Pianificare i porti per renderli più competitivi

Pietro Spirito

La pianificazione è una di quelle attività che si sono perse nei meandri della crisi italiana dell'ultimo mezzo secolo. Dal Piano di Ezio Vanoni alla Nota Aggiuntiva di Ugo La Malfa, l'Italia aveva costruito il miracolo economico del secondo dopoguerra anche attraverso il lavoro di pianificazione di *think tank* che agivano all'interno delle istituzioni, nella Cassa del Mezzogiorno, nei Ministeri, nelle organizzazioni sindacali e nelle imprese.

Queste idee costituivano il serbatoio per la costruzione delle politiche economiche e degli strumenti normativi. La circolazione del pensiero costituiva il motore della democrazia, ed è stata l'anima delle rinascite economica e sociale del Paese. Poi, dagli anni Settanta del secolo scorso in avanti, sino ad oggi, si è determinata una progressiva scissione tra contenuti della pianificazione ed esecuzione operativa delle politiche.

I documenti di programmazione sono diventati libri dei sogni, e la Nazione si è arenata progressivamente in un continuo inseguimento della emergenza, in assenza di una visione condivisa, capace di costruire la prospettiva strategica del futuro. In questa trappola sta una delle ragioni del declino italiano.

Oltretutto, la pianificazione è stata ingabbiata in una selva di norme oscure, che ha costretto a rallentare i tempi della condivisione entro riti che si sono trasformati in puri adempimenti burocratici. L'approvazione del piano coincideva sostanzialmente con la morte delle idee che vi erano contenute, perchè il tempo di attraversamento che precedeva l'approvazione era talmente lungo da renderle inevitabilmente obsolete, con l'effetto di collocare il documento di piano nel cassetto degli appassionati della materia.

Questa storia la ritroviamo anche nei porti, nella logistica, nelle infrastrutture di trasporto. Ad eccezione del Piano Generale dei Trasporti, approvato nel 1983, i successivi documenti di aggiornamento e di rielaborazione non sono riusciti a disegnare la traiettoria del futuro, ma si sono limitati ad una manutenzione poco efficace delle idee precedenti. Sono anche proliferati gli strumenti di pianificazione, ma il fossato tra disegno di programmazione e realtà operativa si è andato allargando, sino a determinare sostanzialmente il dominio della paralisi.

Prevale anche per questa ragione la cultura e la prassi del porto museo, di una infrastruttura che conserva manufatti che non hanno più una funzione economicamente adeguata rispetto alla evoluzione della logistica contemporanea e della economia marittima.

I nostri porti sono ancora caratterizzati prevalentemente dalla presenza di magazzini coerenti con il traffico delle rinfuse, mentre la rivoluzione dei container richiedeva spazi di banchina per lo stoccaggio delle unità di carico. Cambiava il contesto economico del sistema logistico, ma l'infrastruttura non riusciva ad interpretare la stagione del cambiamento: in questo modo i porti paiono più la sovrapposizione di

ere geologiche differenti che non una infrastruttura viva al servizio del sistema economico e turistico.

Poi, senza forse riflettere sulle ragioni che ci hanno condotto a questa situazione, ci stupiamo per la scarsità degli spazi disponibili nei recinti portuali: se facessimo un conto delle superfici ancora oggi occupate da infrastrutture che non sono più coerenti con la logica del sistema economico contemporaneo, potremmo registrare sorprese molto significative. Questo aspetto, unito anche alla persistenza dei porti italiani nel cuore delle città, rappresenta uno degli snodi che vanno affrontati, se vogliamo ridisegnare i lineamenti di una competitività per i prossimi decenni.

Demolire è uno dei verbi proibiti nella stagione del declino italiano. Anche questo divieto è figlio della burocrazia. Esiste una regola per la quale se si demolisce una cubatura nei porti italiani, l'istituzione pubblica è chiamata a ricostruirne altrettanta, perché si tratta di beni dello Stato che devono essere ricostituiti.

