

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Curreli S., Pira C. Integrazione territoriale e
portualità turistica in Sardegna**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

INTEGRAZIONE TERRITORIALE E PORTUALITÀ TURISTICA IN SARDEGNA

Sebastiano Curreli, Cheti Pira

Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Università degli Studi di Cagliari, 2, Via Marengo, 09100, Cagliari
sebastiano.curreli@tiscali.it, chetipira@unica.it

Sommario

Premessa – 1. *Riforma dell'ordinamento statale e normativa sui porti.* – 2. *Frammentazione territoriale e portualità turistica.* – 3. *Processi valutativi e governance della portualità.* – 4. *Conclusioni*

Premessa

Il turismo nautico, collocato tra le espressioni elitarie dell'offerta turistica italiana, assume nel quadro economico e sociale della Sardegna nuova valenza strategica in ragione delle ricadute generate dal comparto in termini sia di sviluppo che di una policroma composizione della domanda che vede oggi interessato il settore. Tali considerazioni trovano conferma nell'incidenza percentuale che il parco nautico ricopre nei confronti della popolazione residente seppure spesso la presenza di importanti strutture diportistiche insista paradossalmente su territori del tutto marginali nel panorama turistico regionale. Il dato pone in risalto la mancata corrispondenza tra una rilevante dotazione infrastrutturale – che pone la realtà sarda al secondo posto in Italia per numero di infrastrutture portuali e posti barca¹ – e una reale integrazione territoriale tra le installazioni nautiche e l'entroterra turistico. Appare cioè ancora largamente sfumata una lettura degli effetti territoriali che la portualità turistica è in grado di promuovere nei confronti dei contesti ospitanti.

1. Riforma dell'ordinamento statale e normativa sui porti

Che il *governo del territorio*, così come ormai precisato in numerose sentenze della Corte costituzionale², non possa essere concepito distintamente dalla programmazione delle opere infrastrutturali appare assunto inconfutabile. Sembrerebbe inoltre anacronistica una riflessione riguardante i rapporti tra la materia di governo del territorio e le infrastrutture, dal momento che esse vi sono evidentemente incluse contribuendo a determinarne il senso. Tuttavia la decisione di portare alcuni chiarimenti è necessaria se si guarda la modalità con cui l'art. 117 della Costituzione, così come novellato dalla Legge cost. n. 3/2001, si esprime sull'argomento avendo definito alcune infrastrutture al pari di altre materie considerate a sé stanti. La specifica riguarda *“porti e aeroporti civili”*; che essi rappresentino categoria specificatamente individuata al terzo comma dell'art. 117 Cost. – non rientrando quindi nel *“governo del territorio”* – appare quantomeno discutibile. È inoltre *«del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia [governo del territorio] siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto»* (Sentenza Corte cost. n.362/2003).

¹ Osservatorio Nautico Nazionale (2010), Rapporto sul turismo nautico, pp. 30-45 e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione ed i Sistemi Informativi e Statistici, Il Diporto Nautico in Italia, Anno 2009, p. XI.

² Su tutte le Sentenze n. 307/2003, n. 362/2003 e n. 196/2004.

Non pare sufficiente a colmare tale estromissione la serie di mozioni in materia di pianificazione portuale proposte in un disegno di modifica della Legge n. 84/1994³ formulato in Conferenza Stato-Regioni. Nel documento si propone l'adozione da parte di ciascuna Regione di un *Master Plan regionale del sistema portuale marittimo* che non ha trovato nella pratica grande riscontro ad eccezione di alcune realtà territoriali⁴.

Se in primo luogo appare doverosa una precisazione riguardante il riparto di competenze in materia di *governo del territorio*, non va trascurata una seconda categoria – affidata in forma esclusiva all'ordinamento statale – che la normativa sui porti, considerata la sua trasversalità, intercetta nei suoi strumenti attuativi: la *tutela ambientale* congiuntamente ai riflessi su di essa prodotti dalla sovrapposizione di poteri tra Stato ed autonomie locali.

