ORDINE DEGLI INGEGNERI – AMALFI – SALA CONSILIARE 1/2/2012

CONVEGNO *"GESTIONE INTEGRATA DELLE INFRASTRUTTURE PORTUALI"*

Relazione avv. Sorvino – Commissario Autorità di bacino Campania Sud

1. Politica portuale e porti turistici

Ringrazio l'Ordine degli Ingegneri e gli organizzatori per avermi invitato ad intervenire su questo tema così stimolante, collaterale al magnifico scenario della Regata storica delle Repubbliche marinare, con una sorta di proiezione all'attualità di problematiche costiere e portuali.

E' molto interessante l'argomento della realizzazione e sviluppo dei porti turistici, della gestione integrata delle infrastrutture portuali, della ricchezza e potenzialità del *waterfront* - con particolare riguardo al paesaggio, alle politiche territoriali e soprattutto alle esigenze di sostenibilità - a fronte della sempre maggiore competitività del turismo nautico (pure in un periodo di grave crisi economico-finanziaria). La rete dei porti, la pianificazione della portualità turistica, la realizzazione delle opere marittime – con le relative attrezzature ed impiantistica – si interseca con il tema fondamentale della difesa dei bacini e della costa, su cui si esercita la specifica competenza delle Autorità di bacino attraverso i loro strumenti di pianificazione e poteri di controllo.

In particolare i porti turistici costituiscono una categoria specifica dell'ampio genere dei porti – commerciali, pescherecci, passeggeri, militari, ecc. – e per portualità turistica si intende un complesso di attività, strutture ed infrastrutture, destinate alla nautica di diporto. La questione impegnativa travalica le problematiche tecniche, in quanto il porto turistico deve essere considerato oggi non solo come struttura di ricovero per le imbarcazioni da diporto, ma piuttosto come luogo significativo dell'incontro fra terra e mare e punto nevralgico del *waterfront* urbano.

Il tema assume rilevanza a livello comunitario e non solo nazionale, in quanto l'Unione Europea sta sottolineando il ruolo fondamentale dei porti, del trasporto marittimo e della relativa logistica per lo sviluppo territoriale.

D’altra parte lungo i circa centomila chilometri di costa europea sono localizzati circa 1.200 porti e lungo la linea costiera, anche in Italia, è localizzata quasi la metà della popolazione, con una intensa concentrazione di attività, infrastrutture ed insediamenti produttivi. Tale dato è talmente strutturale e risalente che un noto meridionalista (M. Rossi Doria) definiva le zone costiere come la “polpa” contrapposta alle aree interne dell’“osso”, costituito dall’entroterra meridionale in ritardo di sviluppo.

La Unione sottolinea che la politica portuale deve essere sostenibile e, al tempo stesso, i trasporti marittimi (le cosiddette “autostrade del mare”) sono considerati un modo più ecologico di trasporto, soprattutto rispetto a quello stradale ben più invasivo, sotto il profilo delle più pesanti emissioni. Tuttavia, sovente, anche i porti costituiscono fonte di elevata congestione – soprattutto nelle aree urbane – con inquinamento ambientale indotto, anche per la contigua localizzazione di attività industriali, produttive e logistiche.

D’altronde i porti, in molte regioni, concorrono a plasmare la stessa forma della città, assumendo un rilievo che si pone al di là del mero aspetto economico, tale da far risaltare le interconnessioni e la necessità di adeguata integrazione tra infrastrutture portuali ed attrezzature urbane. Si parla più correttamente di area portuale - e non semplicemente di porto – e cioè di parte della città, ossia di un sistema complesso che deve meglio connettersi con il contesto urbano e non costituire solo una isolata infrastruttura settoriale.

Ecco perché si manifesta la necessità di un approccio innovativo alla questione della portualità, tenendo conto non solo del potenziale strettamente economico ed occupazionale ma piuttosto dell’insieme degli effetti e delle influenze che le aree portuali esercitano rispetto al sistema in cui sono inserite (sotto il profilo turistico, ambientale, culturale, paesistico, ecc.). Tale esigenza è particolarmente avvertita nel nostro Paese ed anche

nella nostra regione, sia per la qualità e quantità del suo sviluppo costiero, sia per la strutturale insufficienza di approdi turistici, sia per la molteplicità delle città portuali italiane che manifestano l'esigenza di una migliore e più armonica integrazione dei loro porti rispetto allo scenario urbano di riferimento.

