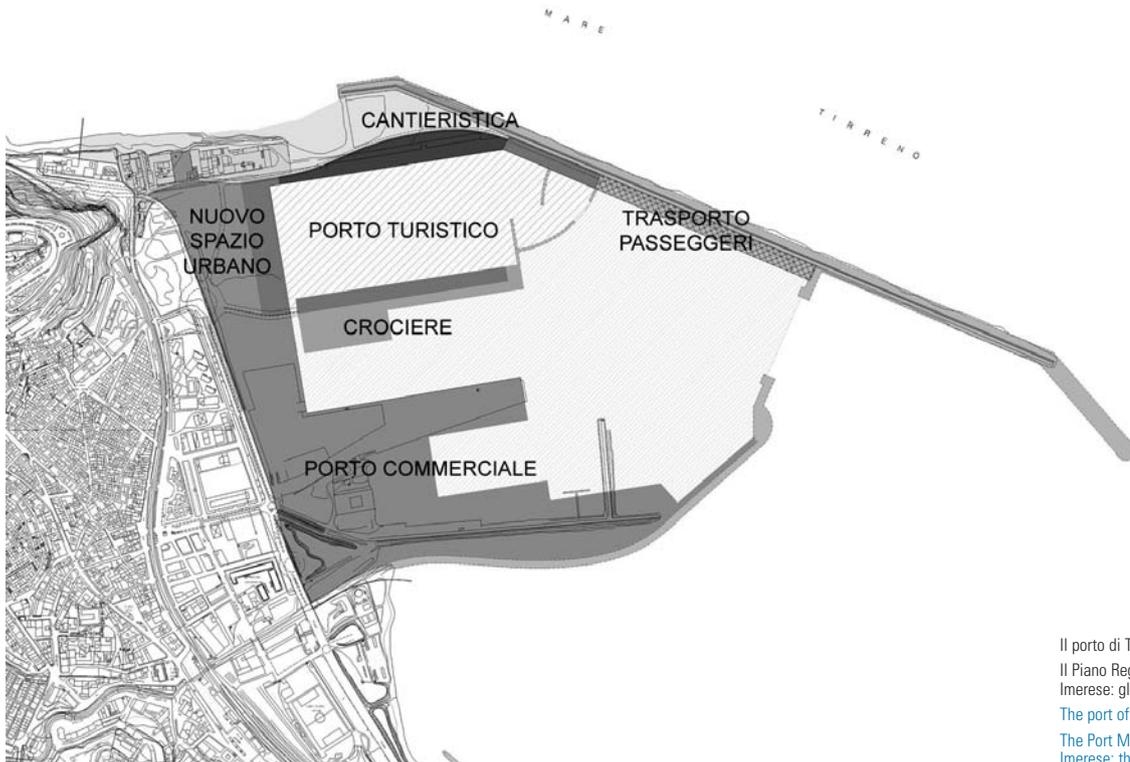


Paolo Viola, Franco Grimaldi

The Waterfront between
Plan (which Plan?) and Project
**Waterfront fra piano (quale?)
e progetto**





Il porto di Termini Imerese, oggi
 Il Piano Regolatore Portuale del porto di Termini Imerese: gli ambiti
 The port of Termini Imerese today
 The Port Master Plan for the port of Termini Imerese: the areas

Qual è la differenza, quale il parallelismo, quali le interconnessioni e le interferenze fra pianificazione portuale e pianificazione urbana? A queste domande stanno rispondendo in questi anni da una parte – dalla parte del legislatore – gli Stati e le Regioni che governano territori costieri al cui interno si trovano città portuali; dall'altra – dalla parte del pianificatore – le Amministrazioni Comunali e le autorità portuali delle grandi città-porto.

Ma un'altra domanda, più insidiosa, si nasconde fra le prime; come si amministra – come lo si determina, come si pianifica, si progetta, si realizza, si gestisce, si mantiene – il litorale urbano, specialmente in quelle parti che hanno sia rilevanza "portuale" che valenza "urbana"?