La lettura incrociata dei due principi fa comprendere come si possa riferire alle Regioni una competenza normativa – seppure indiretta – in materia di tutela ambientale, e ciò in virtù del fatto che dalle Regioni dipendono aspetti regolativi in ambiti che sull'ambiente incidono direttamente⁵. Ricade evidentemente tra questi la disciplina sui porti e nella fattispecie la pianificazione della portualità turistica.

Alla luce della cosiddetta *riforma federale* del nostro ordinamento, delle recenti evoluzioni nel quadro normativo della pianificazione paesaggistica in Sardegna⁶ e in considerazione delle indicazioni fornite dal Parlamento europeo⁷, il presente contributo intende fornire alcuni spunti di riflessione in merito ai livelli di connessione e di integrazione tra l'apparato della portualità turistica ed i sistemi territoriali ospitanti.

La situazione si delinea in tratti complessi e critici se si considera la fragilità e il valore strategico del sistema costiero. Si assiste peraltro, in virtù della revisione normativa sul paesaggio, ad una interpretazione dell'entità costa non più inquadrata nei termini di *limite fisico all'urbanizzazione*, ma definita piuttosto alla stregua di attrattore economico dal ruolo fortemente connotativo ed evocativo. È proprio nel quadro della composizione del paesaggio urbano e nei riflessi che essa produce in ambito territoriale ed economico che la pianificazione della portualità turistica è chiamata ad intervenire. Il vuoto normativo in materia di gestione delle coste e la polverizzazione istituzionale che così marcatamente identifica la governance in ambito costiero, amplificano pesantemente la debolezza di tale sistema con evidenti ripercussioni che portano le loro evidenze in una profonda frammentazione del tessuto urbano e insediativo.

Le competenze miste in capo a Stato e Regioni non trovano attualmente risultanze valide in strumenti normativi di gestione integrata delle coste; il risultato che ne deriva si imparenta solitamente con una riduttiva interpretazione del *principio di sussidiarietà* che vorrebbe gli enti locali di base impegnati in prima persona nella definizione di nuove localizzazioni portuali, che risultano del tutto avulse da un disegno coerente di pianificazione regionale della portualità⁸. Tale situazione cede il passo a confini molto labili e sfumati tra politiche locali e interessi localizzabili. Senza voler ridurre la portata del principio costituzionale si ritiene di accoglierne il suo senso più pregnante se si afferma che in assenza di una chiara regia regionale e

³ *Legge di riforma portuale* (Legge 2 gennaio 1994, n. 84). Il testo è aggiornato dalla Legge n. 296 (art. 1, co. 996 e 997) del 27.12.2006 (Suppl. G.U. n. 244 L del 27.12.2006).

⁴ Master Plan “*La rete dei Porti toscani*”.

⁵ La Corte costituzionale ha più volte ribadito che i sistemi di governo regionali possono liberamente adottare misure di tutela dell'ambiente più rigorose di quelle predisposte a livello nazionale.

⁶ La revisione del *Piano paesaggistico regionale della Sardegna* si fonda su un processo partecipativo, denominato *Sardegna Nuove Idee*, promosso dall'Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica che ha l'obiettivo di costruire scenari condivisi e relative linee strategiche di intervento, attraverso una pianificazione paesaggistica concordata e partecipata.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2008 su una politica europea dei porti (2009/C 295 E/18), punti 11, 12, 17, 18, 37.

⁸ Non dello stesso avviso il pronunciamento della Corte Costituzionale nella Sentenza n.303/2003 secondo la quale va preservata «*l'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato [...] E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda perseguire*».

statale, la competitività del livello locale diviene panacea a cui si demanda la soluzione di tutti i mali ma che lascia sullo sfondo un dominio di interessi localistici generatori di frammentazione territoriale.

