

L'attuale assetto normativo relativo ai Piani Regolatori Portuali (PRP) delineato dall'art. 5 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 non risponde all'esigenza di dotare l'Italia di strumenti di pianificazione portuale flessibili e veloci che permettano di ideare, programmare e realizzare opere in tempi compatibili con le veloci trasformazioni dei traffici marittimi. Per allinearsi ai migliori standard europei sarebbe necessaria una normativa che consenta di *pianificare e realizzare* le opere portuali in grado di soddisfare le esigenze industriali e commerciali del paese in un tempo non superiore ai 3/5 anni. Oggi il solo procedimento di pianificazione di un unico porto può durare anche più di 10 anni.

La pianificazione portuale in Italia: alcune criticità

Le principali criticità dell'attuale normativa italiana sono sintetizzabili nei seguenti cinque punti.

I. Mancanza di coerenza tra piani regolatori dei porti e strategia nazionale

L'articolo 5 della L. 84/1994 dispone che:

- comma 3. Nei porti di cui al comma 1 nei quali è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è *adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati*. [...] Il piano è quindi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. [...]
- comma 4. Il piano regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi *approvato dalla regione*.

Nell'iter di approvazione di un PRP *manca quindi una fase di valutazione del Governo dello Stato*, che ne verifichi la coerenza con la strategia nazionale.

II. La “doppia natura” di un piano regolatore portuale

Un PRP rappresenta un *piano di sviluppo strategico* dell’infrastruttura in un lungo orizzonte temporale (di almeno 10-15 anni).

Contemporaneamente, però, il livello di dettaglio richiesto per gli elaborati tecnici costituenti un PRP è assimilabile a quello di un *progetto preliminare delle infrastrutture*.

Il dover sviluppare contemporaneamente un piano strategico e un dettagliato progetto ingegneristico comporta un elevatissimo grado di complessità che potrebbe essere evitato se *la fase di definizione delle strategie fosse distinta da quella (successiva) di progettazione delle opere*.

III. La scarsa efficacia dell’iter di approvazione dei piani regolatori portuali

Un’indagine del 2014 [ing. Claudia Casini, “Stato dell’arte della pianificazione portuale e delle relative valutazioni ambientali”, Università di Pisa e Autorità Portuale di Livorno, 2014], condotta su 28 porti amministrati da autorità portuali statali, ha rilevato che solo 10 porti erano dotati di un PRP approvato successivamente all’entrata in vigore Legge n. 84 del 1994 mentre per i restanti 18 porti i PRP risalivano al periodo precedente alla Legge.

Due terzi dei principali porti italiani era quindi dotato di un PRP elaborato più di 20 anni prima.

L’autrice della ricerca ha constatato che “l’iter di elaborazione dei nuovi PRP è quasi ovunque risultato molto lungo, sia dove è arrivato a buon fine che dove ancora è in itinere. È stato descritto come un percorso difficile, tortuoso e incerto, un’avventura, come sottolineato da moltissimi soggetti intervistati”.

La conseguenza è stata che numerose autorità portuali hanno preferito evitare di affrontare il procedimento di variante al PRP, adottando piuttosto procedure semplificate come i cosiddetti *adeguamenti tecnico-funzionali* o le procedure speciali della Legge Obiettivo.

Esiste dunque un’evidente necessità di semplificare le fasi di elaborazione ed approvazione dei piani regolatori portuali.

IV. L'incerta collocazione di un PRP nella gerarchia degli strumenti di pianificazione

Come si classifica un Piano Regolatore Portuale?

Esso può essere inteso come:

- un piano strategico di rilevanza statale
- uno strumento urbanistico
- un atto di governo del territorio
- un piano attuativo
- un progetto preliminare di infrastrutture

La norma vigente non chiarisce quale sia la natura di un PRP né come esso si rapporti agli altri strumenti di pianificazione territoriale.

