

Le nuove Linee Guida per la pianificazione portuale

Rosario Pavia

È in corso di ultimazione, presso il Consiglio Superiore dei LLPP, la revisione delle *Linee guida per la redazione dei piani regolatori di sistema*. Si tratta del terzo aggiornamento del documento d'indirizzo emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT): la prima volta nel 2004 e successivamente nel 2017, quando in seguito al DL n. 169/2016 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali) furono istituite 15 (poi 16) Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Il DL 169/2016 segnò un passaggio importante: le Autorità portuali acquisirono una dimensione territoriale prima del tutto assente.

Il porto è ora inteso come nodo logistico di un territorio vasto. Per far fronte a tale nuova condizione la pianificazione 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 un livello locale, direttamente connesso alla specificità di sviluppo del porto e alle condizioni urbanistiche e ambientali della città portuale. Il DPSS non è assoggettato alla procedura Vas. Proprio in questo passaggio molti hanno ravvisato una semplificazione del processo.

Il 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 e 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 sottovalutazione del ruolo dei porti nel sistema territoriale ed economico del nostro paese, che ha prodotto una incapacità delle politiche urbanistiche a confrontarsi con i piani di settore e in particolare con i piani logistici infrastrutturali. Dal loro canto le Autorità Portuali non sembrano ricercare un rapporto di maggiore dialogo con gli enti locali (Regioni e Comuni), di conseguenza i DPSS restano un loro adempimento pressoché esclusivo.

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.

Una riforma passata sotto silenzio

Il DL 121/2021 ha riformato nel profondo la pianificazione portuale agendo con semplificazioni 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: 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 (è difficile non pensare alla lontana esperienza del Progetto 80). I DPSS, che coinvolgono le reti infrastrutturali, logistiche, produttive, insediative di vasti territori avanzano in sordina, sotto silenzio. Non c'è copianificazione, non c'è integrazione e, soprattutto, manca coesione e consapevolezza 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 non spetta più alla Regioni, ma alle Autorità Portuali

A ben vedere il ricorso ai Piani Regolatori portuali e alle loro varianti è divenuto negli ultimi anni oggettivamente poco frequente, si ricorre, invece, in misura intensiva allo strumento dell'Adeguamento Tecnico Funzionale (ATF).

Pervasività dell'Adeguamento Tecnico Funzionale

Con il Voto di indirizzo n. 93/2009 del consiglio Superiore dei Lavori pubblici è stata introdotta la procedura dell'Adeguamento Tecnico Funzionale (ATF) come misura per semplificare l'approvazione di modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del piano regolatore portuale vigente. L'ATF ha avuto il merito di aver colto l'esigenza di flessibilità e adattamento delle aree portuali in relazione alle loro dinamiche operative e gestionali. Il ricorso all'ATF dopo il DL 121/2021 (che assegna la loro approvazione alle Regioni, previo parere positivo del Consiglio Superiore dei LLPP) è divenuto una costante. Segno che la struttura dei porti resta nella sostanza quella esistente e che questa, come avviene del resto nella città, ha bisogno di opere di adattamento, di manutenzione straordinaria, di ristrutturazione. Si ricorre all'ATF di continuo, anche forzando la sua definizione normativa che ne limita l'impiego solo nei casi di modificazioni non sostanziali. Il fatto che il Consiglio Superiore dei LLPP sia

sommerso dalle richieste di ATF dovrebbe far riflettere. In prospettiva è proponibile regolamentare l'ATF, riservandolo alle aree portuali consolidate in cui prevedere opere di trasformazione non sostanziali. Queste, se rientrano in una casistica tipizzata, dovrebbero avere una verifica più speditiva da parte del Consiglio dei LLPP.

Finalità delle nuove Linee Guida per la pianificazione portuale

Le nuove Linee Guida in corso di redazione si collocano all'interno di un complesso quadro normativo che ha profondamente cambiato il sistema degli strumenti di pianificazione e il loro iter di approvazione.

