

TERRITORY OF RESEARCH ON
SETTLEMENTS AND ENVIRONMENT
INTERNATIONAL JOURNAL
OF URBAN PLANNING

20

Inclusive coastal landscapes

green and blue infrastructure for
the urban-land interface

2



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.I.P.T.

Federico II University Press



fedOA Press

Vol.11 n.1 (JUNE 2018)
e-ISSN 2281-4574

Direttore scientifico / Editor-in-Chief

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Condirettore / Coeditor-in-Chief

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

Comitato scientifico / Scientific Committee

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*
Teresa Boccia *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Maria Cerreta *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Pasquale De Toro *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*
Ana Falù *Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)*
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Anna Maria Frallicciardi *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*
Oriol Nel.lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



Comitato centrale di redazione / Editorial Board

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Antonella Cuc-
curullo, Tiziana Coletta, Irene Ioffredo, Emilio Luongo, Valeria
Mauro, Ferdinando Maria Musto, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

Redattori sedi periferiche / Territorial Editors

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*);
Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele
Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Mat-
teo Di Venosa (*Pescara*); Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate
(*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafe-
de (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena
Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep
Antoni Bágüena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Regno Unito*)

Table of contents/Sommario

Editorial/Editoriale

- Inclusive landscapes and ecological urbanism: green infrastructure and ecosystem services/*Paesaggi inclusivi e urbanistica ecologica: infrastrutture verdi e servizi ecosistemici*
Antonio ACIERNO 7

Papers/Interventi

- Reshaping the sea-land interface through sustainable mobility: a project for a greenway in western Sicily/*Rimodellare l'interfaccia terra-mare attraverso la mobilità sostenibile: un progetto per una greenway nella Sicilia occidentale*
Ignazio VINCI, Fabio CUTAIA 21
- Competing land uses and sustainable development: regional planning and natural resources uses in some vulnerable areas of South of Italy/*Conflitti d'uso del territorio e sviluppo locale: la pianificazione di area vasta e lo sfruttamento delle risorse energetiche in alcune aree vulnerabili del Sud Italia*
Saverio SANTANGELO, Carmela IANNOTTI, Clara MUSACCHIO 39
- For an inclusive coastal landscape northwest of Rome/*Per un paesaggio di costa inclusivo a nord-ovest di Roma*
Maria Teresa CUTRÌ 59
- Informals Bathing linearity/*Linearità balneari informi*
Claudio ZANIRATO 75
- Regenerating with the green: a proposal for the coastal landscape of Senigallia/*Rigenerare con il verde: una proposta per il paesaggio costiero di Senigallia*
Elisa CONTICELLI, Simona TONDELLI 91
- New perspectives for the 'Barcelona model' and proposals for the regeneration of the waterfront of Naples/*Nuove prospettive per il 'modello Barcellona' e proposte per la rigenerazione del waterfront di Napoli*
Maria Fabrizia CLEMENTE 105
- Natural and man-made landscape in the Phlegraean Fields: linking identity and potentials for sustainable development/*Paesaggi naturali ed antropici nei Campi Flegrei: relazioni tra identità e potenzialità per lo sviluppo sostenibile*
Paolo CAMILLETI, Gianluca LANZI 119
- A sustainable strategy for the port area of San Giovanni a Teduccio/*Una strategia sostenibile per l'area portuale di San Giovanni a Teduccio*
Irina DI RUOCCO, Salvatore POLVERINO, Silvia SIVO, Stefania REGALBUTO 141

Sections/Rubriche

- Book reviews 155
- Events, conferences, exhibitions/*Eventi, conferenze, mostre* 159

Competing land uses and sustainable development: regional planning and natural resources uses in some vulner- able areas of South of Italy

Saverio Santangelo, Carmela Iannotti, Clara Musacchio

Abstract

The paper focuses on the competitive land uses generated, on one side, by the advantages related to the exploitation of endogenous energy resources, and, on the other side, by the aim of protection of natural and anthropic ecosystems – dealing with the increasing awareness of the opportunities it offers in terms of economic profit and “long lasting development” - according to two points of view:

- the wide range of conflicts, impacts and risks related to both oil and renewable energy production processes;
- the capacity of the public decision-making system and of the spatial planning to trigger “autonomous” and sustainable development paths.

In particular, the paper focuses on the conflicts caused by the growing spread of offshore wind power plants (because of the hard management of their impacts on coastal land zones) and on the impacts of oil exploitation activities on the wide “inland” and “fragile” areas (where oil production process starts) considering its effects on coastal areas (where oil is delivered and refined).

The areas under investigation are the inland areas of Basilicata included in the extraction basin of the “Viggiano Oli” Center, in the Province of Potenza, from which originates an oil production cycle that reaches the coastal areas of Puglia (in particular that of the Province of Taranto). In addition, the coastal areas of Puglia will be considered as regards to the impacts of the offshore wind farms.

Some final considerations concern the role of the land use and maritime spatial planning in steering a “resilience” strategy for the areas involved in energy supply activities, considering the analysis of the “multidimensional” risks (environmental, economic and social) triggered by the *hard* economy of oil, or by the exploitation of renewable energy resources, such as the wind power.



KEY WORDS

competitive land uses; energy supply impacts; sustainable development; spatial planning; resilience approaches.

Conflitti d'uso del territorio e sviluppo locale: la pianificazione di area vasta e lo sfruttamento delle risorse energetiche in alcune aree vulnerabili del Sud Italia

Il contributo affronta il tema dei conflitti d'uso del territorio tra opportunità e vantaggi dello sfruttamento di risorse energetiche endogene e salvaguardia degli ecosistemi naturali e antropici – anche in funzione di una sempre maggiore consapevolezza delle opportunità che questi ultimi offrono in termini di profitto economico e sviluppo “durevole” –, secondo due profili prioritari:

l'ampiezza e la rilevanza dei conflitti, degli impatti e dei rischi correlati ai processi di sfruttamento delle risorse petrolifere e di produzione delle energie rinnovabili;

la capacità del sistema decisionale collettivo e della pianificazione territoriale di innescare e sostenere percorsi di sviluppo “autonomi” maggiormente compatibili e sostenibili.

Sono affrontati in particolare il caso dei conflitti indotti dalla crescente diffusione dei generatori di energia eolica off-shore (a causa delle criticità nel governo dei relativi impatti territoriali sulle aree di costa), e il caso degli impatti generati da attività di estrazione petrolifera in ampi territori di aree interne “sensibili”, con effetti estesi anche ad aree costiere dovuti alla filiera produttiva del petrolio.

I territori oggetto di indagine sono le aree interne della Basilicata, in Provincia di Potenza, dove è presente il bacino estrattivo del Centro Oli di Viggiano, dalle quali si origina un ciclo produttivo che arriva ad interessare le aree costiere dalla Puglia, in particolare della Provincia di Taranto. Sono inoltre considerate le aree costiere della Puglia per quanto riguarda la proposta di installazione off-shore di aerogeneratori di energia eolica.

La riflessione sulla pianificazione spaziale, territoriale e marittima, deriva dal ruolo che essa può rivestire nell'orientare una strategia di “resilienza” per tali territori, interni e di costa, a partire dalla considerazione dei diversi fattori di rischio (ambientale, economico e sociale) rappresentati dall'*hard economy* del petrolio o associati alla produzione delle pur più sostenibili energie da fonti rinnovabili, come è l'eolico.

PAROLE CHIAVE

usi del suolo competitivi, impatti delle produzioni di energia, sviluppo sostenibile, pianificazione territoriale, resilienza

Conflitti d'uso del territorio e sviluppo locale: la pianificazione di area vasta e lo sfruttamento delle risorse energetiche in alcune aree vulnerabili del Sud Italia

Saverio Santangelo, Carmela Iannotti, Clara Musacchio

1. Conflitti d'uso e criticità istituzionali in aree sensibili (interne e di costa), tra sfruttamento delle risorse energetiche e prospettive di pianificazione per lo sviluppo sostenibile

In tema di pianificazione territoriale di area vasta, comprese le problematiche connesse del *coastal zone management* e del *maritime spatial planning*, un input rilevante è frequentemente rappresentato dalle relazioni tra assetto dei territori e sfruttamento delle risorse energetiche naturali, sia fossili che rinnovabili, disponibili all'interno o remote rispetto alle aree nel complesso oggetto di pianificazione o *management*. In diversi casi si pongono problemi di *competing land uses*, sia a livello locale che a scala regionale, tra usi e attività antropiche, da una parte, e attività produttive energetiche dall'altra; problemi che dovrebbero trovare soluzione a livello politico-istituzionale e attraverso adeguate forme e strumenti di pianificazione territoriale.

