AZA con la finalità di incidere sui Piani di gestione e sulle loro revisioni. Nelle *Linee Guida per la gestione dello spazio marittimo* è contenuto l'elenco dei Piani e Programmi che il redattore dei *Piani di gestione dello spazio marittimo* deve necessariamente considerare "da

integrare caso per caso in funzione del piano di gestione e degli esiti delle consultazioni". Fra questi sono inclusi gli strumenti AZA, parificati ad altre situazioni simili, come i piani paesaggistici, portuali, regolatori o di sviluppo rurale.

I documenti dei Piani di Gestione esplicitano alcune possibili forme di interazione fra i Piani AZA e la revisione dei PDG, utili per comprendere parte della loro relazione. Nel caso, infatti, che si voglia ad esempio istituire una nuova AZA in un'area considerata dai PDG come prioritariamente già dedicata a quell'attività, non è necessaria alcuna revisione ed è sufficiente la comunicazione al Comitato Tecnico di adozione dell'atto. L'istituzione di una AZA in un'area in cui tale utilizzo è consentito ma non prioritario (quindi pur sempre in un contesto di complessiva coerenza con il Piano) può essere adottata richiedendo invece una valutazione da parte del CT, ai fini della presa d'atto e dell'aggiornamento dei contenuti descrittivi o dell'eventuale modifica del Piano. Un'ultima fattispecie è quella dell'istituzione di una AZA in un'area dove questa attività non è prevista a nessun livello di priorità. In tal caso, l'Amministrazione non può adottare l'atto senza prima aver ottenuto dal CT la revisione del Piano.

8. Framework di implementazione e finanziamento

La pianificazione delle AZA risponde all'Obiettivo 2 del Piano Strategico per l'Acquacoltura in Italia 2014-2020¹¹ *"Assicurare lo sviluppo e la crescita sostenibile dell'acquacoltura attraverso la pianificazione coordinata dello spazio e l'aumento del potenziale dei siti"*, in particolare con riferimento all'Azione Strategica 2.1 *"Migliorare l'uso degli spazi marini: Istituzione di un gruppo di lavoro e sviluppo di conoscenze e nuovi strumenti per la definizione di zone allocate per l'acquacoltura"* e 2.2 *"Migliorare l'uso degli spazi marini elaborazione di piani regionali per le zone allocate per l'acquacoltura"*. L'attività di studio e istituzione delle AZA è alimentata dalle risorse del Programma Operativo (PO) FEAMP in quanto il processo di pianificazione territoriale viene inclu-

¹¹ MIPAAF, Piano Strategico per l'acquacoltura in Italia 2014-2020, Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacoltura, Roma, 2014.

so all'interno della Misura 2.51 *“Aumento del potenziale dei siti di acquacoltura”*.

Il nuovo Piano Nazionale Strategico Acquacoltura 2021-2027¹² rappresenta un avanzamento rispetto alla precedente programmazione e contiene tre Azioni Strategiche legate alle AZA: *S2.1 – Aggiornamento e implementazione dei piani regionali per le zone allocate per l'acquacoltura (AZA) in acque marino-costiere e interne; S2.2 – Strumenti per favorire l'accettabilità sociale, il dialogo e il processo partecipativo multilivello sul tema delle AZA; S2.3 – Pianificazione spaziale e monitoraggio ambientale dei siti di acquacoltura, con particolare riferimento alle aree per l'allevamento dei molluschi.*

Per supportare le amministrazioni regionali nell'iter di identificazione delle AZA, nel 2020 ISPRA ha elaborato per il MASAF un documento specifico, che adatta il processo di zonazione auspicato a livello FAO-GFCM al contesto normativo italiano e comunitario¹³.

Il documento, organizzato in cinque capitoli, comprende un approccio metodologico per l'individuazione delle aree prioritariamente destinate all'acquacoltura, i criteri per la valutazione dell'impatto ambientale ed i programmi di monitoraggio da adottare nelle aree concesse. Il procedimento di studio prevede varie fasi, fra cui l'analisi iniziale (vincoli, usi e aree libere), il processo di consultazione degli stakeholder, la zonazione secondo criteri di idoneità, l'istituzione e la pubblicazione delle AZA.

Con riferimento al processo di selezione delle aree marine dove è possibile svolgere attività di molluschicoltura, il processo di identificazione avviene calcolandone il grado di idoneità. Tale grado viene ottenuto utilizzando dodici parametri, a ognuno dei quali è attribuito un fattore di ponderazione compreso fra 3 e 10. Ogni parametro viene valutato con l'attribuzione di un indice di idoneità, relativo alla condizione in cui l'area oggetto di valutazione si trova (ottimale, idoneo, critico e in qualche caso incompatibile). I parametri considerati dalla Guida tecnica sono: Usi della costa (assenza di vincoli, zona compatibile, zona con restrizioni, usi non compatibili), Corrente me-

¹² MIPAAF-CREA, Piano Nazionale Strategico per l'acquacoltura italiana 2021-2027, Direzione Generale della Pesca e dell'Acquacoltura, Roma, 2021.

¹³ G. MARINO *et al.*, 2020, cit.

dia (espressa in m/s), Batimetria (ottimale se compresa fra 10m e 30m), Tipologia di sedimento (ottimale se sabbioso), Pendenza dei fondali, Altezza onde, Ossigeno disciolto (% rispetto a quantità saturante), Temperatura superficiale, Salinità, pH, Quantità di clorofilla-a (g/l) e Distanza da porti e logistica (ottimale se <4km).