Ciò comporta che in talune regioni il PRP sia considerato alla stregua di uno strumento urbanistico e che in altre sia invece classificato come un semplice piano attuativo, gerarchicamente subordinato ai piani strutturali comunali.

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici esamina il PRP come un progetto preliminare di infrastrutture.

La procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) prende piuttosto in considerazione gli aspetti di pianificazione strategica ma, in caso di procedura integrata VIA-VAS, anche quelli progettuali.

In conclusione, servirebbe chiarezza nella normativa statale e un efficace coordinamento con le norme regionali.

V. La non ottimale suddivisione dei compiti di pianificazione tra Autorità Portuali e Comuni

Oggi le zone disciplinate dal PRP sono generalmente tutte quelle comprese nel perimetro di competenza di un'Autorità Portuale.

Esse tipicamente comprendono:

- il porto operativo
- aree di interazione porto-città (in molti casi)
- aree urbane in senso stretto (in alcuni casi).

Viceversa, restano escluse dall'ambito di applicazione del PRP:

- altre aree di interazione porto-città
- le vie d'accesso al porto
- eventuali aree "retroportuali", dove esistono.

Sarebbe opportuno ridefinire le competenze di Autorità Portuali e Comuni nei diversi ambiti, in modo che le prime possano pianificare il porto operativo, le aree di interazione porto-città, le vie d'accesso al porto e le aree "retroportuali", lasciando piena competenza ai municipi sulle aree urbane in senso stretto.

Nuovi approcci al tema della pianificazione portuale

Di seguito si propone un approccio al tema della pianificazione portuale e una soluzione che consentirebbero di perseguire gli obiettivi di:

- programmare, in modo strategico, il ruolo e lo sviluppo dei porti italiani nell'ambito di macrosistemi economici e territoriali;
- evitare che tale programmazione a scala di regione o macroregione possa comportare l'irrigidimento delle procedure di approvazione dei piani;
- ottenere, viceversa, una semplificazione ed un snellimento delle attuali e inefficaci procedure di approvazione dei piani;
- consentire una pianificazione coordinata delle parti operative dei porti, delle aree di interazione porti-città, delle vie di accesso ai porti (stradali e ferroviarie) e delle aree logistiche "retroportuali";

- risolvere i conflitti di competenza tra autorità portuali e amministrazioni comunali che affliggono molti porti italiani.

Si tratta di approcci, del tutto innovativi rispetto alla tradizione italiana, che da qualche anno sono discussi e approfonditi in sede tecnica ed amministrativa, anche attraverso il confronto con le normative straniere.

La proposta qui formulata si basa su queste premesse, antitetiche rispetto alla norma e alla prassi oggi in vigore:

- che nell'elaborazione del PRP l'analisi delle strategie economiche e commerciali debba essere prevalente rispetto agli approfondimenti tecnico-ingegneristici, che possono più opportunamente essere rimandati alle successive fasi di progettazione delle singole infrastrutture;
- che sia necessario stabilire che il PRP rappresenta uno strumento sovraordinato alla pianificazione degli enti locali, in quanto relativo allo sviluppo di infrastrutture di rilevante interesse statale inserite nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica;
- che debbano essere ridotte al minimo le occasioni di conflitto tra i diversi soggetti istituzionali;
- che sia resa possibile la pianificazione congiunta dei porti, dei corridoi di accesso e delle aree retroportuali, con un'unica azione di governance.

Quanto considerato ai precedenti punti si rende, in particolare, *indispensabile* per perseguire la pianificazione congiunta del *consistente numero di porti* che formeranno i futuri Sistemi Portuali, come disegnati dal decreto di riforma della governance portuale oggi in itinere.



Il porto e la città di Marina di Carrara. (Fonte: GE Oil&Gas)

Si propone dunque la seguente articolazione normativa:

1. Il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRSP) è uno strumento attuativo del Piano Strategico Nazionale dei Porti e della Logistica, a cui deve conformarsi.