Due casi recenti, inerenti all'Italia del Sud, permettono di considerare e valutare alcuni aspetti generali delle problematiche in gioco.

Il primo attiene al conflitto "diretto e *in situ*" tra habitat umano e relative attività economiche, da una parte (tra cui quelle finalizzate al turismo e al tempo libero), e attività per la produzione di energia dall'altra. Il tutto in un quadro generale che si vorrebbe fosse di soddisfacente compatibilità con la salvaguardia ambientale. È il caso delle autorizzazioni per la realizzazione di parchi eolici in mare nell'Italia del Sud, ai quali sono connessi rischi di impatti negativi sia sulla conservazione di territori, paesaggi e culture locali che sulla loro valorizzazione turistica, nonché sugli stessi assetti ambientali dei siti marini maggiormente sensibili.

In Puglia, ad esempio, tra il 2008 e il 2015 sono state avviate sette procedure per la realizzazione di parchi eolici off-shore, per i quali la Regione e i Comuni interessati hanno espresso parere negativo (non vincolante)¹. Tra esse, il parco eolico off-shore a largo del porto di Taranto ha ottenuto un decreto di VIA favorevole², i cui termini di validità sono stati di recente prorogati, a seguito del ritardo per la sua realizzazione generato dal contenzioso che si è determinato a causa dei suoi ritenuti impatti negativi. Il progetto, che ad oggi non è stato ancora realizzato, è stato sbloccato nel 2015, con la Sentenza n. 03252/2015 del Consiglio di Stato che ha respinto il ricorso del Comune di Taranto contro la sentenza del marzo 2014 del Tar di Puglia, che respingeva a sua volta la richiesta di annullamento dell'autorizzazione alla realizzazione del parco eolico da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Già la vicenda pugliese, come è evidente,

dà un'idea chiara delle criticità, di fatto intrinseche, associate alla produzione di energia in ambiti sensibili.

Il secondo caso di *competing land uses* riguarda i conflitti – sia diretti che indiretti, sia locali (*in situ*) che di area vasta – tra, da una parte, i processi di sfruttamento di risorse fossili a fini energetici in territori estesi e, dall'altra, le opportunità di sviluppo di questi stessi territori (a volte anche costieri), caratterizzate in termini di significative potenzialità di sviluppo sostenibile e di esigenze di salvaguardia degli habitat antropizzati e naturali, nonché in termini di identità storico-culturale delle comunità. Esso può, come nel caso precedente, manifestarsi ed esaurirsi *in situ* (pozzi di estrazione petrolifera Vs salvaguardia ambientale e delle qualità paesaggistiche locali, ad esempio). Oppure può interessare aree molto ampie, anche interregionali, nelle quali gli impatti e gli effetti delle diverse attività connesse ai cicli di estrazione e sfruttamento delle risorse energetiche possono essere localmente molto diversificati e diversamente valutati e accettati. Si pensi, ad esempio, agli effetti di detrattore territoriale diffuso che il sistema di pozzi petroliferi, infrastrutture di trasporto e siti/cicli di trattamento può comportare per un'intera economia regionale o comunque di area vasta, fino ad interessare ambiti antropizzati remoti che oggi esprimono istanze e progettualità di riqualificazione ambientale urbana e rigenerazione socio-economica (terminali petroliferi Vs turismo, cultura, attività e servizi tecnologici innovativi, ecc. ecc.).

In entrambe le fattispecie considerate i conflitti nascono in contesti fragili e/o sensibili dal punto di vista socio-economico e ambientale³, nei quali a fattori di vulnerabilità storico-strutturale si sommano nuovi fattori di vulnerabilità, relativi ad esempio a forme di dipendenza economico-finanziaria associata a determinate attività produttive, in campo energetico o industriale, o indotte da compensazioni accordate alle amministrazioni locali per gli impatti prodotti dallo sfruttamento delle risorse energetiche.

La pianificazione di area vasta, compreso lo “spazio marittimo” – in ragione della sua comprensività multidisciplinare e multi-obiettivo, insieme alla sua qualificazione politico-istituzionale, prima ancora che tecnica –, dovrebbe costituire ambito privilegiato e necessario per la composizione di questi conflitti e, fermo restando il necessario riferimento al quadro politico di *government* e *governance* disponibile in un dato momento, potrebbe giovare degli orientamenti e delle istanze che originano specificamente nel suo territorio di governo, fino ad assumerli come fattori positivi di “resilienza” e intenzionalità progettuali delle comunità territoriali. Anche da questo punto di vista, sia pure in termini generali, sono stati considerati i due casi fin qui accennati.

Così, sebbene si tratti più propriamente di un conflitto di natura politico-istituzionale, per diversi aspetti rientra in questa problematica anche l'impugnazione della legge della Regione Puglia n. 28/2017, “Legge sulla partecipazione”, da parte del Governo centrale. In attesa della sentenza della Corte Costituzionale, ciò che soprattutto qui interessa è il merito del conflitto sollevato, formalizzato in sede di Consiglio dei Ministri a proposito delle norme presenti nell'articolato della legge regionale perché «prevedono strumenti

di partecipazione regionale relativamente a opere statali e di interesse nazionale che incidono significativamente sul dibattito pubblico previsto per tali opere dalla legislazione statale di riferimento» (Consiglio dei Ministri, 2017). Verosimilmente, tra queste opere rientrano «le trivellazioni a terra e a mare per la ricerca di idrocarburi», richiamate all'art. 7 della legge pugliese⁴.

Ma si pensi anche all'esito referendario del 2016 sulla proroga delle concessioni per gli impianti di estrazione di gas e petrolio in mare entro dodici miglia dalla costa. Il quorum a livello nazionale non è stato raggiunto (ha votato solo il 31,19% degli aventi diritto), ma per alcune Regioni, quelle più coinvolte dalle problematiche connesse al petrolio (la Basilicata nel suo territorio e la Puglia per i pozzi a mare), il risultato è stato significativo e si può considerare un indicatore di quanto il problema fosse avvertito dalla popolazione. La Basilicata è stata la sola Regione italiana a superare il quorum, raggiunto dall'affluenza del 50,5% degli aventi diritto (Provincia di Matera 52,3%, Provincia di Potenza 49%).⁵

È riferendosi a questi diversi aspetti, dunque, che qui si considera il problema *competing land uses*. Lo si farà con attenzione al caso pugliese a proposito dell'eolico off-shore; e con prevalente attenzione alla Basilicata nel caso dello sfruttamento delle risorse petrolifere, riferendosi principalmente ai territori origine e sede del conflitto primario (che è di tipo “diretto e *in situ*” nella Provincia di Potenza ma esteso ad altri territori della Basilicata). In questo secondo caso saranno in parte anche considerati alcuni effetti esterni in aree di costa⁶ (nel golfo di Taranto, dove in buona parte si esaurisce la filiera produttiva del petrolio lucano), nonché in ambiti intermedi tra i territori di estrazione e i terminali sulla costa per quanto riguarda alcune attività del ciclo produttivo (reti e attrezzature, trattamento fluidi e sottoprodotti, ecc.).

Ciò che, nel complesso, soprattutto interessa è in quale quadro di dinamiche socio-economiche, politiche, culturali e di pianificazione territoriale di area vasta tali problemi e processi si manifestano e sono affrontati. Per quanto detto, infatti, è evidente come sia i processi di estrazione petrolifera che di produzione di energia tramite eolico siano stati finora entrambi connotati da un approccio sostanzialmente “deterritorializzato”, per il quale, cioè, le specificità di un territorio e/o del suo spazio marittimo sono tendenzialmente considerate solo in relazione alle opportunità di profitto economico-finanziario che può generare. Ciò che, in determinati casi, li differenzia è la scala degli ambiti spaziali e geo-politici in cui essi hanno luogo, ma nel complesso assumiamo che si tratti di un approccio problematico e insoddisfacente perché «affrancato da un insieme di costrizioni spazio-temporali, da tutte le determinazioni locali imposte dalla geografia fisica, dal manto vegetale, dalle sedimentazioni della storia urbana e rurale» (Choay, 2010: 42). È questa la condizione di partenza da cui, prima di tutto, oggi originano sia i conflitti, locali o estesi, che le criticità istituzionali⁷.