9. Lo stato di implementazione delle AZA a livello regionale

L'iter per la definizione delle AZA è stato attuato dalle Regioni in maniera piuttosto differenziata. Allo stato attuale, solo tre Regioni hanno implementato una mappatura completa delle AZA sul territorio marittimo di loro competenza (Marche, Lazio e Sicilia). È, tuttavia, da notare che negli ultimi anni, in particolare dal 2021, si sia verificata una notevole accelerazione nella mappatura. Oggi, sei Regioni hanno intrapreso l'iter o sono in fase di conclusione, mentre le restanti sei Regioni non risultano aver avviato il percorso.

La Regione Marche è stata la prima a definire le aree di mare territoriale e demanio marittimo in cui è possibile praticare acquacoltura. Tale fattispecie è stata, infatti, prevista fin dal 2004 tramite la LR n. 11/2004, che ne attribuisce la definizione alla Giunta regionale e stabilisce che i criteri per la definizione delle aree devono essere contenuti nel Piano Regionale Triennale della Pesca e dell'Acquacoltura. Una prima implementazione della LR n. 11/2004 relativa alle aree per maricoltura è rappresentata dalla DGR n. 5/2005 "Piano regionale per utilizzazione aree marine per attività di maricoltura e ricerca scientifica". In seguito, la DGR n. 97/2008 ha approvato il Piano triennale che aggiorna la mappatura alla luce di un'intensa attività di consultazione degli stakeholder, oltre che i criteri stessi, riducendo la superficie totale. La DGR n. 97/2008 identifica 10 aree (tutte situate nella fascia compresa fra 2 e 3 miglia dalla costa), con relative coordinate e mappatura. Un'ultima revisione del Piano è stata effettuata con la DGR n. 718/2011, che ha modificato le coordinate di due aree. Ad oggi, un imprenditore ittico che intende avviare un'attività di maricoltura e richiedere una concessione, deve per prima cosa verificare che l'area sia prevista dal Piano a questo scopo.

Nel Lazio l'iter ha avuto avvio tramite l'art. 15 della LR n. 16/2020, la quale sancisce l'elaborazione di una *Carta regionale* nella quale individua-

re e mappare le zone di mare territoriale idonee allo svolgimento dell'acquacoltura e quelle precluse, da adottarsi entro 18 mesi. Con la DGR n. 583/2022, la Giunta regionale ha approvato la *Carta Vocazionale Acquacoltura delle zone di mare territoriale*, realizzata tramite collaborazione fra l'ISPRA, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA), l'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (OGS) e la Direzione Regionale Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca, Foreste e finanziata tramite i fondi garantiti dalla Misura 2.51 del FEAMP. La Carta Vocazionale è stata realizzata applicando principi, metodologie e criteri contenuti nella Guida Tecnica ISPRA e sui dati disponibili presso diverse sorgenti. La Carta, per ogni settore geografico, presenta tre tavole: una per le zone di mare precluse all'acquacoltura, una per le zone di mare idonee alla piscicoltura e una per le zone di mare idonee alla molluschicoltura. Queste ultime due fattispecie sono a loro volta suddivise in aree ad alta/media/bassa idoneità o idoneità con possibili limitazioni. La deliberazione stabilisce, inoltre, che i Comuni possono rilasciare concessioni demaniali marittime esclusivamente nelle aree identificate come idonee dalla Carta, che ha, dunque, valore vincolante.

In Sicilia il processo di definizione delle AZA ha avuto inizio tramite la nota protocollare n.17559 del 23/03/2021 del Dipartimento Regionale dell'Ambiente, avente in oggetto "Assegnazione delle zone marine per l'acquacoltura (AZA)", che ha avviato l'analisi delle verifiche di attuabilità e l'acquisizione dei più aggiornati dati georeferenziati. In seguito, il Decreto assessoriale n.103/GAB del 25/06/2021 ha approvato la *Guida metodologica per l'individuazione delle aree vocate alla maricoltura* (elaborata in conformità alla *Guida tecnica ISPRA*) e la *Carta delle aree vocate alla maricoltura*. La Carta ha identificato un'area di 31.000 ha come idonea alla maricoltura e libera da vincoli. La presenza di un'area all'interno della Carta costituisce tuttavia un elemento esclusivamente conoscitivo e non ne rappresenta l'attribuzione di esclusività o priorità per la maricoltura, così come non ne rappresenta la disponibilità automatica in caso di richiesta di concessione. Il proponente di un nuovo impianto di maricoltura è dunque tenuto ad effettuare le indagini sito-specifiche ed il monitoraggio ex-ante ed in-itinere di carico ambientale, sensibilità e capacità portante del corpo idrico su cui insisterà l'impianto.

Si riporta di seguito lo stato di avanzamento della mappatura AZA

nelle regioni in cui l'iter è stato avviato (Veneto, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria e Sardegna).

In Veneto, la definizione e l'istituzione delle AZA nei compartimenti marittimi del Veneto costituiscono un processo che le Strutture regionali competenti stanno attuando in base ai criteri e alle linee guida elaborate da ISPRA (DGR n. 756/2022).

L'iter di individuazione delle AZA in Abruzzo ha avuto avvio tramite la DGR n. 225/2017, avente ad oggetto "Indirizzi per la redazione del Piano regionale delle Acque per il rilascio di concessioni demaniali finalizzate ad attività di maricoltura", Piano da predisporre entro 12 mesi e che deve contenere i tratti passibili di concessione e quelli da escludersi. La delibera individua esplicitamente i fondi PO FEAMP legati alla Misura 2.51 come strumento per sviluppare un settore potenzialmente redditizio e considerato attualmente sottodimensionato. Nel 2019 viene sottoscritto l'Accordo di Collaborazione tra l'Agenzia regionale per la tutela dell'ambiente (ARTA) e la Regione per l'elaborazione del documento "Identificazione e mappatura delle aree in cui dovrebbero essere vietate le attività di acquacoltura (mappa dei vincoli), delle zone di mare più idonee per lo sviluppo dell'acquacoltura (AZA) e definizione del piano di gestione delle zone marine allocate all'acquacoltura nella Regione Abruzzo". La convenzione con ARTA, conclusa nel 2021, ha dato vita ad al webGIS "Eco-sea Data Explorer" (AZAGIS), applicativo online contenente tutti gli strati informativi già presenti in SeaGIS Abruzzo (che riporta le attività attualmente presenti) ed altri dataset, quali le zone di esclusione (*buffers*), i parametri ambientali e la batimetria.

