

## **Ripianificare i porti**

**(Rosario Pavia)**

Il Correttivo al DL 216/2016 (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali) ha introdotto nella pianificazione portuale una dimensione strategica che non aveva e che era assente anche nella L. 84/94, che pure rappresenta il passaggio del piano portuale da programma di opere infrastrutturali marittime a piano complesso che organizza e sviluppa una pluralità di funzioni legate non solo al trasporto di merci e passeggeri, ma all'industria, alla cantieristica, al sostegno di attività produttive, alla connessione con la città e il territorio.

### **La dimensione strategica**

La dimensione strategica è richiesta dalla costituzione di 16 Autorità di sistema portuale (si è aggiunta recentemente quella dello Stretto di Messina e Reggio Calabria) con territori di riferimento molto vasti (porti, interporti, reti e scali ferroviari, aeroporti, reti stradali) da organizzare in relazione agli interscambi commerciali e alle esigenze di sviluppo dei settori industriali, agricoli e di consumo. La richiede espressamente il Regolamento UE n. 1315 per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto, che fissa al 2030 la connessione dei corridoi con i porti della rete centrale (*core*) e il 2050 per quelli della rete globale (*comprehensive*).

I porti italiani che dovranno connettersi con efficienza alla rete centrale transeuropea sono 14 (Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste, Palermo, Cagliari, Augusta).

L'appartenenza ad un Corridoio della rete TNT-T europea è un passaggio importante per i porti in quanto, come previsto da regolamento UE1312/2013, possono intervenire come portatori di interesse nel *Corridor Forum* e partecipare alla formazione del *Corridor Plan*.

La nuova dimensione territoriale delle Autorità portuale di sistema e la pressione della globalizzazione rendono indispensabile una visione strategica dello sviluppo dei porti che punti a dotazioni infrastrutturali adeguate, all'intermodalità e all'efficienza dell'ultimo e penultimo miglio (i collegamenti con le reti ferroviarie e stradali) e nel contempo ad una maggiore competitività gestionale.

L'attenzione alla dimensione dei mercati globali, europei e mediterranei (dove si concentra il traffico dello short shipping, molto importante per l'Italia) è presente nel *Piano Nazionale della portualità e della Logistica* (2015) e nel quadro strategico *Connettere l'Italia* del Ministero delle Infrastrutture. Entrambi questi documenti aprono ad una pianificazione strategica flessibile, capace di interpretare le esigenze e le

prospettive di sviluppo dei territori portuali e di adeguare l'offerta di infrastrutture al mutare della domanda e dei mercati.

## **I Piani portuali**

La richiesta di flessibilità e rapidità nell'adeguamento dell'assetto operativo dei porti ha trovato finora un ostacolo e un freno nei piani regolatori portuali. Questi ultimi sono in larga misura insufficienti. Molti sono antecedenti alla L.84/94 (quello di Napoli risale al 1958). Per quelli successivi l'iter approvativo è stato estremamente complesso e farraginoso. I piani portuali debbono avere parere positivo da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, sono assoggettati alla VAS, (Valutazione Ambientale Strategica), debbono essere condivisi dai comuni interessati mediante una *intesa* formale, e spesso comportano una variante degli strumenti urbanistici. Solo alla fine di questo lungo processo sono approvati dalle Regioni. L'iter si sviluppa mediamente per circa 8 anni.

Nonostante il Consiglio Superiore abbia predisposto nel 2004 le *Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*, la situazione non è migliorata. Per cui molti piani sono fermi alla fase di adozione. Per poter intervenire le Autorità portuali sono ricorse, spesso forzando la mano, allo strumento dell'*adeguamento tecnico funzionale* (possibile quando non ci sono variazioni sostanziali nelle destinazioni d'uso e nella morfologia delle infrastrutture portuali esistenti).

Nel 2017, in relazione all'istituzione delle Autorità di sistema portuale (AdSP) e alle nuove esigenze della pianificazione portuale, è stata predisposta una revisione delle *Linee guida*..

Nella loro prima versione, le *Linee guida* contenevano un riferimento ad una fase preliminare di orientamento del piano, che avrebbe dovuto chiamarsi *Documento di indirizzo alla pianificazione* (DIP). Il poco spazio riservato a tale documento, di cui non si approfondivano i contenuti e gli elaborati, indicava con chiarezza che sfuggiva sia la dimensione strategica della pianificazione complessa, sia la sua struttura processuale finalizzata a costruire partecipazione e condivisione delle scelte politiche e tecniche.