Nel merito delle tendenze in atto le Regioni possiedono una legittimazione che non trova riscontro in una coerente produzione normativa di riordino della portualità turistica connessa alla gestione costiera e, tanto meno, capace di stimolare il legislatore statale ad un ammodernamento della disciplina di settore (Vermiglio, 2003). Dettata da tale urgenza la recente Proposta di Legge n. 130/2010 sul riordino della *Disciplina del turismo nautico e della portualità turistica in Sardegna*.

2. Frammentazione territoriale e portualità turistica

Il fenomeno della dispersione urbana e territoriale si innesta nei processi di pianificazione e gestione della costa a partire dall'indotto delle stesse strutture portuali votate alla nautica. Esse travalicano i confini di influenza locale arrivando ad incidere fino al livello di area vasta e talvolta – nel caso in cui vi siano i presupposti per una *clusterizzazione* del sistema portuale – alla scala regionale.

La ricerca, allo stato attuale, ha inteso vagliare l'integrazione territoriale dei porti in relazione al loro inserimento nel tessuto urbano specie in considerazione della varietà compositiva che caratterizza i sistemi insediativi in ambito costiero. Solo sulla base di tale dipendenza è possibile e ragionevole un'analisi sul rapporto esistente tra le installazioni nautiche e la domanda turistica locale verificando inoltre le relazioni tra la *rete portuale* e le *forme di città* per meglio comprendere quali possano essere le connessioni tra la frammentazione del tessuto urbano e l'impatto territoriale della portualità turistica sul piano ambientale, sociale ed economico.

L'analisi del modello sardo non presenta univocamente delle rilevanze in termini di influenza e di integrazione tra strutture nautiche e territorio⁹, sia esso fortemente urbanizzato e infrastrutturato, sia esso invece caratterizzato da valenze prettamente naturalistiche. Appare piuttosto uno scenario caratterizzato da forti disomogeneità dovute a contesti raramente definiti da una infrastrutturazione urbana compiuta in grado, ove fosse presente, di favorire un processo di integrazione a scala territoriale.

In questo senso gli insediamenti portuali, e tanto più le strutture votate al turismo nautico, andrebbero interpretati nel novero di elementi strutturali in grado di potenziare le specificità territoriali e non piuttosto inquadrati come *frammenti* del paesaggio costiero. Procedendo in un accostamento per similitudine si può concordare con quanto afferma Barberis (2008, p. 40):

i frammenti alterano le caratteristiche del territorio attraverso un disequilibrio nelle relazioni tra i suoi componenti; [...] i frammenti sorgono in aree non consolidate, dove incontrano, nell'incompletezza dell'urbanizzazione – tanto della gestione come della forma fisica –, l'elemento che permette loro di "localizzarsi" seguendo le proprie regole.

Le strutture portuali dedite al turismo nautico in Sardegna rivestono un ruolo ancora marginale negli assetti insediativi del sistema costiero; appare con maggiore evidenza l'assenza di una logica relazionale che leghi i servizi connessi alla nautica con le caratteristiche ambientali e insediative dell'ambito territoriale che ospita il porto. Quando tale requisito di natura relazionale risulta carente il porto muta la propria funzione passando da potenziale principio di integrazione a *frammento*, ovvero elemento di rottura nella continuità della struttura insediativa.

⁹ Il quadro che si presenta è caratterizzato da una frammentazione dell'offerta e da una profonda diversità della natura giuridica dei soggetti gestori nonché di diversità degli scopi dei concessionari, pubblici e privati.

La riflessione si riferisce specificatamente ai porti turistici pubblici mentre il caso di localizzazioni di natura privata – tanto nella realizzazione quanto nella gestione – afferisce a scelte localizzative spesso autoreferenziali per le quali non appare determinante la ricerca di un rapporto di complementarità tra porto ed entroterra. È il caso dei marina legati a complessi residenziali turistici ormai consolidati che risolvono il dilemma dell'integrazione territoriale approvvigionandosi privatamente dei servizi necessari al diportista e ignorando la debolezza dei servizi pubblici offerti dal contesto insediativo di riferimento.

