

Ha ancora senso il Piano Regolatore Portuale?

(Elio Ciralli, febbraio 2023)

Non me ne vogliate, la domanda è provocatoria, ma serve a sviluppare il mio ragionamento.

Mettiamo in fila i fatti dal 1994 ad oggi, ovvero dopo quasi trenta anni di onorata carriera dei PRP dei porti di interesse nazionale e internazionale.

Le Autorità (sia nella versione precedente che attuale) hanno sempre lamentato l'enorme lungaggine per vedere un Piano approvato. Il porto deve mutare con la velocità con cui il mercato di riferimento muta. Il PRP appena approvato è già vecchio. Ometto di annoiare banalmente dilungandomi su cosa questo significhi per le comunità economiche che vivono grazie a e per il porto.

I Comuni hanno sempre lamentato la difficilissima convivenza forzata con un'infrastruttura produttiva che ha, fisiologicamente, esigenze distoniche se non completamente contrastanti. Ometto anche qui le facili considerazioni sulle differenti situazioni dei "porti delle città" e delle "città dei porti", e accennerò ai tentativi clamorosamente contrastanti di trovare armonia dove questa non può essere trovata.

Le Regioni hanno sempre vissuto con particolare pesantezza burocratica il troppo coinvolgimento prima, per poi lamentarsi, oggi, d'essere state estromesse con l'attuale giravolta della riscrittura dell'art. 5 della 84/94.

Lo Stato, inteso come potere legislativo, ha cercato di dare un colpo alla botte e uno al cerchio, con il purtroppo famoso "effetto pendolo" che ha contraddistinto e caratterizzato molte assenze di visione strategica per il benessere del Paese.

Lo Stato, inteso come potere giurisdizionale, ha cercato di fare un po' di ordine, e, come purtroppo accade sempre più spesso in troppi settori della vita civile, si è dovuto sostituire al potere legislativo, stante la manchevolezza, contraddittorietà e inefficacia delle soluzioni parlamentari.

La Repubblica, quella democratica fondata sul lavoro, intesa come noi tutti, soffre e lamenta il paradosso dell'inadeguatezza dell'armatura portuale della nostra penisola, situata in una posizione geografica straordinaria e che avrebbe potuto contribuire molto a farci più forti nello scenario internazionale e a dare benessere.

Già i Fenici si erano accorti che stare tra tre continenti (fatto più unico che raro al mondo) era cosa pregevole e commercialmente molto interessante. Tutti quelli che si sono succeduti nella parte più bagnata dello scarpone italiano hanno fatto ragionamenti più o meno uguali.

Saltando a piè pari millenni, è di questi giorni il ricordo su tutti i giornali della "visione di Enrico Mattei", che semplicemente sommando le enormi potenzialità in termini di risorse naturali di Medio Oriente asiatico e Africa, al significato strategico, politico e commerciale del Canale di Suez (non ancora raddoppiato), ipotizzò per il nostro Paese un ruolo ben diverso. Si utilizza un termine che va di moda, "hub", dei flussi dell'energia, delle merci e della comunicazione, ed era ciò su cui puntare.

Mattei fu fatto fuori: oggi si direbbe "*follow the money*" per comprendere ed individuare chi ha beneficiato della sua tragica dipartita.

Sta di fatto che se la politica, quella alta, avesse dato peso all'importanza di comprendere la geografia economica ed ascoltare i messaggi del mondo industriale produttivo, la storia italiana sarebbe stata ben diversa. Non avremmo visto avverarsi logiche trasportistiche innaturali e controintuitive, e la logistica a valore aggiunto sarebbe stata una delle nostre industrie maggiori e ben fruttuose. Avremmo avuto il peso internazionale e la forza economica che non abbiamo, stante che il giro d'affari di cui si parla pesa con percentuali anche a doppia cifra su ogni oggetto che ci circonda, nessuno escluso.

Tutto questo cosa c'entra coi PRP?

Mi serve a dimostrare il primo, basilare, concetto che ho capito dopo oltre trent'anni di attività nel settore: la politica, intesa come arte suprema di mettersi d'accordo per destinare le risorse di una comunità, e quindi per indirizzare strategicamente il percorso, per troppo tempo ha provato nessun interesse per il sistema portuale del Paese. La storia poi chiarirà se ciò è stato dovuto anche ad un patto silente (e

scellerato) di non interferenza da parte di un paese troppo debole che deve necessariamente battere a cassa presso realtà ben più solide (...*follow the money!*).