La questione deve essere inquadrato anche rispetto alla necessaria correlazione tra il sottosettore della portualità turistica ed il più ampio settore del turismo, in quanto la progettazione di nuovi porti turistici deve essere rapportata ad adeguati flussi di domanda turismo nautico. I porti turistici costituiscono un elemento necessario ma non certo esaustivo per lo sviluppo del diporto marittimo, come dimostrano esempi di aree - tipo la Sardegna – dove si sono costruiti numerosi porti rapidamente degradati a causa della cattiva gestione e, in particolare, del completo abbandono invernale (speculare al selvaggio abuso estivo).

D'altra parte il successo della portualità turistica non risiede solo nella validità delle singole strutture portuali ma soprattutto nella qualità ed efficienza della loro gestione integrata, che a sua volta si inquadra sinergicamente nel processo più ampio di sviluppo pianificato del territorio e delle sue infrastrutture.

2. La normativa italiana sulle coste e sui porti

La normativa nazionale sulle coste è stratificata e storicamente risalente, con le nozioni principali di demanio ed opere marittime, escavazione e dragaggio di porti e canali, sin dalla legge n. 542/1907 contenente "*provvedimenti per l'esecuzione di nuove opere marittime*", che all'art. 1 sanciva la pubblica utilità delle opere eseguite nei porti e nelle spiagge. La prima disciplina introduceva la classificazione degli interventi, definendo le finalità delle stesse spiagge come opere di difesa rispetto all'energia delle

onde, stabiliva le modalità di riparto delle spese tra soggetti pubblici e privati, sancendo il principio di obbligatorietà della manutenzione delle opere di difesa.

Alla normativa primigenia del 1907 seguiva il suo regolamento di attuazione approvato con il R.D. n. 245/1908 che, tra l'altro, si occupava delle opere di difesa delle spiagge, ribadendo l'obbligatorietà delle attività manutentive. Il contenuto della originaria normativa di tutela costiera rappresenta ancora oggi un riferimento significativo, pur in un contesto radicalmente mutato – rispetto al sistema delle competenze degli organi ed agli strumenti di pianificazione – risultando ancora valida per gli interventi di ripascimento a difesa degli abitati.

Sotto il profilo della gestione tecnico-amministrativa venivano istituiti appositi apparati organizzatori per le opere marittime, a livello centrale facenti capo al Ministero dei Lavori Pubblici ed a quello periferico agli Uffici del Genio Civile, con competenze operative e di controllo riferite a tutti gli interventi ricadenti sulla fascia costiera.

Negli anni settanta è intervenuto il decentramento regionale anche in questa materia, che comportava la regionalizzazione degli apparati tecnici (che non sempre ha contribuito al miglioramento dell'efficienza) ed il trasferimento delle funzioni - con il D.P.R. n. 616/1977 - secondo cui le Regioni possono provvedere alle opere destinate alla difesa delle coste che interessano il rispettivo territorio previa autorizzazione dello Stato.

Con specifico riferimento al pericolo di inquinamento è intervenuta la legge n. 979/1982, recante "*disposizioni per la tutela del mare*", nell'ottica di prevenire effetti dannosi alle risorse marine, che prevede tra l'altro la formulazione - da parte del Ministero della Marina – di un piano generale nazionale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento, che tuttavia non è mai stato elaborato.

La legge n. 183/89 sul riordino della difesa del suolo - poi superata ed assorbita dall'attuale D.Lgs. n. 152/2006 - ha delegato alle Regioni le funzioni amministrative statali riferite alla difesa delle coste, con esclusione delle zone comprese nei bacini di rilievo nazionale, nonché delle aree di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione marittima. La fondamentale legge quadro del 1989, che oggi costituisce un riferimento non più formale ma culturale e sostanziale, ha incluso ed integrato – nell'ambito dei contenuti della difesa del suolo – il tematismo della "*protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dell'erosione delle acque marine …*".

Con il D.P.C.M. del 21/12/1995 sono state identificate le aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni, ai sensi del D.P.R. n. 616/1977, ed è diventata operativa la delega alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative.

La legge n. 8/94 di "*riordino della legislazione in materia portuale*" ha istituito la figura delle Autorità portuali, dotate di poteri e strumenti specifici, per la disciplina dei relativi bacini – in Campania per i porti di Napoli e Salerno - prevedendo l'istituto di pianificazione del Piano regolatore portuale (P.R.P.).

Alla fine degli anni novanta, attese le difficoltà burocratiche per il rilascio delle concessioni demaniali marittime, il Governo emanava il decreto del Presidente della Repubblica n. 509/1997 (noto come "D.P.R. Burlando") con il "*regolamento recante la disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto*". Con tale decretazione statale venivano semplificati ed accelerati i procedimenti necessari ad ottenere

autorizzazioni e concessioni, puntando soprattutto sugli strumenti snelli della Conferenza di servizi e – nei casi di difformità rispetto agli strumenti urbanistici vigenti – dell'accordo di programma.

