

LA PIANIFICAZIONE PORTUALE TRA “SPAZIO MARITTIMO” E “CONDOMINIO URBANISTICO”

La pianificazione portuale è oggi compresa tra due dimensioni estreme: quella dello “spazio marittimo” da un lato e quella della “interazione porto città” dall’altro.

La prima dimensione è del tutto assente nella attuale pianificazione portuale.

La seconda, microterritoriale, è stata, come noto, introdotta con il d.lgs. 121/2021 allo scopo di cercare di superare le questioni di rapporto tra le competenze spesso conflittuali, delle Autorità portuali con i Comuni che ospitano i porti; tra queste quelle di pianificazione. Complesse in sé ed ancora di più in Italia, per via della localizzazione urbana di pressoché tutti i nostri scali.

Del d.lgs. 121/2021 abbiamo già avuto occasione di riflettere nella Community “Porti città territori”.

Da una parte rilevando positivamente l’aver fatto propria la dimensione della pianificazione strategica, con l’ampliamento di competenza territoriale delle Autorità Portuali (AP), trasformate nel 2017 in Autorità di sistema portuale (AdSP), introducendo la redazione del “Documento di pianificazione strategica di sistema portuale”(DPSP); dall’altra, al contrario, la scelta della forma del piano di ogni singolo scalo (PRP), mutuata dalla logica dello zoning della l. 765/1967 e del D.I. 1444/1968 e il tentativo di bypassare la disciplina dei beni paesaggistici relativamente alle fasce costiere ed ai corsi d’acqua compresi nel sedime portuale.

Rifiutando altre tipologie urbanistiche quali, ad esempio, i “parchi di attività”, le “aree per insediamenti produttivi”, ecc.

E’ noto come molte le leggi urbanistiche regionali da tempo si sono misurate con l’obiettivo del superamento della zonizzazione urbanistica, appunto, quella della zona urbanistica omogenea.

E’ singolare che questa modalità di pianificazione dei suoli ritornasse a proposito di una tipologia urbanistica tanto particolare quale quella del porto.

Con la legge “finanziaria 2023” si è avviata la riforma disciplina delle concessioni portuali, in una logica più rispondente all’esercizio del principio di concorrenza e, tra gli obiettivi del PNRR da raggiungere per l’anno 2022, il Governo dichiara d’aver raggiunto quello relativo alla riforma della pianificazione portuale.

Questo il quadro sommario dello stato della pianificazione portuale, con la formazione dei primi Piani strategici di sistema portuale (PSdSP), le prime approvazioni regionali degli stessi, le rinnovate “querelle” con i comuni, i pareri di conformità dei PRP ai DPSP espressi da parte del MIT. Questo quadro, anche se non del tutto soddisfacente, mostra miglioramenti rispetto alla fase degli adeguamenti tecnico funzionali (ATF), in alternativo alle varianti de PRP vigenti. Si riparla di riforma della “governance” dei porti e della trasformazione della ADSP in società per azioni, con quota pubblica maggioritaria divisa tra Regioni ed Enti locali, all’ombra della riforma delle regioni basata sulla autonomia differenziata” che sembra minacciare la (presunta) unitarietà del sistema nazionale dei porti. La Regione Toscana, ad esempio, ha già istituito una sua autorità regionale dei porti.

Con questo nuovo intervento si vuole sensibilizzare la Community “Porti città territori” sulla dimensione strategica della pianificazione portuale, con riferimento a quella dello “spazio marittimo”. Per la quale i lavori sono in corso con l’attuazione della Direttiva UE 2014/89, con il d.lgs 17 ottobre 2016, n. 2016 ed al venir meno del riferimento fin qui rappresentato, anche se non esaustivamente data la molteplicità delle funzioni svolte dai porti - non solo trasporto di merci e passeggeri -, dal “Piano generale dei trasporti e della logistica” (PGTL), che sembrerebbe

intenzione del governo cancellare.

Il disegno di legge recante il (nuovo) Codice dei contratti pubblici, recentemente inviato dal Consiglio dei ministri al Parlamento per l'approvazione, prevede infatti la sostituzione del PGTL con uno "schema direttore"; in pratica, quanto era previsto dalla "Legge obiettivo": un elenco di opere strategiche. Nel caso avvenne che dalle 14 opere previste nella versione originaria del progetto di legge, a seguito della consultazione con le Regioni, si passò a 122!