Ad oggi le peculiarità naturali e la qualità paesaggistica del sito assumono carattere prevalente nella nautica da diporto interessando i territori che passivamente supportano scelte localizzative non distribuite uniformemente poiché legate allo stato di naturalità e al carattere identitario dei luoghi. Tuttavia le condizioni naturali e culturali legate alla *risorsa sito*, pur necessarie all'economia dei sistemi portuali, non appaiono sufficienti poiché il fenomeno della nautica vive a livello internazionale un processo di *de-territorializzazione* che rende insufficiente il ricorso esclusivo a economie di localizzazione e colloca il successo del settore in un contesto di rete in cui ciascun nodo è chiamato a qualificarsi per un'offerta di scala quanto meno sovra regionale.

Lo spazio dei flussi economici definito da una matrice *a-territoriale* (Barbati e Endrici, 2005, p. 111), condizionando i rapporti tra la domanda e l'offerta di turismo nautico¹⁰, contrasta la tendenza che negli ultimi anni ha definito la crescita del comparto nautico in Sardegna. La politica regionale dei porti infatti si è contraddistinta non certo per una apertura ai mercati esteri quanto piuttosto per una logica di stampo localistico con interventi privi di una paternità pianificatoria. In sintesi si evince una mancata competitività del comparto che discende in misura dominante dalla poca propensione a collocarsi entro una struttura a rete, unitaria e multilocalizzata (Greco, 2007).

La tesi di fondo rimarca, al di là di una comprensibile debolezza del sistema portuale, la necessità di ampliare il campo di indagine ricercando le ragioni di tale mancanza in una ben più radicata crisi degli assetti pianificatori territoriali che non a caso relegano in Sardegna il tema delle infrastrutture alle cosiddette pianificazioni di settore. Ne deriva un fenomeno di frammentazione urbana e territoriale che produce effetti sugli stessi assetti che l'hanno generata visibili in una riduzione della connettività del territorio e in un impoverimento della qualità urbana.

3. Processi valutativi e governance della portualità

La portualità turistica connettendosi a politiche e strumenti di intervento infrastrutturale non può chiudersi in forme autoreferenziali limitando la propria operatività ad un'offerta di servizi nautici *tout court*. Come già detto, lo Stato, titolare delle fondamentali potestà pubbliche, includendo la disciplina *porti e aeroporti civili* tra le materie di legislazione concorrente, apre il campo ad una serie di riflessioni sulle opportunità offerte da una compresenza di ruoli – statale e regionale – in materia portuale e, su quali siano i criteri guida per una buona governance del comparto. A ben vedere la questione della *governance portuale* è materia resa intricata, oltre che dalle numerose sovrapposizioni in termini di competenze, dagli stessi ordinamenti nazionali che avrebbero inteso semplificarla. Il principio di sussidiarietà conferisce a Regioni ed enti locali «*tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione*

¹⁰ Così in alcuni settori delle economie del mare in cui il sistema della portualità turistica ha trovato il giusto connubio tra cantieristica e turismo nautico conferendo ad ambiti territoriali l'appellativo di cluster nautici (in particolare Versilia, Friuli Venezia Giulia e Liguria). Si veda in particolare Tracogna A. (2007), *I cluster del mare*, Franco Angeli, Milano, pp. 39-56.

dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici» (Legge 15 marzo 1997, n. 59, art. 1, c. 3). Fanno eccezione funzioni e compiti che per dimensione fisica e portata strategica necessitano di una programmazione unitaria su tutto il territorio nazionale. Ricadono tra questi, ad esempio, le *grandi reti infrastrutturali* (art. 1, c. 4, lett. b), la *difesa del suolo* e la *tutela dell'ambiente e della salute* (art. 1, c. 4, lett. c). Appare contestabile la decisione di non ricondurre in capo allo Stato la competenza relativa a *porti e aeroporti civili* che rimane in tal senso esplicitamente affidata alle Regioni¹¹. Una tale visione pesa enormemente sulle dinamiche dello sviluppo territoriale e incide, seppure indirettamente, sulla portualità turistica e complessivamente sulle economie del mare; il porto in tal senso, per una carenza pianificatoria, vede minata la propria funzione di nodo nella rete infrastrutturale di dimensione nazionale con evidenti ricadute alla scala locale. Ben venga uno snellimento nelle procedure concessorie e il ricorso a deleghe alle Regioni in vista di una semplificazione amministrativa, ma non è pensabile un sistema turistico integrato che fondi su una portualità locale mancante di una regia sovra regionale. Il PdL n.130/2010 recependo le difficoltà derivanti da una sovrapposizione di competenze o peggio dal rischio di un vuoto in termini decisionali detta al Capo III della proposta i temi del riparto delle competenze fra Regione ed enti locali e fra Regione ed autorità marittima. Propone inoltre gli indirizzi del procedimento amministrativo, sia per gli interventi pubblici che per quelli di iniziativa privata determinando il regime giuridico delle opere realizzate.

Il problema della scala decisionale, specie negli ambiti territoriali costieri, appare tema di grande complessità sia, come già visto, per la varietà di competenze – demanio marittimo, autorità portuali ed enti locali – che per la particolare sensibilità ambientale del contesto. Le scelte decisionali necessitano di un approccio sistemico multisettoriale e di strumenti di pianificazione e gestione integrata. In tal senso la procedura di *Valutazione Ambientale Strategica (VAS)*¹², se correttamente intesa, dovrebbe garantire che le conseguenze ambientali di un piano siano pienamente incluse e adeguatamente tenute in conto fin dalle prime fasi del processo decisionale al pari degli aspetti economici e sociali.

In questa visione la costruzione di piani e programmi, individua negli obiettivi ambientali non più l'espressione di una competenza settoriale ma il prerequisito dello stesso processo pianificatorio. L'approccio valutativo non inquadra in posizione preminente il piano o programma cui si riferisce, che rappresenta il risultato da ottenere, quanto piuttosto il processo che porta alla sua formulazione, adozione, approvazione, modifica ed eventuale revisione. Componente fondamentale del processo è inoltre la componente partecipativa tramite la quale possono intervenire tutti gli attori territoriali che a diverso titolo possono dare un specifico contributo alla definizione del piano. La componente partecipativa diventa fondamentale se si considera il porto turistico e la grande disomogeneità tra gli attori che vi gravitano. Vi sono infatti realtà realizzate e gestite da soggetti privati, altre gestite da soggetti pubblici, solitamente comuni o società municipalizzate, ma vi sono anche casi, emblematico quello della città di Alghero (SS), nel quale all'interno del porto è presente una molteplicità di concessionari in concorrenza tra loro. L'apporto partecipativo delle figure coinvolte a vario titolo nelle realtà portuali appare necessario per evitare piani

¹¹ Fatta eccezione per i porti di interesse economico nazionale e per quelli finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, identificati, rispettivamente, con la classe II e la classe I dalla legge n. 84 del 1994.

¹² Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

disgiunti da logiche di mercato e di difficile gestione amministrativa e finanziaria. Un percorso partecipativo opportunamente dimensionato potrà far interagire gli aspetti istituzionali o strettamente ambientali con quelli gestionali ed economico-finanziari.

La pianificazione dei porti turistici necessita, proprio per la sua valenza strategica, di essere governata ad un livello territoriale di ampia scala, in termini di definizione di obiettivi e azioni, di scelte, di individuazione e valutazione degli impatti sui sistemi ambientali, insediativi e infrastrutturali. In questa direzione si orienta il PdL n.130/2010 prevedendo al Capo II la realizzazione di un piano della portualità turistica, necessario per programmare le scelte in tema di nuova infrastrutturazione, di ristrutturazione o rifunzionalizzazione, di ubicazione e di target delle strutture. In rapporto alla sua efficacia, la scala di riferimento non è aspetto secondario della valutazione. La VAS infatti si comprende nella sua azione di coordinamento dei processi di pianificazione, ponendosi come strumento fondamentale, capace di promuovere la sostenibilità nel contesto delle decisioni programmatiche strategiche (Tarquini, 2002). La scala delle strategie in tema di portualità turistica richiama evidentemente la necessità di una dimensione sovracomunale delle scelte in grado di mantenere in una visione unitaria e integrata aspetti quali mobilità, accessibilità, servizi, economie. Maggiore efficacia sarebbe garantita in tal senso da un unico processo di VAS promosso in forma consortile o affidato al livello del governo provinciale. Ciò andrebbe a garanzia di una migliore razionalizzazione delle risorse – materiali e immateriali – e una maggiore incisività e consapevolezza del processo decisionale.