In particolare il decreto ha previsto che l'istanza di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di porti ed approdi turistici deve essere corredata da un progetto preliminare e da uno studio con la descrizione dello stesso e dei dati necessari ad individuare e valutare i principali effetti che il progetto può causare sull'ambiente. Sia il progetto preliminare che quello definitivo devono essere approvati in conferenza di servizi, promossa dal sindaco e a cui partecipano la Regione, il Comune, la circoscrizione doganale, l'autorità competente al rilascio della concessione demaniale marittima, l'ufficio del Genio Civile opere marittime ed altre Amministrazioni. La Regione si esprime per i profili di competenza previa acquisizione del parere dei propri organi tecnici consultivi.

Le procedure si sono complicate in seguito alla devoluzione alle Regioni, o per sub-delega ai Comuni, dapprima della sola gestione amministrativa (D.Lgs. n. 112/1998) e poi della stessa proprietà di gran parte del demanio marittimo, determinandosi una notevole farraginosità della normativa di riferimento e dei connessi procedimenti autorizzatori.

Il decreto legislativo n. 112/98 (cd. "Bassanini" di conferimento di funzioni e compiti alle autonomie territoriali) – pur rimarcando, all'art. 88, il rilievo nazionale del compito di definire gli indirizzi generali ed i criteri per la difesa delle coste – ha conferito definitivamente alle Regioni e agli Enti locali compiti e funzioni amministrative riguardanti la difesa del suolo. In particolare sono di competenza degli enti territoriali la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; il rilascio delle concessioni di beni del demanio della navigazione interna e di zone di mare territoriale per finalità diverse da

quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ad esclusioni dei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato …; la protezione ed osservazione delle zone costiere.

Al decreto legislativo n. 112/98 ha fatto seguito il D.Lgs. n. 96/1999 di "*Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed Enti locali*", con una sorta di commissariamento rispetto alle Regioni inadempienti nel riparto delle funzioni conferite, tra cui la Campania. Con tale decreto sostitutivo le funzioni amministrative di programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri sono state assegnate alle Province.

La legge n. 179/2002, contenente disposizioni in materia ambientale, ha previsto all'art. 21 che, per una serie di interventi di ripascimento, l'Autorità competente all'istruttoria ed al rilascio dell'autorizzazione è la Regione, che – nel caso di utilizzo di materiali provenienti da fondali marini – acquisisce il parere della commissione consultiva della pesca (istituita presso la Capitaneria di porto).

3. Il sistema della portualità turistica

Nello specifico della portualità turistica, il decreto "Burlando" n. 509/1997 aveva definito, con valenza normativa, le diverse nozioni di porto ed approdo turistico, spesso utilizzate con una distinzione non sempre chiara ed univoca, e di punto di ormeggio. Secondo la definizione giuridica il porto turistico è quel "*complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari*".

Viceversa l'approdo turistico è costituito dalla porzione di un porto polifunzionale e costituisce una struttura particolarmente semplice, che deve necessariamente collocarsi all'interno di un porto – che accoglie anche altre funzioni, oltre quelle turistiche – destinato all'ormeggio, temporaneo e provvisorio, di imbarcazioni.

Il Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, con delibera n. 151/1991, ha adottato le "*istruzioni tecniche per la progettazione ed esecuzione di opere di protezione della costa*", riguardanti in particolare le opere di ingegneria delle coste (compresi gli interventi di ripascimento) destinate alla risoluzione di problemi, quali la stabilizzazione della linea di riva, la protezione dell'area retrostante, la stabilizzazione di passi marittimi (canali di accesso ai porti) e, più in generale, le opere che interagiscono con il litorale. Tale delibera individua le indagini che devono essere intraprese al fine di analizzare la dinamica del litorale oggetto dell'intervento e le principali soluzioni strutturali.

La normativa è stata completata dalle *Raccomandazioni tecniche per la progettazione dei porti turistici*, redatte dalla Sezione italiana dell'Associazione internazionale di navigazione, diventate obbligatorie in forza degli allegati al decreto del 14/4/1998 del Ministro dei Trasporti e della Navigazione (oggi Infrastrutture), intitolata "*Approvazione dei requisiti per la redazione dei progetti da allegare a istanze di concessione demaniale e marittima per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto*". Su tali raccomandazioni tecniche la Terza Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha espresso parere favorevole con voto del 27/2/2002, n. 212.

