

PRIME ESPERIENZE NELLA REDAZIONE DEL DOCUMENTO DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA DI SISTEMA (DPSS).

di Francesco Di Sarcina*

Gestire un porto commerciale significa, banalizzando le cose, far utilizzare al meglio le infrastrutture in esso presenti, colmando le relative carenze attraverso la realizzazione di nuove opere. Significa anche far coesistere al meglio le due fondamentali anime del porto: quella di nodo logistico e quella di infrastruttura urbana. Nel nostro attuale modello amministrativo non è possibile realizzare una nuova opera, o solamente modificarne la destinazione d'uso con un atto discrezionale unilaterale degli organi di governo del porto.

Se fosse possibile, i porti risponderrebbero più facilmente alle richieste dei mercati, ma probabilmente crescerebbero in modo disarmonico, seguendo le onde del momento.

Invece ad oggi, giusto o sbagliato che sia, le nuove opere (anche quelle apparentemente di minore importanza) nonché l'uso che delle stesse se ne fa è preminente materia dei piani regolatori di sistema portuale la cui redazione è, allo stato, disciplinata da un sistema normativo e procedurale complesso e farraginoso. Ciò in quanto esso è scritto per dare a tutti i portatori di interesse (pubblico e non) una sede dove far valere le proprie istanze, talvolta però fino ad esercitare veri e propri poteri di veto. E questo, talvolta, a dispetto di tempi e di esigenze di carattere sovraordinato.

Se, sia chiaro, il principio appare corretto, è il modo con cui esso è stato tradotto in legge a far sorgere dubbi. I piani sono difficili da condividere, da rendere efficaci, da modificare. Nella migliore delle ipotesi, tali traguardi si raggiungono in tempi esageratamente lunghi.

Da qui, al contrario di quanto dovrebbe essere, deriva la impossibilità dei porti italiani di dare risposte rapide ed efficaci alle chiamate dei mercati. Infatti, se un'opera non è prevista nel piano non può essere realizzata. Sfioro la banalità, ma in questa frase c'è a mio avviso molta concretezza.

La composizione del Piano Regolatore di Sistema portuale.

Dalla istituzione delle Autorità di Sistema Portuale, conseguente alla riforma Delrio del 2016, la pianificazione portuale è demandata al Piano Regolatore di Sistema Portuale.

Un documento pianificatorio complesso ed articolato, concepito per favorire un adeguato assetto infrastrutturale dei porti del sistema ed il loro miglior uso ai fini della amplificazione dei traffici portuali, in armonia col territorio.

Il DPR 232/2017 ha introdotto il DPSS, acronimo usato per definire il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema. Un “documento snodo”, destinato a creare le condizioni per fare sistema tra i porti amministrati dal medesimo Ente. Il “luogo” in cui AdSP, comuni e regioni interessate condividono, preliminarmente ai PRP, gli elementi essenziali dello sviluppo del territorio, definendo spazi da destinare all’interazione porto-città, aree intermodali retroportuali e collegamenti di ultimo miglio.

Ai PRP dei singoli porti spetta poi il compito di entrare nel merito tecnico e tradurre i principi del DPSS in atti di pianificazione propriamente detti e articolati nei classici elaborati tecnici.

I contenuti del DPSS.

Il DPSS è un documento giovane. Non esiste, al momento, alcun esempio di DPSS approvato e pertanto è difficile, allo stato, formulare giudizi sulla sua efficacia. Ma, a dire il vero, è persino difficile stabilirne esattamente i contenuti. Il comma 1-bis dell’art. 5 della Legge 84/94, aggiornata al citato DPR 232/2017, recita:

“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 retroportuali, 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.”*

Non esistono altri riferimenti utili a comporre il DPSS. Come facilmente deducibile, tuttavia, il documento è concepito solo per dettare obiettivi di sistema e stabilire le regole generali cui i PRP dei singoli porti dovranno essere assoggettati nella loro

redazione, definendo puntualmente solo alcuni aspetti: la dividente tra le aree portuali in senso stretto e le aree di interazione porto-città, le aree retroportuali ed i collegamenti stradali e ferroviari coi porti.

La ragione è semplice. È questo, infatti, il momento in cui si consumano le condivisioni fondamentali con i comuni e le regioni, ed è questo il momento in cui il porto ed i comuni si distribuiscono il futuro lavoro di pianificazione territoriale. Infatti, alle AdSP spetta il compito di pianificare solo le aree portuali in senso stretto.

Il caso della Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale.

Nell'estate del 2018, pochi mesi dopo l'ulteriore riforma della L. 84/94 con la quale fu introdotto il DPSS, decidemmo di avviare la redazione del DPSS, forse per primi in Italia.

In assenza di qualsivoglia indicazione ed esperienza precedente, fummo costretti ad improvvisare, e decidemmo di muoverci secondo tre principi fondamentali:

- 1) Depurare il DPSS da qualsiasi elaborato pianificatorio di tipo classico, per evitare di confondere i momenti ed anticipare in questa fase elementi propri dei successivi PRP;
- 2) Anticipare a questa fase ogni possibile momento di condivisione delle politiche di sviluppo con gli stakeholders del territorio, recependo indicazioni, consigli e perplessità nella misura più neutra possibile, allo scopo di trarre opportune indicazioni su cui fondare la redazione dei futuri PRP;
- 3) Scrivere un documento sintetico e "maneggevole".

