

DOCUMENTO DI INDIRIZZI

propedeutico al rilascio dell' Intesa istituzionale Regione Toscana - Ministero delle Infrastrutture ai fini dell'approvazione del Documento di Programmazione Strategica del Sistema portuale (DPSS) del Mar Tirreno Settentrionale (L. n. 84/1994; Sentenza C.C. n. 6/2023)

1. Il quadro legislativo

Gli atti di riforma del 2016

Con le modifiche apportate alla L. n. 84/1994 dal D.Lgs. n. 169/2016 (cosiddetta "Riforma Del Rio"), sono stati introdotti i "sistemi portuali" nazionali; il successivo D.Lgs. 232/2017 (denominato "decreto correttivo porti") ha riformulato integralmente l' art. 5 della L. n. 84/1994 e ridefinito gli atti e i procedimenti della pianificazione dei porti di interesse nazionale.

Il decreto correttivo sancisce per la prima volta un doppio livello di pianificazione: gli obiettivi di sviluppo del sistema portuale (e la sua vocazione strategica), i contenuti sistemici di natura strutturale, l'assetto complessivo del sistema sono individuati dal Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS), che provvede altresì a perimetrare in ciascun porto del sistema le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retroportuali, le aree di interazione porto-città, i collegamenti di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti e gli attraversamenti del centro urbano. Il Piano Regolatore Portuale, strumento pianificatorio di carattere operativo, di ciascuno scalo configura l'ambito e l'assetto complessivo delle aree strettamente correlate alle funzioni portuali e ne definisce la disciplina.

Il Piano Regolatore del Sistema Portuale (PRdSP), costituito dal DPSS e dai PRP dei singoli scali marittimi del sistema, sostituisce i previgenti atti di pianificazione portuale, sovente viziati da forme di "municipalismo portuale", orientati cioè alla tutela di interessi locali e svincolati da una visione territoriale sistemica.

Nel nuovo assetto legislativo il DPSS è la chiave di volta della nuova stagione pianificatoria, poiché consente di passare risolutamente "dal porto al sistema portuale", abbandonando le logiche particolaristiche; pur essendo un "documento" e non un "piano" vero e proprio (non conforma l' uso dei suoli, non è sottoposto a VAS), consente di inquadrare nella dimensione dell'area vasta obiettivi e azioni di sviluppo dei comparti logistico-portuali.

Il modello delineato dalla Riforma Del Rio è di tipo "cooperativo", fondato sul raccordo e l'integrazione tra i diversi livelli istituzionali.

Le ulteriori modifiche all'art. 5 della L.n. 84/1994

La legge 09/11/2021 n.156, in sede di conversione del decreto legge 121/2021 (recante "disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali"), ha apportato ulteriori modifiche e integrazioni all' art. 5 della L. n. 84/1994, intervenendo nella ridefinizione delle competenze in ordine alle procedure di formazione e approvazione degli atti e degli strumenti della pianificazione dei porti statali.

In sintesi, nel novellato art. 5:

- il Documento di Pianificazione Strategica del Sistema portuale è convertito in "Documento di Programmazione Strategica del Sistema portuale "(DPSS);
- il DPSS è sottoposto, mediante conferenza dei servizi, ai sensi dell' art. 14 - bis della L. 7 agosto 1990 n. 241, indetta dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP), al parere di ciascun comune e regione territorialmente interessati, che si esprimono entro 45 giorni dal ricevimento dell'atto;

- il DPSS è approvato, anziché dalla regione competente, dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (MISE) sentita la Conferenza Nazionale delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP).

Inoltre, a differenza della struttura normativa definita dalla c.d. “Riforma Del Rio”, il PRP diviene un piano urbanistico-territoriale di rilevanza statale e rappresenta l’unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza. Il PRP è adottato e approvato dal Comitato di Gestione dell’AdSP previo parere del MIMS e del Consiglio Superiore dei LL.PP.

Le regioni si esprimono unicamente in merito all’eventuale impatto delle nuove previsioni del PRP sulle aree contigue all’ambito portuale.

La Sentenza della CC n. 6/2023

La Regione Toscana nel gennaio 2022 ha provveduto ad impugnare presso la Corte Costituzionale le modifiche introdotte dalla legge 09/11/2021 n. 156, ritenendole lesive delle competenze della Regione Toscana in materia portuale.

