

1. Il DL 121/2021, recante “Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture dei trasporti e della circolazione stradale”, convertito nella Legge n. 156/2021, innova la pianificazione dei porti sia negli aspetti territoriali che in quelli più strettamente urbanistici.

Il nuovo processo di pianificazione si articola sostanzialmente in due grandi fasi: a) di livello statale, ma operato dal “basso”; b) urbanistico o locale relativamente ad ogni singolo scalo.

Il “cuore” del processo è rappresentato dal Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS), formato da ogni singola Autorità di Sistema ed approvato dal MIMS.

Una volta adottato dal Comitato di Gestione dell’Autorità di Sistema, è sottoposto, mediante conferenza dei servizi, al parere di ciascun comune e regione territorialmente interessati che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell’atto, decorso i quali si intende espresso parere non ostativo.

Il DPSS disciplina non solo i sedimi portuali, ma anche le infrastrutture di collegamento degli scali con la rete infrastrutturale nazionale.

Il DSSPP non è assoggettato a VAS.

Il DSSPP deve ovviamente essere rispondente al Piano Generale dei Trasporti e della Logistica ed agli orientamenti europei in materia di qualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano Strategico nazionale della portualità e della logistica.

È formato secondo le linee guida della pianificazione portuale stabilite a suo tempo dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

A livello locale (urbanistico) il DPSS individua gli ambiti portuali intesi come delimitazione geografica dei singoli porti, includendo sia aree pubbliche (demaniale) che private; ripartisce gli ambiti in aree portuali, retroportuali e di interazione tra porto e città.

Il D.L. 121/2021 relativamente a questo profilo opera l'assimilazione delle aree portuali alle zone omogenee B) (di completamento), di cui al D.I. n. 1444/1968.

Lo scopo dichiarato è quello di escludere queste aree dalla disciplina dei beni paesaggistici; in ispecie quella dei limiti di distanza dal mare ed eventualmente dai corsi d'acqua che dovessero attraversare il sedime portuale.

Alle autorità competenti in materia, è fatto obbligo di modificare le pianificazioni paesaggistiche vigenti.

Probabilmente il legislatore con questa prescrizione ha voluto anche rendere ogni intervento edilizio nei sedimenti portuali di tipo diretto, cioè non sottoposto ad alcuno strumento di tipo intermedio quali piani particolareggiati, piani di recupero ed altro.

Una questione che ha creato non poche difficoltà allorché nei giudizi di compatibilità ambientale (VIA) su Piani regolatori portuali, emessi dalle regioni, se ne imponeva l'applicazione.

E' stabilito che la pianificazione delle aree portuali e retroportuali è di esclusiva competenza dell'Autorità di Sistema.

Mentre è di competenza di comuni e regioni la pianificazione delle "aree con funzione di interazione porto-città". La cui trasformazione è subordinata comunque al parere dell'Autorità di Sistema.

La cui delimitazione, come ricordato, è operata dal piano regolatore portuale (PRP).

Questo nella fisiologia del processo pianificatorio.

E' previsto anche, a mo' di norma transitoria, il caso di porti dotati di PRP approvati antecedentemente al DL 121/2021; allorché l'AdS dovesse operare d'urgenza, in questi casi si fa affidamento al Piano operativo triennale (POT) che può definire in via transitoria la destinazione

funzionale di aree. In tal caso il POT è soggetto a specifica approvazione da parte del MIMS, a mò di una variante urbanistica, ed alla procedura di assoggettabilità a VAS.

Questa una lettura (forse meglio tentativo di) di una norma piuttosto farraginoso e di non facile comprensione.

2. Veniamo ora a qualche considerazione di ordine concettuale e metodologico.

L'intenzione del legislatore, impostata ad un evidente centralismo, è quella di realizzare una pianificazione territoriale di livello statale operata però dal "basso", cioè dalla realtà di ogni sistema portuale! Sostanziatamente si opera con un piano di settore parzializzato ad ogni singolo scalo.

Quindi non un vero e proprio piano generale delle infrastrutture portuali.

La coerenza delle singole pianificazioni di sistema portuale sarebbe assicurata dal riferimento ai piani nazionali del settore: oltre quello specifico della portualità, anche a quello dei trasporti e della logistica ed a riferimenti europei in materia.