La Regione Campania ha avviato l'iter di definizione delle AZA tramite il DD n. 55 del 15/04/2019, con cui approva il documento "Innovazione, sviluppo e sostenibilità nel settore della pesca e dell'acquacoltura per la Regione Campania" (ISSPA), che individua le linee di sviluppo per varie Misure FEAMP. ISSPA destina un budget di 3 milioni di euro alla realizzazione della Misura 2.51, per un processo pianificatorio che culmini nell'elaborazione di una *Carta vocazionale dell'acquacoltura regionale* e di un *Piano gestionale e di monitoraggio sia per degli spazi marini che per le acque interne della Campania*, e di un sistema informativo territoriale in ambiente ArcGIS. Il progetto è stato coordinato dalla Stazione Zoologica Anton Dohrn (SZN) e im-

plementato da 14 partner, fra cui il CNR, l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno e alcune Università. ISPRA e SZN hanno attivato, ad agosto 2019, per una durata di 36 mesi, una Convenzione operativa per elaborare la Carta e costruire un sistema informativo territoriale in ambiente ArcGIS.

La Regione Puglia introduce la pianificazione tramite la LR n. 43/2017. L'art. 8 sancisce l'individuazione delle aree oggetto di interesse produttivo e/o di pianificazione gestionale, includendo le AZA ossia le aree marine o lacustri o costiere (a mare e a terra) da destinare a finalità di acquacoltura, nonché gli spazi di servizio necessari allo svolgimento di tale attività. La DGR n. 2108/2019 ha approvato, in ottemperamento alla Misura 2.51 del PO FEAMP, la redazione del Progetto ACQUACOLTURA PUGLIESE 4.0. Il Progetto è attuato da IZS Puglia e Basilicata, CNR IRBIM di Lesina, CNR IRSA di Taranto e alcune Università. Un elemento del progetto, che è stato completato, prevede la mappatura delle aree "potenzialmente molto idonee", "potenzialmente idonee" e "non idonee" in ambiente GIS, suddivise a loro volta fra itticultura e molluschicoltura.

Tramite il DD n. 14535/2022 la Regione Calabria ha approvato il bando di attuazione della misura 2.51. Il bando prevede uno studio delle coste calabresi fino a tre miglia da terra per individuare i siti particolarmente vocati all'acquacoltura, la loro indicazione su mappa georeferenziata e l'elaborazione di un *Piano regionale per le zone allocate per l'acquacoltura a mare – AZA* contenente le aree in cui sarà possibile richiedere concessioni demaniali marittime per attività di maricoltura. La durata prevista dello studio è di dieci mesi dal suo avvio. Al bando possono partecipare le Università.

In Sardegna, il processo di pianificazione spaziale per l'assegnamento di aree prioritariamente destinate all'acquacoltura ha avuto inizio con la DGR n. 3/26 del 22/01/2020 ("Indirizzi per l'attuazione della misura 2.51 del FEAMP "Aumento del potenziale dei siti di acquacoltura"). La deliberazione prevede due adempimenti: la realizzazione di uno studio e la stesura di un *Piano regionale per le zone allocate per l'acquacoltura (AZA) a mare e per l'acquacoltura nelle acque interne*. Lo studio (previsto con una durata massima di 30 mesi) ha per oggetto l'acquisizione ed il miglioramento delle conoscenze sugli ecosistemi acquatici e l'effettuazione di una mappatura delle aree

suddividendole in tre tipologie: zone idonee, zone soggette a regolamentazione/limitazione e zone non idonee. Il *Piano* comprende numerosi elementi, fra cui la rappresentazione grafica e cartografica (implementando il Sistema informativo regionale ambientale SIRA), l'elencazione delle tipologie di allevamento ammissibili e specie allevabili, l'indicazione degli effetti ambientali potenzialmente causati dalle attività di acquacoltura e dei programmi di monitoraggio per valutarne le esternalità. Prevede, inoltre, l'identificazione di nuove aree da destinarsi allo sviluppo della molluschicoltura, ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006. La Regione ha incaricato, sia per lo svolgimento dello studio che per la predisposizione della proposta di Piano, l'agenzia regionale Sardegna Ricerche. Una caratteristica peculiare della pianificazione marittima sarda è l'inclusione delle aree da destinare all'acquacoltura anche nelle acque interne, nello specifico in laghi e lagune.

10. Conclusioni

La rassegna della normativa regionale in materia di concessioni demaniali consente di notare che gli interventi compiuti riguardano diverse aree tematiche. Alcune Regioni hanno disciplinato la materia delegando la competenza acquisita alle Amministrazioni comunali, come nel caso di Toscana, Liguria, Lazio e Campania. Altre forme di regolamentazione comprendono: la definizione dell'iter da seguire per richiedere la concessione di uno spazio marittimo demaniale ad uso acquacoltura (che può essere concesso su richiesta diretta di imprenditori ittici oppure essere messo a bando dall'Amministrazione); i criteri per la successiva valutazione delle domande; l'identificazione della struttura regionale che si deve occupare della materia; l'emanazione di proroghe riguardanti la durata delle concessioni in essere; la regolamentazione della durata delle nuove concessioni (in alcuni casi caratterizzata da una durata massima ed in altri da commisurarsi al piano aziendale presentato); la quantificazione economica della cauzione da versare alla Regione a titolo di rimborso di eventuali opere di ripristino del bene locato; l'eventuale inserimento di norme atte a superare la vicenda dei "super canoni" parificando la richiesta di società cooperative a società s.r.l. o di altro tipo. Inoltre, le Regioni hanno disciplinato

la materia in maniera differenziata, utilizzando vari strumenti normativi (delibere di giunta, leggi regionali o regolamenti).