La tipologia del porto turistico è piuttosto recente e, in Italia, solo negli anni settanta, si sono realizzati i primi porti turistici propriamente definiti (come a San Remo, Punta Ala a Grosseto, Lignano Sabbiadoro) e, nei

successivi anni ottanta e novanta, si è determinato uno sviluppo più diffuso della portualità turistica, in particolare in Liguria e nel Nord Adriatico. Soprattutto per effetto della grande diffusione delle barche di media dimensione, che richiedono ormeggi adeguati, hanno cominciato a realizzarsi una serie di porti – più o meno grandi (i cosiddetti "marina") – progettati e realizzati per ospitare natanti da diporto.

Nel nostro Paese i primi porti turistici sono stati realizzati soprattutto ad iniziativa di imprenditori privati che hanno ottenuto in concessione pluriennale dall'Autorità marittima gli specchi acquei con le retrostanti aree demaniali. Nelle regioni in cui gli investimenti privati risultavano poco redditizi – come in quelle meridionali – le strutture portuali turistiche sono stati realizzate direttamente dai Comuni o da altre Amministrazioni pubbliche o, anche talvolta, da società miste concessionarie.

Compete alla Regione la pianificazione della portualità turistica, che stabilisce la quantità e qualità dei porti da realizzare, la loro tipologia con i criteri di localizzazione - nel quadro generale della pianificazione territoriale e della gestione del demanio marittimo - mentre le Province esercitano rilevanti competenze in ordine ai profili ambientali e paesaggistici del territorio costiero, che devono tutelare e valorizzare nel quadro della pianificazione provinciale.

La pianificazione portuale deve confrontarsi con una pluralità di elementi di notevole complessità, dalla protezione dell'ambiente innanzitutto alla gestione della linea costiera, misurandosi con le politiche di concessione dei beni demaniali, cui concorrono le Autorità marittime e del demanio marittimo e gli Enti di controllo e monitoraggio preposti alla difesa ed alla verifica degli equilibri ambientali (tra cui certamente le Autorità di bacino).

I porti devono inserirsi nel sistema territoriale regionale, integrando poli turistici da gestire unitariamente, correlati con la rete infrastrutturale attuale e programmata - nel contesto della sinergia di tutte le risorse disponibili - tenendo conto delle caratteristiche del mercato di riferimento (costituito dal bacino dei potenziali utenti del porto).

Sotto il profilo della diversa tipologia, i porti turistici possono distinguersi in marittimi, lacuali o fluviali - per i siti dove si realizzano - presentando caratteristiche e soluzioni tecniche molto diverse, a seconda dei fondali, delle condizioni meteo-marine, del moto ondoso, delle escursioni di marea ecc. Si distinguono i porti esterni e quelli interni, a seconda della diversa collocazione rispetto alla linea di costa, mentre invece i porti a secco sono realizzati totalmente su terraferma.

Vi sono poi i porti a bacino, i porti-canale ed i porti-isola. In relazione alla destinazione d'uso, ossia al tipo di imbarcazione cui il porto è destinato, si configurano le due categorie principali dei porti di armamento o di stazionamento e dei porti di scalo o di transito o di tappa. I porti di armamento sono dedicati al ricovero stabile, al rimessaggio ed alla manutenzione delle barche che vi stazionano tutto l'anno, mentre i porti di scalo sono destinati principalmente ad accogliere imbarcazioni in transito. Una terza categoria minore è costituita dai porti-rifugio.

Ciascuna di queste strutture portuali può essere a sua volta considerata un porto urbano se situato sul fronte-mare di una città (*waterfront*), e quindi senza dover disporre di particolari servizi, o un porto extraurbano, se situato fuori dai centri abitati.

4. Piani delle coste e misure di salvaguardia delle Autorità di bacino

Secondo una storica definizione, attribuita ad un imperatore romano, "*costruire un porto significa fecondare la bellezza di un golfo*", ed il

decalogo dei porti turistici del 2000 (presentato al salone nautico di Genova dall'Istituto Nazionale della portualità turistica) esordisce, al primo punto: *" i valori positivi dell'intervento umano non devono danneggiare la stabilità della costa, la purezza dell'acqua, la qualità del territorio*".

La progettazione e realizzazione dei porti turistici e la gestione integrata delle infrastrutture portuali deve innanzitutto confrontarsi con le esigenze di equilibrio dei bacini e difesa dell'assetto costiero, affidate al controllo ed al monitoraggio delle Autorità di bacino e ai loro strumenti di pianificazione (Piani stralcio per l'erosione costiera), sin dalla legge quadro del 1989 che ha giustamente inserito la prevenzione del rischio erosione e mareggiate nell'ambito della difesa del suolo.

