

## **La nuova pianificazione portuale. Un incerto processo di riforma**

Rosario Pavia

Il DL 121/2021, “Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale” ha introdotto radicali modifiche nelle procedure di pianificazione portuale.

**Mentre fino a ieri erano le Regioni ad approvare i piani regolatori portuali ora tale competenza è assunta dalle Autorità di sistema portuale. Anche il ruolo dei comuni, di conseguenza, è stato fortemente ridimensionato. Il DL 121/2021, convertito nella Legge 156/2021, si inserisce in un processo di riforma teso a riportare la pianificazione dei porti in un ambito dichiaratamente statale. Tale strategia di centralizzazione si muove dal “basso”, come ha osservato Francesco Karrer, ovvero dalle singole Autorità di sistema portuale. Il fatto sorprendente è che una tale manovra sia passata senza un confronto tra le istituzioni interessate, senza un dibattito politico, senza un’attenzione da parte degli urbanisti.**

Il nuovo dispositivo attua una profonda revisione della L. 84/94 (“Riordino della legislazione in materia portuale”) e in particolare dell’art. 5 che aveva già trovato nel DL 169/2016, e nel suo correttivo, un passaggio importante. Prima della L. 84/94 i piani regolatori portuali erano fondamentalmente programmi di opere infrastrutturali i cui iter decisionali e di controllo erano di competenza del Ministero dei LL.PP. Con la L. 84/94 cambia tutto: vennero istituite 18 Autorità portuali (in seguito 25); i piani portuali assunsero una forma complessa, pluridisciplinare e molto articolata sul piano funzionale e relazionale. Il piano portuale era adottato dal comitato di gestione portuale e approvato dalla Regione competente. Il piano doveva essere predisposto d’*intesa* con il Comune, non essere in contrasto con il piano urbanistico, essere coerente con i piani territoriali sovraordinati, avere acquisito parere positivo da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Il piano portuale era sottoposto a Valutazione di Impatto Ambientale.

Il non contrasto con l’urbanistica locale, l’obbligo dell’*intesa* con il comune, l’approvazione da parte della Regione condizionarono fortemente la struttura del piano

e le sue modalità di redazione e gestione. In qualche modo i contenuti dei piani urbanistici si trasmisero in quelli portuali. Tale specificità era del resto inevitabile: i porti, inseriti nel cuore delle città erano visti come corpi estranei in un territorio modulato da regole edilizie, urbanistiche e paesaggistiche. Il governo del territorio affidato alle Regioni portò, in alcuni casi, a disciplinare anche la pianificazione portuale attuativa.

L'iter di formazione e approvazione dei piani portuali rivelò ben presto la sua farraginosità. A ben poco valserono le "Linee guida per la redazione dei Piani regolatori portuali" predisposte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nel 2004, cui va il merito, in ogni caso, di aver articolato il porto in due insiemi di ambiti, il primo relativo al porto operativo e il secondo alle aree di interazione porto-città.

Nonostante l'intento della L. 84/94 di avviare una pianificazione concertata attraverso l'istituto dell'*intesa*, le relazioni tra porto e città hanno assunto spesso caratteri conflittuali e divergenti che non hanno giovato alla approvazione dei piani in tempi ragionevoli. Allo stato attuale i dati confermano che i tempi medi di approvazione dei piani portuali supera i dieci anni e che molti di essi sono in itinere, per cui in molti porti sono ancora vigenti piani antecedenti alla L.84/94.

La centralità del trasporto marittimo nell'economia globale, la rapidità delle trasformazioni del sistema portuale internazionale, la crescente competizione tra i porti e tra i grandi terminalisti, trovano nella lentezza della pianificazione portuale un nodo di forte criticità. Il piano regolatore dei porti è diventato così l'anello debole di un sistema normativo insufficiente e reso ancora più complesso dall'introduzione nel 2006 della Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Non a caso, per semplificare la progettazione e la realizzazione di interventi finalizzati alla modernizzazione delle infrastrutture portuali è stato introdotto, con il voto d'indirizzo n° 93 del 2009 del Consiglio superiore dei LL.PP lo strumento dell'Adeguamento Tecnico funzionale (ATF), utilizzabile nei casi in cui le opere previste non alterino in misura sostanziale la struttura del piano vigente. Inutile dire che il nuovo strumento fu accolto con successo, diventando una pratica ricorrente nella pianificazione portuale.

Con il DL 169/2016 si tenta di dare una nuova organizzazione alla portualità italiana istituendo 15 (poi 16) Autorità di sistema portuale. Oggettivamente troppe, tenendo anche conto che il sistema coinvolge 58 porti. La nuova organizzazione conferisce alla Autorità Portuali una dimensione territoriale prima del tutto assente. A tal fine si prevede un nuovo strumento Il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS).

Si tratta di uno strumento importante, su cui non si è prestata la necessaria attenzione da parte degli enti locali, delle istituzioni centrali, degli operatori economici e tecnici. (in realtà anche le nuove “Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali di Sistema Portuale”, emanate nel 2017 trascurato di approfondirne i contenuti).