La risposta "italiana" a questo complesso di problemi è ancora molto incerta e contraddittoria; a livello nazionale si è risposto con le note "Linee-guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali", un testo molto colto e articolato, di difficile uso e spesso di ambigua interpretazione, che tuttavia attesta alcuni principi fondamentali come:

– l'obbligo, per l'Autorità Portuale o Marittima, di ottenere il consenso dell'Amministrazione Comunale per l'approvazione del Piano Regolatore Portuale;

– la suddivisione dell'ambito portuale in due sottoambiti: quello del "porto operativo" e quello della "interazione città-porto".

A livello regionale tutto è ancora in alto mare (è il caso di dirlo...) perché da poco la materia è passata – sia pure parzialmente – fra le competenze "devolute" dallo Stato alle Regioni che – a loro volta – stanno rielaborando le legislazioni urbanistiche e non hanno ancora preso coscienza di dover trovare uno spazio per la pianificazione portuale nel contesto delle norme sovraordinate.

Infine, a livello locale, tutto dipende dai pesi politici che le due Amministrazioni – comunale e portuale – hanno nella città e nel

What is the difference, and what are the similarities, what are the interconnections and the interferences between port planning and city planning?

These questions are being answered in recent years, on one side – the side of the legislator – by the States and Regions that govern coastal territories within which port cities are located; on the other side – the side of the planner – by the City Administrations and the port authorities of the large port cities.

But another, more insidious question, underlies the previous ones; how does one administer – determine, plan, design, implement, handle, maintain – the urban coast, especially in the areas that are important for the port and significant for the city?

The "Italian" response to this complex of issues is still very uncertain and contradictory; nationally, the answer was provided by the notorious "Guidelines for the design of Port Master Plans", a very cultured and well-articulated text, difficult to use and often ambiguous to interpret, which does however state certain fundamental principles such as the following:

– The obligation, for the Port or Maritime Authority, to obtain the endorsement of the City Administration for the approval of the Port Master Plan;

– The subdivision of port concerns into two sub-areas: the "operative port" and "city-port interaction".

At the regional level everything is still in deep water (so to speak...) because it is only recently that the matter has been included – though only partially – among the responsibilities "devolved" by the State to the Regions who are, in turn,

rewriting their city planning legislation and have not yet realized that they need to find space for port planning in the context of the over-organized standards.

Flexibility of Plans, Relationship between Plan and Project

The above premises, however, do not exclude the fact that the aspects of the discipline have taken giant steps forward in the meantime and are advancing a new culture of "concurrent planning" or at least "mediation projects" for the purpose of harmonizing the requirements of the port with those of the city.

This new generation of projects seeks to find the reciprocal advantages for the demands of the port and the city, at times even by exchanging land or real estate, planning or building infrastructure that interest both, or perhaps planning a waterfront open to the city but built to host the port services that do not require a direct relationship with the wharves and the operative yards.

An issue that surely relates the two planning processes is the question of the delicate relationship between "plan" and "project", that is, determining the level which "planning" must reach and the level at which it must finish the "design" of the volumes and spaces and – obviously – the services and infrastructure.

There are two other characteristics, perhaps the most significant ones in new port planning, that are also involved in this issue: the "flexibility" of the plans and the other, no less important, of the "sustainability in terms of landscape and environment" of the works that the plans authorize.

As far as the flexibility of the Plan is concerned, the main problem, well defined in the above-mentioned "Guidelines", is to ensure that the structure of the plan can be adjusted constantly and rapidly, in response to the urgency of the transformations required by port activities, without compromising the general configuration and without damaging other areas and other needs, not least of which, as we have mentioned, are the "environmental landscape" issues.

Neither can one consider resolved, because of the extreme specificity of the coastline and the urban seafront, the question of the so-called "strategic" evaluation of environmental impact, reserved for city plans, in that port plans require further investigation and a far more sophisticated and detailed examination than a normal urban or territorial master plan.

