

La pianificazione delle città portuali. Prospettive di riforma

Rosario Pavia

L'orientamento a semplificare e ricentralizzare gli iter decisionali dei processi di pianificazione è particolarmente evidente nel settore portuale dove, con il DL 121/2021 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e di sicurezza nel settore del trasporto marittimo), sono ora le Autorità di Sistema portuale ad approvare i propri piani, con un obiettivo ridimensionamento del ruolo delle amministrazioni locali.

Il dispositivo legislativo si colloca nell'ottica del Decreto "semplificazioni" e delle riforme di accompagnamento del PNRR. Si tratta di un passaggio importante, i cui effetti sulla pianificazione territoriale e urbanistica non sono stati valutati a sufficienza.

Il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS)

In seguito al DL169/2016 (Riorganizzazione, razionalizzazione della disciplina e semplificazione concernente le autorità portuali) la pianificazione dei porti ha assunto una dimensione decisamente territoriale (le Autorità di Sistema Portuale coordinano le attività di una pluralità di porti distribuiti in ambiti regionali e sovraregionali). Per far fronte a tale nuova condizione la pianificazione si è articolata su due livelli: un Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) che colloca la rete dei porti all'interno di una piattaforma logistica (correlata alle reti infrastrutturali europee e alla struttura insediativa, produttiva e ambientale di un territorio vasto) e un livello locale, direttamente connesso al territorio urbanistico della città portuale. Il DPSS non è assoggettato a Procedura Vas e forse proprio in questo passaggio consiste la maggiore semplificazione.

DPSS assume di fatto una dimensione strategica, non solo per la programmazione delle reti e le opere infrastrutturali, ma perché in quella sede vengono individuati gli ambiti strettamente operativi dei porti e le aree di interazione porto città. In tal modo il DPSS entra direttamente nell'ambito della dimensione urbanistica ed edilizia della città.

Il DPSS poteva divenire la base per una pianificazione condivisa di area vasta, se questo non sta avvenendo lo si deve al perdurare di una costante sottovalutazione del ruolo dei porti nel sistema territoriale ed economico del nostro paese.

Un Paese marittimo

L'Italia, lo ha ricordato recentemente la rivista Limes, *E' il mare*. E' un paese sostanzialmente marittimo, lo è dal punto di vista demografico e territoriale (10 città metropolitane su 14 sono sedi di Autorità portuali, con una popolazione pari al 25% del totale), lo è dal punto di vista economico (dal momento che oltre il 50% dell' import-export è sostenuto dal trasporto marittimo), lo è per la collocazione geografica dell'Italia nel cuore del Mediterraneo, area strategica del traffico merci mondiale, lo è dal punto di vista urbanistico (i porti del sistema portuale italiano sono 58 e incidono profondamente nella organizzazione spaziale delle città in cui sono inseriti).

Nonostante questa centralità non esiste ancora una piena consapevolezza politica e disciplinare della distorsione indotta dalla separazione tra pianificazione portuale e pianificazione urbanistica territoriale urbanistica. Si tratta di una mancanza che affonda le sue radici nella legislazione urbanistica nazionale e regionale, che legano il governo del territorio alle autonomie locali, mentre qui si tratta di una pianificazione settoriale affidata ad enti pubblici economici legati (ma in fondo non troppo) all'amministrazione centrale. I porti e gli aeroporti sono materia di legislazione concorrente, ma le relazioni tra stato e regioni, occorre riconoscerlo non sono regolate con chiarezza, probabilmente per una assenza di indirizzo a livello centrale, ma anche per una esuberanza normativa regionale.

Il risultato è stato una condizione di conflittualità e di inerzia che ha fortemente appesantito la pianificazione portuale e reso difficile il coordinamento tra le politiche urbane e quelle portuali che in relazione all'espansione e alla dinamicità del traffico marittimo hanno espresso via via una insistente domanda di autonomia.