Con riferimento alla definizione delle AZA, è opportuno segnalare quanta importanza questo strumento possa assumere per le strategie di sviluppo sostenibile del settore acquicolo nei prossimi decenni. A livello macroeconomico l'identificazione delle aree in cui garantire priorità a questo tipo di attività permette di evitare sovrapposizione di interessi e, dunque, di conflitti, fra differenti tipologie di utilizzatori del mare. A livello di operatori acquicoli i vantaggi sono innumerevoli: da un lato rende possibile una programmazione degli investimenti in grado di migliorare l'attività d'impresa, dall'altro permette di conoscere a priori la disponibilità di nuove aree in cui avviare l'attività e superare le difficoltà che si possono incontrare in fase di insediamento. Inoltre, dal punto di vista ambientale, le AZA possono garantire il posizionamento degli impianti in aree dove questi non causino problematiche ambientali, favorendo l'equilibrio degli ecosistemi marittimi ed evitando il sovra-sfruttamento delle acque. Ad oggi, l'implementazione di tale strumento da parte delle Regioni è avvenuta in maniera non omogenea, e sussistono tutt'ora dubbi sulla loro integrazione con lo strumento dei Piani di Gestione dello Spazio Marittimo. Sebbene solo alcune Regioni abbiano completato la pianificazione delle AZA e sviluppato un proprio Piano, risulta chiaro dalla rassegna effettuata che tale strumento è ormai una componente della programmazione territoriale.

Il riordino della materia, in chiave di semplificazione normativa e certezza del diritto, potrebbe essere in grado di stimolare lo sviluppo di produzione e investimenti in particolare nelle aree rurali costiere e laddove la produzione acquicola ha una rilevanza di carattere locale e sociale.

Riconoscimenti

I risultati qui presentati si inseriscono nell'ambito del progetto VALUE-SHELL, finanziato per il periodo 2020-2023 dal MASAF e coordinato dal CREA-Politiche e Bioeconomia con il supporto del CREA-Zootecnia e Acquacoltura. Il progetto persegue i seguenti obiettivi: fornire un quadro conoscitivo aggiornato della filiera della produzione di molluschi nel contesto nazionale e comunitario, valutare gli impatti ambientali associati alla mitilicoltura, identificare le

principali politiche a supporto diretto e/o indiretto del settore, individuare con gli stakeholder e gli operatori strategie future di intervento.

IL MONITORAGGIO DELLO STATO DI SALUTE
DELL'AMBIENTE IN ITALIA.
UN'ANALISI MULTIDIMENSIONALE DEL FENOMENO

di F. Fullone¹, G. Lecardane², M. Carbonara³

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'analisi fattoriale. – 3. L'analisi dei *cluster*. – 4. Indicatori ambientali regionali. Un'analisi multidimensionale mediante gli indicatori sintetici. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'obiettivo del lavoro è dare una rappresentazione dell'impatto delle attività umane sui territori regionali. L'analisi ambientale presenta alcune criticità in quanto gli aspetti da identificare sono molteplici e talvolta non omogenei. È stata selezionata una serie di indicatori oggettivi per esprimere le pressioni ambientali causate dai consumi di risorse e dall'orientamento delle politiche industriali; si considera, inoltre, un indicatore soggettivo di soddisfazione ambientale. Gli indicatori, valutati in relazione alla superficie regionale e alla popolazione residente, sono utilizzati in diverse analisi multidimensionali finalizzate a ridurre la dimensionalità del fenomeno rappresentato.

2. *L'analisi fattoriale*

Esistono numerosi indicatori prodotti e/o selezionati da Istat e Ispra relativi a diversi aspetti della dimensione ambientale a livello territoriale.

¹ Istat, e-mail: ffullone@istat.it

² Istat, e-mail: lecardan@istat.it

³ Istat, e-mail: mocarbon@istat.it

Il documento è il risultato del lavoro comune degli autori. In particolare, F. Fullone paragrafi 1 e 2, M. Carbonara paragrafo 3 e G. Lecardane Sommario, paragrafi 4 e 5.

L'ipotesi di ricerca da verificare è se esistano alcuni fattori latenti che influenzano gli indicatori osservati.

Si utilizza la tecnica fattoriale per fare un'analisi esplorativa degli indicatori osservati, nell'ipotesi che le variabili analizzate rappresentino gli effetti di una o poche variabili latenti (fattori), non direttamente osservabili e misurabili.

A partire da un elenco di indicatori (Tab.1) si è proceduto a scartare quelli con una elevata correlazione (r-Pearson maggiore di 0,9) in quanto sembrano fornire la medesima informazione, privilegiando quelli moderatamente correlati, in modo da individuare una lista ridotta di indicatori (Tab.2).

Gli indicatori selezionati descrivono l'impatto delle attività umane sulle diverse aree regionali, caratterizzate da suolo ricoperto artificialmente, consumo energetico, estrazione di materie prime e densità di popolazione. Allo stesso tempo, si prenderà in considerazione il numero di aziende che riducono l'impatto ambientale delle loro attività, in relazione alla popolazione residente, e la percentuale di persone che esprimono una valutazione positiva della situazione ambientale dell'area in cui vivono.

Il metodo di estrazione dei fattori utilizzato è quello delle componenti principali, che mira a individuare una combinazione lineare degli indicatori osservati, in grado di spiegare la maggior parte della loro varianza.