2. La pianificazione dello spazio marittimo: una prospettiva promettente

Il recente DPCM del 1/12/2017 “Approvazione delle linee guida contenenti gli

indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo”, emanato in ottemperanza all’art. 6 del D.Lgs n. 201/2016⁸, costituisce il primo tassello di un complesso lavoro di pianificazione dello spazio marittimo che, a partire dalla ricognizione⁹ di quanto fino ad oggi concesso con atti e ordinanze dell’Autorità marittima e di quanto vigente a seguito di programmi e processi di pianificazione, dovrà «analizzare ed organizzare le attività umane nelle zone marine al fine di conseguire obiettivi ecologici, economici e sociali»¹⁰ per «promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime e l’uso delle risorse marine»¹¹.

La pianificazione dello spazio marittimo sarà attuata quindi attraverso specifici piani di gestione all’interno dei quali sarà necessario trovare la soluzione ai conflitti derivanti dalla sovrapposizione e coesistenza delle attività e dei diversi usi in atto con gli obiettivi strategici che in quelle stesse aree si intendono perseguire. I piani e programmi esistenti, elaborati e attuati ai sensi delle norme europee e nazionali previgenti all’entrata in vigore del D.Lgs 201/2016 «sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo»¹². Proprio per il suo carattere di piano integrato, lo stesso piano di gestione assumerà un ruolo di riferimento (non è chiaro se del tipo sovraordinato) per gli altri piani di settore.

I diversi livelli territoriali e i numerosi settori interessati dalla pianificazione dello spazio marittimo rendono tale attività complessa, da “controllare” con l’avvio sin dalle prime fasi della procedura di VAS, da attivare sulla base di un documento preliminare che dovrà inquadrare il contesto ambientale, gli obiettivi e le misure che si intendono adottare e coinvolgendo le amministrazioni, gli enti e i cittadini interessati dalle previsioni del piano. Un ruolo rilevante è quindi attribuito, oltre che al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Amministrazione procedente), al Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (Autorità competente) e al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Autorità concertante) i quali, oltre a partecipare per gli aspetti di competenza alla redazione del piano di gestione, si esprimeranno con “parere motivato” nell’ambito del relativo procedimento di VAS¹³.

La ponderazione e l’“armonizzazione” dei diversi interessi pubblici coinvolti avvengono, in prima istanza, nell’ambito del processo di formazione del piano di gestione in seno al Comitato Tecnico (CT), istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dove è nominato anche un rappresentante di ogni Regione interessata dall’area marittima di riferimento; successivamente, il Tavolo interministeriale di coordinamento (Tic) – istituito presso il Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e composto “solo” dalle amministrazioni centrali interessate (cioè senza la presenza delle Regioni coinvolte, che in alcuni settori, come quello energetico, hanno un potere concorrente normativo e pianificatorio) – valuta ciascun piano, con la possibilità di chiedere integrazioni, chiarimenti e anche modifiche, ai fini dell’attestazione di corrispondenza alle Linee guida, prima della sua approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

È quest’ultima la sede dove i diversi interessi pubblici coinvolti dovranno trovare una soluzione ai conflitti che si potrebbero verificare nella definizione delle scelte

degli usi plurimi possibili nelle tre aree marine individuate¹⁴: Il Consiglio dei Ministri, nell'esercizio delle proprie prerogative di alta amministrazione, attribuirà una scala di valori ai diversi e confliggenti interessi in gioco, anche costituzionalmente garantiti, decidendo quali tra essi è da ritenersi prevalente per la strategicità nazionale dell'uso dello stesso spazio marittimo.

3. Criticità e opportunità per l'eolico off-shore

Nel piano di gestione dello spazio marittimo¹⁵ dovranno trovare una localizzazione anche gli impianti eolici off-shore, indicati nel D.Lgs 201/2016, insieme agli «impianti e infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche, di minerali e aggregati», quali impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

La questione assume rilevanza per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo se si considera che fino ad oggi, per le motivazioni di cui si dirà meglio di seguito, ha espresso quasi sempre¹⁶ un parere contrario alla realizzazione di tale tipologia di impianti, localizzati prevalentemente al largo delle coste pugliesi e siciliane.

Lasciando alla libera iniziativa imprenditoriale la proposta di localizzazione degli impianti off-shore, come è accaduto fino ad oggi, in assenza di una pianificazione che individui a monte le aree marine più idonee e non quelle “non idonee”, come già previste dal DM 10/09/2010 solo per gli impianti eolici on-shore¹⁷, assisteremmo in molte parti del sud Italia – come già avvenuto in alcune aree sulla terraferma dove, a causa della proliferazione di impianti eolici, non sono più riconoscibili gli elementi strutturanti del paesaggio – alla distruzione di quello stretto legame storico esistente tra gli elementi caratterizzanti la costa, con il suo patrimonio culturale e paesaggistico costituito da borghi, belvedere, torri costiere, strade panoramiche, e il mare che ne costituisce lo sfondo naturale.

È questo il caso della Puglia, dove quasi tutte le iniziative imprenditoriali hanno proposto la localizzazione di grandi impianti off-shore intorno al Gargano¹⁸ – alcuni dei quali già sottoposti a procedura di VIA hanno ricevuto il parere contrario del MiBACT¹⁹ –, indicato nel Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) quale uno dei cinque «grandi scenari di riferimento visuale» della regione, dove il rapporto stretto tra la costa e il mare costituisce uno degli elementi di valore riconosciuto anche nelle dichiarazioni di notevole interesse pubblico di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La particolare procedura autorizzativa prevista per i parchi eolici off-shore, secondo la quale le società proponenti, prima di sottoporre a VIA il progetto, devono presentare istanza di concessione demaniale dello specchio d'acqua che intendono “occupare”, avanzando quindi delle proposte localizzative perimetrate, ha determinato tra il 2008 e il 2012 l'occupazione quasi totale dello specchio marino a nord ed intorno al Gargano fino a Margherita di Savoia, a seguito della presentazione di quattordici istanze di concessione demaniale²⁰, per un totale, approssimato per difetto, di circa 1.000 aerogeneratori.

Anche in mare aperto quindi si sarebbe potuto verificare quanto già avvenuto sulla terraferma, dove una politica di incentivazione economica dello Stato – dettata dalla necessità di rispettare impegni internazionali per la riduzione dei gas climalteranti – insieme ad un’assenza di pianificazione e all’individuazione delle “aree non idonee” (ovvero potenzialmente non adatte, ma non escluse) alla localizzazione di impianti FER, hanno portato alla massiva concentrazione di aerogeneratori in alcune ristrette aree del Paese oramai “stravolte” nei loro valori paesaggistici e culturali. La sola provincia di Foggia a fine 2016 ha registrato il 21% del valore nazionale di potenza eolica installata, seguita da Potenza (7,5%), Avellino (7,1%) e Catanzaro (6,1%), a fronte di una potenza installata non superiore all’1% del totale nazionale in numerose province dell’Italia centro-settentrionale²¹.

La scelta di una metodologia di localizzazione dei parchi eolici off-shore basata non esclusivamente sulla maggiore produttività dell’impianto, ma anche sul rispetto dei caratteri paesaggistici tutelati da norme statali e dai piani paesaggistici, dovrebbe essere facilmente attuabile data l’incidenza dei medesimi parchi eolici su aree demaniali marittime anziché private come per l’eolico on-shore²². Una volta individuate le aree marine idonee ad ospitare questi impianti si potrebbero attivare delle procedure concorrenziali, premiando i progetti di migliore qualità e in grado di conciliare le esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio con la produttività dell’impianto stesso.

