

QUALCHE RIFLESSIONE SULLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE ALLA LUCE DELLE RECENTI RIFORME DELLA LEGGE 84/94.

di Francesco Di Sarcina*

I porti italiani sono cronicamente alla ricerca delle condizioni ideali per un concreto rilancio che, ahimè, tarda ad arrivare. Sono tante e diverse le ragioni del perdurare di questa che è definibile come una lunga stagione di “stallo”, ma certamente, da qualunque parte si osservi la cosa, un dato emerge su tutti: i porti necessitano di strumenti che, per loro stessa natura, diano loro la massima flessibilità e adattabilità ai mutamenti dei mercati.

In altre parole, senza la capacità di costruire una cornice giusta che consenta agli enti di governo dei porti di adattare le proprie azioni rapidamente ed efficacemente, risulterà difficile traguardare concreti obiettivi di crescita.

Al riguardo, oltre ad essere in corso una accorta analisi degli effetti dei primi anni di riforma Delrio, si invocano da più parti semplificazioni normative, specie per gli appalti, certezze procedurali, silenzi assenti ed altro. Tutte questioni, sia chiaro, pienamente condivisibili. Osservo tuttavia come non sembri universalmente compreso quanto sia fondamentale parlare anche di pianificazione portuale, forse perché da troppo tempo essa vive relegata ad un ruolo secondario, ingessata come è in una cornice normativa che ne rende estenuante qualsiasi tentativo di attuazione.

Se fosse chiaro a tutti l'importanza di pianificare nel modo giusto, suppongo che si sarebbero trovate soluzioni normative più efficaci delle attuali.

L'importanza della pianificazione portuale.

Gestire un porto commerciale significa, banalizzando le cose, far utilizzare al meglio le infrastrutture in esso presenti, colmando le relative carenze attraverso la realizzazione di nuove opere. Significa anche far coesistere al meglio le due fondamentali anime del porto: l'aspetto di nodo logistico con quello di infrastruttura urbana. Banalmente faccio notare che nel nostro attuale modello amministrativo non è possibile realizzare una nuova opera, o

solamente modificarne la destinazione d'uso con un atto discrezionale unilaterale degli organi di governo del porto.

Estremizzando le cose, se fosse possibile una maggiore autonomia, i porti sarebbero resilienti, efficienti e in fin dei conti capaci di crescere e di cogliere le sfide dei mercati contendibili.

Nel nostro modello amministrativo le nuove opere, anche quelle apparentemente di minore impatto, nonché l'uso che delle stesse se ne fa, sono preminente materia dei piani regolatori portuali la cui redazione è, allo stato attuale, disciplinata da un sistema normativo e procedurale complesso e farraginoso. Tale sistema del resto è stato predisposto per dare a tutti i portatori di interesse (pubblico e non) una sede dove far valere le proprie istanze fino ad esercitare veri e propri poteri di veto, a dispetto di tempi e di esigenze di carattere sovraordinato. Sia chiaro, se il principio di partecipazione appare corretto, il modo con cui esso è stato tradotto in legge appare decisamente inadeguato. I piani risultano, infatti, difficili da condividere, da rendere efficaci, da modificare. Nella migliore delle ipotesi, tali traguardi si raggiungono in tempi esageratamente lunghi.

Da qui, al contrario di come dovrebbe essere, deriva la impossibilità dei porti italiani di dare risposte rapide ed efficaci alle richieste dei mercati. Infatti. Se un'opera non è prevista nel piano non può essere realizzata. Sfiro la banalità, ma in questa frase c'è a mio avviso molta concretezza.

Il concetto di piano regolatore portuale secondo la Legge 84/94.

Quando nel 1994 il legislatore disegnò i nuovi piani regolatori portuali all'interno della legge n.84 di riforma della amministrazione dei porti, intese passare dal previgente modello di piano di opere, semplice diretto e scarno, verso un modello in cui il controllo della pianificazione, realizzazione e gestione delle singole opere fosse organico ad un preciso modello di sviluppo del porto .Gli strumenti di pianificazione portuale furono derivati da quelli della urbanistica tradizionale, quali zonizzazioni indici, standards, norme di attuazione ed altro.

Se un limite dell'urbanistica risiede nell'aver voluto attuare un sistema olistico usando metodi deterministici, tale sistema diventa ancora più inefficace nel caso dei porti dove, a dare

attuazione al modello di sviluppo di una infrastruttura fortemente dinamica, è chiamato un quadro normativo rigido, contraddittorio, vincolato, e pertanto incapace di “leggere” le subentranti necessità dei mercati, adattandovisi plasticamente.

Il primo limite, quello con cui le autorità portuali si sono da subito confrontate, è stato la notevole complessità e lentezza delle procedure di formazione ed approvazione dei piani. I dati storici, al riguardo, sono chiari. A quasi trenta anni dalla introduzione della legge 84/94, solo alcune delle originarie autorità portuali (oggi soppresse) sono riuscite a vedere approvati i loro nuovi piani, quando sarebbe stato auspicabile che tutte lo avessero fatto al massimo entro i primi quattro anni. Alcune di queste sono arrivate al traguardo solo di recente. Molti, invece, gli insuccessi. Il numero di passaggi da seguire, i tempi e la complessità di ciascuno di essi, la frammentazione di competenze e prerogative, l'ampio numero di soggetti coinvolti, istituzionali e non, insieme ad un esercizio estensivo del potere di veto, hanno pesato da subito sul destino di questi nuovi strumenti.