One way to deal with the problems illustrated to this point was experimented in two recent cases of Port Master Plans, for Termini Imerese and for Catania, and is currently being studied for two other cases, in Messina and in Rio Marina on the island of Elba.

Termini Imerese (Palermo)

The case of Termini Imerese is anomalous: by virtue of the autonomy of the Sicilian Region, the City was authorized to draw up the Port Master Plan which was later given final approval by the Region without being evaluated by the Higher Council of Public Works and without being sustained by any type of environmental impact assessment.

The characteristic of the Port at Termini is that it has long existed but was never completely finished, it cost a great deal of money but was never used (except partially and occasionally), it was associated with an industrial area (that hardly got off the ground) in a decentralized position in relation to the inhabited areas, but was built at the foot of a precious historic center perched on the top of a promontory facing the splendid Sicilian sea (with the Eolian islands on the distant horizon!) and now the city overlooks enormous empty yards, in a clear state of abandon.

The Plan was thus obliged to reduce the commercial area of the port, and move it closer to the industrial area; transform the area below the city belvedere into a

più generale sistema dei poteri locali. Talvolta prevale la prima, talaltra la seconda, spesso si ha la paralisi del muro contro muro e i piani non vengono approvati per mesi o per anni.

Flessibilità dei piani, rapporto fra piano e progetto

Tutto ciò che abbiamo premesso, tuttavia, non toglie che gli aspetti disciplinari facciano nel frattempo grandi passi avanti e stia avanzando una nuova cultura della "pianificazione concordata" o quanto meno del "progetto di mediazione" volto a contemperare le esigenze del porto con quelle delle città.

In questa nuova generazione di progetti si cercano i reciproci vantaggi fra le istanze portuali e urbane, talvolta anche con permutate di aree o di immobili, mettendo in gioco la previsione o la realizzazione di infrastrutture di comune interesse, o ancora prevedendo un waterfront aperto alla città ma in grado di accogliere quei servizi portuali che non hanno necessità di un rapporto diretto con le banchine e i piazzali operativi.

Un tema che sicuramente accomuna i due processi di pianificazione è quello del delicato rapporto fra "piano" e "progetto", e cioè la determinazione del livello al quale deve pervenire la "pianificazione" e quello al quale deve fermarsi la "progettazione" dei volumi e degli spazi oltretutto – ovviamente – dei servizi e delle infrastrutture.

Su questo tema si innestano due altri caratteri della nuova pianificazione portuale, forse i più significativi; quello della "flessibilità" dei piani e l'altro, non meno importante, della "sostenibilità paesaggistico-ambientale" degli interventi che i piani autorizzano. Per quanto concerne la flessibilità del Piano, il problema principale è quello – ben definito nelle citate "Linee-guida" – di assicurare alla struttura del piano la possibilità di adeguamenti costanti e rapidi, conseguenti all'impellenza delle trasformazioni richieste dall'attività del porto, senza comprometterne l'impianto generale

e senza danneggiare altri ambiti o altre istanze, non ultima – come si è detto – quella "paesaggistica ambientale".

Non si può inoltre dire risolta – a causa della estrema specificità della linea di costa e del litorale urbano – la questione della valutazione cosiddetta "strategica" dell'impatto ambientale, riservata ai piani urbanistici, in quanto nella fattispecie dei piani portuali essa necessita di approfondimenti e di verifiche assai più raffinate e dettagliate di un normale piano regolatore urbano o territoriale.

Un modo per affrontare i problemi sin qui esposti è stato sperimentato in due casi recenti di Piani Regolatori Portuali, a Termini Imerese e a Catania, ed è attualmente allo studio per altri due casi, a Messina e a Rio Marina nell'Elba.

