

Portualità in Toscana: il contributo dell' INU

A diciotto anni dall'entrata in vigore della legge nazionale n. 84/1994 "Riordino della legislazione in materia portuale", permane la centralità della riflessione imperniata sul ruolo della pianificazione e del progetto urbano ai fini del superamento del contrasto storico tra porto e città, tema che Loredana Seassaro aveva lucidamente posto già nel 1997: "Nelle relazioni città-porto, il campo del conflitto o della ricomposizione è soprattutto di carattere fisico (uso delle aree, dotazioni infrastrutturali). E' connesso, quindi, con il governo del territorio: con i piani (di città e porto) in primo luogo, con le strategie e l'insieme delle politiche espresse da Amministrazione comunale e Autorità portuale in secondo luogo" (*Urbanistica Informazioni*, N. 153/1997).

L'estensione dei traffici delle merci, la dilatazione dei bacini di approvvigionamento, le nuove sfide competitive sul mercato globalizzato rendono pressante l'esigenza di modernizzazione tecnologica del porto commerciale, che si accompagna alla ricerca di nuovi spazi retroportuali e all' adeguamento della dotazione infrastrutturale, specie in ordine alla connessione con le reti plurimodali.

Se non ricondotto all'interno degli scenari della pianificazione strutturale il potenziamento del porto, tuttavia, rischia di acuire la cesura tra tessuto insediativo e area portuale.

D'altra parte il dissidio città-porto non può essere affidato alla sola riconfigurazione del limite terra-mare. La riqualificazione del *waterfront* non risolve di per sé la necessità di integrazione tra il sistema funzionale delle attrezzature portuali e i tessuti urbani; è anzitutto indispensabile che nella definizione di obiettivi e azioni strategiche di governo del territorio si affermi la coesistenza dell' area produttiva a filo-costa (il "porto commerciale") con l'insieme delle funzioni e dotazioni che attengono al miglioramento dell'accessibilità da terra e da mare, all' identificazione di nuovi spazi di relazione, alla salvaguardia e al riuso di luoghi fisici ed emergenze di rilevanza culturale, al recupero, con funzioni di interesse collettivo, di aree ibride e marginali dell'insediamento urbano (il "porto pubblico").

Allo stesso modo si deve favorire il prolungamento del sistema delle relazioni urbane verso il frontemare dei porti ad esclusiva funzione turistico-diportistica, superando in tal modo la concezione del *porto di soli ormeggi*. Atteso che la dislocazione diffusa di scali marittimi per il diporto nautico lungo la costa costituisce una risorsa unitaria di interesse regionale, il governo della portualità turistica richiede in Toscana una robusta programmazione strategica e ad un altrettanto denso processo attuativo. Servono però regole certe, trasparenza delle decisioni e tempi accettabili: appare in tal senso non più rinviabile un intervento normativo regionale volto ad adeguare il procedimento finalizzato al rilascio della concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di nuove strutture dedicate alla nautica da diporto e ad introdurre nuove modalità concorsuali per selezionare il "miglior progetto" del porto turistico.

Indirizzi

a. Attenuare il sovraccarico procedimentale sulle trasformazioni portuali.

La complessità dell'apparato legislativo che grava sulle aree portuali, derivante dalla sovrapposizione delle normative di settore (demanio marittimo, governo del territorio, paesaggio e ambiente, turismo) sovraccarica e dilata i procedimenti.

Occorre semplificare e snellire l'intero processo decisionale, tramite azioni che, all'interno della pianificazione pubblica, garantiscano una maggiore pervietà degli atti, assicurino

l'univocità degli adempimenti ("chi deve fare cosa"), impegnino le amministrazioni pubbliche a restituire tempi congrui alla conclusione delle procedure.

Percorsi facilitati debbono essere introdotti per i procedimenti concernenti interventi di riqualificazione e riordino funzionale delle infrastrutture portuali esistenti che non necessitino di nuove opere a mare e siano rivolti a soddisfare gli standard della disciplina regionale.

b. Rafforzare le parole d'ordine della pianificazione portuale: piano pubblico, progetto privato, concorsualità, partecipazione.