Inoltre, essendo un documento di strategia, di scelte di politiche di sviluppo, decidemmo di redigerlo "in house", non affidando all'esterno alcuna consulenza specialistica. Il nostro obiettivo era infatti quello di tradurre il "pensiero politico" dei vertici dell'Ente in pochi e semplici principi. Percorso, questo, difficilmente demandabile a soggetti che non vivono quotidianamente la vita del porto.

Individuati gli elementi essenziali del documento, lo presentammo in diversi incontri estesi alle diverse categorie portatrici di interessi, sia interne al porto che appartenenti alla cosiddetta "società civile", ottenendo consigli, contributi e, naturalmente critiche a volte corrette ed a volte ispirate da pregiudizi.

Elaborammo velocemente il tutto e, nel dicembre del 2018, presentammo il DPSS al Comitato di Gestione avviandone l'iter di approvazione.

Il rapporto coi comuni.

Il primo passo, previsto dalla legge, fu quello di acquisire i pareri dei quattro comuni interessati (La Spezia, Portovenere, Lerici in Liguria e Carrara in Toscana).

Qui imparammo la prima lezione: *i tempi di espressione del parere da parte dei comuni sono imprevedibili e non facilmente comprimibili nei 45 gg previsti dalla legge*. Naturalmente è possibile evocare il silenzio assenso implicitamente contenuto nella norma, ma ben si comprende come un simile approccio rischi di incrinare pesantemente i buoni rapporti interistituzionali che, in mille occasioni quotidiane, sono invece preziosi per la vita del porto e della città.

Decidemmo di rispettare i tempi e le complesse procedure del T.U.E.L., e ci adoperammo per spiegare le ragioni del porto sintetizzate nel documento, negoziando con loro la dividente tra le aree di interazione porto-città e le aree portuali in senso stretto.

Resta la considerazione che il silenzio assenso dovrebbe essere uno strumento esplicito, e di applicazione automatica ed obbligatoria.

I nostri quattro comuni impiegarono complessivamente ben sei mesi per esprimere, nei consigli comunali competenti, i loro pareri favorevoli mediante apposite delibere. Solo dopo potemmo finalmente adottare il DPSS in Comitato di Gestione ed inviarlo alla Regione Liguria per la fase finale dell'iter di approvazione.

Il rapporto con le regioni e con il Ministero.

La norma prevede che il DPSS sia approvato dalla Regione d'intesa col Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che si esprime sentita la Conferenza Nazionale dei Presidenti.

Nel caso nostro, in cui i porti amministrati dall'Ente ricadono in due regioni diverse, fu necessario dialogare con la Liguria (destinata ad approvare il DPSS), la Toscana ed il MIT. Fu in questo momento che imparammo la seconda lezione.

Le Regioni, a volte (ed è il caso di Liguria e Toscana), adottano leggi proprie per disciplinare in sede locale la pianificazione dei porti nazionali. Non chiedetemi il senso della cosa, ma sicuramente questa circostanza è foriera di allungamenti e complicazioni. Nel nostro caso, le due regioni avviarono percorsi paralleli ma diversi, costellati di riunioni, esami in commissioni, atti deliberativi di varia natura che ancora oggi non si è concluso, sebbene i tempi siano stati oltremodo allungati dalla emergenza coronavirus che ha di fatto bloccato ogni procedimento per almeno un paio di mesi.

Nel mezzo, fu necessario:

- Accertare la non competenza del Consiglio Superiore dei LL.PP. nell'esame tecnico del DPSS da parte del Ministero delle Infrastrutture;
- ottenere il "sentito" da parte della Conferenza dei Presidenti;
- stabilire il percorso di condivisione delle intese tra le due regioni ed il MIT, complicato dall'oggettiva assenza di precedenti in materia, mettendo d'accordo le parti;

Tutte cose che non appaiono dalla lettura dell'art.5 della L. 84/94.

Conclusioni

Mentre scrivo queste righe, il DPSS è alla fase finale di approvazione. Ogni passaggio è stato consumato e si è in attesa di ricevere la Delibera di approvazione della Giunta ligure, sperando che le imminenti elezioni non comportino ulteriori allungamenti di tempi.

Con un poco di fortuna l'iter di approvazione durerà circa ventitré mesi: veramente troppo se si pensa che la norma ne richiederebbe quattro-cinque.

Questo è il vero dato su cui riflettere.

L'esperienza fatta porta a dire come l'impegno profuso per scrivere il DPSS sia la minima parte dell'impegno complessivo, specialmente temporale, necessario a raggiungere il risultato finale.

Manca una reale sinergia (anche legislativa) tra Stato e Regioni, tra regioni e comuni, e soprattutto manca da parte delle varie istituzioni coinvolte la consapevolezza che il rispetto dei tempi è momento essenziale per raggiungere gli obiettivi in tempi utili.

Sia ben chiaro, tutto questo lo dico consapevole di aver incontrato solo interlocutori collaborativi, a cui dobbiamo dire grazie, tuttavia ingabbiati spesso in procedure burocratiche inestricabili.

Se il DPSS sia realmente un documento concepito in modo corretto ed utile nessuno può dirlo, perché al momento non esistono in Italia DPSS approvati su cui esprimere giudizi effettivi.

Che l'iter di approvazione del DPSS sia lungo e articolato, ben oltre ciò che appare dalla semplice lettura del testo di legge, è un dato certo e dimostrabile dal caso sopra illustrato, sicuramente reso più difficile del normale dalla compresenza di quattro comuni e due regioni (circostanza questa non frequente).

Che sia, quindi, il caso di lavorare ad una semplificazione e chiarificazione delle

procedure è, conseguentemente, auspicabile.

*Segretario Generale AdSP Mar Ligure orientale.