

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

Revisione delle Linee guida per la redazione dei Piani regolatori di sistema portuale

Note di Rosario Pavia

Il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS)

In seguito al DL169/2016 (Riorganizzazione, razionalizzazione della disciplina e semplificazione concernente le autorità portuali) la pianificazione dei porti ha assunto una dimensione decisamente territoriale (le Autorità di Sistema Portuale coordinano le attività di una pluralità di porti distribuiti in ambiti regionali e sovraregionali). Per far fronte a tale nuova condizione la pianificazione si è articolata su due livelli: un Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) che colloca la rete dei porti all'interno di una piattaforma logistica (correlata alle reti infrastrutturali europee e alla struttura insediativa, produttiva e ambientale di un territorio vasto) e un livello locale, direttamente connesso al territorio urbanistico della città portuale. Il DPSS non è assoggettato a Procedura Vas (e forse proprio in questo passaggio molti hanno ravvisato una semplificazione del processo).

DPSS assume di fatto una dimensione strategica, non solo per la programmazione delle reti e le opere infrastrutturali, ma perché in quella sede vengono individuati gli ambiti strettamente operativi dei porti e le aree di interazione porto città. In tal modo il DPSS entra direttamente nell'ambito della dimensione urbanistica ed edilizia della città.

Il DPSS poteva divenire la base per una pianificazione condivisa di area vasta, se questo non sta avvenendo lo si deve al perdurare di una costante sottovalutazione del ruolo dei porti nel sistema territoriale ed economico del nostro paese.

Aree strettamente portuali e aree di interazione porto-città

Il DL 232/2017 (Disposizioni integrative e correttive al DL 169/2016) ha affermato in termini operativi e di competenza la distinzione tra le aree funzionali alle attività portuali (il porto in senso stretto con le sue aree retroportuali, i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio) e le aree di interazione porto-città: alle Autorità portuali la pianificazione delle prime, ai Comuni le seconde. Una distinzione concettuale e di metodo che sottende tuttavia la richiesta di definire il porto come un'area autonoma, di rilevanza nazionale, da trattare con modalità specifiche. La distinzione, condivisibile per molti aspetti, avrebbe avuto bisogno di una maggiore attenzione sul piano istituzionale e normativo. Così non è stato

Una riforma passata sotto silenzio

Il DL 121/2021 ha riformato nel profondo la pianificazione portuale agendo con semplificazioni e misure riduttive che toccano direttamente il Titolo V della costituzione. Il provvedimento conferma il ruolo strategico del DPSS che viene promosso e adottato dall'Autorità Portuale. L'istituto dell'intesa tra comune e Autorità portuale è soppresso e sostituito dalla richiesta ai comuni di pareri nell'ambito di una conferenza di servizi. La regione non approva più i piani portuali, ma esprime solo un parere. L'approvazione del DPSS è di competenza del Ministero delle Infrastrutture che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità.

La Conferenza è stata istituita in seguito al DL 232/2017 è presieduta dal Ministro è costituita oltre che dalle Autorità Portuali da 5 rappresentanti degli enti locali (3 Regioni, 1 Città Metropolitana, 1 Comune).

I Documenti di Programmazione strategica sono verificati in questa sede. Risulta evidente che è in atto un processo di centralizzazione delle politiche portuali e infrastrutturali, ma questo avviene senza un quadro di riferimento nazionale certo, l'ultimo piano di trasporti è del 2001 e il tentativo di delineare un piano della portualità si è bloccato nel 2017. Manca un piano nazionale delle reti infrastrutturali in grado di dialogare con le reti ambientali paesaggistiche e insediative, Manca una visione territoriale di Paese (ed è difficile non pensare alla lontana esperienza del Progetto 80. I DPSS che coinvolgono le reti infrastrutturali, logistiche, produttivi, insediativi di vasti territori avanzano in sordina, sotto silenzio. Non c'è copianificazione, non c'è integrazione e, soprattutto, manca coesione, consapevolezza, consenso tra le parti.