Termini Imerese (Palermo)

Il caso di Termini Imerese è anomalo poiché in forza della autonomia della Regione Siciliana, il Comune è stato autorizzato a redigere il PRP che è stato poi definitivamente approvato dalla Regione senza passare attraverso il vaglio del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e senza il corredo di alcuna valutazione di carattere ambientale. La caratteristica del Porto di Termini è quella di esistere da tempo ma non essere mai stato completamente ultimato, di essere costato una grande quantità di denaro e non essere mai stato utilizzato (se non parzialmente e saltuariamente), di essere collegato a un'area industriale (scarsamente decollata) decentrata rispetto all'abitato, ma di essere stato realizzato ai piedi di un prezioso centro storico arroccato su un promontorio dal quale ci si affacciava sullo splendido mare di Sicilia (le Eolie sul fondo dell'orizzonte!) e ora ci si affaccia su enormi piazzali vuoti, in evidente stato di degrado.

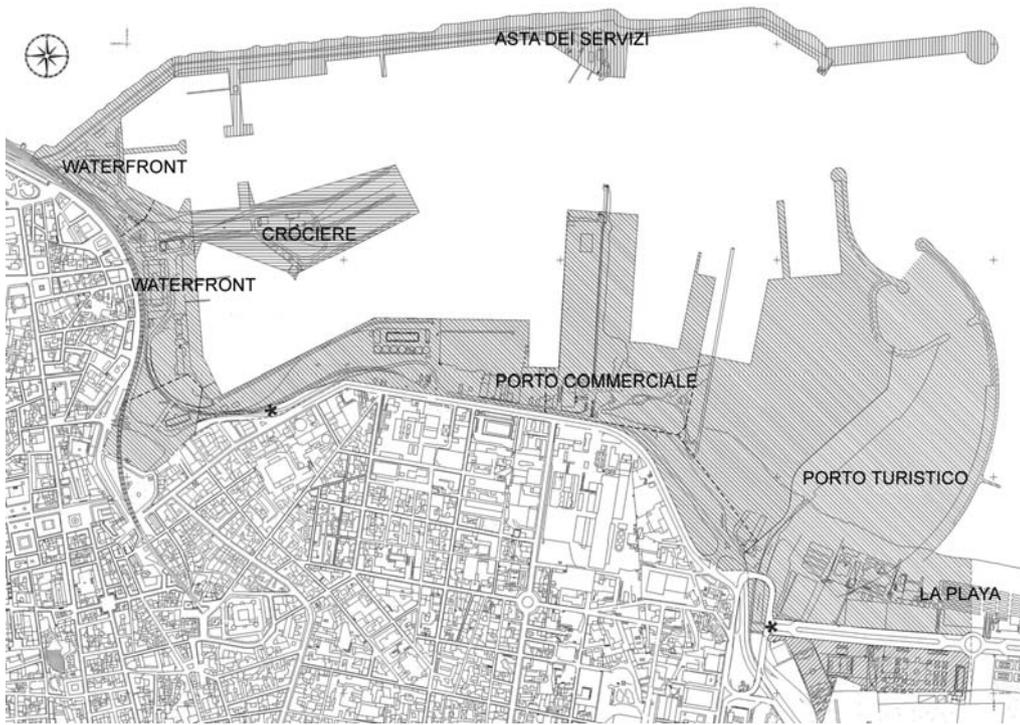
Il Piano ha dovuto dunque ridimensionare – e spostare verso la zona industriale – l'ambito commerciale del porto; trasformare in porto turistico l'ambito sottostante il belvedere della città, inserendo fra questi due ambiti un ampio sporgente destinato a terminale per le crociere; riutilizzare gran parte dei piazzali come ambito di interazione città-porto destinando le aree a servizi per il turismo; ricostituire un litorale urbano ed affacci al mare capaci di creare il rapporto città-mare che era stato distrutto dalla presenza del grande porto commerciale.

Catania

Il porto di Catania ha una storia tutta diversa. Intimamente legato alla città fin dalla nascita dell'uno e dell'altra, ne è stato separato con gli anni attraverso tre classiche sciagure: la cinta daziaria, un grande viale di circonvallazione urbana, un mastodontico viadotto ferroviario che si accavalla in parte alla strada di circonvallazione e corre alto a dividere visivamente e psicologicamente i quartieri prossimi al porto (la cosiddetta Civita, con l'Università, il Duomo, il Municipio, etc.).

