

IL DOCUMENTO DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA DI SISTEMA DEL MAR LIGURE ORIENTALE.

di Francesco Di Sarcina*

Il nuovo assetto della normativa sulla pianificazione portuale previsto dalla L. 84/94 vede l'introduzione del DPSS, acronimo di "Documento di Pianificazione Strategica di Sistema". È un nuovo strumento pensato per cristallizzare le scelte strategiche del sistema portuale che andranno poi declinate nei PRP dei singoli porti del medesimo sistema.

Del DPSS non si sa molto. Poche AdSP hanno iniziato la redazione del documento e solamente due di queste ottenuto di recente la sua approvazione. In ordine di tempo, solo per pochi mesi, il primato è toccato alla AdSP del mar ligure orientale, che racchiude i porti della Spezia e Marina di Carrara, il cui DPSS è stato approvato nel luglio 2020, dopo circa diciotto mesi di articolata gestazione. Altri sistemi portuali stanno lavorando alla sua redazione.

Contenuti generali di un DPSS.

Come detto, del DPSS si sa poco, nel senso che esso risulta definito nei contenuti solo per le poche righe che l'art.5 della L. 84/94 riserva al tema:

"1-bis Le Autorità di sistema portuale redigono un documento di pianificazione strategica di sistema, coerente con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica. Il documento di pianificazione strategica di sistema:

- a) definisce gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di sistema portuale;*
- b) individua e perimetra le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano;*
- c) prevede una relazione illustrativa che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni*

grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al successivo comma 1-sexies.

1-ter. La pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città definite dal documento di pianificazione strategica di sistema è stabilita dai Comuni, previo parere della competente Autorità di sistema portuale.

1-quater. Il documento di pianificazione strategica di sistema è:

a) sottoposto al parere di ciascun Comune per territorialmente interessato, che si esprime entro e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'atto;

b) è adottato dal Comitato di Gestione e approvato nei successivi 60 giorni dalla Regione, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di cui all'articolo 11-ter."

Contenuti specifici del DPSS del mar ligure orientale.

Sin dall'inizio della sua elaborazione, abbiamo inteso dare al DPSS un carattere snello e mirato ai soli elementi che lo contraddistinguono per legge, senza fronzoli e senza creare inutili nodi da sciogliere, con inevitabile difficoltà, sia in fase di sua approvazione che in fase di redazione dei PRP ad esso conseguenti.

È nata così l'idea di redigere una bozza di documento da condividere con gli stakeholders del sistema portuale, in modo da trarne utili elementi di miglioramento ed approfondimento da inserire nel medesimo documento.

La prima parte contiene una analisi preliminare dell'andamento futuro dei traffici che possono interessare il sistema ed una approfondita ricostruzione dello stato di fatto, sia dell'uso delle aree che della pianificazione esistente.

Un quadro esteso, naturalmente, alla pianificazione di area vasta, cui la legge fa riferimento. Per la specificità del sistema portuale del mar ligure orientale, il DPSS non si è occupato delle aree retroportuali che sono già disciplinate dalla pianificazione territoriale previgente, concentrandosi piuttosto sulla individuazione delle linee strategiche di sviluppo del sistema e sulla concertazione delle aree di interazione porto-città.

Quanto alle prime, sono state individuate cinque linee comuni:

- I. Massimizzare l'efficienza delle infrastrutture esistenti, eliminando le funzioni non più attuali e prevedendo ampliamenti misurati e sostenibili in tempi celeri ed a costi contenuti;
- II. Razionalizzare le funzioni esistenti creando legami sinergici tra funzioni simili nei due porti e, al tempo stesso, specializzando le diverse peculiarità dei due scali;
- III. Migliorare gli accessi sia viabilistici, sia ferroviari ai due scali ed efficientare le realtà retroportuali quanto più possibile;
- IV. Adeguare i fondali agli scenari futuri del naviglio;
- V. Individuare significative misure di mitigazione ambientale e di armonizzazione del porto col territorio, sia tramite l'adozione di misure di contenimento delle emissioni, sia tramite la realizzazione di opere che abbiano funzione di filtro e di servizio ai quartieri urbani limitrofi ai due scali. Questo obiettivo, ancorché elencato come ultimo, non deve mai essere perso di vista e deve essere perseguito in parallelo agli altri obiettivi elencati, garantendone in ogni loro fase di attuazione la piena sostenibilità.