Il PRSP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza.

Il PRSP individua il proprio perimetro di competenza comprendendo le aree marine e terrestri ricadenti nella circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale con esclusione di quelle non funzionali alle attività portuali.

Il perimetro di competenza del PRSP può comprendere le infrastrutture stradali, ferroviarie e le vie navigabili interne funzionali all'accesso ai porti del Sistema (cd. "connessioni di ultimo miglio").

Il perimetro di competenza del PRSP può altresì comprendere aree esterne alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale che siano funzionali alle attività portuali (cd. "aree retroportuali").

Il PRSP è elaborato dall'Autorità di Sistema Portuale e comprende:

- la valutazione dello stato attuale dei porti del Sistema in termine di dotazione infrastrutturale, funzioni, attività svolte;
- le previsioni di evoluzione dei traffici e la definizione delle necessità di sviluppo dei porti del Sistema con un orizzonte temporale di almeno 10 anni;
- l'analisi delle diverse alternative di sviluppo elaborate col livello di approfondimento di uno studio di fattibilità;
- l'individuazione dell'alternativa ritenuta più adeguata, eventualmente articolata in più fasi temporali di sviluppo;
- la valutazione economica degli investimenti, l'analisi di redditività economico-finanziaria o l'analisi costi-benefici;
- la documentazione prevista dalla normativa vigente in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

2. Il PRSP è *ratificato* dal Comitato di Gestione ed è sottoposto all'intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione o le Regioni interessate e l'Autorità di Sistema Portuale. Qualora non si raggiunga l'intesa si applica la procedura di cui all'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Il PRSP viene quindi adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che lo sottopone, in qualità di autorità procedente, alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica di competenza statale.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti trasmette tempestivamente il PRSP adottato e i relativi atti ai comuni, alle città metropolitane e alla Regione o alle Regioni interessate. Entro e non oltre il termine di sessanta giorni, tali soggetti possono presentare osservazioni al piano adottato.

Il PRSP adottato è depositato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e pubblicato sul proprio sito web per sessanta giorni dalla data di pubblicazione del relativo avviso sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Entro e non oltre tale termine, chiunque può prenderne visione, presentando le osservazioni che ritenga opportune.

4. Il PRSP è infine approvato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il provvedimento di approvazione contiene il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute e l'espressa motivazione delle determinazioni conseguentemente adottate.

5. La funzione di soggetto gestore delle infrastrutture stradali, ferroviarie e delle vie navigabili interne incluse nel PRSP è assunta direttamente dall'AdSP o da altro soggetto individuato di concerto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall'AdSP, anche attraverso un affidamento in concessione.

6. Le aree ricadenti nella circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale ed escluse dal perimetro di competenza del PRSP ai sensi del precedente comma 1, terzo capoverso, restano assoggettate alle norme di governo del territorio della regione di appartenenza.

Norme transitorie:

7. I Piani Regolatori Portuali adottati prima della data di pubblicazione del presente decreto possono completare l'iter approvativo ai sensi della normativa vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto.

8. I Piani Regolatori Portuali approvati ai sensi della normativa vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto restano in vigore fino all'approvazione del PRSP.

9. Costituisce adeguamento tecnico-funzionale (ATF) di un Piano Regolatore Portuale approvato ai sensi della normativa vigente prima dell'entrata in vigore del presente decreto la modifica che non altera in modo sostanziale la struttura del Piano Regolatore Portuale in termini di obiettivi, scelte strategiche e destinazione funzionale.

L'ATF è elaborato dall'AdSP, ratificato dal Presidente e trasmesso, previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune o dei comuni interessati, al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per l'acquisizione del parere.

L'ATF è infine approvato dal Presidente dell'AdSP.

Head image: Una veduta del Porto di Marina di Carrara. (Fonte: Autorità Portuale di Marina di Carrara)