Secondo il vigente riparto di competenze fissato dalla Carta Costituzionale, la “portualità statale” è infatti, ancora oggi, materia di *potestà legislativa concorrente*; non è pertanto venuta meno la titolarità della regione a concorrere alla definizione degli obiettivi della programmazione e della pianificazione delle aree portuali, in coerenza con gli obiettivi strategici fissati dal Masterplan “La rete dei porti toscani”, parte integrante del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano paesaggistico regionale (PIT-Ppr).

La sentenza in questione, accogliendo alcune delle più rilevanti doglianze della Regione Toscana, riequilibra efficacemente la ripartizione di competenze e ruoli tra Stato e Regioni nei procedimenti di pianificazione portuale di elevato impatto decisionale.

In effetti, pur confermando la titolarità dell’AdSP in merito all’approvazione del DPSS, il pronunciamento della Corte Costituzionale :

- rafforza i contenuti programmatici del DPSS, evidenziando la necessità che le opzioni di sviluppo del sistema logistico-portuale siano chiaramente fondate, e pertanto sorrette da una Relazione illustrativa atta a motivare “i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione”;

- restituisce un ruolo diretto all’ente regionale reintroducendo l’intesa tra Stato e Regione territorialmente interessata quale atto propedeutico all’approvazione finale del documento e contestualmente ripristina le previgenti forme di cooperazione e collaborazione istituzionale nella formazione del documento;

- abroga la titolarità discrezionale dell’AdSP di individuare “ulteriori aree pubbliche e private” da assoggettare alla giurisdizione dell’Autorità medesima.

Per quanto specificatamente concernente il DPSS, decisivo è il passo della sentenza di cui al punto 8.2.:

“Fondata è anche la censura volta a lamentare l’assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS. Questo riveste i caratteri di documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all’intero sistema portuale) che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra: in quanto tale, esso incide su una considerevole porzione del territorio regionale e involge, si badi, anche i porti regionali ricompresi nella circoscrizione dell’Autorità di sistema.

In particolare, nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell’ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell’AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di comune e regione (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali).

Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica - ferme le previsioni sulla adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune - non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione".

In virtù dell'intervento della Corte Costituzionale l'approvazione del DPSS da parte dell'AdSP diventa nuovamente oggetto di un confronto comune; l'intesa istituzionale diviene lo snodo essenziale del procedimento, in quanto giudicato idoneo garantire l'equilibrio dei ruoli tra Stato e Regioni.

2. Il DPSS dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale adottato e le verifiche di coerenza della Regione

Il Documento di Pianificazione Strategica del Sistema portuale (DPSS) è un insieme di analisi ed elaborazioni restituito da una pluralità di documenti descrittivi e grafici.

Tenendo conto della complessità del sistema portuale, che si sostanzia non solo in infrastrutture puntuali e lineari, in ambiti e funzioni specialistiche, ma anche in connessioni, innesti, interazioni che investono sovente aree poste al di fuori degli ambiti portuali perimetrati ex lege, il DPSS propone una lettura del sistema per "nodi", come peraltro suggerito anche dalle Linee guida dei Piani Regolatori dei Sistemi Portuali:

"Il sistema portuale (...) va correttamente concepito come un "sistema di nodi portuali" posto all'interno di una rete plurimodale di trasporto di merci (con i correlati servizi e attività logistiche) e di passeggeri.

In esso, pertanto, si possono riconoscere:

- contenuti di sistema del PRdSP, relativi cioè al "bacino di riferimento" sotteso dal sistema dei porti;

- contenuti del PRdSP relativi ai distinti porti facenti parte del sistema".

In considerazione dei territori comunali interessati, i "nodi" individuati dal DPSS sono i seguenti:

- Nodo multimodale e logistico livornese (Livorno e Collesalveti);
- Nodo multimodale e di continuità territoriale piombinese (Piombino);
- Nodo insulare complesso dell'Elba (Portoferraio e Rio Marina, che comprende sia il porto di Rio Marina che quello di Cavo);
- Nodo insulare di Capraia (Capraia).