In questa visione si spiega meglio, per esempio, la rinuncia ad unificare il tessuto economico italiano, per creare un Paese paritariamente produttivo e assorbente in termini di consumi. Insegniamo nelle scuole ai nostri ragazzi che è l'infrastrutturazione a creare la ricchezza, e mai viceversa. Questo assunto ha applicazioni eccellenti, a partire dalla più grande opera pubblica della storia, quel "US Road Act" (in breve), che ha fatto gli USA la potenza economica che è: ogni singolo acro di quel paese, ovunque fosse ubicato, doveva essere egualmente collegato, così da poter concorrere alla crescita ed allo sviluppo complessivo. Aver disconosciuto questo assioma, ha creato il paese a più velocità che oggi siamo, e che rischia fortemente, oggi più che mai, ciò che accadde alla Cecoslovacchia con la separazione del 1° gennaio 1993. Separazione, si badi bene, voluta fortemente dalla parte più debole, impossibilitata a tenere il passo.

La perdurante scarsa attenzione verso i porti del Paese, oltre ad averci fatto perdere diversi appuntamenti con la storia, spiega bene la dinamica normativa che ha interessato la pianificazione, e in particolare la distonia e l'illogicità dei vari passaggi successivi.

Sarebbe oltremodo noioso ripercorrere in dettaglio le modifiche normative avvenute fino ad oggi: chi legge è già attrezzato e ben avvezzo alla materia. Mi piace ricordare le fasi e i passaggi più eclatanti. Dagli gli anni ruggenti del PRP come strumento di governo del territorio salvifico per operare la ricucitura tra due territori con padroni diversi: il demanio e la città. Era come aver provato la bacchetta magica per mettere d'accordo me ed il mio vicino su come attivare un'industria di successo a cavallo tra i nostri giardini.

Non poteva funzionare, e non funzionò. Gli interessi divergenti divengono scontri politici che bloccano tutto, senza esclusione di colpi.

Si persero anni solo per capire se un PRP fosse soggetto a VAS, VIA o tutt'è due.

Poi fu il periodo dell'illuminazione: i porti dovevano lavorare a sistema, non farsi la guerra tra poveri rubacchiandosi quel traffico che è concesso intercettare. Nacquero in Italia le AdSP, sempre troppo numerose a confronto di quelle dei sistemi portuali che monopolizzano il traffico globale.

Il PRP fu trasformato nel "mostro" dei Piani Regolatori di Sistema Portuale, per fortuna morto nella culla, anche se ci fu il tempo di aggiornare le Linee Guida per la loro preparazione. Nel frattempo, crebbero a dismisura i comprensibili tentativi di fuga dalle lungaggini con il proliferare degli Adeguamenti Tecnico Funzionali, più o meno forzati.

Il tutto, periodo per periodo, è stato sempre vestito da un apparente rigorismo dello Stato, applicato di volta in volta a letture anche opposte dello stesso aspetto. Basti per questo leggere la raccolta dei pareri del CSLLPP sugli Adeguamenti Tecnico Funzionali.

Ricordo ancora oggi quando, diversi anni or sono, durante una seduta del CSLLPP presso il Parlamentino del Ministero, calò il gelo perché un funzionario portuale, oggi un affermato esperto del settore, dichiarò candidamente che davanti una specifica esigenza, la sua struttura portuale dispose l'impiego funzionale di una banchina in difformità dal PRP vigente. Orrore!

Ma veniamo ad oggi, ed alla domanda messa a titolo di queste righe.

Oggi il fatto nuovo è la sentenza della Corte Costituzionale n. 6/2023, pubblicata in G. U. 01/02/2023 n. 5. La massima Corte si è espressa nei giudizi di legittimità costituzionale promossi dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4, commi 1-septies, lettere a), b), c) ed e), 1-octies e 1-novies, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 2021, n. 156.

È un ulteriore caso in cui il giudice deve esprimersi anche sulla coerenza di chi scrive le leggi dello Stato. Per chi volesse, la lettura della corposa sentenza offre nelle premesse un bel quadro dettagliato su quanto ho succintamente sintetizzato con la frase “effetto pendolo”, dalla pianificazione urbanistica delle città che collabora e influisce su quella del porto (*rectius*, del sistema portuale), all’esatto opposto. Da cui le conseguenti vibranti proteste delle regioni probabilmente più sensibili all’argomento (nella fattispecie Toscana e Friuli-Venezia Giulia).

Con un deciso taglio netto (e sanguinante) rispetto al recente passato, i massimi giudici oggi confermano l’ultimo impalcato normativo e sanciscono definitivamente che la pianificazione portuale è “regolamentazione settoriale dell’assetto dell’area portuale preordinata al corretto svolgimento e allo sviluppo dei relativi traffici e, come tale, prevale per “specialità” sulla regolazione generale propria del governo del territorio e dell’urbanistica”.

Le attuali norme, effettivamente, “assegnano preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali. Ciò, peraltro, non fa che riportare il piano regolatore portuale al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali. Il PRP, infatti, deve dare speciale disciplina al territorio portuale in quanto preordinato alla tutela dello specifico interesse pubblico al corretto svolgimento e allo sviluppo del traffico marittimo nazionale e internazionale.