Inoltre, nonostante i traffici siano in grande aumento (o meglio proprio per questo), il porto è molto disordinato, le banchine e i piazzali non hanno quasi mai destinazioni ed usi differenziati, i varchi sono scarsamente funzionali, l'edilizia – sempre condizionata dalla fretta dell'emergenza – si presenta disarticolata e inadeguata.

Occorreva, dunque, innanzitutto mettere ordine negli spazi e nei volumi, poi trovare nuovi accosti e nuove strutture per l'irruento sviluppo dei traffici Ro-Ro, delle Crociere, del diportismo; ma era



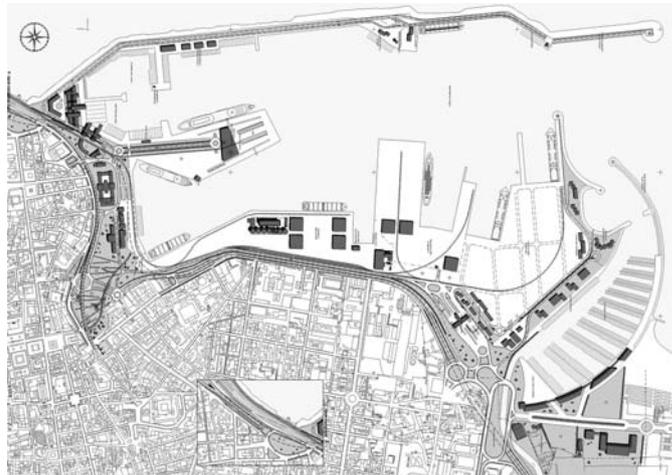
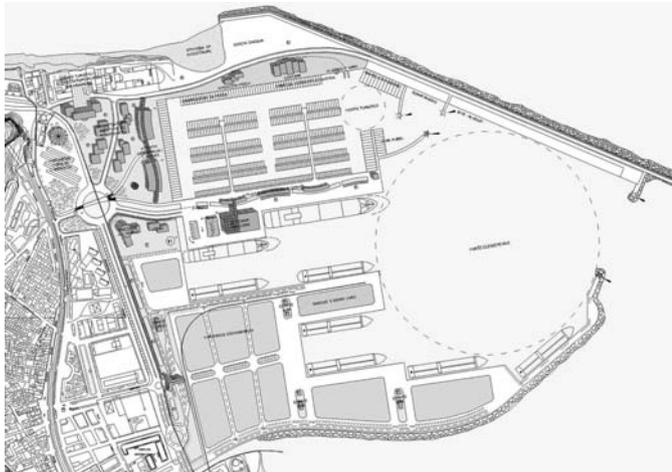
Il Piano Regolatore Portuale del porto di Catania:
gli ambiti

Il porto di Catania, oggi

The Port Master Plan for the port of Catania:
the areas

The port of Catania, today





anche essenziale ritrovare il rapporto fra la città e il mare, attraverso connessioni, affacci, funzioni nuove legate non solo al porto ma anche alla rinnovata e riqualificata centralità urbana.

Si è così creato il nuovo waterfront a ridosso del centro storico, comprendendovi il terminale crocieristico, spostando più a sud il porto propriamente commerciale, di fronte a un quartiere destinato principalmente a servizi, artigianato e piccola industria. Oltre il porto commerciale, in posizione di cerniera fra questo e la lunga spiaggia sulla quale affacciano alberghi e centri turistici, si è previsto un marina di elevata qualità, destinato a una clientela che si presume proverrà dal nord Italia e dal nord Europa grazie alla prossimità dell'aeroporto internazionale di Fontanarossa.

Il Piano è stato approvato dal Comitato Portuale e da vari Enti territoriali, ed è in attesa della approvazione (o meglio del voto di "intesa") del Consiglio Comunale prima di essere avviato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e, una volta corredato dallo SIA, essere sottoposto al vaglio del Ministero dell'Ambiente e finalmente della Regione.