Tabella 1 – Indicatori ambientali, long list

Tematica	Indicatore	Sorgente	Anno
Suolo	Consumo di suolo	ISPRA	2021
Materie prime	Materie prime estratte (Biomassa, Minerali non energetici, Combustibili Fossili)	ISTAT	2020
Popolazione	Densità di popolazione	ISTAT	2021
Imprese	Imprese attive con 3 o più addetti che riducono l'impatto ambientale delle loro attività (2018 Censimento imprese)	ISTAT	2018
	Certificazioni ambientali UNI-EN-ISO 14001 rilasciate alle imprese	ISPRA	2020

Rifiuti	Rifiuti urbani raccolti in modo differenziato	ISPRA	2020
	Rifiuti speciali e pericolosi inceneriti e recuperati energeticamente	ISPRA	2020
Consumo di energia	Consumi finali di elettricità (agr,ind,terziario,domestico)	TERNA	2021
Emissioni atmosferiche	Emissioni N20	ISPRA	2020
	Emissioni CO2	ISPRA	2020
Percezione della qualità ambientale	Soddisfazione ambientale	ISTAT	2020

Tabella 2 - Indicatori ambientali, short list

Indicatore	Dimensione
Consumi finali di elettricità (agr,ind,terziario,domestico) per unità di superficie	<i>GWh per km²</i>
Consumo di suolo	<i>% della superficie</i>
Materie prime prelevate rispetto alla superficie regionale	<i>1000 t per km²</i>
Densità di popolazione	<i>Residenti per km²</i>
Percentuale di persone molto o abbastanza soddisfatte della situazione ambientale (aria, acqua, rumore) dell'area in cui vivono	<i>% di residenti di 14 anni e più</i>
Imprese attive con 3 o più addetti che riducono l'impatto ambientale delle loro attività (Censimento delle imprese 2018) rispetto alla popolazione residente	<i>n. imprese rispetto alla pop. Residente</i>

A partire dai sei indicatori descritti nella short list (Tab.2) si estraggono due fattori che spiegano l'85% della varianza totale (Fig. 1), inoltre la varianza spiegata da due fattori, per ciascun indicatore, non è inferiore al 65%.

Figura 1 - Analisi fattoriale

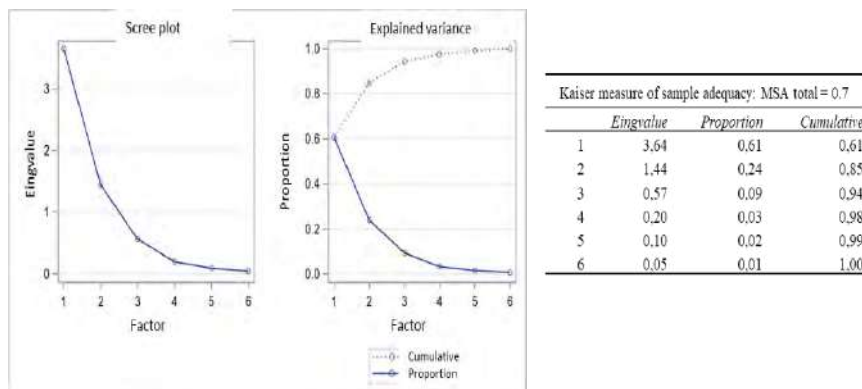
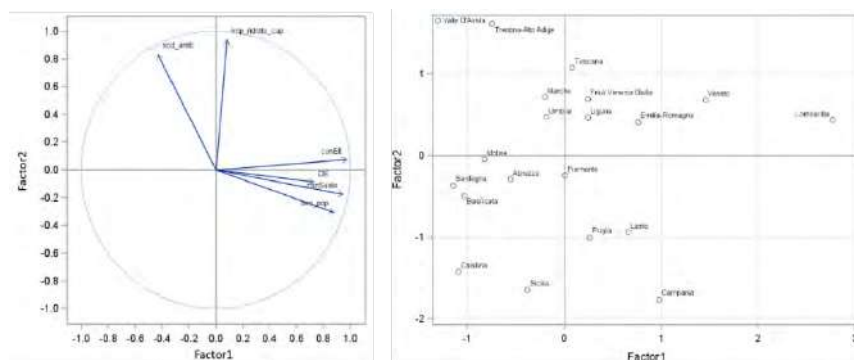


Figura 2 – Pattern dei fattori ruotati, punteggi fattoriali delle regioni



I fattori sono facilmente interpretabili sulla base dei pattern fattoriali ruotati (Fig 2); il primo fattore, che spiega il 65% della varianza totale, è altamente correlato al consumo di suolo e di energia, all'estrazione di materie prime e all'impatto ambientale della popolazione sui territori. Il secondo fattore, invece, riflette il ridotto impatto delle attività economiche in relazione alla popolazione residente e un generale sentimento di soddisfazione ambientale espresso dai residenti. Il punteggio fattoriale delle regioni (Fig. 2) rappresenta il posizionamento di ciascuna regione rispetto alle coordinate fattoriali.

Nel primo quadrante del piano cartesiano si possono osservare le regioni centro-settentrionali, in cui le pressioni ambientali dovute ai consumi sono medio alte e, allo stesso tempo, si osserva un maggior

numero di imprese che riducono l'impatto ambientale e una percezione moderatamente positiva della situazione ambientale.

Nel secondo quadrante, il fattore 1, che riflette i consumi e le pressioni ambientali sul territorio, è moderatamente basso, e si evidenzia un impatto ridotto delle imprese e una percezione ambientale medio-alta soprattutto nelle regioni alpine.