4. Conclusioni

La ricerca – in itinere – a partire dal quadro d'insieme così delineato persegue l'obiettivo specifico di individuare una strategia pianificatoria a scala regionale volta ad integrare la portualità turistica, con la dimensione urbana e territoriale delle politiche di sviluppo. In particolare si intende definire un modello valutativo di indagine volto alla quantificazione del peso che il sistema portuale ha in zone dove l'urbanizzazione non è del tutto consolidata e in cui predominano fenomeni di frammentazione urbana tipica peraltro degli ambiti di paesaggio costieri. Il grado d'integrazione della portualità turistica con gli assetti insediativi, ambientali e culturali, fornirà la dimensione di efficienza delle localizzazioni nautiche.

L'incontro, ma ancor più il livello di integrazione del porto turistico con i contesti insediativi e produttivi – in un termine culturali –, unitamente alla capacità di dialogo che esso è in grado di produrre con la naturalità dei luoghi, definiscono efficienza e identità di un porto. Esso ritrova in un dialogo con gli ambiti insediativi urbani una reciproca funzione compensativa in cui può contribuire a ridare centralità e riordino funzionale alle urbanizzazioni disperse della fascia costiera.

Riferimenti bibliografici

Barbati C. e G. Endrici (2005), *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Il Mulino, Bologna, pp. 107-112.

Barberis G. (2008), *Oltre la frammentazione urbana*, Tesi di dottorato, Università Roma Tre, Dipartimento Studi Urbani, Scuola Dottorale "Cultura e trasformazioni della città", Sezione Politiche territoriali e progetto locale.

Belli A. e A. Mesolella, a cura di (2008), *Forme Plurime della Pianificazione Regionale*, Alinea, Firenze.

- Fonti L. (2010), *Porti – città – territori. Processi di riqualificazione e sviluppo*, Alinea, Firenze, pp. 7-9.
- Greco I. (2007), *I nuovi riferimenti territoriali della competitività nello spazio europeo: i sistemi urbani* in Bencardino F. e M. Prezioso, *La Coesione Territoriale Europea e lo Sviluppo Sostenibile: Convergenza e Competitività*, Franco Angeli, Milano, pp. 138-155.
- Mazzetti E. (2008), *Metropoli, reti, Mediterraneo*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 202-207.
- Provenzano S. (2008), *Portocittà. Caratterizzazioni e variazioni d'identità di un fatto urbano*, Maggioli, Rimini.
- Soriani S., a cura di (2002), *Porti, città e sistema costiero*, Il Mulino, Bologna, pp. 236-240.
- Caratti P. e R. Tarquini (2002), *La Valutazione Ambientale Strategica tra valutazione di impatti e processo decisionale*, Relazione presentata al Convegno: *Prospettive di sviluppo della Valutazione Ambientale Strategica in Italia*, Fondazione Enrico Mattei.
- Tracogna A. (2007), *I cluster del mare*, Franco Angeli, Milano, pp. 39-56.
- Osservatorio Nautico Nazionale (2010), *Rapporto sul turismo nautico*, pp. 30-45.
- Vermiglio G. (2003), *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni*, in *Diritto dei trasporti*, n.2, 2003, p. 449.
- Viola P. e E. Colombo (2010), *Porti turistici. Approccio multidisciplinare per una strategia progettuale integrata*, Dario Flaccovio, Palermo, pp. 178-183.