Non è stata in ogni caso chiaramente indicata nel DM 10/11/2017 del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, relativo all’approvazione della Strategia Energetica Nazionale (SEN) 2017, la metodologia che si intende adottare per favorire la realizzazione dell’eolico off-shore. Se da un lato si riconoscono implicitamente i limiti derivanti dall’applicazione del sistema che consente la sola identificazione delle “aree non idonee” – tanto da ammettere l’avvenuta «saturazione di alcuni siti» sulla terraferma e proporre (solo ora) la “possibilità” di procedere con l’individuazione delle aree idonee per la realizzazione dei nuovi impianti eolici on-shore – dall’altro, la scelta di individuare prima dell’attivazione delle procedure autorizzative i siti idonei «sulla base di studi tecnici svolti da un organismo pubblico»²³, da assegnare poi con gara pubblica²⁴, per la realizzazione dell’eolico off-shore, è ancora indicata solo quale alternativa alla metodologia fino ad oggi adottata in base al DM 10/09/2010. La proposta alternativa della SEN non appare più coordinata con quanto previsto dal DPCM del 1/12/2017, considerato che, come già detto, lo spazio marittimo deve essere oggetto di una pianificazione che necessariamente dovrà individuare la distribuzione «spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle acque marine, presenti e future»²⁵ e quindi anche degli impianti eolici off-shore.

Se il piano di gestione dello spazio marittimo potrà quindi essere lo strumento idoneo per tutelare preventivamente il patrimonio culturale ed il paesaggio dalle localizzazioni improprie degli impianti eolici off-shore, per la terraferma la recente incentivata possibilità di ripotenziare gli impianti eolici on-shore esistenti (*repowering*) – con la conseguente riduzione del numero degli aerogeneratori in esercizio, sostituiti da altri più efficienti ma di taglia maggiore, e la parziale “restituzione” delle aree oggi occupate

– può far sperare anche in un recupero paesaggistico di quei territori interni oggi maggiormente compromessi, sempre che i territori restituiti non siano occupati da nuovi impianti. La necessità di contemperare la tutela del paesaggio, costituzionalmente riconosciuta, con l'esigenza di garantire la disponibilità di risorse energetiche per la vita quotidiana è da tempo ben compresa dagli osservatori più attenti, quando ad esempio si scrive: «Non si può dire no al petrolio e affossare l'eolico e il fotovoltaico, certo. Ma si poteva, anzi si doveva gestire il territorio, dividerlo per caratura paesaggistica, garantire alle pale un luogo e al paesaggio la sua identità» (Caporale, 2012).

4. Basilicata: la gestione delle risorse petrolifere in una regione “interna” ad elevata vulnerabilità

Anche nel caso dei processi di estrazione petrolifera in Basilicata, naturalmente, permane lo squilibrio Stato/Regioni in termini di *government* in materia di risorse energetiche, marcatamente a favore del primo; e, rispetto al caso pugliese, è da rilevare un ulteriore elemento cui la soluzione dei conflitti è legata: lo squilibrio politico-sociale dovuto allo scarso peso demografico, e quindi politico, della popolazione regionale, che nel corso dell'ultimo mezzo secolo è oscillata intorno alle 600.000 unità (Viganoni, 1986), e dal 1991, inizio dello sfruttamento dei pozzi petroliferi, ad oggi è in decremento (- 5%).

A queste criticità demografiche sono associate marcate condizioni di “marginalità” territoriale, nelle quali l'accessibilità a servizi primari di tipo infrastrutturale, sanitario e scolastico risulta diffusamente inibita dalle condizioni morfologiche del territorio e degli insediamenti. È quanto emerge dalle rilevazioni effettuate nella prima fase del lavoro della Strategia Nazionale per le Aree Interne²⁶, nelle quali, tra l'altro, «effetti negativi hanno avuto anche interventi pubblici o privati (cave, discariche, inadeguata gestione delle foreste e talora impianti di produzione di energia) volti a estrarre risorse da queste aree senza generare innovazione o benefici locali: le amministrazioni locali vi hanno acconsentito anche per le condizioni negoziali di debolezza legate alla scarsità dei mezzi finanziari» (Agenzia per la Coesione, 2013: 5). In Basilicata esse interessano il 93% dell'intero territorio regionale.

I territori al centro dell'indagine sono principalmente le aree interne della regione, coinvolte dal bacino estrattivo del Centro Olio Val d'Agri (COVA)²⁷, dal quale origina un flusso di attività produttive che arriva poi ad interessare le aree costiere, dalla Basilicata alla Puglia, in particolare del Comune di Pisticci e della Provincia di Taranto. All'interno del COVA, infatti, sono trattati gli idrocarburi prodotti dal giacimento, separando olio, gas e acque di strato; l'olio greggio è stoccato in appositi serbatoi ed è trasferito tramite oleodotto alla raffineria di Taranto per la raffinazione. Il gas metano (desolfurato, disidratato e condizionato) viene immesso nella rete di distribuzione nazionale Snam Rete Gas attraverso una stazione di pompaggio, mentre l'acqua di strato viene depurata dai residui di idrocarburi e di gas all'interno del COVA e smaltita come rifiuto nel centro

di trattamento Tecnoparco Valbasento, nella zona di Pisticci (Eni, 2017).

5. Benefici controversi, rischi certi

Il petrolio, per la limitatezza della sua disponibilità, per le complesse procedure di ritrovamento e trattamento che gli sono associate, per il rilievo della sua domanda²⁸, è una “risorsa endogena” che, al contrario di altre risorse (naturali e patrimoniali), non può essere immediatamente fruibile dalle comunità del territorio in cui si genera. Queste, anche se in misura molto diversificata rispetto ai contesti economici e sociali in cui si collocano²⁹, ne subiscono, piuttosto, gli effetti in termini di impatti e di rischi, “guadagnandone” in (limitati) benefici occupazionali e di indotto e, sebbene in misura comunque controversa, in termini di compensazione economica.

L’attività estrattiva in Basilicata ha un apice nel 1996 con l’apertura del Centro Oli di Viggiano “Monte Alpi”, per la lavorazione del petrolio, coinvolgendo diversi Comuni della Provincia di Potenza: Calvello, Grumento Nova, Marsico Nuovo, Marsicovetere, Montemurro, Viggiano. Tuttavia, come rilevato, il territorio funzionale del bacino di estrazione è molto più ampio e interessa un’ampia parte della regione, fino a Pisticci, e poi al golfo di Taranto.

I meccanismi di compensazione dell’attività estrattiva sono accordati in forma di *royalty* ai Comuni e alla Regione Basilicata, direttamente coinvolti dai bacini di estrazione, e in forma di Protocolli di Intesa (di natura “sociale”, o ambientale, comunque volontaria) nel caso del territorio pugliese, dove si svolgono “solo” attività industriali ad alto impatto, come quelle delle raffinerie del Golfo di Taranto, ma non c’è estrazione.³⁰

In base ai dati dell’Eni, alla Regione Basilicata e ai Comuni interessati dal bacino estrattivo, dal 1998 al 2015, sono andati oltre 935 milioni di euro, di cui oltre 200 ai sei Comuni interessati direttamente dai processi di estrazione (Eni, 2017). Una cifra che sembra considerevole, soprattutto se rapportata alla quantità di popolazione residente nei rispettivi comuni e all’incidenza delle *royalty* sul totale delle entrate nel bilancio di esercizio regionale, che è passata dal 3,1% del 2010 al 9% del 2014 (Bubbico, 2016).

Tuttavia occorre rilevare almeno due questioni. La prima riguarda le difficoltà delle amministrazioni locali di reinvestire le entrate da *royalty* in fattori stabili e duraturi di sviluppo. Per stessa ammissione dei responsabili, «l’investimento di tali risorse finora ha consentito di raggiungere un basso numero di nuovi occupati, spesso a compensazione delle perdite che il tessuto locale ha registrato negli ultimi anni» (Bubbico, 2016). La seconda riguarda l’aleatorietà di tali risorse e il “rischio” di una “dipendenza economica” da parte delle amministrazioni locali. A tal proposito, dopo il crollo del gettito delle *royalty* che si è verificato nel 2016, destinato a perpetuarsi anche nel 2017 (a causa dello stop produttivo per quasi 5 mesi del giacimento Val d’Agri in seguito all’inchiesta della Procura della Repubblica di Potenza, ma anche per le basse quotazioni del *brent* e del gas), la stessa Corte dei Conti di Basilicata ha valutato che «si tratta di una risorsa straordinaria, ancorché ripetitiva, condizionata dal prezzo del greggio ma anche dall’interesse delle compagnie petrolifere a continuare l’investimento » (Ierace, 2017).