La prima e la seconda linea comune nascono dall'intento di evitare gli sprechi di territorio. Capita infatti che molti usi delle aree portuali siano ridondanti, mal distribuiti e che sprechino spazio prezioso. A volte, razionalizzare gli spazi serve a recuperarne una buona quantità da poter destinare ad usi migliori. In questo, un ragionamento di sistema tra i due scali può essere prezioso, per trovare sinergie ed ottimizzazioni delle funzioni e degli usi del suolo e dell'acqua.

Solo dopo una adeguata razionalizzazione si può ragionevolmente pensare a nuove opere, nuovi spazi, la cui realizzazione richiede sforzi e tempi notevoli. Ed anche nel campo delle future nuove realizzazioni, abbiamo ritenuto opportuno limitarne le caratteristiche dimensionali al punto da rendere tali opere facilmente realizzabili e gestibili.

La terza e quarta misura sono ovvie conseguenze delle esigenze di modernizzazione degli accessi da terra e degli accosti di banchina, mentre la quinta misura sembra essere la più ragionevole ed efficace apertura ai nuovi e condivisi concetti di porto green dei quali è bene non fare più a meno.

Questi cinque principi sono stati poi tradotti in misure operative da calare nei PRP dei due

scali, ottenendo rispettivamente:

Per il porto della Spezia.

1. La progressiva riduzione, fino alla eliminazione delle funzioni portuali ormai residuali, come il traffico merci delle rinfuse secche, onde far spazio al traffico unitizzato che rappresenta per il porto una eccellenza assoluta nel panorama nazionale;
2. L'individuazione di possibili, ancorché modesti, ampliamenti o adeguamenti delle sagome di banchine e piazzali per meglio rispondere alle esigenze marittime o logistiche del porto, eventualmente offrendo la possibilità di implementare anche collegamenti per piccoli traghetti;
3. L'individuazione e il potenziamento in termini pianificatori dell'efficienza delle funzioni esistenti principali, quali quella commerciale, crocieristica, cantieristica ed industriale, ad esempio mediante una opportuna revisione delle NTA attuali;
4. L'individuazione di misure pianificatorie atte a favorire sinergie funzionali tra i porti del sistema portuale del Mar Ligure Orientale, in modo specifico con riguardo almeno alle funzioni crocieristiche, diportistiche e cantieristiche;
5. L'individuazione di misure di miglioramento degli accessi stradali e ferroviari, in particolare con riguardo al varco Stagnoni, al fine di poter al meglio gestire il traffico portuale di riferimento dei prossimi anni senza aggravii sulla viabilità e sulla vivibilità dei quartieri cittadini interessati;
6. L'eventuale valutazione di un adeguamento dei fondali del canale navigabile d'accesso e la realizzazione dell'adeguamento dei fondali operativi del porto, al fine di assicurare competitività alla luce della evoluzione del naviglio nel prossimo ventennio.
7. L'introduzione di misure atte a ridurre progressivamente gli impatti portuali sui quartieri urbani circostanti, attraverso un piano specifico che costituirà a tutti gli effetti un piano particolareggiato del nuovo PRP, con l'obiettivo specifico di migliorare la qualità dell'ambiente e la compatibilità delle funzioni portuali con la città, favorire bilanci energetici positivi e misure per contenere la produzione dei rifiuti. Al riguardo, sarà opportuno favorire l'implementazione di sistemi di alimentazione ecosostenibili per le esigenze del porto e delle navi, al fine di contenere le emissioni nocive, utilizzando e opportunamente adeguando le strutture all'uso esistenti nel golfo, quali

ad esempio l'impianto di distribuzione GNL SNAM di Panigaglia;

8. La integrazione funzionale del retroporto di Santo Stefano Magra con le attività portuali e doganali e con il sistema ferroviario.