Il legislatore con le disposizioni impugnate ha, quindi, corretto l’originaria distonia della previgente subordinazione del piano regolatore portuale al piano regolatore generale, in coerenza con quanto già ritenuto da questa Corte con la sentenza n. 408 del 1995, secondo cui la regola della prevalenza dei piani settoriali è principio fondamentale della materia urbanistica; e tale assunto va ora confermato anche con riferimento alla materia «porti [...] civili».

L’atto di pianificazione preordinato e fondamentale è il DPSS, Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale. Cito, sperando di far cosa utile: “Questo riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all’intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra: in quanto tale, esso incide su una considerevole porzione del territorio regionale e involge, si badi, anche i porti regionali ricompresi nella circoscrizione dell’Autorità di sistema. In particolare, nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell’ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell’AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune, regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali).”

Tale granitica impostazione, espressa sui solidi dettami di logica giuridica che la suprema Corte ha indicato, ha comportato la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcuni commi dell’art. 4 della norma impugnata sulla modifica dell’art. 5 della LN 84/94. In estrema sintesi ecco in cosa la Corte ha dovuto correggere l’ultima lettura della norma:

- Il principio di leale collaborazione impone che l’AdSP accompagni il DPSS redatto con un documento esplicativo. Diversamente, per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico, regioni e comuni non sarebbero posti nella condizione di esprimersi con la dovuta consapevolezza.
- Per l’approvazione del DPSS occorre il parere del comune e l’intesa con la Regione. Viene quindi riscritto l’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021: il DPSS «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all’acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema

portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili».

- Il DPSS non può ricomprendere negli ambiti portuali «le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale», esterne alla sua circoscrizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b, seconda parte, della legge n. 84 del 1994).
- Sotto l'aspetto paesaggistico non è possibile equiparare gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni non devono quindi adeguare il proprio piano territoriale paesistico regionale.

Gli effetti di ciò sui DPSS approvati, come le eventuali contromisure, sono tutti da scoprire nei mesi a venire.

Tiriamo le somme.

L'attuale ultimo capitolo del romanzo sancisce l'unica soluzione logica: ognuno è padrone a casa propria e decide di conseguenza cosa farne, sempre nell'ambito dei rispettivi interessi legittimi.

C'è però un momento in cui tutti (AdSP, Regioni e Comuni) devono mettersi ben d'accordo su quali siano gli ambiti di rispettiva competenza, su cui poi esercitare le differenti potestà pianificatorie in capo a ciascun attore. Questo luogo ideale è il DPSS, in cui si delineano con esattezza gli ambiti portuali, le aree operative e retroportuali con le loro funzioni, le aree di interazione urbana e le esigenze di intermodalità di trasporto. Mio figlio direbbe: tanta roba!

Qui si esercita la vera visione strategica di area vasta, come definitivamente sancito anche dalla Corte Costituzionale.

Ebbene... il DPSS non fa la Valutazione Ambientale Strategica! Continuando a rischiare la procedura di infrazione comunitaria. Sono abbastanza convinto che se le Regioni avessero incluso questo aspetto, che per mera convenienza non hanno citato nei loro ricorsi, la Corte non avrebbe potuto che rispondere in aderenza ai dettami delle direttive comunitarie: il DPSS dovrebbe essere soggetto a VAS.

E il PRP? Il PRP viene dopo, svuotato dei contenuti urbanistici e ridotto a mero piano infrastrutturale. Che però, continuando a chiamarsi piano, rimane soggetto a procedura di VAS, se non ha contenuti di definizione progettuale tali da fargli fare anche la procedura di VIA.

Mi sono interrogato più volte negli anni su come si possa ridurre lo spreco enorme di tempo e di soldi nella concezione, approvazione e costruzione delle opere di interesse pubblico. In questo caso sono sicuro che la strada suddetta non sia la migliore.

Se il DPSS ha la valenza che la Corte ribadisce, rivitalizzando la fase concertativa con Regioni e Comuni, sia questo il momento del confronto globale, tra tutte le parti interessate e quindi anche i famosi *stakeholders*. Ovvero si faccia qui la VAS e non se ne parli più.

Poi si facciano dei bei progetti di fattibilità tecnico economica per ciascun sito portuale (parlo delle aree di competenza delle AdSP). Basta leggere cosa è il PFTE secondo la norma per assicurarsi che lo strumento è bastevole e idoneo per affrontare la concezione del porto col piede giusto. Questo progetto fa la procedura di VIA.

Risultato: si è eliminato un passaggio oneroso per tutti e che comporta un gran dispendio di tempo e soldi pubblici (diretto e occulto). La risposta del Porto alle esigenze mutevoli del mercato sarebbe più efficace.

Ha ancora senso parlare di PRP? La mia risposta è no. Così tutti sarebbero davvero più contenti. Esclusi naturalmente quelli che fanno la mia professione.