L'esperienza toscana suggerisce di consolidare la filiera della pianificazione strutturale e operativa che presidia le trasformazioni portuali; il piano pubblico legittima e indirizza il progetto del porto, disciplina l'assetto urbanistico e funzionale dell'area portuale, stabilisce gli obiettivi e le condizioni non negoziabili degli interventi.

E' necessario far ricorso alle forme della concorsualità (avviso pubblico, manifestazioni di interesse, bando/concorso), sia per la definizione degli strumenti operativi/attuativi che del progetto del porto, al fine di favorire un percorso procedurale compiutamente trasparente e garantire la piena attuazione delle scelte pubbliche.

Il dibattito pubblico e le iniziative della partecipazione sono indispensabili ad acquisire gli orientamenti della "comunità del mare" nelle sue diverse articolazioni.

c. Riconsiderare i contenuti del Piano Regolatore Portuale (PRP). E' un piano operativo, un piano attuativo o un progetto di scala urbana?

La riconsiderazione dei contenuti del PRP, oggi definiti dall'Art. 47 ter della LR n. 1/2005 in analogia con l'Art. 5 della L n. 84/1994, deve muovere da una lettura aggiornata della natura e del ruolo del porto nel contesto urbano e territoriale. Occorre anche tener conto della possibilità di recuperare e aggiornare alcuni degli orientamenti inclusi nelle "Linee-guida per i Piani Regolatori Portuali" redatte nel 2004 dal Ministero delle Infrastrutture con il concorso dell'INU nazionale.

Ai contenuti e alle elaborazioni che sostanziano il Piano Regolatore Portuale debbono essere assegnati significati chiari e univoci, allo scopo di evitare sovrapposizioni e "corto-circuiti" con gli altri strumenti di competenza comunale (PS, RU) e con il progetto del porto.

In tal senso pare necessario mitigare il profilo ibrido del PRP, che per alcuni versi propende verso la forma del "piano", per altri si avvicina a quella del "progetto" (ad esempio nei casi in cui individua l'intero assetto planivolumetrico dell'ambito portuale); ed inoltre ha natura di piano attuativo, ma al contempo dettaglia le scelte operative e localizza gli interventi essenziali della trasformazione portuale.

d. Realizzare il "porto pubblico" attraverso un'adeguata dotazione di spazi e funzioni di interesse collettivo nell'ambito portuale: non più un porto di soli ormeggi.

Il progetto del "porto pubblico" concerne il recupero e la valorizzazione di spazi e dotazioni di interesse collettivo nell'assetto funzionale dell'area portuale.

Occorre favorire il prolungamento del sistema delle relazioni urbane verso il fronte-mare dei porti toscani ed in particolare di quelli ad esclusiva funzione turistico-diportistica.

Nel recupero della gamma delle funzioni legate alla fruizione pubblica, l'ambito portuale può divenire luogo di sosta e di svago, piazza e passeggiata a mare, "parco portuale", salvaguardando e valorizzando gli scenari ambientali e paesaggistici.

e. Oltre il "Burlando". Nuove modalità procedurali per attuare le previsioni della portualità turistica.

La procedura disciplinata dal DPR n. 509/1977 (cosiddetto Burlando) ha mostrato tutta la sua inadeguatezza; in Toscana rappresenta una debole cornice legislativa sulla quale già oggi prevale, come conferma la giurisprudenza recente, la normativa regionale di governo del territorio (LR n. 1/2005, modificata dalla LR n. 66/2009 e dalla LR n. 66/2011; Disciplina del Masterplan dei porti).

Non può essere la conferenza dei servizi, attivata da istanze promosse "dal basso", lo snodo procedurale in grado di individuare la migliore proposta progettuale per il porto turistico e la realizzazione delle attrezzature diportistiche.

Si debbono introdurre nuove modalità di confronto - a partire dal bando/concorso indetto dalle amministrazioni comunali in coerenza con gli strumenti della pianificazione e gli atti di governo del territorio - finalizzate a favorire una concorrenzialità virtuosa tra i soggetti proponenti. Le istanze progettuali, al di fuori di ogni valutazione discrezionale, debbono garantire il perseguimento degli obiettivi di interesse generale.