Per il porto di Marina di Carrara

1. L'ampliamento del porto fino al limite della sponda destra del torrente Carrione (*torrente simbolicamente considerato da molti come danneggiato, nel suo deflusso, dalla presenza dell'attuale porto. Circostanza mai verificata, tuttavia, dai copiosi studi specialistici effettuati nel tempo. – ndt*), con la realizzazione di una nuova darsena e di nuovi piazzali in corrispondenza del piazzale Città di Massa, al fine di concentrarvi tutte le funzioni commerciali oggi svolte sulle banchine Taliercio e Chiesa. L'intero compendio commerciale che ne deriverà sarà pertanto specializzato nei traffici già oggi esistenti nello scalo, con particolare riferimento alle rinfuse, al project cargo e alle merci unitizzate e non in modalità ro-ro. Per tali ampliamenti, dovrà essere favorito, con idonee misure di NTA, il ricorso al progetto di finanza per la realizzazione di tali opere, in modo da limitare per quanto possibile l'investimento pubblico;
2. Il mantenimento, seppure redistribuite e ottimizzate, delle quattro funzioni di fatto esistenti in porto, ovvero quella commerciale legata al traffico delle merci, e quelle crocieristica, cantieristica e diportistica, con dislocazione di queste ultime tre nella parte di ponente del porto. La presenza della funzione diportistica, completata con la realizzazione del travel-lift, risponde alla esigenza di garantire la attualità delle previsioni del Masterplan dei porti della Toscana, alla luce della decisione di rinunciare alla costruzione di un porto turistico tra le foci dei torrenti Carrione e Lavello (*torrente artificiale costituente il limite della circoscrizione territoriale della AdSP. – ndt*);
3. L'allungamento dell'opera foranea di sopraflutto, con modi e forme adeguate a garantire la salvaguardia dell'equilibrio costiero locale, il modo che essa offra protezione alla nuova darsena ed al contempo permetta un allungamento opportuno delle banchine da destinare a crociere, il tutto nell'ottica di liberare spazi per il riassetto complessivo della nautica sociale e dei servizi portuali in genere;
4. L'introduzione di misure pianificatorie atte a favorire sinergie funzionali tra i porti del sistema portuale del Mar Ligure Orientale, in modo specifico con riguardo almeno alle funzioni crocieristiche, diportistiche e cantieristiche;

5. La valutazione di eventuali adeguamenti dei fondali del canale navigabile d'accesso e dei fondali operativi del porto al fine di assicurare competitività alla luce della evoluzione del naviglio nel prossimo ventennio;
6. L'introduzione di misure atte a ridurre progressivamente gli impatti portuali sui quartieri urbani circostanti, attraverso un piano specifico che costituirà a tutti gli effetti un piano particolareggiato del nuovo PRP, con l'obiettivo specifico di migliorare la qualità dell'ambiente e la compatibilità delle funzioni portuali con la città, favorire bilanci energetici positivi e misure per contenere la produzione dei rifiuti. Il bilancio dei sedimenti potrà condurre, nella logica dell'ampliamento, al loro riutilizzo per ripascimento delle coste a sud. Particolare attenzione andrà posta alla foce del torrente Carrione, sebbene non interessato da alcuna ipotesi di ampliamento portuale.

Le aree di interazione porto-città.

La definizione di tali aree, che per legge restano escluse dal PRP, è stata concordata con i quattro comuni competenti per territorio, e cioè La Spezia, Portovenere e Lerici per la Liguria, Marina di Carrara per la Toscana. L'obiettivo è stato quello di demandare alla pianificazione urbana le aree non utilizzabili dal porto, neanche in una visione futura a largo respiro. Aree verdi, per lo più, oltre ad una serie di spazi naturalmente vocati a riconversione urbana, specialmente ubicati nel porto della Spezia. La concertazione è stata rapida e relativamente semplice, grazie alla proficua collaborazione instaurata con i sindaci delle quattro città interessate.

Le superfici trasferite alla pianificazione comunale sono relativamente modeste, salvo nel caso della Spezia, e comunque tali da non compromettere in alcun modo le preminenti funzioni portuali. Va anche detto che la loro individuazione è stata agevolata dal fatto che, per entrambi i porti, esse erano già state comunemente individuate in passato per impiantarci future attività di natura urbana e non portuale. Si è trattato quindi di una naturale decisione.

Nella immagine a seguire si può vedere la parte principale delle aree di interazione porto-città individuata alla Spezia, dove sorgerà il nuovo waterfront urbano della città.