Non serve a nessun porto che un piano regolatore diventi efficace da sei a dieci anni dopo la sua originaria proposizione. Nella migliore delle ipotesi sarà un piano vecchio, ma forse anche inutile se non addirittura dannoso.

In un mondo in cui i mercati riorientano le loro scelte in pochi mesi, per poi cambiarle immediatamente sull'onda di un fenomeno improvvisamente sorto dall'oggi al domani, i porti non possono cambiare pelle con tale smisurata lentezza.

Se alcune scelte di fondo è giusto vengano mantenute negli anni, per molte altre è necessario avere le mani libere. Questo discorso non cambia se si guarda il porto come infrastruttura urbana. All'interfaccia con le città occorre analogia resilienza.

Cenni sulle evoluzioni della normativa nel tempo.

Oggi, la pianificazione portuale risente degli effetti dello stratificarsi di diversi aggiustamenti normativi susseguitisi dal lontano 1994 che, lungi dall'aver *preso il toro per le corna* hanno cercato solo di porre rimedi, spesso posticci, ai peccati originali sopra descritti.

Per dare risposte un poco più veloci ai problemi di piccolo calibro è stato introdotto l'adeguamento tecnico funzionale, ovvero un percorso che permette di derubricare le

varianti di modesta entità (che se interpretate in modo rigido richiederebbero gli stessi lunghi tempi di approvazione di un nuovo prp) in aggiustamenti rapidi delle opere già previste nei piani vigenti.

Nel frattempo, secondo l'assunto che vede i piani dei porti come veri e propri strumenti urbanistici, le procedure autorizzative ambientali sono cambiate, sicché ora in luogo della originaria valutazione di impatto ambientale (VIA), si è passati alla valutazione ambientale strategica (VAS), con una visione forse distorta della stessa.

Più recentemente, con la introduzione dei "sistemi portuali", il piano regolatore del singolo porto ha lasciato il campo al piano del "sistema portuale", nuovo unico strumento esteso all'insieme dei porti amministrati dalle singole autorità di sistema portuale. Uno strumento apparso subito ambizioso, ancorché caratterizzato da un procedimento di approvazione ulteriormente appesantito dalla necessità di raggiungere una intesa parallela tra tutte le diverse amministrazioni comunali competenti per territorio. Ma la riforma oltre ad aver "istituzionalizzato" gli adeguamenti tecnico funzionali (invero complicandoli un poco), ha anche introdotto un altro strumento di dubbia efficacia: la variante localizzata. Nata per consentire le varianti nella fase di prima applicazione della riforma, caratterizzata dalla mancanza di piani di sistema. Un espediente che non presenta sconti procedurali.

Ma non basta. Per gestire esigenze intermedie tra quelle proprie dell'adeguamento tecnico funzionale e quelle della variante, è stata introdotta anche la variante stralcio, del cui uso concreto non si hanno significative notizie.

Da ultimo, per superare il difficile nodo di dover redigere e far approvare un unico piano per tutti i porti del sistema, senza rinunciare alla logica della "pianificazione integrata", è stato introdotto il documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS). Utile forse ad eliminare l'intesa coi comuni, al prezzo, tuttavia, di una frammentazione della pianificazione complessiva sui cui effetti pratici non vi sono ancora certezze. È stato deciso anche che, nella fase di definizione degli ambiti portuali in senso stretto ed urbani, alle Autorità di sistema portuale competesse la pianificazione dei primi, ed ai comuni quella dei secondi. Verosimilmente un passo avanti, quantomeno per via delle diverse priorità in capo ai due enti.

Si registrano, infine, recenti tentativi di ripulire l'art.5 da innumerevoli refusi e ridondanze del testo sorte a causa dei continui cambiamenti.

Esigenze nel medio termine.

Nella veloce ricostruzione fatta sopra emerge chiaramente la dimensione da “vicolo cieco” in cui la pianificazione portuale si è inesorabilmente cacciata. Si procede per aggiustamenti successivi, ma si tratta di piccole correzioni di rotta. Manca il coraggio di rimettere in discussione ruoli e confini di competenze delle autorità di sistema, dei comuni, delle regioni e dello Stato. Non si registrano, al momento, avanzati tentativi di riscrivere integralmente e con il dovuto coraggio l’art.5 della Legge 84/94. Riscriverlo per semplificare ed unificare le procedure, per evitare le sovrapposizioni di competenze, in un quadro di ulteriori semplificazioni che devono riguardare il complesso di norme di settore, anche per consentire a quei piani finalmente approvati di essere poi modificabili velocemente onde inseguire quel già richiamato mutare degli scenari trasportistici e di mercato.

Il modello di sviluppo del porto, presupposto di base sul quale costruire ogni nuovo piano regolatore, non rimane infatti immobile per lungo tempo, né è possibile attuarlo secondo rigidi recinti procedurali, che ad esempio impediscano di ripensare le forme e le dimensioni delle banchine, degli edifici portuali, degli impianti, e financo delle opere di difesa originariamente previste, nel sano intento di adeguare la loro costruzione alle nuove navi, merci, gru, modalità di accesso al porto da terra, insomma alle nuove esigenze di un mondo che corre a velocità diversa dalla burocrazia made in Italy.

Il compito di pensare a queste esigenze spetta al legislatore, ma ai portatori di interesse è richiesto, come sempre un contributo fattivo e, se necessario, un delicato ruolo di vigilanza e di sana critica.

È un passaggio inevitabile, non l’unico si intende, per dare futuro e respiro ai nostri porti.

*Segretario Generale AdSP Mar Ligure orientale.