Il loro compito è dare coerenza, chiarezza interpretativa, elementi conoscitivi, criteri di valutazione e indirizzi di metodo per la formazione degli strumenti di piano (in particolare del DPSS che è in definitiva l'unico elemento innovativo del sistema pianificatorio e su cui non c'erano stati approfondimenti adeguati).

Le nuove Linee Guida dovranno confrontarsi anche della Sentenza della Corte costituzionale n.6/2023 che ha respinto i ricorsi di illegittimità delle Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia in merito alla loro marginalizzazione nel processo decisionale e di approvazione dei piani. La sentenza ha confermato l'interesse preminente dello Stato nella pianificazione portuale, ritenendo adeguato il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali attraverso la conferenza dei servizi e la richiesta dei pareri.

La sentenza ha tuttavia raccomandato di tenere conto che:

.- Il principio di leale collaborazione impone, in primo luogo, 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.

.- Fondata è anche la censura volta a lamentare l'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS.

C'è un invito esplicito a trovare forme di intesa e di dialogo

Riusciranno Le nuove Linee a promuovere forme di collaborazione tra Autorità Portuali Enti locali, in un contesto in cui sembra prevalere la ricerca di maggiore autonomia da entrambi le parti? L'orientamento attuale è di attestarsi sulle norme, a non modificare l'ordine giuridico acquisito, a chiarire gli ambiti di competenza e gli iter procedurali metodologici nella formazione dei piani, definendone fasi, passaggi operativi terminologie (come, ad esempio, ambito portuale e ambito del PRP. Non ci saranno innovazioni. Nonostante l'impegno è difficile che possano riuscire a semplificare, contenere ridurre i tempi di formazione e approvazione dei piani.

Specificità del sistema portuale nazionale

Il sistema portuale italiano stenta ad assumere un ruolo di infrastruttura di servizio per l'Europa, rimanendo in un confine che è sostanzialmente nazionale. Segno che c'è un ritardo, una difficoltà ad adeguarsi in tempi ragionevoli alle esigenze del mercato; che c'è uno scarto tra la staticità del piano, con i suoi tempi lunghi di approvazione e la dinamica delle trasformazioni del settore marittimo. Quest'ultimo va ricordato ha una dimensione globale ha andamenti congiunturali estremamente variabili, legati alle condizioni geopolitiche e alle scelte di cartelli armatoriali internazionali. La crisi del trasporto marittimo nel canale di Suez in seguito alle guerre nel Medio Oriente, lo dimostra ampiamente e dovrebbe far riflettere sul futuro ruolo della portualità nazionale in un Mediterraneo che rischia di vedere ridotta la sua centralità strategica.

A differenza dei grandi porti europei che hanno potuto via via delocalizzarsi, dismettendo le aree portuali in prossimità del centro abitato, in Italia i porti sono rimasti all'interno del sistema urbano, spesso in adiacenza alla città storica. Questa condizione è alla radice del difficile rapporto tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica. Le due pianificazioni, nonostante il proposito iniziale di trovare una intesa tra le parti e la raccomandazione del "non contrasto", restano processi sostanzialmente separati, impedendo una visione d'insieme in cui far interagire e integrare una pluralità di fattori: le strategie di sviluppo del porto operativo, le politiche di riqualificazione urbana, le azioni per la gestione delle coste, per la tutela ambientale e l'adattamento al cambiamento climatico

La separazione delle pianificazioni si traduce in una separazione fisica tra porto e città, che resta un tema progettuale complesso, affrontato in una molteplicità di proposte di intervento nelle aree di waterfront e di interazione porto città. Queste ultime richiedono un'analisi specifica finalizzata ad individuare l'interesse preminente del porto o della città. Le nuove Linee Guida dovrebbero assumere la specificità dei porti italiani come condizione strutturale, non eludibile, ma che può trasformarsi da vincolo a risorsa. In questa prospettiva la questione ambientale diventa determinante. L'integrazione tra il sistema portuale e quello urbano va oggi affrontata non solo sul piano delle relazioni spaziali e urbanistiche, ma anche sul terreno delle relazioni ecologiche. La qualità ambientale del porto incide su quella urbana: da qui l'obiettivo di intervenire nei porti sulle emissioni climalteranti, sulla qualità dell'aria e delle acque, sullo smaltimento dei rifiuti, sulle isole di calore e sull'inquinamento acustico.