Nel terzo quadrante i consumi e le pressioni ambientali non sono elevati, ma la percezione ambientale non è positiva. Nel quarto quadrante sono rappresentate le grandi regioni centro meridionali, in cui le pressioni ambientali sono moderate ma la percezione ambientale è medio-bassa, soprattutto in Campania.

3. L'analisi dei cluster

Al fine di esplorare le principali e più significative similitudini e differenze nello stato di salute ambientale tra le regioni italiane, è stata effettuata l'analisi Cluster. Per l'analisi è stato utilizzato il Metodo gerarchico di Ward e per misurare la dissomiglianza tra le unità statistiche la Distanza Euclidea Quadratica.

Per l'analisi sono state analizzate le variabili considerate nell'analisi fattoriale precedentemente descritta al paragrafo 2:

- Consumi finali di energia elettrica (agricoltura, industria, terziario, residua)
- Suolo consumato
- Materia prima prelevata rispetto al territorio regionale (DE)
- Densità demografica
- Soddisfazione ambientale
- Aziende attive con 3 o più dipendenti che riducono l'impatto ambientale delle loro attività

L'analisi dei cluster ha permesso di identificare cinque diversi gruppi per numero e distribuzione territoriale (Fig. 3):

Cluster 1: Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna.

Cluster 2: Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria, Marche.

Cluster 3: Campania, Lazio, Puglia, Sicilia.

Cluster 4: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna.

Cluster 5: Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige.

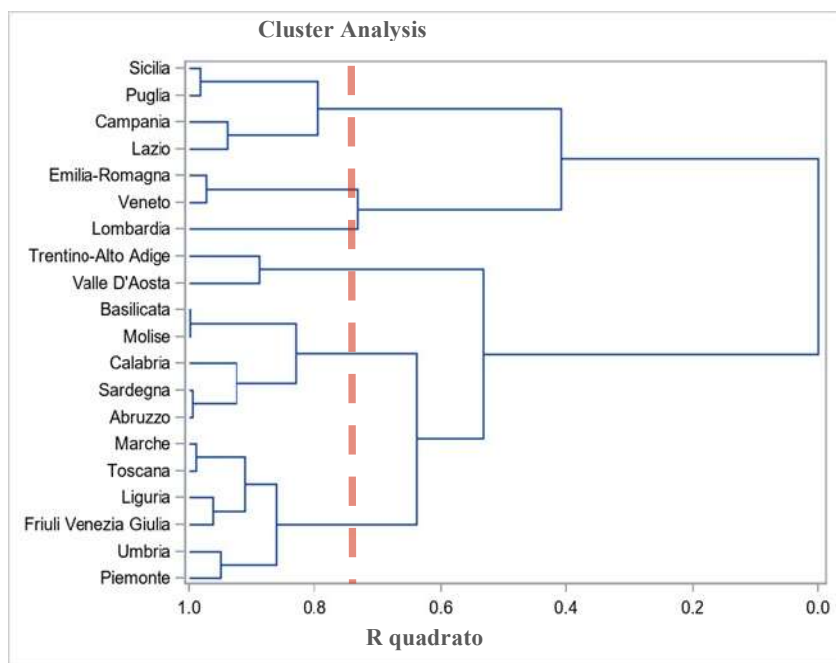
R quadrato pari a 0,73 indica la validità della partizione scelta.

Il grafico e la tabella seguenti (Fig.4 e Tab. 3) ne illustrano la distribuzione spaziale e la composizione.

Il Cluster 5, che comprende Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, è quello che meglio si posiziona con un ridotto impatto ambientale sui territori, mentre è più alto il numero di imprese che riducono l'impatto ambientale delle proprie attività e la soddisfazione ambientale.

Anche il cluster 1, che comprende Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna, presenta una buona situazione di vantaggio con un elevato livello di soddisfazione.

Figura 3 – Dendrogramma

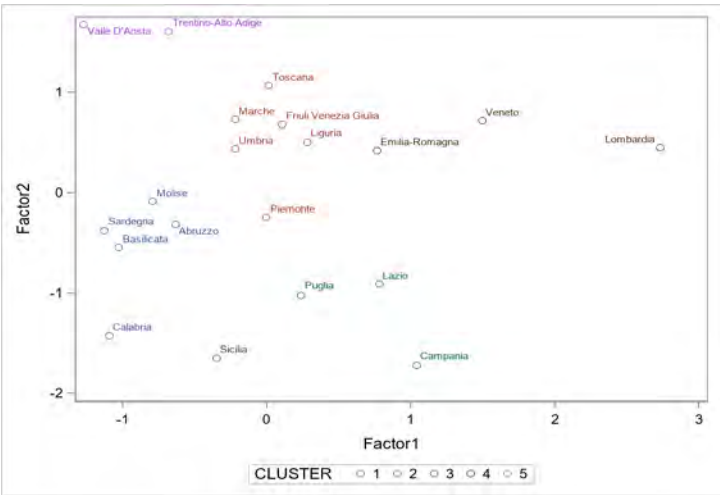


Fonte: Elaborazione Istat su dati Ispra

Nei Cluster 2 e 4, che comprendono le regioni del Centro-nord, le pressioni sui consumi e sull'ambiente sono più elevate e si registra una percezione moderatamente positiva della situazione ambientale.

Nel Cluster 3, dove sono rappresentate le grandi regioni del Mezzogiorno, le pressioni ambientali sono più elevate ma sono inferiori la percezione e il numero di imprese che riducono l'impatto ambientale delle proprie attività.