Considerazioni analoghe riguardano l'indotto e l'occupazione: «nel confronto intercensuario, tra il 2001 e il 2011, relativo al numero di unità locali del settore industria e servizi, si evidenzia, per i 30 comuni dell'area del Bacino estrattivo della Val d'Agri, in Basilicata, una crescita in numero di imprese dell'1,6% contro il 4,6% della media provinciale e il 5,2% di quella regionale. Considerando le caratteristiche del territorio, questi dati, pur tenendo conto della limitata porzione di territorio e di popolazione, segnalano un dinamismo imprenditoriale non elevato e comunque più concentrato tra Viggiano e Marsicovetere (i Comuni più direttamente coinvolti dal bacino estrattivo della Val d'Agri) e una rarefazione progressiva del tessuto imprenditoriale, già molto debole, negli altri territori comunali. Sul quadro occupazionale si apprezza che il mercato del lavoro locale presenta, rispetto al passato, una maggiore dinamicità, ma anche la persistenza di un'ampia quota di offerta di lavoro insoddisfatta, poco qualificata, che non trova una domanda di lavoro in grado di assorbirla» (Bubbico, 2016).

Così si presenta il caso della Basilicata, Regione produttrice di petrolio, certamente non assimilabile a quello dei Paesi in via di sviluppo per quanto riguarda le criticità spesso associate a questa fonte di ricchezza, ma nemmeno a quello dei Paesi a sviluppo maturo, come ad esempio la Norvegia, dove il quadro economico-energetico basato sul petrolio di propria produzione poggia su premesse politiche che meglio definiscono e affermano l'interesse pubblico, anche in termini di multidimensionalità e sostenibilità dello sviluppo.

6. Sul profilo “multidimensionale” dei rischi territoriali della risorsa petrolio

Se le *royalty* da petrolio, in termini “compensativi” e di indotto, rappresentano un indiscutibile beneficio economico-finanziario per i territori coinvolti, utile per attenuare il gap con altre aree ricche del Paese, esse sono anche fattori di rischio, diretto e indiretto (oltre che di impatti), che appare opportuno considerare soprattutto in un quadro di prospettive di sviluppo.

Oltre a quelli di natura ambientale o di “incidente rilevante”³¹, i rischi diretti sono riconducibili alle ripercussioni sul patrimonio storico e paesaggistico (con conseguente abbattimento della domanda di turismo e cultura), e sulle produzioni agricole (in particolare sui prodotti agroalimentari di eccellenza, con conseguente abbandono di colture specializzate³²).

I rischi indiretti riguardano i possibili effetti negativi sull'economia locale³³ nel medio-lungo periodo e comunque a fine sfruttamento risorse (per esaurimento o diseconomicità congiunturale del ciclo), nel caso in cui la “ricchezza da petrolio” divenisse fattore inibente lo sviluppo di altre attività economiche o venisse usata impropriamente senza divenire una base economica su cui investire per costruire sviluppo e benessere duraturi. Ulteriori rischi indiretti riguardano la caduta di interesse per gli investimenti sulla produzione di energia da fonti rinnovabili e sulla cultura del risparmio energetico (a causa di incentivi

e benefici divergenti³⁴); il declino delle iniziative pubbliche e imprenditoriali volte alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale e naturalistico³⁵; e, più in generale, la conseguente inibizione di iniziative orientate a percorsi autonomi (indipendenti dalle entrate del petrolio) di sviluppo sostenibile.

Tali rischi possono essere inquadrati rispetto ai concetti interagenti di “rischio territoriale”, vulnerabilità e resilienza, intesi secondo accezioni “multidimensionali” che, in una prospettiva ispirata alle dimensioni della sostenibilità, tengano conto delle componenti economiche, sociali ed ambientali rilevanti dal punto di vista del fenomeno indagato.

Se assumiamo la resilienza come capacità di un sistema di assorbire le perturbazioni, riorganizzarsi, e continuare a funzionare, dobbiamo tener conto che essa è generalmente caratterizzata e agevolata da: elevato grado di capacità e diversità di risposta dei territori; apertura significativa (e dinamica) alle opzioni di cambiamento; incentivazione dell’innovazione e della creatività; elevato capitale sociale; *governance* adattiva, flessibile, distributiva e basata su sistemi di apprendimento (Walker, 2006). In quest’ottica, i processi di estrazione petrolifera, generalmente riconducibili a processi globalizzati di produzione, da un lato, costituiscono invece un “evento perturbante” portatore di fatto di diversi fattori di “rischio territoriale”, non solo ambientale ma anche sociale ed economico, e dall’altro tendono ad imprimere allo sviluppo caratteri monodimensionali.

7. Rischio e “strategie di resilienza” nel PSP della Provincia di Potenza

A titolo indicativo e non esaustivo dei possibili approcci che la pianificazione spaziale può adottare nel confronto con gli impatti dell’industria tradizionale, cui i processi estrattivi sono riferibili, si riportano alcune considerazioni sul Piano Strutturale Provinciale (PSP) di Potenza, nella cui provincia ricade il bacino estrattivo del COVA. In particolare, le analisi condotte sono orientate a comprendere quale “fattore” il piano assume come prioritario per lo sviluppo e, cioè, come il PSP interpreta la congiuntura attuale e di medio periodo, nella quale protagonista locale è il petrolio e a cui è riferibile una risposta progettuale che comprenda la categoria concettuale della “resilienza”.

Il PSP di Potenza è stato approvato subito prima dell’emanazione della legge nazionale di riforma dell’autorità e delle competenze provinciali del 2014, secondo quanto previsto dalla Legge Regionale n. 23/1999, “Tutela, governo ed uso del territorio”, che assegna alla Provincia il compito di formulare «proposte relative alle vocazioni prevalenti del suo territorio nell’ottica della qualità culturale e ambientale, della competitività economica, della coesione sociale e della efficienza infrastrutturale» e un ruolo esplicito nel «coordinamento delle domande di sviluppo locale e di trasformazione urbanistica dei comuni», in primo luogo attraverso il PSP³⁶.

È questo dunque il riferimento ancora oggi da considerare per quanto riguarda il governo degli assetti territoriali nel breve-medio periodo, comprese le relazioni tra i

processi di estrazione del petrolio, i relativi effetti e il governo del territorio provinciale nel suo complesso.

Si tenga presente che il PSP è stato approvato ed è entrato in vigore nell'anno in cui le *royalty* riconosciute alla Basilicata hanno raggiunto il livello più alto (Ierace, 2017) ed è dunque verosimile che di questo il piano abbia avuto buona considerazione. Ciò che qui si discute, tuttavia, è la *vision* territoriale complessiva nella quale ruolo ed uso della risorsa petrolio sono collocati.

Il PSP delinea i rischi territoriali connessi alle attività estrattive e chiama in causa la categoria concettuale della “resilienza”, nonché le forme operative d'intervento ad essa connesse. La resilienza, nel PSP, è però strettamente riferita a proposte di politiche trasversali di mitigazione dei rischi territoriali “post-catastrofe”, derivate da quadri di azione internazionali³⁷, solo genericamente “sitate” rispetto al contesto di riferimento. Ulteriori rischi connessi alle attività estrattive sono poco considerati, o semplicemente ricondotti ai rischi industriali “da incidente rilevante” (principalmente in base alle “Direttive Seveso”, di emanazione UE)³⁸. Né sono considerati i rischi “indiretti” che i processi estrattivi comportano in termini di perdita di “identità locale”³⁹, o gli impatti sull'economia dei prodotti agroalimentari di eccellenza, cui si è fatto cenno.

Anche se caratteristiche e condizioni di sviluppo connesse al petrolio, nel territorio lucano, per durata e consistenza degli effetti, non rappresentano nel breve termine fenomeni di “shock” assimilabili ai conflitti o ai disastri naturali – ai quali le strategie di resilienza sono più frequentemente riferite⁴⁰ (per la salvaguardia, l'adattamento e il ripristino del funzionamento dei sistemi socio-territoriali) –, appare tuttavia ammissibile associarle a fattori di “stress” rilevante e di “rischio multidimensionale” (Graziano, 2014), tanto di breve quanto di lungo periodo.

Conseguentemente, il concetto di resilienza associato al rischio prodotto dalle attività estrattive, nel Piano provinciale, non assume una esplicita valenza ecosistemica rimandando solo a principi di adattamento e non a quelli di sostenibilità di lunga durata.