Rapporto con gli stakeholders

Si è detto del fatto che, durante la redazione del documento, si è ritenuto opportuno condividere il percorso con un nutrito novero di stakeholders del territorio dei due porti. Sono state organizzate apposite riunioni durante le quali l'Ente ha esposto le linee generali del documento, rispondendo alle domande e somministrando a ciascun intervenuto, alla fine dell'incontro, un questionario da compilare su base volontaria per l'acquisizione di eventuali proposte. Di seguito si riportano, in sintesi, il numero dei partecipanti agli incontri organizzati, dei questionari distribuiti e delle risposte ricevute, suddivisi per entrambe le realtà portuali.

Porto della Spezia

| Categorie di soggetti invitati | n. Soggetti invitati | n. Soggetti presenti | n. Soggetti intervenuti | questionari inviati | questionari ricevuti |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|
| STAKEHOLDER/CONCESSIONARI | 34 | 22 | 3 | 34 | 8 |
| ASSOCIAZIONI-AMMINISTRAZIONI | 10 | 8 | 3 | 10 | 6 |
| ENTI LOCALI | 10 | 7 | 6 | 10 | 4 |
| SOGGETTI ISTITUZIONALI | 9 | 7 | 3 | 9 | 0 |
| ORGANISMO DI PARTENARIATO | 2 | | | | 2 |

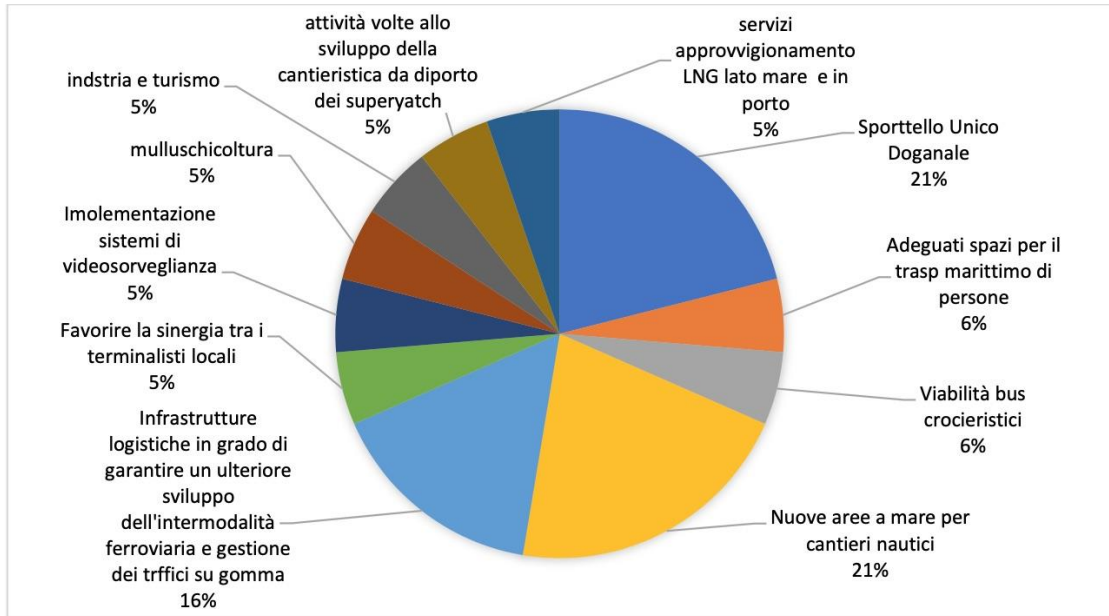
Porto di Marina di Carrara

| Categorie di soggetti invitati | n. Soggetti invitati | n. Soggetti presenti | n. Soggetti intervenuti | questionari inviati | questionari ricevuti |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|
| STAKEHOLDER/CONCESSIONARI | 25 | 6 | 2 | 25 | 2 |
| ASSOCIAZIONI-AMMINISTRAZIONI | 12 | 5 | 6 | 12 | 3 |
| ENTI LOCALI | 8 | 6 | 3 | 8 | 2 |
| SOGGETTI ISTITUZIONALI | 13 | 2 | 0 | 13 | 0 |
| ORGANISMO DI PARTENARIATO | 1 | | | | 1 |

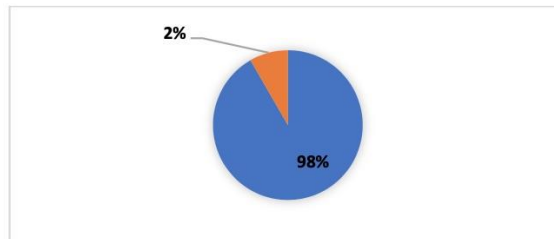
I risultati dell'indagine sono stati interessanti oltre che utili per la definizione del documento.