Figura 4 – Rappresentazione dei cluster sui fattori



Fonte: Elaborazione Istat su dati Ispra

Tabella 3 – Valori medi delle variabili calcolate all'interno di ciascun cluster

Cluster	DE	Consumi finali di energia elettrica	Suolo consumato	Densità demografica	Aziende attive con 3 o più dipendenti che riducono impatto ambientale delle loro attività	Soddisfazione ambientale
5	0,5	0,4	3%	58,7	16,1	86,9
1	0,8	0,4	4%	86,0	10,0	75,8
2	0,8	0,9	7%	170,9	13,0	78,7
3	1,1	1,0	8%	284,4	9,4	62,8
4	1,6	1,9	11%	294,4	13,3	71,8

Fonte: Elaborazione Istat su dati Ispra

4. Indicatori ambientali regionali. Un'analisi multidimensionale mediante gli indici sintetici

L'obiettivo è quello di fornire uno strumento sintetico sullo stato del fenomeno ambientale partendo da un insieme di indicatori selezionati considerati rilevanti nel loro impatto con il territorio e confrontando successivamente le performance a livello regionale.

Sulla base degli ultimi dati forniti da Istat e Ispra sulla qualità ambientale delle nostre regioni italiane, sono stati selezionati alcuni indicatori elementari (Tab. 4).

La scelta del processo di aggregazione segue la metodologia dell'indice di Mazziotta-Pareto (MPI) in quanto l'MPI penalizza la media semplice con variabilità orizzontale. Questo approccio è di assoluta importanza quando si affronta il fenomeno multidimensionale; combinazione di domini che deve essere quanto più omogenea possibile. Di seguito, le fasi per calcolare l'indice composito MPI.

Data la matrice $X=\{x_{ij}\}$ con n righe (unità statistiche) e m colonne (indicatori), il metodo MPI ha le seguenti proprietà matematiche:

Metodo MPI

$$MPI_{ci}^{\pm} = M_{ri} \pm S_{ri} cv_i$$

con

$$r_{ij} = \begin{cases} \frac{(x_{ij} - \min_{x_j})}{(\max_{x_j} - \min_{x_j})} 60 + 70 & \text{if } j \text{ is positive polarity} \\ \frac{(\max_{x_j} - x_{ij})}{(\max_{x_j} - \min_{x_j})} 60 + 70 & \text{if } j \text{ is negative polarity} \end{cases}$$

$$M_{ri} = \frac{\sum_{j=1}^m r_{ij}}{m} \quad S_{ri} = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^m (r_{ij} - M_{ri})^2}{m}} \quad cv_i = \frac{S_{ri}}{M_{ri}}$$

Il metodo MPI consiste nella standardizzazione min-max degli indicatori j e aggregazione con la media aritmetica penalizzata dalla variabilità orizzontale degli indicatori stessi. I valori normalizzati rientrano approssimativamente nell'intervallo (70; 130), dove 100 rappresen-

ta il valore di riferimento⁴.

Tabella 4 – Indicatori ambientali selezionati

Temati- che am- bientali	Indicatori ambientali e polarità			
	Polari- tà (+/-)	Indicatori	An- no	Fonte
Energia	(-)	a1. Consumo di energia finale (residen- ti, settore industriale e terziario) (<i>GWh/km2</i>)	2021	ISPRA
Suolo	(-)	a2. Consumo del suolo (% <i>area regio- nale</i>)	2021	ISPRA
Raw ma- terial	(-)	a3. Materia prima prelevata (<i>1.000 ton. per km²</i>)	2020	ISTAT
Popola- zione	(-)	a4. Densità della popolazione (<i>residenti per km2</i>)	2021	ISTAT
Percezio- ne della qualità ambienta- le	(+)	a5. Soddisfazione ambientale (% <i>resi- denti con età 14 anni e oltre</i>)	2020	ISTAT
Imprese nell'area ambiente	(+)	a6. Imprese attive con 3 o più addetti che riducono l'impatto ambientale dale loro attività (<i>imprese su popolazione re- sidente</i>)	2018	ISTAT

Dall'analisi esplorativa i risultati forniscono indicatori con una variabilità piuttosto accentuata e una scarsa correlazione tra loro, caratteristiche idonee ai fini dell'obiettivo che si propone (Tabb. 5 e 6). È la base per il processo di aggregazione attraverso la costruzione e la comparabilità di alcuni principali metodi compositi allo scopo di misurare la dimensione e la struttura dello stato dell'ambiente nelle regioni.

Gli indicatori elementari sono stati normalizzati e standardizzati per ottenere indicatori depurati dalle specifiche unità di misura e dal

⁴ In base al teorema di Bienaymé-Cebycev, i termini della distribuzione interni all'intervallo (70; 130) costituiscono almeno l'89 per cento del totale dei termini della distribuzione.

processo di comparazione. La deviazione standardizzata dell'indice sintetico consente la costruzione di una misura robusta e poco sensibile all'eliminazione di un singolo indicatore elementare (Mazziotta M. e Pareto A., 2013). Inoltre, si è proceduto a specificare la polarità (positiva o negativa) della relazione tra l'indicatore e il fenomeno da misurare.

Tabella 5 – Media e variabilità degli indicatori ambientali

	a1	a2	a3	a4	a5	a6
M	0,90	0,06	0,97	179,66	64,59	11,87
S.q.m.	0,59	0,04	0,62	109,68	47,91	8,48
C.V.	0,66	0,68	0,64	0,61	0,74	0,71

Fonte: Elaborazione dati Istat e Ispra

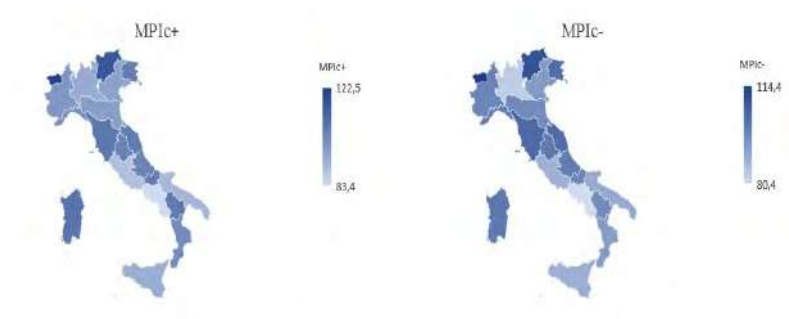
Tabella 6 – Matrice di correlazione tra gli indicatori ambientali

	a1	a2	a3	a4	a5	a6
a1	1,00	0,41	0,37	0,45	-0,33	0,12
a2		1,00	0,12	0,29	-0,36	-0,08
a3			1,00	0,44	-0,35	-0,14
a4				1,00	-0,47	-0,16
a5					1,00	-0,16
a6						1,00