Tale logica è figlia di una antica concezione patrimonialistica, che non tiene conto di come intanto sono evoluti i valori economici della logistica. Oggi un piazzale ha un valore decisamente maggiore rispetto ad un magazzino di stoccaggio nel porto, perché la logistica è evoluta verso un concetto che distingue attività portuali ed attività retro-portuali.

La merce deve essere rapidamente liberata dal porto, mentre il suo riordino e la sua spedizione verso la destinazione finale viene effettuata negli spazi alle spalle del porto stesso. La pulizia delle aree che sono meno funzionali rispetto alla evoluzione del concetto moderno di logistica costituisce una delle attività strategiche per il ridisegno dei porti italiani nel prossimo futuro.

Uno dei vincoli che ha ingessato i porti italiani era proprio la necessità di costituire, in caso di demolizione di un fabbricato all'interno del porto, una fidejussione quale garanzia per la costruzione di un nuovo edificio per cubature omologhe. Nel corso del mio mandato come Presidente della Adsp del Mar Tirreno Centrale abbiamo promosso una circolare congiunta tra Ministero delle Infrastrutture ed Agenzia del demanio che consente oggi di poter evitare la ricostruzione nel caso in cui si dimostri., mediante una analisi costi benefici, che la demolizione comporta vantaggi per l'erario pubblico.

La riforma Delrio aveva introdotto lo strumento del documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), con l'obiettivo di allineare la programmazione urbana del territorio con l'evoluzione degli spazi portuali. L'obiettivo era assolutamente giusto. Ma la strada per raggiungerlo era lastricata di un percorso tortuoso, determinato dal disallineamento tra le diverse amministrazioni che dovevano concorrere a questo risultato.

Ciascuno dei comuni coinvolti nel procedimento doveva esprimersi, prima di poter convergere verso la soluzione conclusiva, che doveva poi essere sottoposta alla Regione una volta ottenuti i pareri positivi dei singoli comuni. Durante il mio mandato Castellammare di Stabia ha cambiato tra amministrazioni. Non c'è stato nemmeno il tempo per cominciare una interlocuzione, e già cambiava il sindaco e la giunta.

Con la legge di semplificazione n. 121/2021, all'articolo 4, sono state introdotte modifiche che unificano il procedimento "mediante conferenza dei servizi, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, indetta dall'Autorità di sistema portuale, al parere di ciascun comune e regione territorialmente interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo, ed è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. Il documento di programmazione strategica di sistema non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS)".

Anche la suddivisione tra aree portuali, retro-portuali e di interazione porto-città che deve essere contenuta nel DPSS rende più fluida l'interlocuzione tra le diverse istituzioni, in quanto consente di focalizzare l'area delicata del confine tra scalo marittimo e spazio urbano, mentre consente anche di discutere degli spazi retro-portuali, che sono strategici per il miglior funzionamento del porto stesso.

La competenza per aree portuali e retro-portuali spetta esclusivamente alla Autorità di Sistema Portuale, che approva il Piano regolatore portuale (PRP), mentre per gli spazi di interazione tra porto e città la responsabilità è del Comune e della Regione.

Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale, e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza. Anche i cambiamenti non essenziali al disegno di pianificazione portuale possono essere modificati con una corsia preferenziale che rende maggiormente flessibile il governo del territorio e l'evoluzione delle funzioni all'interno del porto stesso.

Recita così la modifica apportata alla legge 84/94: "Le modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del PRP in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali, relativamente al singolo scalo marittimo, costituiscono adeguamenti tecnico- funzionali del piano regolatore portuale. Gli adeguamenti tecnico-funzionali sono adottati dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale, è successivamente acquisito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni, decorrenti dalla ricezione della proposta di adeguamento tecnico-funzionale. Decorso tale termine, il parere si intende espresso positivamente".

Con questi provvedimenti di semplificazione si pongono le premesse affinché nel sistema portuale la pianificazione possa tornare ad essere uno strumento di governo e non un peso burocratico completamente sganciato dalla realtà gestionale del territorio.

La partita comincia ora, assieme al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Allineare gli investimenti alla pianificazione costituisce una necessità. Utilizzare anche la leva delle demolizioni per ridisegnare gli spazi secondo una logica più razionale sarà una delle sfide da vincere,