Porto della spezia:

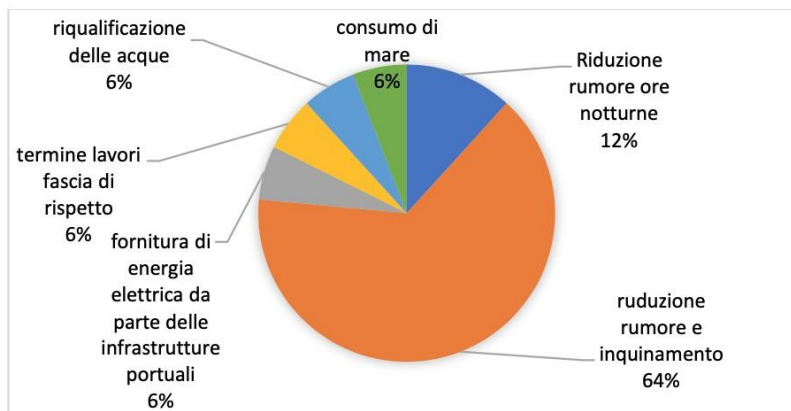
ATTIVITÀ CHE IL PRP DOVREBBE IMPLEMENTARE



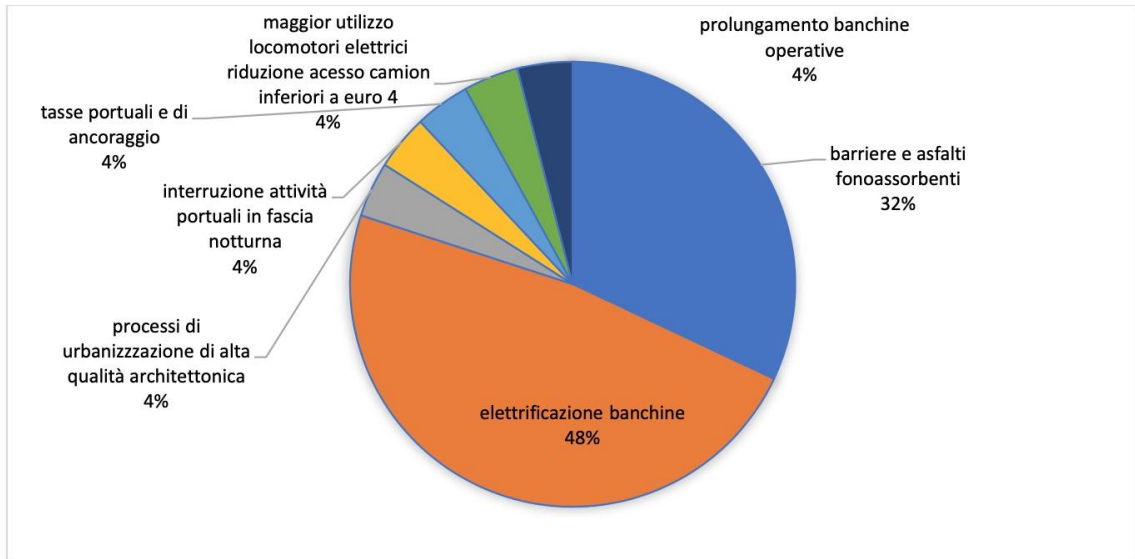
DRAGAGGIO FONDALI



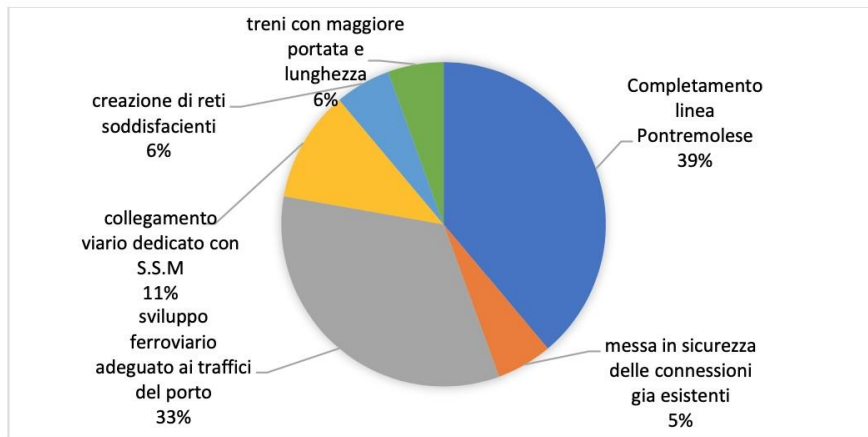
IMPATTO AMBIENTALE PIU' SIGNIFICATIVO