Benché sia argomento di dibattito se e quanto il concetto di resilienza costituisca un'innovazione o piuttosto non sia un termine che nasconde approcci già consolidati e noti (Colucci, 2012), nell'ambito dei processi di governo del territorio esso fornisce potenzialità ed opportunità di costruzione di scenari e visioni condivise con le comunità locali in un'ottica positiva (Hopkins, 2008). Temi come la tutela dei funzionamenti ambientali ed ecosistemici, oppure la prevenzione dei rischi territoriali, possono essere tradotti non solo in vincoli di salvaguardia ma come progetti attivi di costruzione di sistemi territoriali e comunità resilienti, facendo leva in particolar modo sugli attributi della “diversità” (biologica, paesaggistica, sociale ed economica), della “ridondanza” delle risposte (incrementando la possibilità di diversificarle e la flessibilità del sistema), dell'interconnessione tra scale spaziali e variabili temporali, sul riconoscimento delle variabili “lente”, sulla valorizzazione dei saperi informali e delle comunità.

8. Auspici, più che conclusioni: per una pianificazione in chiave resiliente

che riconosca la rilevanza (non l'egemonia) delle reti tecniche

Il PSP di Potenza costituisce uno strumento ricognitivo e gestionale necessario e adeguato; esso tuttavia sembra non esplicitare compiutamente possibili linee di sviluppo locali, oggi latenti o appena emergenti, che siano espressione progettuale di quei territori. Sebbene rappresenti il principale riferimento per «il coordinamento delle domande di sviluppo locale» nei territori della Provincia (Provincia di Potenza, 2013: 23), nella costruzione del Piano, sui rapporti che intercorrono tra istanze economiche globali e valori territoriali locali, non si è scelto di assegnare un interesse prevalente né alla risorsa petrolio (componente di sviluppo extra-locale e de-territorializzata), né alle risorse endogene locali (componente di sviluppo territorializzata), che oggi appaiono invece come credibile base sociale ed economica dei potenziali processi di sviluppo sostenibile del territorio provinciale. Il rischio è di una tendenza inerziale che di fatto privilegi il petrolio.

In termini più generali, che si propenda per un approccio alla pianificazione esplicitamente centrato sulla resilienza dei territori o che, semplicemente, si intenda tenere conto del buon uso delle diverse risorse proprie di quei territori e delle intenzionalità delle comunità locali, con lo sguardo attento alla sostenibilità e ai rischi che uno sviluppo monodimensionale comporta di per sé, dovrebbe essere evidente come – tanto nel caso della produzione di energia eolica (on-shore e off-shore), che nei processi di estrazione e trattamento del petrolio – approcci più comprensivi e integrati risultino nel medio e lungo periodo (il futuro...) più vantaggiosi perché intrinsecamente più sostenibili.

Sarebbe dunque fortemente auspicabile una considerazione più estesa e multidimensionale degli impatti e dei rischi connessi alle due fonti energetiche, una rinnovabile, l'altra no (e dunque in questo tra loro in certa misura alternative, ma questo è un tema che qui non affrontiamo). È da ritenere che, nonostante le difficoltà che ha scontato negli ultimi anni, la pianificazione territoriale di area vasta, adeguatamente riconsiderata (e qui comprendendovi *coastal zone management* e *maritime spatial planning*), sia ancora lo strumento più adeguato anche per dare maggiore efficacia al governo dei “territori di conflitto”. Estesa alla dimensione sociale, culturale ed economica, dovrebbe essere in grado di agevolare la costruzione di “strategie preventive” basate non solo su un sistema di vincoli e salvaguardie, ma declinate secondo progettualità differenziate, durevoli, multiscalari, flessibili e condivise, a partire appunto dai dispositivi strumentali della pianificazione spaziale.

In questo senso, nell’“elaborazione di un altro spazio”, la pianificazione territoriale, in virtù della sua inclinazione a considerare i tanti fattori di produzione di valore del territorio, può assumere un ruolo decisivo per fare emergere e sostenere percorsi di sviluppo locale maggiormente basati su una “*soft economy*” nuova, fatta dell’intreccio tra beni ambientali, servizi, creatività, cultura, agricoltura e turismo, e tra aree interne e aree costiere. Una chance va cercata da una parte nella ridefinizione (virtuosa, se possibile) del nuovo quadro pianificatorio insito nella L. n. 56/2014, e dall'altra, riprendendo

Choay, accettando sì “l’efficacia delle reti tecniche” ma non la loro (evitabile?) egemonia.

ENDNOTES

1 La vicenda presenta molti motivi di interesse; tra gli altri, si veda Legambiente, 2015.

2 Si veda il paragrafo successivo.

3 Si veda Graziano (2014) e Colucci *et al.* (2015).

4 Si veda Regione Puglia (2017) al punto g), comma 5, art. 7.

5 In Puglia il valore % più alto dei contrari alla proroga delle concessioni si è avuto in Provincia di Lecce, territorio direttamente coinvolto dal progetto del gasdotto TAP (il gasdotto trans-adriatico che dalla frontiera greco-turca attraversa la Grecia e l’Albania per approdare in Italia, appunto nella Provincia di Lecce, permettendo l’afflusso di gas proveniente dall’area del Mar Caspio, che è oggetto di forte opposizione da parte della comunità locale, specialmente nel Comune di Melendugno, attraversato dal gasdotto. Cfr. s.a. 2016.

6 Al riguardo, si intendono per “esterni” e/o “remoti” quegli effetti o impatti che hanno radici e consistenza principalmente in contesti sì contigui e interrelati rispetto alle aree costiere ma diversamente caratterizzati dal punto di vista geografico, socio-economico, culturale e amministrativo, con quanto ne consegue in termini di possibili problematicità del quadro politico-decisionale nelle diverse aree interessate.

7 Su questi aspetti si veda Wenar, 2016, e, a livello di cronaca recente, tra i molti: Ferrarella, 2017; Tricarico, 2017.

8 Il D.Lgs 17/10/2016, n. 201, di attuazione della Direttiva 2014/89/UE, istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, che si inserisce in quello più ampio relativo alla “Strategia Nazionale per la gestione integrata delle zone costiere” (nota in ambito internazionale come Integrated Coastal Zone Management - ICZM).

9 L’attività di ricognizione è attribuita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di Autorità competente (AC), che si avvale di un Comitato Tecnico costituito dai rappresentanti dei Ministeri quali il MIT, il MATTM, il MiPAAF, il MiSE ed il MiBACT, nonché da uno o più rappresentanti delle Regioni interessate dall’area marittima di riferimento.

10 Art. 3, co. 1, lett. b), DLgs n 201/2016.

11 Art. 1 D.Lgs n. 201/2016.

12 Art. 5, co. 3 D.Lgs 201/2016.

13 L’eventuale contrasto tra le due amministrazioni competenti nel procedimento di VAS (MATTM e MiBACT) è risolto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi della L. 400 del 1988, art. 5.

14 Le tre aree marine di riferimento sono: il Mediterraneo occidentale (italiano), il Mare Adriatico, il Mar Ionio insieme al Mediterraneo centrale (italiano).

15 Art. 5, co. 1, lett. c, del D.Lgs. n. 201/2016; punto 1, lett. c, delle Linee guida.

16 Fa eccezione, in Puglia, il parco eolico nel porto di Taranto, costituito da soli 10 aerogeneratori, ritenuto dal MiBACT compatibile con il contesto in cui è stato previsto (trattandosi di un ambito industriale) e per l’impostazione metodologica progettuale, che ha consentito di identificare il numero di aerogeneratori compatibili con il sito, il layout coerente con gli elementi artificiali presenti, suddividendo il parco eolico in due sottogruppi e introducendo in tal modo un’interferenza visiva trascurabile (Cfr. Iannotti, 2018, pp. 301-302).

17 Secondo il quale le Regioni devono individuare le aree potenzialmente non adatte alla localizzazione di FER sul proprio territorio, specificando tale individuazione per ogni tipologia di fonte rinnovabile e per diverse classi di potenza.

18 Solo nel Golfo di Manfredonia sono stati presentati in VIA due parchi eolici costituiti da un totale di 185 aerogeneratori.

