

PRIME CONSIDERAZIONI SUL NUOVO ART.5 DELLA LEGGE 84/94, SULLA DISCIPLINA DELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE.

di Francesco Di Sarcina*

Il nuovo, recente e direi ennesimo assetto dato alla normativa sulla pianificazione portuale dalla novellata L. 84/94 ha significativamente modificato l'impostazione precedente, creando una netta demarcazione col passato, anche recente.

Nata alla luce delle semplificazioni necessarie a dare impulso al PNRR, questa riforma segue quelle già registrate dal 2016 in poi costituendone, per certi aspetti, naturale evoluzione e per altri autentica innovazione.

Il nuovo testo contiene novità sin dal primo comma, ove infatti si registra la scomparsa del Piano Regolatore di Sistema Portuale, documento concepito come somma dei PRP dei singoli porti, tenuti coerentemente assieme dal DPSS. Ora, invece, i Piani Regolatori Portuali dei singoli scali del sistema nascono, vivono e muoiono autonomamente, pur concepiti secondo una coerenza di insieme stabilita nel Documento di Programmazione Strategica di Sistema documento, questo assai simile ma non identico al più noto Documento di Pianificazione Strategica di Sistema, che viceversa scompare. Non paia al lettore una differenza di poco conto. Con l'attuale assetto, infatti, diventerà più agevole aggiornare un PRP lasciando invariato quello di un altro porto del medesimo sistema, in quanto non sarà più necessario costituire ed aggiornare il piano di sistema. Da notare che il DPSS, ormai definito come Documento di Programmazione (non di Pianificazione) Strategica di Sistema, sembra essere un parente stretto del suo predecessore, in cui la modifica più evidente risiede proprio nel nome, dato che il termine pianificazione viene soppresso e sostituito da programmazione per rendere indiscutibile la sottrazione del documento alle grinfie della VAS, cui già correttamente soggiacciono i PRP.

Andando oltre, tra le più importanti innovazioni vi è la redistribuzione dei "pesi" tra amministrazione dello stato e regioni nel procedimento di approvazione, con un sostanziale riequilibrio di competenze tra i due.

In questi giorni, con l'annuncio da parte della Regione Toscana di voler ricorrere alla Corte Costituzionale contro la legge di riforma, le ultime hanno battuto un colpo sul tema: non ci

stanno.

La Toscana, peraltro, con la L.R. 65/2014 aveva nel tempo fortemente legiferato sulla materia portuale, con deviazioni ardite nel processo di approvazione dei PRP dei porti nazionali rispetto al solco della L. 84/94, dalla quale si era distinta per una architettura più rigida e burocratica.

Si può essere d'accordo o meno, ma è inequivocabile che, adesso e salvo pronunciamenti della adita Corte, il ruolo delle regioni esca ridimensionato dal novellato impianto normativo. L'impatto sarà tanto più forte in quelle regioni (come la Toscana) che nel tempo avevano deciso di adottare proprie norme per la disciplina della materia, quanto invece meno evidente nelle altre.

Ma, in queste mie riflessioni, non voglio cadere nella vana tentazione di stabilire se sia corretta o meno, in punto di diritto, la nuova impostazione. E' compito, questo, dei giuristi anche perché l'argomento richiede fini competenze in materia costituzionale. Preferirei restare sul piano squisitamente tecnico, provando a far alcune riflessioni sugli impatti concreti della nuova procedura.

Si è detto, all'inizio, che la norma nasce nell'ambito delle semplificazioni volute per agevolare la completa attuazione del PNRR, e da qui una prima riflessione: piaccia o meno, l'iter di approvazione dei PRP, almeno nella vecchia impostazione (la nuova andrà testata nei prossimi periodi) non accontentava proprio nessuno nel mondo dei porti. Pur essendo nata per migliorare le precedenti impostazioni, anche essa risentiva di complessità e lungaggini procedurali che, ancora una volta ribadisco, mal si coniugano con le esigenze di snellezza e flessibilità richiesta da infrastrutture basilari come i porti.

Il cruccio di chi lavora nelle AdSP, da sempre, è quello di non poter dare risposte agli operatori in tempi che siano pur minimamente compatibili con le esigenze dei medesimi, quando queste risposte implicino un adeguamento infrastrutturale o funzionale di una qualche rilevanza. Cambiare qualcosa nell'assetto dei porti è una operazione che spesso richiede anni, e che solo in parte è stata risolta grazie ad artifici procedurali quali ATF, varianti localizzate ed altro. Esercizi, questi, di buona volontà amministrativa che tuttavia non cancellano la realtà di una norma inadatta ad assicurare innovazioni rapide ed efficaci.