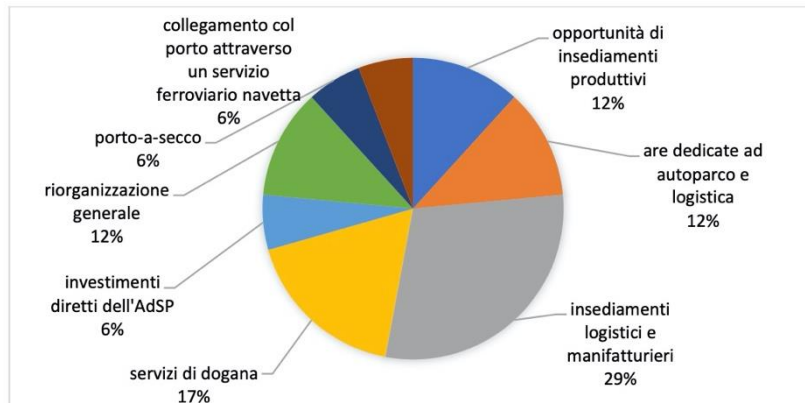
SOLUZIONI PER RIDURRE GLI IMPATTI AMBIENTALI



CONNESSIONI INLAND

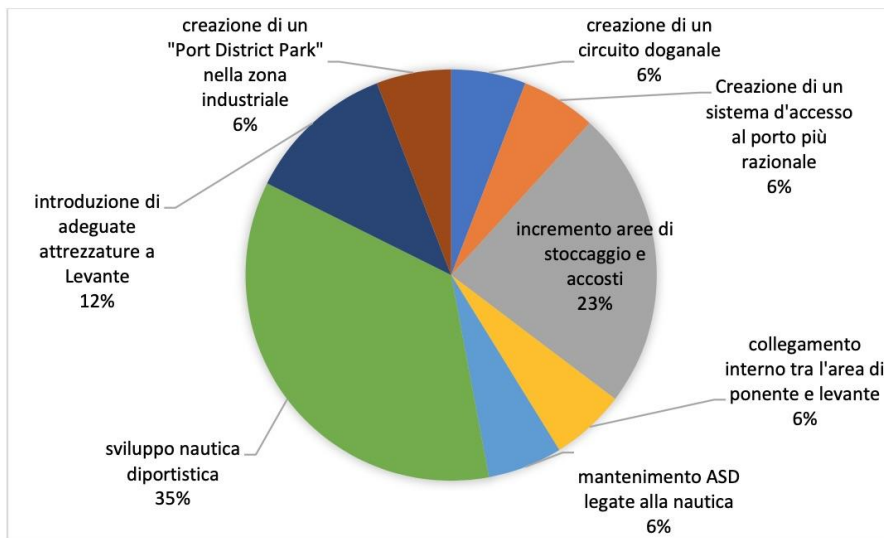


EVENTUALI POLITICHE DI PIANIFICAZIONE DEL RETROPORTO DI S.S.M

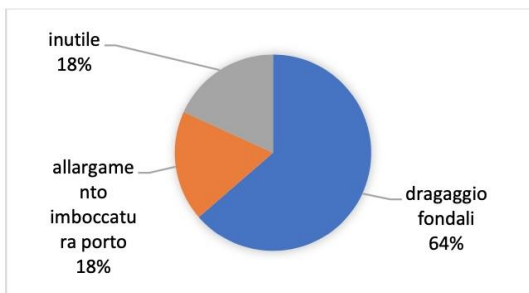


Porto di Marina di Carrara:

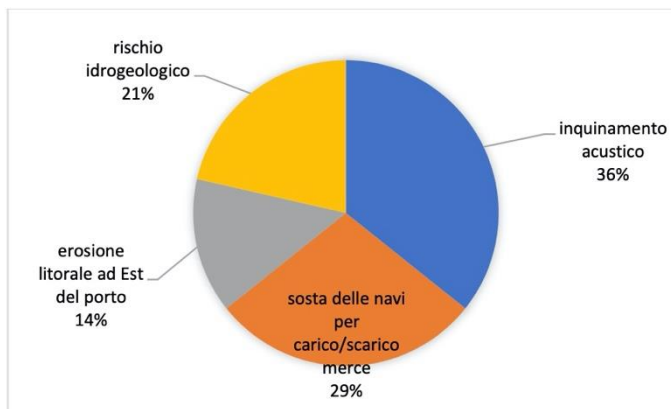
ATTIVITÀ CHE IL PRP DOVREBBE IMPLEMENTARE



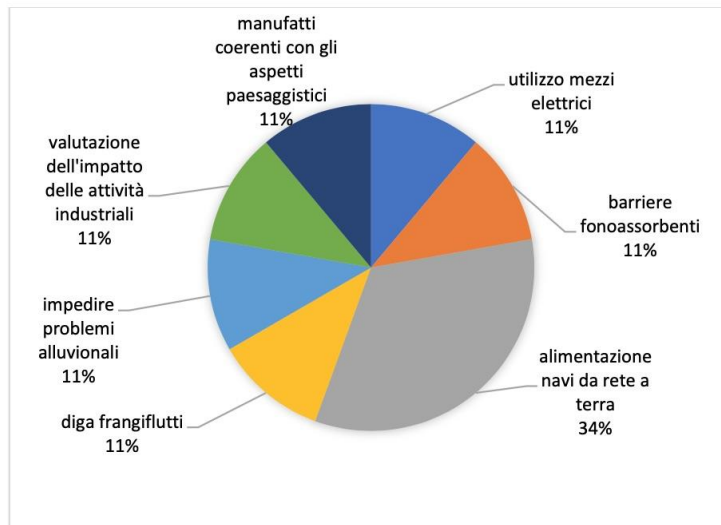
DRAGAGGIO FONDALI



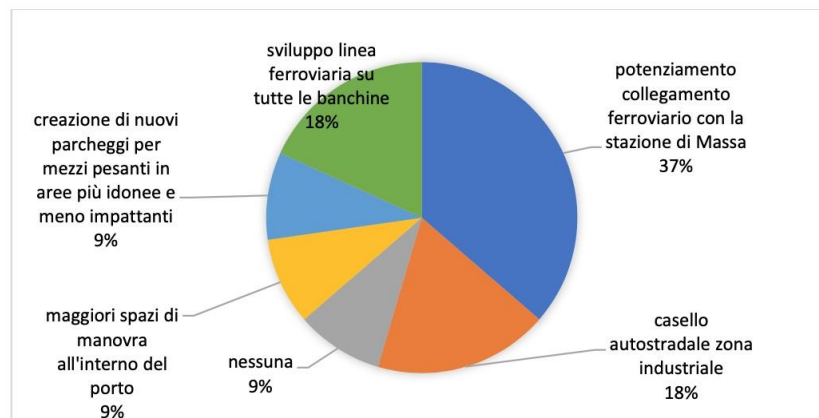
IMPATTO AMBIENTALE PIU' SIGNIFICATIVO



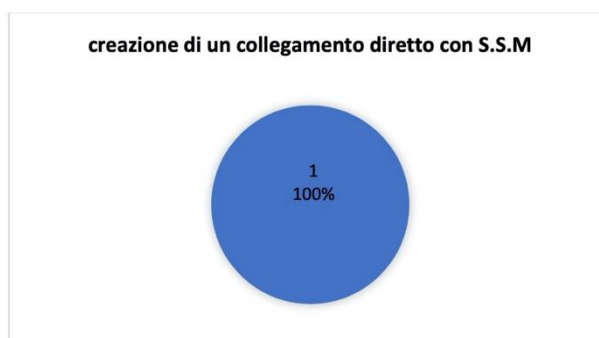
SOLUZIONI PER RIDURRE GLI IMPATTI AMBIENTALI



CONNESSIONI INLAND



EVENTUALI POLITICHE DI PIANIFICAZIONE DEL RETROPORTO DI S.S.M



Ipotesi di riorganizzazione funzionale

Infine, il DPSS ha permesso di individuare una riorganizzazione delle funzioni, frutto del

sistema tra i due porti, che viene illustrato nella tabella a seguire.