Fonte: Elaborazione dati Istat e Ispra

La Figura 5 mostra i cartogrammi del metodo MPI+ e MPI- per le regioni italiane. Il risultato della classifica regionale con il metodo dell'indice composito è simile ai raggruppamenti ottenuti con l'analisi cluster e ACP. La graduatoria, basata sui valori assunti dei due indicatori sintetici, mostra il posizionamento delle regioni italiane in base allo stato di salute dell'ambiente che diminuisce man mano che si avanza verso le posizioni più alte (Tab. 7).

Figura 5 – Cartogramma MPI⁺ and MPI⁻ per le regioni italiane



Fonte: Elaborazione dati Istat e Ispra

Tabella 7 – Ranking regionale per gli indici sintetici MPI⁺ e MPI⁻

Regioni	MPIc+		MPIc-	
	N.	Rank	N.	Rank
Valle D'Aosta	122,5	1	114,4	1
Trentino Alto Adige	115,7	2	109,6	2
Sardegna	107,8	3	100,7	6
Toscana	106,7	4	104,4	3
Marche	106,0	5	103,5	4
Basilicata	105,7	6	96,8	13
Friuli Venezia Giulia	105,6	7	103,3	5
Molise	105,6	8	98,1	11
Umbria	104,1	9	100,6	7
Abruzzo	103,5	10	99,7	9
Liguria	101,9	11	100,5	8
Calabria	101,8	12	93,2	15
Piemonte	99,2	13	98,1	10
Emilia Romagna	97,8	14	97,0	12
Veneto	96,7	15	93,5	14
Lombardia	94,5	16	83,6	19
Sicilia	93,7	17	89,3	17
Puglia	91,5	18	90,3	16
Lazio	89,3	19	88,9	18
Campania	83,4	20	80,4	20

Fonte: Elaborazione dati Istat e Ispra

La tabella 8 mostra le differenze di rango confrontate mediante la differenza assoluta e il coefficiente di correlazione di rango di Spear-

man.

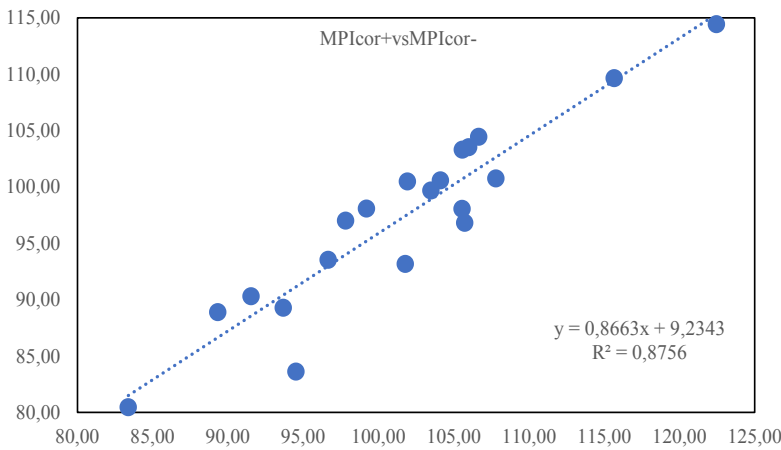
L’analisi di sensibilità mostra risultati simili nel confronto tra il metodo MPI+ e MPI- con differenze di rango medio assoluto rispettivamente di 1,90 posizioni e una forza della relazione direttamente proporzionale e prossima a 1 (0,91). Anche il rapporto lineare è elevato con R^2 pari a 0,87 (Fig. 6).

Tabella 8 - Differenze di rango tra gli indici sintetici

Misurazione	MPIc+-MPIc-
Differenza media assoluta	1,90
Indice di cograduazione	0,91

Fonte: Elaborazione dati Istat e Ispra

Figura 6 – Relazione lineare a confronto tra gli indici sintetici e R^2



Fonte: Elaborazione dati Istat e Ispra

5. Conclusioni

Lo studio sugli aspetti ambientali delle regioni italiane attraverso il confronto di metodi multidimensionali ACP, cluster e MPI ha portato

ad un giudizio convergente nei risultati e offre un importante contributo all'interpretazione del fenomeno.

La geografia dello stato ambientale, della pressione antropica e della percezione mostra ancora una volta una configurazione sbilanciata a scapito di gran parte delle regioni centrali e meridionali. All'estremo opposto della distribuzione, maggiori soddisfazioni e performance ambientali si registrano al Nord dove crescono gli investimenti in progetti di sviluppo e la sensibilità verso le tematiche ambientali.

Un buon risultato per chi esegue studi sul fenomeno e deve darne un'interpretazione quanto più rappresentativa possibile della realtà ambientale.

COLLANA DEL CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA SULL'ADRIATICO
E IL MEDITERRANEO (CiRAM) – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

1. A. CALIGIURI, M. CIOTTI (a cura di), *Sostenibilità ambientale e gestione del patrimonio culturale marittimo. Riflessioni e proposte*, 2023 - eBook

In copertina: *La peschiera romana*, Ancona, località Pietralacroce

ISBN 979-12-5976-913-8



9 791259 769138