L'emergere della importanza della pianificazione dello spazio marittimo, al pari di quella della "space economy" (che riguarda lo spazio aereo), è probabilmente dovuta alla guerra in corso tra Russia ed Ucraina che ha imposto di diversificare le fonti di approvvigionamento e del trasporto dell'energia.

Facendo crescere l'importanza delle infrastrutture subacquee: elettrodotti, gasdotti, rigassificatori galleggianti, piattaforme per l'estrazione e la ricerca di idrocarburi, parchi eolici marini.

Oltre naturalmente a quelle per le comunicazioni.

Ma allo spazio marittimo appartiene anche la risorsa "acqua", quindi la navigazione, la pesca, l'energia prodotta dal moto ondoso, le industrie che la usano nei loro cicli produttivi, alle città che la utilizzano come acqua potabile previa desalinizzazione o che immettono i loro reflui. Quindi anche le attività che "abitano" le fasce costiere, determinando ad un tempo il tipico "multiuso" e la loro "fragilità" biologica e sedimentologica. Di questo sono avvertiti anche personalità lontane dalla pianificazione, ma di grande sensibilità culturale e politica. Mi riferisco a Luciano Violante che con l'intervista rilasciata al "Corriere della Sera" del 05 gennaio 2023 ha portato alla conoscenza più ampia la questione: "L'economia sottomarina? L'Italia può giocare in prima fila". Rilevandone l'importanza strategica per l'Italia.

La guerra attualmente in corso in Europa tra Russia e Ucraina certamente ha esaltato la sua importanza strategica, ma il tema non è nuovo: il richiamo alla direttiva UE 2014/89 è solo uno dei tanti possibili: dal "Coastal management zone" statunitense (IMCZ), al più limitato "Piano nazionale della difesa del mare e delle coste", introdotto e mai realizzato dalla L. 979/1982.

Oggi, come già prima richiamato per il piano dello spazio marittimo, sono in corso i lavori: sono già state definiti dal Piano di gestione dello Spazio Marittimo tre macroaree (Tirreno, Adriatico, Ionio) e sub-articolazioni (si può consultare il Rapporto Ambientale per la VAS).

Come stanno reagendo soggetti interessati direttamente ed indirettamente, tra questi le Autorità di sistema portuale?

Con riferimento alle quali, come stanno concretamente pianificando la porzione di fascia costiera di diretta competenza rispetto alla più ampia dimensione, non solo spaziale, dello spazio marittimo?

Nella definizione del Documento di pianificazione strategica di sistema, cosa c'è della logica della pianificazione dello spazio marittimo?

La Conferenza nazionale introdotta dal d.lgs. 232/2017 che ha riformato la Governance dei porti, il piano strategico nazionale dei porti e la conferenza unificata stato/regioni, ha fornito indirizzi?

Per non dire dello stesso MIT: che indirizzi sta fornendo?

Analoga domanda si dovrebbe porre agli Enti territoriali e locali, comprese le Città metropolitane che comprendono i territori di cui si occupano le AdSP.

Forse si attende che ad occuparsi della questione sia il Ministro con delega al mare e la neonata direzione ministeriale?

Di tempo ce ne è poco. Occorre che soggetti di così rilevante importanza nella pianificazione dello spazio marittimo, quali le AdSP, anche solo limitando la questione all'interazione mare /costa nella porzione di facciata marittima di loro competenza, se ne rendano conto ed operino di conseguenza. All'estremo opposto, la pianificazione locale, quella della "interazione porto città".

Oltre la introduzione di una specifica tipologia urbanistica per i sedimi portuali – sul già citato

riferimento ai “parchi di attività” o alle “aree industriali ecologicamente attrezzate”, tipo le APEA, di cui al DPR 20 settembre 1998, n. 447, occorre che si ritorni a pensare al rapporto tra la pianificazione portuale e quella urbana, senza ritenere di poter stabilire una gerarchia degli interessi, né dal lato urbanistico né da quello portuale.

La strada non può che essere quella della “intesa” istituzionale che porta agli “accordi”.

Il punto è che occorre stabilire quali sono gli oggetti dell’accordo.

A mio modo di vedere soprattutto due: le infrastrutture di trasporto, comprese quelle a-spaziali ed energetiche.

Nonché la questione dell’inquinamento acustico ed atmosferico.

Da governare nell’ottica sia della reciproca compatibilità che in quello più complessivo della sostenibilità.

FRANCESCO KARRER

GENNAIO 2023