Di fronte al rischio di avviare un processo di pianificazione di gran lunga più rigido e farraginoso dell'attuale, c'è stata una presa di posizione critica da parte degli operatori e in particolare dell'Assoporti, l'associazione nazionale rappresentativa delle AdSP, che ha portato ad inserire nel Correttivo del DL 169/2016 una serie di articoli tesi a snellire il processo di piano. Il *Documento di indirizzo alla Pianificazione*, è diventato il *Documento di Pianificazione Strategica di Sistema* (DPSS).

Si tratta di un passaggio importante non solo per la pianificazione portuale, ma per l'insieme degli strumenti di governo del territorio in quanto costringerà finalmente a

verificare la possibilità di predisporre in modo coordinato e condiviso un quadro di riferimento strategico di medio e lungo periodo (2030 e oltre) per le politiche di sviluppo di un'area vasta in cui convergono amministrazioni diverse e in cui la rete di infrastrutture, che garantiscono la connettività della piattaforma portuale logistica, deve interagire con l'insieme dei sistemi produttivi, insediativi e ambientali.

Il ruolo delle esportazioni importazioni per un paese come il nostro, caratterizzato da una economia di trasformazione di materie prime e semilavorati, incentrata su poche grandi imprese e su una rete di piccole medie aziende, che costituiscono l'ossatura portante del nostro Made in Italy, può far intendere l'importanza del sistema portuale come nodo di sostegno degli scambi commerciali. L'attenzione allo stretto legame tra i porti e i distretti produttivi locali e nazionali diventa è determinante, allo stesso modo diventa un tema di fondo valutare in che modo la costituzione di Zone Economiche Speciali (ZES) in prossimità dei porti possano legarsi ai flussi di merci delle supply chain internazionali. Ma qui va ricordato che come manca un Piano Generale dei Trasporti (l'ultimo risale al 2001), così stenta a configurarsi una politica nazionale di sviluppo del settore industriale.

## **IL Documento di Pianificazione Strategica di Sistema le aree di interazione porto città**

Il *Documento di Pianificazione Strategica di Sistema* (DPSS) si confronta con uno scenario molto ampio e complesso, ma nella sostanza consente di delineare il processo di pianificazione articolato in due fasi: nella prima si delinea un quadro strategico in cui individuare obiettivi e azioni per lo sviluppo dell'intero sistema, facendoli condividere alle diverse istituzioni coinvolte (le varie *intese* con le amministrazioni centrali e locali), la seconda è quella del piano regolatore del singolo porto in cui verosimilmente avremo ancora una dimensione strutturale strategica e una pianificazione attuativa, organizzata attraverso programmi pluriennali e piani operativi triennali.

Il DPSS ha anche il compito di definire le aree strettamente funzionali all'operatività del porto e quelle di interazione porto città. La distinzione tra porto operativo e aree di interazione con la città, introdotta dalle *Linee guida* del 2004, si fa ora più netta e mirata. E' evidente il tentativo di rendere il processo più spedito, alleggerendo la pianificazione delle aree operative del porto dalle interferenze e conflittualità con le amministrazioni locali, da sempre attente alla riqualificazione urbana degli spazi di waterfront. Sembra delinarsi una ripartizione di compiti: alla Autorità portuale di sistema la pianificazione del porto operativo e al Comune quella delle aree di interazione porto città. In realtà il processo resta fortemente ancorato ad un principio di condivisione delle scelte. L'Autorità di sistema individua le aree di interazione porto città ma ha bisogno di un parere positivo da parte dei comuni che devono esprimersi entro

45 giorni (se non ci fosse accordo, il Ministero delle infrastrutture può convocare una conferenza di servizi e procedere secondo il dispositivo della L.241/1990).

L'individuazione delle aree di interazione porto città è un passaggio importante e delicato della formazione del DPSS: a ben vedere potrebbe essere un modo per sottolineare il *core business* delle Autorità portuali, riportando la loro attività sulla pianificazione e gestione produttiva del porto. Nello stesso tempo si riconosce al Comune la regia delle trasformazioni delle aree di qualità urbana. Sembra delinearsi così una sorta di patto per una pianificazione condivisa. In proposito il Correttivo al DL 169/2016 indica che la pianificazione delle aree di interazione porto città "è stabilita dai Comuni, previo parere della competente Autorità di Sistema portuale".

Il *Documento di pianificazione strategica* è adottato dal Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema portuale e successivamente approvato dalla Regione (previa Intesa con il Ministero delle infrastrutture che si esprime sentita la Conferenza Nazionale delle APdS).

E' evidente come in questa fase del processo sia importante la condivisione delle scelte da parte dei comuni. Il loro ruolo resta significativo anche nella fase successiva, relativa al piano portuale del singolo porto, la cui adozione e approvazione sono subordinate ad una *intesa* con le amministrazioni locali. Su l'estensione dell'Intesa, il Correttivo al DL 169/2016 specifica che questa va stabilita con "riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto città" e in ogni caso le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti".