**Il DPSS poteva diventare la struttura di un vero piano di area vasta, un telaio di nodi e reti infrastrutturali che innervano i territori regionali, connettendoli al sistema dei corridoi nazionali ed europei. Un piano strategico e tecnico attraverso cui trovare una intesa politica tra istituzioni e operatori sulle scelte infrastrutturali per lo sviluppo territoriale. Così non è stato, il DPSS è ancora in una fase di avvio, non è divenuto un momento condiviso di copianificazione, ma soltanto un adempimento delle Autorità portuali di sistema. Il DPSS deve essere coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), ma sappiamo bene che questo non è aggiornato da 20 anni.**

Il DL 232/2017 (“Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169”, concernente le Autorità portuali). assegna al DPSS il compito di “individuare e perimetrare 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”. Nell’insieme un compito importante che va a incidere fortemente sulla rete infrastrutturale del territorio e sui sistemi urbani, ma su cui non si richiede più un’intesa, ma solo un parere da parte dei comuni. Il DPSS è adottato dal Comitato di gestione portuale previa intesa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili), sentita la Conferenza Nazionale di coordinamento delle Autorità portuali di sistema, e approvato dalla Regione (sede della Autorità di sistema portuale). Il DPSS non è assoggettato a VAS.

L'intesa con i comuni resta necessaria per l'adozione dei piani regolatori portuali da parte dei comitati di gestione, ma si precisa che questa riguarda esclusivamente le aree di interazione porto città. Si delinea, in tal modo, una ripartizione di compiti: alle Autorità portuali di sistema la pianificazione del porto operativo, ai comuni quella delle aree in cui prevale il carattere urbano. Anche se le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti, risulta evidente come, di fatto sia stato avviato un processo di semplificazione procedurale in cui il ruolo delle amministrazioni locali viene progressivamente ridimensionato.

Con il DL 121/21 tale processo diventa esplicito: Il DPSS resta uno strumento centrale, ma la sua definizione coinvolge i comuni e le regioni solo attraverso la richiesta di pareri in sede di Conferenza dei servizi. Decorsi 45 giorni il parere si intende comunque espresso in senso non "ostativo". Il DPSS diventa Documento di programmazione strategica di sistema: il termine "pianificazione", scompare e viene sostituito da "programmazione" con lo scopo di rendere più evidente la non assoggettabilità a VAS. Il DPSS è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, sentita La Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale. I piani regolatori sono di competenza esclusiva delle Autorità portuali, sono adottati dal Comitato portuale che richiede i pareri alla Regione, ai comuni interessati (anche qui è previsto il parere non "ostativo"), al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile e al Consiglio superiore dei lavori pubblici (decorsi i 90 giorni il parere, se non espresso, si intende non "ostativo"). Il Piano regolatore, esaurita la procedura VAS, è approvato dal Comitato portuale.

La nuova normativa è palesemente rivolta alla semplificazione del processo autorizzativo: limita il ricorso alla VAS e, nel tentativo di evitare i vincoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio, gli ambiti portuali (come delimitati dal DPSS) sono equiparati alle zone omogenee B (DL 144/1968). Quest'ultimo passaggio rivela ancora una volta l'influenza pervasiva della strumentazione urbanistica nei confronti di quella portuale.

**Siamo in presenza di una svolta riformatrice che anche se in modo incerto e confuso è chiaramente tesa a riportare le politiche portuali nell'ambito delle**

**competenze statali. Si afferma infatti con decisione (comma 2 ter): “Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l’unico strumento di pianificazione e di governo nel proprio perimetro di competenza”.** C’è il riconoscimento (tardivo) della centralità del sistema portuale nel sistema economico del Paese e della necessità di semplificare l’iter decisionale e attuativo dei programmi strategici d’intervento. Non è un caso che il DL 121/2021 coincida con la richiesta di semplificazioni e di riforme da parte del PNRR. La semplificazione passa in questo caso attraverso una restaurazione.

Che lo Stato torni a svolgere un ruolo di indirizzo e di governo delle politiche portuali è un passaggio per molti versi necessario: il sistema portuale italiano manca di unitarietà, di coordinamento, di certezze, di strategie. Non esiste un quadro di riferimento, il “Piano generale dei trasporti e della logistica” risale al 2001, il “Piano strategico nazionale della portualità e della logistica” del 2015 è stato un documento di indirizzo che non ha avuto seguito. Se si vuole centralizzare occorre un piano nazionale di settore, una strategia condivisa che sappia individuare gli obiettivi prioritari, gli investimenti necessari, definendo competenze, ruoli, regole. Tale piano non può derivare dalle singole Autorità di sistema portuale, non può essere una sommatoria, ma qualificarsi come un disegno politico unitario e condiviso.

**In questa direzione è difficile non affrontare una questione troppo a lungo disattesa: il rapporto tra classificazione dei porti e competenze tra Stato e Regioni. La classificazione definita dalla L. 84/94 andrebbe rivista, la categoria II, classe I, relativa ai porti di rilevanza internazionale, dovrebbe essere circoscritta ai sistemi portuali (pochi e meglio se aggregati) in grado di competere con gli scali maggiori della rete europea e mediterranea. Si tratta inevitabilmente di entrare in merito agli articoli 117 e 118 della riforma del Titolo V della Costituzione. Il passaggio è complesso e impegnativo, ma contribuirebbe a fare chiarezza. La competenza concorrente tra Stato e Regioni è troppo estesa e fonte di contenziosi, forse è il momento di avere coraggio e riservare allo Stato la competenza esclusiva per i porti di rilevanza realmente strategica.**