Messina e Rio Marina

Enormemente diversi tra loro, sia per dimensione che per qualità di traffico, eppure legati dalla stessa funzione principale – quella del traghettamento dello Stretto, a Messina, e del Canale dell'Elba, a Rio – i Piani Regolatori dei due porti attualmente in fase di studio presentano gli stessi problemi affrontati fin'ora: la flessibilità (si pensi all'alternativa del Ponte sullo Stretto a Messina e al trasferimento di buona parte del traghettamento dell'Elba da Portoferraio a Rio) e la sostenibilità ambientale.

A Messina i problemi principali del Piano saranno quelli di pianificare uno sviluppo razionale del sistema portuale che fa capo alla stessa Autorità e comprende i vicini scali di Milazzo e di Treme-

stieri (entrambi in fase di progettazione e costruzione) per restituire alla città – risorta dalla catastrofe che l'ha rasa al suolo meno di cent'anni fa – il suo spettacolare waterfront, diviso fra la lunga "palazzata" che fronteggia lo stretto e quella straordinaria "falcata" ridotta in tragico stato di degrado dall'incuria delle passate Amministrazioni.

A Rio, dove la Regione è impegnata a realizzare il "parco minerario", memoria storica del territorio e del porto, un nuovo portoisola – da realizzare esattamente davanti al vecchio pontile di carico delle miniere – consentirà di liberare dai traghetti e dalle automobili il porto storico e di trasformarlo in un ameno porticciolo turistico, vera "piazza d'acqua" della cittadina.

Una "ipotesi progettuale" come parte integrante del Piano

Il tema della flessibilità del piano e del suo controllo – dal punto di vista paesaggistico-ambientale, ma non solo sia a Termini che a Catania è stato affrontato elaborando un vero e proprio progetto planivolumetrico, denominato "ipotesi progettuale" e relativo all'intero ambito portuale, con la funzione di strumento di controllo delle realizzazioni di attuazione del piano ma privo di forza cogente.

Dicono infatti le Norme Tecniche di Attuazione dei due piani che – la tavola "Ipotesi progettuale" ha il solo scopo di identificare alcuni obiettivi condivisi – di carattere sia funzionale che formale – e quindi di definire, anche in rapporto a esigenze di carattere urbano e paesaggistico, un possibile assetto morfologico e funzionale dell'ambito portuale; le indicazioni planivolumetriche contenute nella suddetta tavola hanno pertanto valore esclusivamente di indirizzo; – tuttavia in tutti i casi in cui, nelle fasi di attuazione del Piano, l'Ente Gestore intenda discostarsi significativamente dalle suddette indicazioni, esso sarà o a elaborare e a approvare – sentite

tourist port, inserting a vast protrusion between these two areas to be used as a cruise ship terminal; reuse most of the yards as the area for city-port interaction, designating the spaces for tourist services; rebuild an urban coastline and a seafront that could recreate the relationship between the city and the sea previously destroyed by the presence of the huge commercial port.

Catania

The port of Catania has a totally different history. Intimately connected to the city since the birth of the one and the other, it was separated from it over the years by three classic disasters: the customs walls, a large urban traffic beltway, a gigantic railway viaduct which runs above the beltway in part and runs at a height that visually and psychologically separates the districts close to the port (the so-called Civita, with the University, the Cathedral, City Hall, etc.). In addition, despite the significant increase in traffic (or perhaps because of it), the port is in great disorder, the wharves and yards almost never have differentiated purposes and uses, the

openings are barely functional, the buildings, almost always conditioned by the urgency of emergency situations, appears disjointed and inadequate. It therefore became necessary to bring order to the spaces and the volumes, then to find new docks and new structures for the impetuous growth of the Ro-ro traffic, the cruise ship traffic, recreational sailing; but it also became essential to reclaim the relationship between the city and the sea, by means of connections, open views, new functions relating not only to the port but also to the renewed and requalified urban centrality.