Si evince da tutto questo la centralità di un rapporto collaborativo tra Autorità portuale e Comune, soprattutto per quanto attiene le aree di interazione porto città, le quali, va sottolineato, non sono facili da definire. Se facessimo una rassegna dei piani regolatori approvati dopo l'emanazione delle Linee guida (2004), troveremmo una pluralità di situazioni diverse: dalle aree connesse alle stazioni marittime, ad aree che possono consentire innesti con il tessuto urbano o affacci della città sul porto. Ci sono aree sottoutilizzate con destinazioni compatibili con le attività urbane, a quelle invece che, pur essendo a ridosso della città storica, sono attraversate da flussi funzionali all'operatività del porto (si pensi per esemplificare alle aree portuali di Napoli in corrispondenza del Maschio Angioino e di Piazza del Municipio).

Intervenire su queste ultime non è semplice, occorre trovare non solo soluzioni adeguate dal punto di vista urbanistico (accordi di programma, programmi integrati, varianti al PRG), ma anche elaborare progetti urbani in grado di evitare l'interferenza dei flussi portuali con quelli della città.

Scorporare le aree di interazione porto città dal piano portuale (facendo coincidere quest'ultimo con il porto operativo) con il fine di semplificare il processo di pianificazione

e ridurre le eventuali conflittualità tra Autorità portuale e Comune, non sarà semplice ma ci sembra una prospettiva da verificare.

### **Semplificare il sistema normativo**

L'esperienza di questi anni, dalla L84/94 ai recenti DL 169/2016 e DL 232/2017, dimostra come la pianificazione portuale non sia stata in grado di sostenere la competitività e lo sviluppo del traffico marittimo, né un processo di integrazione tra porto, città e territorio.

L'impressione che si ricava dalle posizioni espresse dagli operatori portuali (anche in questa consultazione) è che il sistema normativo della pianificazione portuale sia recepito come una vincolante gabbia procedurale e una inefficace trasposizione dell'apparato normativo urbanistico territoriale su un contesto in cui prevalgono gli aspetti operativi, imprenditoriale e di mercato.

Indubbiamente c'è del vero e questo dovrebbe indurre a una riflessione comune (INU, operatori portuali, enti locali, amministrazioni centrali) su come semplificare e rendere più efficace e spedito il sistema.

Il discorso è complesso, ma alcuni punti possono essere posti all'attenzione.

- E' indispensabile che ci sia una strategia nazionale circa lo sviluppo e il ruolo del sistema portuale del Paese. Il *Piano Nazionale della portualità e della Logistica* (2015) prevedeva come organismo di indirizzo la Conferenza Nazionale delle APdS preseduta dal Ministro delle infrastrutture e del trasporto. Tale organismo non è mai diventato operativo.
- Esiste una questione di fondo: i porti non sono tutti uguali, alcuni svolgono più di altri un ruolo strategico di livello internazionale. Per questi la relazione tra Autorità di Sistema e Stato dovrebbe essere più diretta.
- Una riflessione in questa direzione dovrebbe affrontare alcune complesse problematiche: il rapporto Stato Regioni; l'aggregazione dei porti in Autorità di Sistema (oggi decisamente troppi); il sistema di valutazione (oggi articolato su due piani istituzionali, la Vas alle Regioni, la Via allo Stato); la difformità delle numerose leggi regionali sulla portualità (che rende il processo regionale più farraginoso)

Sul piano più immediato ed operativo.

- Il DPSS è uno strumento importante, finalizzato a fornire un quadro condiviso circa le scelte infrastrutturali di ambiti portuali e territoriali vasti. In questa fase va reso più agile, più uno "scenario", più un master plan di indirizzo strategico, che piano formale.

- Il DPSS individua il porto operativo con le sue relazioni infrastrutturali e le sue aree di servizio retroportuali, definisce altresì le aree di interazione porto-città. Non si tratta di “perimetrare”, ma di definire contorni areali in modo da consentire una maggiore flessibilità in fase di piano regolatore del singolo porto.
- Il DPSS non è soggetto a VAS, quest’ultima attiene al piano regolatore del singolo porto
- Il piano regolatore portuale (PRP) approfondisce e delimita il porto operativo (con le sue reti infrastrutturali e le sue aree retroportuali di servizio), lasciando le aree di interazione porto-città alla pianificazione urbanistica comunale (d’intesa con l’AdSP). Questo dovrebbe consentire intese più efficaci e un iter di approvazione del piano regolatore portuale più spedito.
- Sia per il DPSS che per il PRP le conferenze di servizio dovrebbero essere rese più efficienti e speditive

-