19 Due parchi eolici proposti, uno a nord del Gargano, di fronte a Chieuti, e l’altro nel Golfo di Manfredonia hanno ricevuto il parere favorevole del MATTM e quello contrario del MiBACT nel procedimento di VIA: rimessi alle determinazioni della Presidenza del consiglio dei ministri, è stato condiviso da quest’ultima l’avviso espresso dal MiBACT, dimostrando la fondatezza delle sue ragioni. Altri due impianti eolici off-shore, ugualmente rimessi alla Presidenza del consiglio dei ministri, sono ad oggi sospesi, in attesa dell’approvazione dei piani di gestione delle aree marittime.

20 Quattro delle quali archiviate nel 2012 dal MIT.

21 Dati dal *Rapporto statistico. Energia da fonti rinnovabili in Italia. Anno 2016*, del GSE, p. 69.

22 Si veda al riguardo il Documento dell’Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Impianti Eolici e Paesaggio – Note di sintesi sullo stato dell’arte e proposte per la definizione di Linee di azione da parte del MiBACT* (15 dicembre 2015), elaborato su impulso degli studi e delle relazioni prodotti sul tema nel corso degli ultimi dieci anni dalla competente Direzione generale del MiBACT.

23 Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *Strategia Energetica Nazionale*, 10 Novembre 2017, pp. 88-89;

http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/testo_della_StrategiaEnergeticaNazionale_2017.pdf

24 Documento dell'Osservatorio nazionale per la qualità del..., cit., pp. 4-5, nota 22: «Per quanto attiene più specificamente all'eolico off-shore, la Francia ha individuato cinque zone, nessuna delle quali nel Mediterraneo [...]. Su queste, mediante procedure di evidenza pubblica, sono state richieste proposte d'intervento da sottoporre a valutazione secondo criteri di qualità del progetto industriale e sociale, il costo dell'energia elettrica e il rispetto del mare e dei suoi usi [...]».

25 DPCM 1/12/2017, Allegato "Linee guida per la gestione dello spazio marittimo: Principi", par. 1 *Governance nazionale dello spazio marittimo, principi ispiratori*.

26 La Strategia Nazionale delle Aree Interne, avviata in Italia nel 2012 per dare seguito ed effettività agli obiettivi di coesione territoriale dell'Unione Europea e alla *Rural Policy* dell'OECD, è stata introdotta nell'accordo di partenariato con la Commissione Europea del 2014-2020.

27 Il Centro Olio Val d'Agri (COVA), in esercizio dal 2001 nella zona industriale di Viggiano, occupa una superficie di circa 180.000 mq ed è il risultato dell'ampliamento del Centro Olio Monte Alpi.

28 Alcuni studi (in particolare, qui, si fa riferimento a Brognaux *et al.*, 2017) ritengono che i progressi nel campo dell'efficienza energetica e le possibilità sempre maggiori di sostituire il petrolio con altre fonti porteranno ad un picco della domanda energetica tra il 2025 e il 2030, prevedendo poi un inesorabile declino, con un calo del 13% della domanda di petrolio già nel 2040. Tuttavia, questi scenari potranno realizzarsi soltanto se contestualmente si saranno raggiunte tecnologie più efficienti nel settore dell'immagazzinamento di energia elettrica. Inoltre, anche laddove tali previsioni fossero confermate, si stima che nel 2040 sarebbe ancora necessaria la produzione di 80 mln di barili di petrolio al giorno, rispetto ai 92 che vengono consumati oggi, e che Eni dovrebbe produrne ancora 1,6 mln al giorno per fare fronte ad una domanda che oggi soddisfa grazie alla produzione quotidiana di 1,8 mln di barili (Longo, 2017).

29 Più di altri Paesi, ad esempio, è noto che quelli in via di sviluppo o, in generale, quelli poveri (ricchi di risorse energetiche ma istituzionalmente fragili, non in grado cioè di padroneggiare i processi di valorizzazione delle proprie risorse) corrono i rischi (di "colonizzazione" e conflitto) associati alla risorsa petrolifera o, in generale, ai modelli di sfruttamento (esogeno) di proprie risorse endogene. È infatti in riferimento ad essi che Wenar parla di «maledizione delle risorse naturali» (Wenar, 2016).

30 Il meccanismo compensativo delle *royalty* è regolato dalla L. n. 99/2009, secondo la quale chi produce petrolio in Italia è tenuto a versare allo Stato una *royalty* complessiva pari al 10% del valore del gas e del greggio prodotti a terra, così ripartita: il 7% è condiviso tra Stato (30%), Regione a statuto ordinario (55%) e Comuni (15%), ma per la Basilicata e per le altre Regioni del Sud a statuto ordinario, ai sensi della L. n. 140/1999 e successive modifiche, l'aliquota dovuta allo Stato viene interamente devoluta alla Regione competente, che pertanto percepisce l'85% delle *royalty* versate. Il restante 3% dell'aliquota complessiva, è destinato a un Fondo che, dal 2013, è finalizzato alla promozione di misure di sviluppo economico, di coesione sociale e all'attivazione di una social card per i residenti delle regioni interessate dalle estrazioni. Le forme di compensazione per le attività industriali ad alto impatto invece, come quelle che riguardano la Puglia per le attività nel golfo di Taranto, sono regolate dalla L. n. 239/2004 (Legge Marzano), che, all'art. 4, co. 5, recita «le regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale (...)». Si tratta, in questo caso, di misure compensative di natura volontaria che non rappresentano obblighi per i gestori dei grandi impianti, al contrario delle *royalty* previste in caso di sottrazione di materia prima, che sono impegno obbligatorio delle imprese in virtù del regime "patrimoniale" rappresentato dai giacimenti di idrocarburi (art. 826 c.c.).

31 Nell'ambito della normativa ambientale il termine "rischio di incidente rilevante" indica la probabilità che da un impianto industriale che utilizza determinate sostanze pericolose derivi, a causa di fenomeni incontrollati, un incendio o un'esplosione che dia luogo ad un pericolo per la salute umana e/o per l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento. La Comunità europea ha adottato nel 1982 la prima specifica disciplina per i rischi da incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, nota come "Direttiva Seveso".

32 Vigneti, frutteti e pascoli di pregio, nonostante il fatto che «in 21 dei 24 comuni individuati dalla L.R. 40/95, l'agricoltura è il secondo settore ed in 7 dei comuni del comprensorio supera il terziario» (Liccione, 2000: 34).

33 Sugli impatti socio-economici delle *royalty* petrolifere cfr. Sotte, 2012.

34 Si veda l'accordo che «prevede la fornitura a titolo gratuito da parte di Eni e Shell di un quantitativo annuo di gas naturale da destinare al territorio del Comune di Viggiano e degli altri Comuni della Val D'Agri interessati dalle Attività» (Regione Basilicata, 2015).

35 Qui si ricordano: Parco Nazionale dell'Appennino Lucano-Val d'Agri-Lagonegrese; Parco Archeologico di Grumentum; Lago di Petra del Pertusillo; i comprensori sciistici; SIC marino Poseidoneto Isola San Pietro-Torre Canneo; SIC Area delle Gravine; SIC Pineta dell'Arco Ionico.