Un lungo processo

La L. 84/94 (Riordino della legislazione in materia portuale) aveva tentato di legare la pianificazione portuale alle politiche urbanistiche delle Regioni e dei comuni prevedendo una *Intesa* tra Comune e Autorità portuale. Alle Regioni era affidata l'approvazione dei piani regolatori dei porti in seguito ai pareri vincolanti del Consiglio Superiore dei LLPP e all'esito positivo della procedura di VIA da parte del Ministero dell'ambiente. Con il DL 152/2006 (Testo unico in materia ambientale) fu introdotta anche la VAS.

Per dare alla pianificazione un indirizzo operativo unitario Il Consiglio Superiore dei LLPP predispose nel 2004 e *Le linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*, aggiornate poi nel 2017, in relazione all'introduzione delle Autorità di Sistema Portuale.

Un passaggio importante, ma che non risolse la complessità degli iter approvativi dei piani. I tempi di approvazione troppo lunghi (mediamente circa 8-10 anni) contrastavano e contrastano ancora con le dinamiche di trasformazione del trasporto marittimo.

Da qui il ricorso continuo allo strumento dell'Adeguamento Tecnico funzionale, che spesso forzando la norma (che ne prevedeva l'impiego nei casi in cui le nuove opere non alterassero l'assento del Piano regolatore portuale vigente) hanno consentito (e consentono) ai porti aggiustamenti e modificazioni a volte consistenti, evitando le procedure più complesse delle varianti.

Negli anni più recenti la domanda di semplificazione da parte delle autorità portuali si è fatta più esplicita attraverso una maggiore distinzione degli ambiti di competenza delle Autorità portuali nei confronti dei Comuni

Aree strettamente portuali e aree di interazione porto-città

Il DL 232/2017 (Disposizioni integrative e correttive al DL 169/2016) ha affermato in termini operativi e di competenza la distinzione tra le aree funzionali alle attività portuali (il porto in senso stretto con le sue aree retroportuali, i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio) e le aree di interazione porto-città: alle Autorità portuali la pianificazione delle prime, ai Comuni le seconde. Una distinzione concettuale e di metodo che sottende tuttavia la richiesta di definire il porto come un'area autonoma, di rilevanza nazionale, da trattare con modalità specifiche. La distinzione, condivisibile per molti

aspetti, avrebbe avuto bisogno di una maggiore attenzione sul piano istituzionale e normativo. Così non è stato

Una riforma passata sotto silenzio

Il DL 121/2021 ha riformato nel profondo la pianificazione portuale agendo con semplificazioni e misure riduttive che toccano direttamente il Titolo V della costituzione. Il provvedimento conferma il ruolo strategico del DPSS che viene promosso e adottato dall'Autorità Portuale. L'istituto dell'intesa tra comune e Autorità portuale è soppresso e sostituito dalla richiesta ai comuni di pareri nell'ambito di una conferenza di servizi. La Regione non approva più i piani portuali, ma esprime solo un parere. L'approvazione del DPSS è di competenza del Ministero delle Infrastrutture che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità.

La Conferenza è stata istituita in seguito al DL 232/2017 è presieduta dal Ministro è costituita oltre che dalle Autorità Portuali da 5 rappresentanti degli enti locali (3 Regioni, 1 Città Metropolitana, 1 Comune).

I Documenti di Programmazione strategica sono verificati in questa sede. Risulta evidente che è in atto un processo di centralizzazione delle politiche portuali e infrastrutturali, ma questo avviene senza un quadro di riferimento nazionale certo, l'ultimo piano di trasporti è del 2001 e il tentativo di delineare un piano della portualità si è bloccato nel 2017. Manca un piano nazionale delle reti infrastrutturali in grado di dialogare con le reti ambientali paesaggistiche e insediative, Manca una visione territoriale di Paese (ed è difficile non pensare alla lontana esperienza del Progetto 80. I DPSS che coinvolgono le reti infrastrutturali, logistiche, produttivi, insediativi di vasti territori avanzano in sordina, sotto silenzio. Non c'è copianificazione, non c'è integrazione e, soprattutto, manca coesione, consapevolezza, consenso tra le parti.