Se si vuol cambiare passo, rendiamocene conto, bisogna accettare che i PRP debbano essere, almeno nella sostanza, gestiti dalle AdSP e approvati / modificati in pochi mesi. Tutto

il resto, lo ripeto con energia, non appartiene al mondo della efficienza.

Postulato ciò, è inevitabile che la nuova formulazione normativa abbia cercato di agire rimuovendo i principali ostacoli: l'indeterminatezza dei tempi previsti nei singoli passaggi approvativi, la confusione generata dalla coesistenza di più atti di pianificazione sulle aree portuali, per la verità tipiche solo dei porti di alcune regioni, ed infine lo sbilanciamento tra il ruolo dello stato e delle regioni.

La risposta alla indeterminatezza dei tempi dei singoli passaggi approvativi è fornita dalla introduzione del *silenzio non ostativo*, modalità con la quale le singole AdSP ottengono disco verde dopo precisi e direi ragionevoli tempi di attesa presso gli organismi pubblici chiamati a fornire i propri autorevoli pareri. Spesso, infatti, questi pareri richiedono istruttorie lunghe, motivate non tanto (ma soprattutto non solo) da esami documentali quanto da passaggi di carte tra uffici, comitati, organismi politici, consigli ed altro, ognuno dei quali dotato di propri regolamenti interni, tradizioni riti e consuetudini. Tempi che rendono il percorso logorante.

Due parole le spenderei, poi, sulla previsione secondo la quale il PRP è l'unico strumento di pianificazione nelle aree di propria competenza. Tradotto, gli altri strumenti di pianificazione, anche se esistenti sulle predette aree, hanno perso efficacia all'atto della approvazione della norma. Una soluzione indubbiamente forte ma, se correttamente usata, capace di evitare complicazioni, fraintendimenti, rallentamenti, bisticci di competenze e ruoli, anche dopo la approvazione dei PRP.

Oggi, non di rado accade che la approvazione di un PRP richieda l'allineamento di altri strumenti urbanistici, con evidenti e scoraggianti complicazioni procedurali.

Mi chiedo se queste novità potranno generare conflitti forti nella materia urbanistica del territorio, e non lo escludo. Tuttavia, ribadisco che il nostro paese ha bisogno di processi semplici ed efficaci. La proliferazione delle norme, in tutti i settori, ha prodotto immobilismo, e questo sottrae competitività, in questo caso ai porti.

Ora, si potrà sostenere che potevano essere trovate altre soluzioni, forse più efficaci, per affrontare e risolvere i problemi sopra elencati, e vedremo se questa forma sarà efficace o foriera di ulteriori problemi, ma qualcosa andava pur fatta, e personalmente plaudo per una volta a quelle forze politiche e quei parlamentari che hanno avuto il coraggio di non cedere all'italico vizio della estenuante mediazione, grazie alla quale tutto alla fine si annacqua, diventando inutile se non dannoso.

Sulla carta, e vedremo se sarà effettivamente così, col nuovo assetto si potrà arrivare alla approvazione di un PRP in meno di un anno dall'inizio dell'iter, che è pur sempre un lungo periodo ma almeno non è il quinquennio (a volte decennio) che oggi si richiede. La differenza non è basilare: i Presidenti dei porti, il cui mandato dura quattro anni, potranno considerare la modifica del PRP come un obiettivo da perseguire e raggiungere senza lasciarlo ai posteri, e da qui credo che ne deriverà una rivalutazione in rialzo del ruolo della pianificazione, che da sempre ritengo l'elemento principale dello sviluppo dei porti.

Restano sicuramente punti oscuri, come il possibile conflitto tra queste nuove norme e la moltitudine di altre leggi che vigono nelle materie attinenti, e che probabilmente renderanno il percorso di un PRP non più agevole di prima, come appare sulla carta. Resta da semplificare qualche ulteriore passaggio, come ad esempio le varianti, su cui a mio giudizio non si è agito altrettanto efficacemente. Infine, probabilmente vivremo una stagione di contenziosi, che forse saranno risolti in tribunale o forse troveranno composizione in una ennesima riforma delle riforme maggiormente concordata tra le parti ma non per questo più efficace.

Lo vedremo.

*Segretario Generale della AdSP Mar Ligure Orientale.