L'integrazione tra porto e città si gioca sul piano dell'equivalenza delle condizioni ambientali. La sostenibilità del porto aumenta la qualità del sistema urbano nel suo complesso

La dimensione strategica ed operativa della pianificazione portuale. Appunti

Sono trascorsi 30 anni dalla Legge n. 84/94 che ha riorganizzato nell'insieme la legislazione in materia portuale. In questi anni il contesto del trasporto marittimo è profondamente mutato sul piano quantitativo e qualitativo, assumendo una dimensione globale, fluida, fortemente condizionata dal quadro geopolitico e dalle strategie dei grandi gruppi armatoriali e terminalisti. In questo periodo il sistema portuale nazionale si è imposto come settore emergente dell'economia del Paese (come fattore determinante per la produzione industriale, per l'import ed export, per i consumi); ha anche assunto un ruolo di rilievo nella portualità del Mediterraneo, aprendosi come sistema a servizio del trasporto merci verso l'Europa Continentale. Molti porti, anche in Italia, stanno diventando terminali di reti subacquee, di cavi per l'energia e le telecomunicazioni: una realtà questa in rapida evoluzione che inciderà sempre più sull'assetto portuale.

Nonostante questi mutamenti la pianificazione portuale è rimasta indietro, non ha assunto né una vera dimensione strategica, né una struttura operativa flessibile e

adattativa. Il processo di formazione e approvazione dei piani continua ad essere lungo e farraginoso.

Per il futuro occorrerà trovare soluzioni più avanzate, partendo però da alcuni punti fermi. La Sentenza della Corte costituzionale n.6/2023 ha sottolineato la rilevanza statale del PRP che “rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza”, nello stesso tempo è ormai acquisita la ripartizione delle competenze tra Autorità Portuale di Sistema e Comune: all'APdS la pianificazione delle aree operative del porto (comprensive delle aree retroportuali e dell'ultimo miglio), all'ente locale la pianificazione delle aree di interazione porto città. Tutto questo porta a riconoscere che il porto operativo (individuato dal DPSS) è l'ambito di un piano di settore. Il nodo della pianificazione portuale sta proprio in questo: inserire la settorialità e la specializzazione delle attività portuali in un quadro di governo complessivo del territorio, Lo strumento che può conferire alla settorialità del porto operativo un posizionamento organico e strategico nella complessa realtà ambientale e di sviluppo di un territorio vasto è il DPSS. È in questa sede che va delineata la strategia di sviluppo del porto e delle sue reti infrastrutturali, in coerenza con le scelte del governo nazionale (e le esigenze del sistema insediativo e ambientale locale.

Il DPSS può divenire lo snodo più importante del processo di pianificazione. Occorre rafforzarne la dimensione strategica, aprirla alle tematiche ambientali, urbanistiche, dello sviluppo sostenibile.

La procedura VAS è inevitabile, fa parte integrante di qualsiasi azione strategica (piano, progetto o programma) che abbia effetti sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

Il DPSS diventerà più impegnativo, richiederà più dialogo, più concertazione, più disponibilità al confronto e alla copianificazione. I risultati non mancheranno: il DPSS definirà le scelte strategiche di fondo, l'ambito del PRP con le aree retroportuali, le aree di interazione porto città, le opere infrastrutturali significative. Espletata la procedura VAS con il parere motivato, le fasi successive, risulteranno semplificate. il piano portuale si qualificherà come piano di settore e programma di opere da sottoporre a VIA.

Mentre al DPSS è affidata la dimensione strategica della pianificazione portuale, la dimensione operativa e regolativa è propria del PRP. Si realizza in tal modo un

chiarimento di fondo, definita la strategia, il piano operativo del porto potrà sviluppare con maggiore efficienza, autonomia e capacità gestionale il suo mandato imprenditoriale.