Il decreto legislativo n. 152/2006 (cd. Codice ambientale), riprendendo la legge n. 183/89, ha confermato che – in attesa dell'approvazione del piano di bacino – le Autorità di bacino adottano misure di salvaguardia immediatamente vincolanti, che restano in vigore sino all'approvazione del piano di bacino e per non oltre un triennio. Lo stesso decreto prevede la necessità di svolgere attività di programmazione, pianificazione ed attuazione degli interventi per la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall'erosione delle acque marine e per il ripascimento degli arenili, anche mediante opere di ricostituzione dei cordoni dunosi.

In Campania la delibera di Giunta regionale n. 67/2004, relativa alle "*procedure tecnico-amministrative per il rilascio delle autorizzazioni di competenza regionale in materia di tutela della fascia costiera*" prevede l'acquisizione del parere preventivo dell'Autorità di bacino competente sugli interventi di ripascimento dei litorali.

La delibera di Giunta regionale della Campania n. 1956/2006 relativa all'adozione del Piano territoriale regionale (P.T.R.) prevede, in ordine alla riqualificazione delle coste, che l'unico modo corretto di guidare le

trasformazioni delle zone costiere sia costituito dall'approccio integrato della loro gestione, tale da migliorarne la fruibilità. La Regione, titolare di attribuzioni specifiche relative all'utilizzazione di tipo turistico-ricreativo del demanio marittimo (in particolare modo dei porti turistici), è chiamata a riammagliare una programmazione frammentata ed a promuovere forme collaborative tra i vari enti e soggetti competenti, al fine di addivenire ad un'unica visone strategica, sostenibile e condivisa.

Le Autorità di bacino della Campania hanno da tempo adottato Piani stralcio per le coste (P.S.E.C.) o in via temporanea Misure di salvaguardia, ai sensi dell'art. 17-comma 6*ter* della legge n.183/89, per la individuazione e perimetrazione delle aree a rischio di erosione e mareggiate, con la corrispondente normativa d'uso contenente vincoli e prescrizioni.

Gli stessi Piani stralcio delimitano la fascia di costa oggetto della disciplina di tutela, per una determinata estensione a mare – in correlazione alla batimetria della profondità – ed a terra e disciplinano la linea costiera per unità e sub-unità fisiografiche. Infatti, come è noto, gli interventi di trasformazione del litorale, con la realizzazione di nuove opere portuali o anche di difesa, determinano effetti sulle aree contigue – con la produzione di squilibri e fenomeni erosivi - per cui ogni progetto deve essere analizzato e valutato sulla base di un arco più ampio coincidente con l'unità fisiografica (che costituisce a mare, per così dire, l'equivalente del bacino idrografico a terra).

Le Misure di salvaguardia prescrivono a titolo cautelativo l'obbligo di corredare, in via preventiva, ogni ipotesi di trasformazione progettuale con studi approfonditi sul flusso dei moti ondosi e l'energia meteomarina, di carattere sedimentologico, batimetrico e di geomorfologia costiera, ecc.

Pertanto tutti gli interventi che comportano opere a mare, di trasformazione portuale, di nuovi approdi, di opere di difesa con scogliere, pennelli,

ripascimenti, ecc., devono essere assoggettati al parere preventivo ed obbligatorio dell'Autorità di bacino di conformità al Piano stralcio delle coste o alle misure di salvaguardia.

Attualmente l'Autorità di bacino ex-Destra Sele è dotata di Misure di salvaguardia per il litorale da Punta Campanella a Battipaglia, per settantacinque chilometri sia di costa alta e rocciosa che di costa bassa e sabbiosa, mentre l'ex-Sinistra Sele ha in vigore un vero e proprio Piano stralcio per l'erosione costiera che disciplina la costa del Cilento da Agropoli al Golfo di Policastro per circa centoquaranta chilometri. L'Autorità di bacino Interregionale del Sele ha avviato il procedimento di adozione delle Misure di salvaguardia per la costa di Foce Sele, relativa ai comuni di Eboli e Capaccio, per una breve estensione di sedici chilometri ma estremamente significativa sotto il profilo della valutazione dell'apporto terrigeno dello stesso fiume Sele.

Con l'avvenuto accorpamento delle tre Autorità di bacino in quella unificata di Campania Sud si procederà gradualmente ad omogeneizzare la disciplina degli studi e dell'assetto costiero - unificando le metodologie e la normativa di riferimento - per addivenire ad una pianificazione complessiva della costa (da Punta Campanella a Sapri), che consenta di gestire - con adeguate misure di controllo e strumenti di monitoraggio - il delicato equilibrio tra le esigenze primarie di salvaguardia ambientale e quelle concorrenti di valorizzazione sostenibile.