Il DPSS costituisce in ogni caso un passaggio importante del processo di pianificazione, dovrebbe essere riproposto come dispositivo di raccordo transcalare tra la dimensione nazionale europea e quella regionale e locale, come documento politico e tecnico per un

a pianificazione condivisa di area vasta. Il DPSS partendo dal telaio infrastrutturale avrebbe potuto riguardare anche le dimensioni ambientali, paesaggistiche e insediative, aprendosi così a una prospettiva intersettoriale e trasversale che oggettivamente manca nei nostri processi di pianificazione. In questa direzione il sistema di formazione del DPSS dovrebbe essere rivisto completamente attraverso patti o intese di copianificazione più stringenti ed efficaci.

I piani regolatori portuali locali sviluppano le scelte del DPSS, incentrandosi sulle aree operative del porto e lasciando ai comuni la pianificazione delle aree di interazione porto-città. La loro approvazione spetta alle Autorità Portuali. In una prospettiva di condivisione, di copianificazione, di riconoscimento della specificità delle aree portuali, l'iter di formazione dei piani diverrebbe più efficiente e più contenuto nei tempi di approvazione

Temi per il Congresso INU 2022

La pianificazione delle città portuali rappresenta per il governo del territorio una specificità su cui non c'è stata nel nostro Paese, una adeguata attenzione. I piani del porto, nella loro settorialità, confliggono con quelli urbanistici. **Esiste, va riconosciuto, un obiettivo vulnus culturale e normativo che dovrebbe essere colmato nella riforma nazionale della pianificazione** (partendo dalla necessaria Legge nazionale di principi e regole generali del governo del territorio).

L'attuale sistema normativo della pianificazione portuale è inadeguato e bloccato dalla sua stessa settorialità. Qui di seguito una serie di temi di riflessione.

- La centralità economica e strategica del sistema portuale e il recente orientamento alla semplificazione e centralizzazione del processo di pianificazione nella competenza delle Autorità Portuali esige un Piano Quadro Nazionale di riferimento strategico (non, ancora una volta, un piano settoriale delle reti infrastrutturali e di trasporto, ma un piano in cui infrastrutture, ambiente, paesaggio e sistemi produttivi e insediativi si intrecciano strategicamente). Un tale piano rende necessaria una specifica modalità di formazione attraverso un efficace coordinamento tra Stato, Regioni, amministrazioni locali).

- Il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS), come piano di area vasta, coerente con il Piano Quadro nazionale, va ridefinito in una prospettiva di copianificazione.
- Una volta individuate nel DPSS le aree funzionali al porto, il suo piano è di competenza dell'Autorità Portuale. L'iter di formazione e di approvazione va semplificato.
- La dimensione strategica del DPSS si trasmette nel Piano portuale e in quello urbanistico in un'ottica di coerenza e di semplificazione.
- Per i piani portuali può valere un'articolazione, analogamente a quanto L'INU propone per la pianificazione urbanistica, in funzioni strategica, operativa e regolativa. Non tre piani, ma un piano unico in cui le tre componenti possono definirsi con modalità e tempi di volta in volta specifici.
- La componente strategica del piano portuale assume e sviluppa il DPSS. Mentre la componente regolativa si applica
- alla struttura portuale preesistente e ai suoi adeguamenti tecnico funzionali, la componente operativa, ovvero i programmi di sviluppo e di espansione del porto, può essere definita, con le relative progettualità, in fasi successive.
- La riorganizzazione del sistema di pianificazione regionale e locale richiede un forte impegno di indirizzo da parte dell'amministrazione centrale. In questa direzione può essere utile riconsiderare l'esperienza delle Linee Guida che il Consiglio dei LLPP ha predisposto per la redazione dei Piani portuali e per la redazione dei Progetti di fattibilità tecnico economica.