Gli elaborati del DPSS sono :

- il *Documento di sintesi 2022* (aggiornato dalla Relazione illustrativa 2023), che rappresenta un ausilio descrittivo del percorso compiuto per definire e motivare le scelte, in termini di "obiettivi, strategie e azioni";

- le *Schede di nodo*, che "riguardano l'ultimo anello della filiera strategica dell'intero DPSS: obiettivi-strategie-azioni rivolte principalmente ai PRP vigenti o di futura elaborazione e le direttive correlate ove necessarie;

- le *Tavole di nodo*, che evidenziano in forma grafica e ideogrammatica le perimetrazioni degli ambiti richiesti dalla legge nazionale al DPSS ed anche la delimitazione delle "Aree di influenza città-porto" (introdotte unilateralmente dal DPSS) che non hanno valore cogente, ma solo indicativo e di analisi;

- gli *Allegati*, relativi in particolare agli studi pregressi IRPET, alle tabelle di lettura degli indicatori, all'analisi dei Fossi livornesi e ad alcuni estratti del Masterplan regionale;

- lo *Smartbook di Sintesi*, sommario ideogrammatico del documento.

Nel par. 6.2., "Indicazioni programmatiche di sistema portuale", del Documento di sintesi sono elencate in forma schematica, per ogni obiettivo di sviluppo, le "strategie di intervento", le "indicazioni specifiche" per la loro attuazione (componente fissa dell'azione strategica), nonché le "direttive correlate" (componente variabile dell'azione strategica, in ragione delle dinamiche evolutive del sistema nel periodo di validità del DPSS) che hanno sovente il senso di raccomandazioni o valutazioni di opportunità.

Nella individuazione delle azioni strategiche proposte ha avuto un ruolo importante il percorso partecipativo con enti e *stakeholders*.

Con la Deliberazione n.27 del 28/04/2022 il Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) del Mar Tirreno Settentrionale ha provveduto ad adottare la proposta di DPSS. Successivamente la Regione Toscana ha espresso il proprio parere D.G.R. n. 817/2022 ai sensi dell' Art. 5, comma 1-quater, lettera a) della L. n. 84/1994 e rappresentato nella Conferenza dei servizi del luglio 2022.

In ottemperanza al disposto della Sentenza CC n. 6/2023, la Regione Toscana attraverso la struttura competente in materia di portualità ha svolto una verifica sugli obiettivi e le azioni strategiche del DPSS adottato in riferimento alla Disciplina del Masterplan regionale, concordando integrazioni e precisazioni con riguardo ai principali seguenti tematismi:

- a) diporto nautico, nautica sociale e turismo nautico ;
- b) trasporto marittimo passeggeri e continuità territoriale;
- c) turismo crocieristico;
- d) pesca professionale marittima;
- e) accessibilità delle infrastrutture portuali ed eliminazione delle barriere architettoniche;

Il DPSS “aggiornato 2023” è stato quindi sottoposto all’attenzione delle direzioni regionali interessate, nell’ambito della verifica istruttoria concernente la coerenza dei contenuti del DPSS con gli atti e della programmazione della pianificazione di livello regionale.

La valutazione positiva - con alcune raccomandazioni - degli uffici della giunta rappresenta l’esito conclusivo dell’istruttoria sul DPSS.

3. Indirizzi per la sottoscrizione dell’Intesa con il MIT

La sottoscrizione da parte della Regione Toscana dell’Intesa istituzionale di cui alla Sentenza della CC n. 6/2023, propedeutica all’approvazione del DPSS del MTS di competenza del Comitato di Gestione dell’ Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale, è subordinata al rispetto degli “indirizzi” del presente paragrafo.

a) dare priorità al perseguimento dell’obiettivo di miglioramento della qualità funzionale degli “approdi turistici” del sistema portuale, promuovendo gli interventi finalizzati al pieno soddisfacimento degli standard prescrittivi del Masterplan regionale;

b) nell’ambito della formazione dei PRP dei porti di Portoferraio, Rio Marina e Capraia, definire e disciplinare le previsioni di trasformazione delle infrastrutture portuali nel rispetto della Disciplina del Masterplan regionale e del Regolamento attuativo di cui al “Decreto del Presidente della Giunta Regionale 17 marzo 2022, n. 7/R”, con particolare riguardo alle azioni concernenti la valorizzazione della cosiddetta “nautica sociale”;

c) programmare interventi di miglioramento dell’accessibilità (abbattimento delle barriere architettoniche) degli scali marittimi nei quali sono esercitate le funzioni di trasporto passeggeri o di turismo nautico;

d) nelle successive fasi di pianificazione delle aree dovrà essere verificata e garantita la coerenza con la Disciplina del PIT/Piano Paesaggistico Regionale, anche in virtù di quanto stabilito dall’art. 145 del D.Lgs. 42/2004 attraverso l’integrazione nella sezione “01.0_Premessa” delle schede dei nodi intermodali in cui è stato suddiviso il documento.