

La pianificazione portuale

Rosario Pavia

Il nostro sistema portuale va compreso nel suo insieme: non solo movimento contenitori, ma anche traffico ro-ro, navi crociera, traghetti e short shipping. I porti hanno contemporaneamente una dimensione dilatata, aperta agli spazi mondo e una dimensione regionale, locale, con reti di connessione che attraversano i contesti urbani e i territori dell'entroterra.

La portualità del nostro paese presenta specificità che non ritroviamo in altri contesti europei. I porti sono all'interno dei sistemi urbani (i processi di delocalizzazione sono stati minimi); privi di grandi spazi interni, hanno sviluppato spesso relazioni operative con interporti e nodi logistici. Tutto questo rende il processo di pianificazione portuale più difficile e complesso. Nonostante la riforma del 1994 (L.84/94) che prevedeva l'istituto dell'intesa tra Autorità portuale e Comune, l'obiettivo di una pianificazione condivisa e integrata resta ancora lontano. Il piano portuale resta un corpo estraneo rispetto al piano urbanistico.

La pianificazione dei porti procede con difficoltà e forti ritardi. Molti piani vigenti sono stati approvati alcuni decenni fa (quello di Napoli è del 1958); si opera con adeguamenti tecnici parziali, mentre gli iter di redazione e approvazione dei piani portuali si dispiegano su tempi eccessivamente lunghi.

Lo scollamento tra una pianificazione portuale, che procede lentamente per la complessità normativa e procedurale, si scontra con la realtà dinamica del trasporto marittimo, fortemente condizionata dai mercati e dalle multinazionali del mare.

La recente riorganizzazione della portualità nazionale (DL 169/2016), che ha introdotto le Autorità di sistema portuale, priva di una strategia politica unitaria (la prevista conferenza di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, presieduta dal Ministro delle infrastrutture non si è mai riunita), ha reso ancora più complesso il quadro.

La riorganizzazione ha previsto 15 Autorità di sistema portuale con 57 porti di rilevanza nazionale. Decisamente troppi.

Il sistema portuale nazionale, nonostante la sua centralità per lo sviluppo economico e infrastrutturale del paese e il suo rilievo per la qualità ambientale del territorio e delle città, non sembra essere al centro delle politiche di governo (assenza di investimenti e nessuna azione dopo i promettenti documenti come *Il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica* e *Connettere l'Italia*, rispettivamente del 2015 e dl 2017).

I porti restano in una situazione di stagnazione e di crisi, in particolare nel Mezzogiorno. Permangono le sue criticità: le connessioni di ultimo miglio, la scarsa intermodalità, il difficile collegamento con la rete ferroviaria nazionale, il ritardo infrastrutturale tra Nord e Sud, lo sterile rapporto con le realtà urbane, per cui anche i programmi di riqualificazione dei waterfront procedono con difficoltà (l'unico programma realizzato è quello di Genova). Eppure è evidente che i porti, in quanto nodi necessariamente interconnessi con le reti del territorio, costituiscano un telaio infrastrutturale determinante per la riorganizzazione di ambiti regionali e di area vasta

A differenza del passato in cui il piano portuale aveva una estensione locale, il DI 232/2017 ha previsto un *Documento di pianificazione strategica di sistema* che consente di predisporre le linee di sviluppo territoriale per dare coerenza e prospettiva e singoli nodi portuali. Ne deriva una sorta di piano strutturale che dovrà interagire e integrarsi con una pluralità di piani e soggetti (piani territoriali regionali, piani paesistici, piani settoriali di trasporto, piani strategici delle città metropolitane, piani urbanistici e ambientali).

Il *Documento di pianificazione strategica di sistema*, come procedura e strumentazione, va ancora precisato nei suoi indirizzi e contenuti, ma può divenire l'occasione per avanzare verso un piano strutturale di area vasta (regionale sovraregionale) incardinato su un telaio di reti infrastrutturali e ambientali.

Anche il tema del difficile rapporto tra la pianificazione del singolo porto e il piano urbanistico, può trovare nell'immediato un terreno di utile confronto nella individuazione delle aree di interazione porto città, che secondo DI 232/2017 devono essere definite

nell'ambito del *Documento di pianificazione strategica di sistema*, attraverso una procedura di concertazione tra Comune e Autorità di sistema portuale.

I porti sono infrastrutture di forte impatto ambientale, incidendo direttamente nelle emissioni di gas serra, nell'inquinamento atmosferico, del suolo e delle acque, nella produzione di fanghi e di rifiuti. Lo stazionamento delle navi in porto è fonte di inquinamento sonoro, mentre l'estensione delle superfici portuali asfaltate producono isole di calore con evidenti effetti sulla salute e il microclima delle città. Tutti questi aspetti sono al momento poco trattati ne *Documento di pianificazione energetica e ambientale* che le Autorità di sistema portuale devono (non obbligatoriamente) promuovere.

I porti sono fratture tra il sistema ecologico di terra e quello marino, la loro realizzazione ha alterato il sistema costiero e si è sovrapposto su un suolo e su un assetto idrografico di cui sappiamo poco. Sappiamo però che sono diffusi i fenomeni di erosione e di inondazione. Il cambiamento climatico e il previsto innalzamento del livello del mare (anche nel Mediterraneo) espongono le aree portuali a nuovi rischi ambientali di cui solo ora si comincia a percepire la gravità. Occorrono misure di adattamento.

Potranno i porti divenire infrastrutture ambientali, inserendosi nelle politiche del new green deal?

Qualsiasi riflessione in proposito non potrà non confrontarsi con le scadenze già fissate dalle Ue per il 2030 e 2050 e la nuova programmazione dei fondi strutturali di coesione (2021-27)

Il discorso fin qui svolto è stato pensato come contributo per avviare i lavori della Community Porti città territori sui temi della pianificazione. L'emergenza del Coronavirus ha rivelato la fragilità di un sistema globale di circolazione di merci e passeggeri (tracollo del traffico crocieristico e caduta del traffico) e le forti criticità nel sistema di vigilanza e accoglienza sanitaria. Queste problematiche non transitorie, ma strutturali ci costringono a rivedere nel profondo i criteri di pianificazione attraverso cui abbiamo operato fino a ieri.