Il DPSS costituisce in ogni caso un passaggio importante del processo di pianificazione, dovrebbe essere riproposto come dispositivo di raccordo transcalare tra la dimensione nazionale europea e quella regionale e locale, come documento politico e tecnico per una pianificazione condivisa di area vasta. Il DPSS partendo dal telaio infrastrutturale avrebbe potuto traguardare anche le dimensioni ambientali, paesaggistiche e insediative, aprendosi così a una prospettiva intersettoriale e trasversale che oggettivamente manca nei nostri processi di pianificazione. In questa direzione il sistema di formazione del DPSS dovrebbe essere rivisto completamente attraverso patti o intese di copianificazione più stringenti ed efficaci.

I piani regolatori portuali locali sviluppano le scelte del DPSS, incentrandosi sulle aree operative del porto e lasciando ai comuni la pianificazione delle aree di interazione porto-città. La loro approvazione spetta alle Autorità Portuali. In una prospettiva di condivisione, di copianificazione, di riconoscimento della specificità delle aree portuali, l'iter di formazione dei piani diverrebbe più efficiente e più contenuto nei tempi di approvazione.

In sintesi

Il discorso fin qui svolto porta a sottolineare la centralità del DPSS e l'esigenza di articolare in misura più approfondita i suoi contenuti e le sue modalità di formazione nell'aggiornamento delle *Linee guida per la redazione dei piani portuali di sistema*.

A tale proposito si propone di analizzare la struttura metodologica e l'articolazione dei contenuti dei DPSS al momento approvati.

Copianificazione

La centralità del DPSS nel processo di pianificazione di un territorio vasto e complesso che interagisce con una pluralità di soggetti deve configurarsi come un uno strumento di copianificazione (vedi a tal fine anche la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2023)

La centralità economica e strategica del sistema portuale esige un Piano Quadro Nazionale di riferimento (il nuovo codice degli appalti non fa riferimento a un Piano nazionale strategico, ma a un elenco di opere strategiche individuate nel DEF Documento di Economia e Finanza, vedi art 39).

La dimensione strategica

La componente strategica del DPSS va intesa con maggiore profondità e prospettiva, cogliendone la complessità e il suo dispiegarsi come processo.

La dimensione strategica non è conformativa, ma strutturale e di indirizzo per le fasi più propriamente operative e progettuali

Allo stato attuale il DPSS non è assoggettato a VAS. Ma questo è un punto su cui va avviata una riflessione

In prospettiva la VAS potrebbe più efficacemente collocarsi nella fase iniziale del processo, ovvero nel DPSS che diventa, nella sostanza, il momento reale di pianificazione strategica del sistema. Una scelta in questa direzione porterebbe a semplificare le fasi attuative successive. I piani portuali locali diventerebbero piani attuativi operativi. Piani di opere da progettare e sottoporre a VIA.

Il piano portuale locale

Una volta individuate nel DPSS le aree funzionali del porto, il suo piano è di competenza dell'Autorità Portuale. L'iter di formazione e di approvazione va semplificato.

La dimensione strategica del DPSS si trasmette nel Piano portuale locale in un'ottica di coerenza e di semplificazione.

Per i piani portuali locali può valere un'articolazione funzionale in strategica, operativa e regolativa (analogamente a quanto l'INU propone per la pianificazione urbanistica).

Il Piano è insieme strategico, operativo e regolativo

Il piano portuale strategico assume e sviluppa il DPSS. Non è conformativo vale per l'esistente e le sue trasformazioni di adeguamento tecnico funzionale, definisce gli ambiti portuali da sviluppare sul piano operativo attuativo. Può essere redatto e approvato anche senza lo sviluppo progettuale degli ambiti portuali individuati come operativi.

I piani operativi potranno essere definiti in fasi successive in relazione alle dinamiche del traffico marittimo). Il sistema regolativo del piano portuale è relativo alla struttura portuale preesistente e alla gestione degli adeguamenti tecnico funzionali.