36 Cfr. Provincia di Potenza, 2013: 23.

37 Cfr. Unisdr, 2015.

38 Cfr. Provincia di Potenza, 2013.

REFERENCES

- Agenzia per la Coesione Territoriale (a cura di, 2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Accordo di Partenariato 2014-2020, Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, Agenzia per la Coesione Territoriale, Roma.
- Alliegro E. (2016), “Crisi ecologica e processi di “identizzazione”, l’esempio delle estrazioni petrolifere in Basilicata”, in *EtnoAntropologia*, n. 4, vol. 2, CLUEB Editrice, Bologna.
- Brougnaux, C., Boudier, E., Hegnsholt E., Porsborg S. (2017), “The Multiple paths to peak oil demand”, in *Boston Consulting Group*, 21 luglio 2017 [ultima consultazione: 10.12.2017] <https://www.bcg.com/publications/2017/energy-environment-upstream-oil-gas-multiple-paths-peak-oil-demand.aspx>
- Bubbico D. (2016), *L’economia del Petrolio e il lavoro, l’estrazione di idrocarburi in Basilicata tra fabbisogno energetico nazionale e impatto sull’economia locale*, Ediesse, Roma.
- Caporale A., “Pale eoliche, quanti miliardi al vento”, *Il Fatto Quotidiano*, 16 settembre 2012.
- Choay F. (2010), “Utopia e patrimonio nel progetto di territorio”, in Poli D. (a cura di), *Contesti – Città, Territori, Progetti*, n. 2, pp.46-50, All’insegna del Giglio s.a.s., Firenze.
- Colucci A. (2012), *Le città resilienti: approcci e strategie*, Jean Monnet Centre of Pavia, Quarto d’Altino (VE).
- Colucci A., Cottino P. (2015), “Resilienza tra territorio e comunità. Approcci, strategie, temi e casi”, in *Quaderni dell’Osservatorio*, n. 21, Fondazione Cariplo.
- Consiglio dei Ministri (2017), *Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri*, 43, 08 settembre 2017 [ultima consultazione: 09.09.17] <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-43/8047>.
- Consiglio di Stato (2015), Sentenza sul ricorso numero di registro generale 5079 del 2014, n. 03252/2015
- Eni (2017), *Il Centro Olio Val d’Agri* [ultima consultazione: 09.02.2018] <https://www.eni.com/eni-basilicata/chi-siamo/centro-olio-val-d-agri.page>
- Eni e Regione Basilicata (2015), *Disciplinare per la fornitura gratuita di gas naturale da destinare ai comuni della Val d’Agri interessati dalle attività di produzione di idrocarburi* [ultima consultazione 09.02.2018] <https://www.eni.com/eni-basilicata/territorio/accordi-sviluppo-locale.page>
- Ferrarella L. (2017), *L’Eni e l’ipotesi del complotto. Tre indagati per depistaggio* [ultima consultazione: 16.09.17] http://www.corriere.it/cronache/17_settembre_08/eni-l-ipotesi-complotto-087b91f2-9402-11e7-8bb4-7facc48f24a3.shtml
- Graziano P. (2014), “Rischio, vulnerabilità e resilienza territoriale: il caso delle Province italiane”, in Mazzola F., Musolino D., Provenzano V. (a cura di), *Reti, nuovi settori e sostenibilità, prospettive per l’analisi e le politiche regionali*, Franco Angeli, Roma, pp. 243-270.
- GSE, Gestore dei Servizi Energetici S.p.A., Rapporto statistico. Energia da fonti rinnovabili in Italia. Anno 2016, Gennaio 2018; https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20statistici/Rapporto%20statistico%20GSE%20-%202016.pdf
- Hopkins, R., (2008), *The transition handbook. From oil dependency to local resilience*, Green Books Ltd, Devon, UK.
- Iannotti C., “L’inserimento paesaggistico di impianti eolici. Puglia, realizzazione di un parco eolico nella rada esterna del porto di Taranto”, in *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, Roma, Gangemi Editore, 2018.
- Ierace L. (2017), “In Basilicata il gettito delle royalties a picco”, in *Il Sole 24 Ore*, 10 Febbraio 2017 [ultima consultazione: 17.09.2017] <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2017-02-09/in-basilicata-gettito-royalties-picco-173913.shtml?uuid=AEwl2oR>
- Legambiente (2015), L’assurdo stop all’eolico off-shore in Italia, Da Taranto a Termoli, da Gela a Manfredonia, tutte le barriere dell’eolico in mare [ultima consultazione 09.02.2018] https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/eolico_off-shore_dossier2015.pdf
- Legge 07 aprile 2014, n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (G.U. n. 81 del 07 aprile 2014).
- Legge 18 febbraio 2004, n. 39 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 23 dicembre 2003, n. 347, recante misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di obsolescenza*, (G.U. n. 252 del 27-10-2008).
- Liccione R. (2000), *Petrolio in Basilicata: opportunità e rischi*, Consiglio regionale della

- Basilicata, (s.l.).
- Longo L. (2017), “La domanda di petrolio crollerà fra 10 anni?”, in *Formiche, analisi commenti e scenari*, 01 settembre 2017 [ultima consultazione: 10.12.2017] <http://formiche.net/2017/09/01/domanda-petrolio/>
 - MiBACT, Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio, *Impianti Eolici e Paesaggio – Note di sintesi sullo stato dell’arte e proposte per la definizione di Linee di azione da parte del MiBACT*, 15 dicembre 2015; www.beniculturali.it/mibact/export/MiBACT/sito-MiBAC/MenuServizio/Osservatorio-paesaggio/Documenti/index.html
 - Provincia di Potenza (2013), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, Piano Strutturale Provinciale*, [ultima consultazione: 10.12.2017] <http://www.provincia.potenza.it/provincia/detail.jsp?otype=1501&id=140619>
 - Provincia di Potenza (2013), “Relazione illustrativa”, in *Piano Strutturale Provinciale 2013 (PSP)*, Provincia di Potenza, Potenza.
 - Regione Basilicata (2015), *Siglata intesa su fornitura gratuita gas in Val d’Agri* [ultima consultazione: 16.09.2017] <http://www.regione.basilicata.it/giunta/site/Giunta/detail.jsp?otype=1012&id=3005082>
 - Regione Puglia, Legge Regionale, 13 Luglio 2017, n.28, *Legge sulla partecipazione*.
 - S.a. (2016), “Referendum trivellazioni 17 aprile 2016”, [ultima consultazione: 09.02.2018] <http://www.repubblica.it/static/speciale/2016/referendum/trivellazioni.html>
 - Sotte F. (2012), “L’impatto socio-economico delle royalties petrolifere in Basilicata”, in *Basilicata Agriregionieuropa*, anno 8, n. 29 [ultima consultazione 12.02.2017] <https://agrire-regionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/29/limpatto-socio-economico-delle-royalties-petrolifere>
 - Tricarico A. (2017), *La Shell «scivola» sulla corruzione* [ultima consultazione: 11.09.17] <https://ilmanifesto.it/la-shell-scivola-sulla-corruzione/>
 - Unisdr (2015), *Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters*, United Nation.
 - Viganoni L. (1986), “Basilicata anni ‘80: una rivalorizzazione problematica”, in Cencini C., Dematteis G. & Menegatti B. (a cura di), *L’Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*, Franco Angeli, Milano.
 - Walker B. (2006), *Resilience thinking: sustainable ecosystems and people in a changing world*, Island Press, London.
 - Wenar L. (2016), *Il re nero. Petrolio, risorse naturali e le regole che governano il mondo*, LUISS University Press, Roma.

Attribuzioni

Sebbene il testo sia frutto di riflessione comune, i paragrafi **1., 6., 8.** sono attribuibili a S. Santangelo; i paragrafi **2., 3.** a C. Iannotti; i paragrafi **4., 5., 7.** a C. Musacchio.

Saverio Santangelo

Sapienza Università di Roma, PDTA – Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
saverio.santangelo@uniroma1.it

Professore associato di Urbanistica presso *Sapienza*, Università di Roma, Dipartimento PDTA. Ha condotto studi e ricerche su diversi temi, tra cui, recentemente: sicurezza urbana e urbanistica, edilizia residenziale pubblica e housing sociale, pianificazione territoriale di area vasta, pianificazione strategica, rigenerazione urbana. Sul rapporto tra uso delle risorse energetiche, sviluppo locale e pianificazione del territorio lavora con principale attenzione alle regioni meridionali italiane.

Carmela Iannotti

MiBACT – Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio – Servizio V, Tutela del paesaggio
carmela.iannotti@beniculturali.it

Funzionario architetto presso il Servizio V, *Tutela del paesaggio*, della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio del MiBACT, dove si occupa prevalentemente di Pianificazione paesaggistica e Valutazione di impatto ambientale, con particolare riferimento alle problematiche connesse all'installazione degli impianti eolici sia sulla terraferma che off-shore.

Clara Musacchio

Sapienza Università di Roma, PDTA – Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
clara.musacchio@uniroma1.it

Architetto e dottoranda in Pianificazione Urbanistica presso *Sapienza*, Università di Roma. Ha svolto diverse attività di consulenza professionale per l'implementazione di piani e programmi di sviluppo locale e territoriale. Ha partecipato a gruppi di ricerca di interesse nazionale e comunitario sulle dotazioni urbane per le fasce sociali 'fragili' e sull'evoluzione delle forme di abitare in città. Si occupa del rapporto tra pianificazione di area vasta, contesti informali di sviluppo e Città Metropolitane.