| Funzione | Porto della Spezia | Porto di Marina di Carrara |
|---|---|---|
| Merci unitizzate (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (C) – Gateway e transshipment, modalità lo-lo | (M) – Gateway, modalità ro- ro e lo-lo |
| Merci rinfuse secche (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (M) – Gateway, modalità lo-lo e ro-ro | (C) – Gateway, modalità lo-lo e ro-ro |
| Merci project cargo (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (M) | (C) – Export e Import, modalità ro-ro |
| Merci rinfuse liquide (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (M) – prodotti petroliferi | (N) |
| Crociere (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (C) – Home & transit port | (C) – Home & transit port |
| Traghetti (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (M)-pax-merci | (M)-pax-merci |
| Cantieristica navale pesante (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (C) – nuove costruzioni, refitting, manutenzioni | (N) |
| Cantieristica da diporto (C=caratterizzante, M=marginale, N=non previsto) | (C) – nuove costruzioni, refitting, manutenzioni | (C) – nuove costruzioni, refitting, manutenzioni, travel lift consortili. |

Questo schema sarà necessariamente un faro per la redazione dei futuri PRP, dovendo gli stessi rispettare lo schema strategico-funzionale individuato nel DPSS.

Due cenni all’iter di approvazione.

Non mi soffermo in questa sede sulla necessità di semplificare l’iter. Circostanza da più parti sentita come essenziale per garantire lo sviluppo armonico dei nostri porti. Preferisco riportare quello che è stata l’esperienza specifica del DPSS del mare ligure orientale.

Redatto *in house* dall'ufficio tecnico dell'Ente in circa un paio di mesi, è stato illustrato al Comitato di gestione nel dicembre 2018 ed inviato ai comuni per la condivisione. Al riguardo, i comuni hanno espresso la necessità che la propria intesa avvenisse in linea coi propri ordinamenti degli Enti Locali e, trattandosi di materia riconducibile a quella urbanistica, hanno esaminato il DPSS in Consiglio Comunale.

L'iter del Consiglio Comunale è dipeso, ovviamente, dai tempi burocratici dei vari comuni, e pertanto si è passati dai 45 gg del Comune di Portovenere ai quasi sei mesi del Comune della Spezia. In ogni caso, si nota già in questa fase come la previsione di legge non sia facilmente rispettabile, a meno di ricorrere al silenzio assenso.

Successivamente, sbrigata velocemente la pratica della adozione in Comitato di Gestione, nel luglio 2019 il documento è stato inviato alla Regione Liguria (capofila) per il prosieguo dell'iter approvativo.

È sorto un dialogo, lento ma costruttivo tra le due regioni interessate ed il MIT. Lo scopo del dialogo è stato quello di pianificare le fasi dell'intesa tra le tre amministrazioni, data la assenza di una chiara indicazione di legge.

Anche in questo caso le regioni hanno proceduto mediante le proprie giunte e, nel caso della Toscana, anche con un passaggio in Consiglio regionale. Il MIT ha invece dato l'intesa mediante una lettera a firma del Ministro.

Questo percorso è culminato nella Delibera di Giunta Regionale Liguria, del luglio 2020, con la quale il documento è stato finalmente approvato.

Insomma, un anno intero per questo ultimo passaggio, leggermente amplificato dalla imprevista prima ondata della pandemia da coronavirus.

Conclusioni

Il DPSS è oggi efficace. L'Ente sta lavorando al nuovo PRP del porto di Marina di Carrara, considerato urgente, e sicuramente sarà necessario dotarsi di pazienza e determinazione anche in questo caso. Indubbiamente si sente il bisogno di una riforma ulteriore che chiarisca meglio i contenuti del DPSS e snellisca l'iter di approvazione, se vogliamo che i nostri porti crescano secondo un piano condiviso e non in modo approssimato.

*Commissario Straordinario della AdSP Mar Ligure Orientale.