Ma cosa contengono questi piani? Per poter operare come prevede il legislatore, ad un tempo per garantire coerenza e rispondenza in generale e delle scelte puntuali, questi piani dovrebbero essere concepiti come veri e propri piani direttori che assegnano funzioni (anche specializzazioni eventualmente) e, soprattutto, dotazioni infrastrutturali ad ogni singolo scalo.

Così non è. Questi piani sono concepiti sostanzialmente come strategie. Non contengono scelte precise né tantomeno previsioni di dotazioni, quindi delle risorse attribuibili ad ogni singolo scalo.

I piani prodotti da ogni AdS non hanno neanche un vero e proprio quadro di riferimento per quanto riguarda la garanzia e la regolazione della concorrenza.

Si torna al tempo nel quale i piani urbanistici dei comuni e quelli territoriali dovevano essere sottoposti al parere del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici che, oltre ad una verifica di

regolarità formale, altro non faceva. Con la istituzione delle regioni la procedura di approvazione degli strumenti di pianificazione non richiede più il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Di certo non era quello il modo per governare la pianificazione comunale e ripartire le risorse pubbliche per soddisfare la domanda di dotazioni espressa da ogni singola città in termini di servizi alla popolazione e infrastrutture di trasporto.

Un approccio come questo avrebbe bisogno di una profonda rivisitazione del Piano nazionali dei porti e di quello dei Trasporti e della logistica che dovrebbero essere disegnati come veri e propri “piani direttori”.

Nel profilo locale o urbanistico di questo nuovo modo di pianificare i porti, oltre ai due aspetti un po' curiosi già ricordati – non applicabilità delle disciplina dei beni paesaggistici e eliminazione del rischio di vedere assoggettati gli interventi edilizi a piani particolareggiati – che sembrano un po' degli «escamotage», va rilevato lo scarso respiro culturale e innovativo del legislatore.

Le aree portuali, come ricordato, vengono assimilate alle zone di completamento urbanistico B) di cui alla disciplina urbanistica statale (l.n. 765/67 e D.I. n. 1444/68), dimenticando che quasi tutte le leggi urbanistiche regionali hanno operato il superamento della cosiddetta zonizzazione, quindi la rigidità e le angustie della specializzazione funzionale di parti di città.

Da tempo si discute sulla tipizzazione migliore delle aree portuali. Ricordo i dibattiti in proposito registrati dalla rivista “Porti Mare Territorio”. Si ipotizzò perfino di considerarli come dei piani di insediamenti produttivi, ex art. 27 della l.n. 865/1971.

Dimenticando che quasi totalmente i terreni confinati nel sedime portuale appartengono al demanio statale.

Personalmente ho sempre ritenuto, e lo sostengo ancora oggi, tanto più alla luce del DPR del 20 settembre 1998, n. 447 che ha introdotto la tipologia urbanistica nell'area per insediamenti produttivi", che i sedimi portuali dovevano essere classificati come zone "miste".

La mia idea è che il porto sia considerato e pianificato secondo quanto in generale si definisce con la definizione "parco di attività"; uno spazio ove tutte le attività sono ammissibili, in una logica di compatibilità ambientale, funzionale e sociale, ovviamente.

Che è del resto l'idea che ha ispirato appunto il legislatore in passato, allorché ha introdotto la tipologia urbanistica dell'area per insediamento produttivi", di cui sopra, peraltro disciplinata da quasi tutte le regioni con proprie leggi.

Questi due rilievi dovrebbero spingere ad una riflessione ulteriore il legislatore che con il decreto in questione ha avviato un percorso nuovo di pianificazione (che sa molto di antico, peraltro).

Da migliorare è senz'altro il rapporto della pianificazione portuale con quella di settore più in generale e con quella territoriale in particolare.

Il tema del rispetto delle competenze in materia sembra affrontato con una certa leggerezza.

Né sono da escludersi conflitti nella pianificazione delle cosiddette "aree di interazione porto e città".

Così come impostato sembra andare oltre la stessa clausola della primazia dell'interesse statale, più volte invocata negli ultimi anni dal pianificatore centrale/statale.

Altra questione che sicuramente andrà rivista è quella della valutazione ambientale applicata alla nuova forma di pianificazione. Piuttosto che cercare di eluderne l'applicazione appare opportuno, al contrario, definire un formato appropriato in quanto ad obiettivi e modalità di svolgimento della valutazione ambientale.

PROF. ARCH. FRANCESCO KARRER¹,

FEBBRAIO 2022

¹ Ordinario di Urbanistica Sapienza, Università di Roma. Già Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.