A new waterfront was thus created adjacent to the historic center, that includes the cruise terminal, by moving the specifically commercial port further south, in front of a district designated primarily for services, crafting and small industries. Beyond the commercial port, in a hinge position between it and the long beach lined with hotels and tourist centers, a superior quality marina is planned for a clientele that is believed will come from northern Italy and northern Europe thanks to its proximity with the interna-

tional airport of Fontanarossa.

The Plan was approved by the Port Committee and various territorial Agencies, and is in the process of being approved (or perhaps "agreed upon") by the City Council before being sent to the Higher Council of Public Works and, once it adds the Environmental Impact Study, to be submitted for evaluation by the Ministry of the Environment and finally by the Region.

Messina and Rio Marina

Quite different from one other, in terms of size and quality of traffic, but related by their common primary function as a ferry channel, across the Strait in the case of Messina, and across the Elba Channel in the case of Rio, the Master Plans of the two ports are currently in the development phase, but present the same problems we have dealt with up to now: flexibility (there is a possible alternative of a Bridge over the Strait in Messina and the transfer of a large part of the ferry service to Elba from Portoferraio to Rio) and environmental sustainability.

In Messina the major problems of the Plan will be to plan a rational develop-

ment of the port system that is managed by the same Authority and includes the nearby ports of Milazzo and Tremestieri (both in the design and construction phase) so that the city, resurrected from the catastrophe that annihilated it less than one hundred years ago, might reclaim its spectacular waterfront, divided between the long row of buildings facing the strait and the extraordinary diminished "falcata" in a tragic state of deterioration, due to the neglect of past Administrations.

In Rio, where the Region is involved in building the "mineral park", a historic memory of the territory and the port, a new port-island to be built right in front of the old loading dock for the mines will allow the historic port to remain free of ferryboats and automobiles, and transform it into a fine tourist port, a true "square on the water" for the city.

A "Design Hypothesis" as an Integral Part of the Plan

The theme of plan flexibility and control – from a landscape, environmental, and other points of view – in both Termini and Catania has been addressed by elab-



Messina, la "falcata" del porto di Messina, sullo Stretto Messina, the shape of the port on the Strait



l'Amministrazione Comunale e la Soprintendenza ai Beni Culturali e Ambientali per gli ambiti non operativi – nuove ipotesi progettuali indicanti un nuovo altrettanto condiviso assetto morfologico e funzionale esteso all'intero perimetro portuale.

In questo modo si ha un "progetto del piano" sicuramente flessibile, nonostante il livello avanzato del dettaglio planivolumetrico, che non rischia l'obsolescenza grazie all'obbligo del suo costante aggiornamento man mano che si realizzano nuove opere e infrastrutture, e che viene "controllato" – negli esiti, nella sostenibilità, congruità, coerenza degli interventi – attraverso l'intesa fra l'Ente Gestore del porto (per i porti più importanti l'Autorità Portuale), l'Amministrazione cittadina e l'Ente preposto alla tutela ambientale e paesaggistica. Quanto all'attuazione del Piano, in entrambi gli strumenti sono stati introdotti dei livelli intermedi di pianificazione, dalle procedure molto snelle, chiamati rispettivamente "Progetti Preliminari" (PP) o "Piani Operativi di Settore" (POS), che devono essere estesi ad un intero ambito del porto ogni qualvolta questo preveda sovrapposizioni di funzioni, o molteplicità di interventi o la possibilità di diverse opzioni funzionali.

Per Messina e per Rio Marina (anche se in forme un po' diverse per quest'ultimo caso), sarà opportuno operare nello stesso modo, vale a dire fornendo una ipotesi progettuale e prevedendo dei livelli di progettazione intermedi, che nel caso di Rio potranno essere semplicemente i progetti preliminari dei pochi ambiti in cui il piano sarà suddiviso, mentre per Messina si tratterà di veri e propri piani particolareggiati, da sviluppare di concerto con i soggetti attuatori mano a mano che si avvieranno all'attuazione le varie parti del Piano.

Non dimenticando che, tra i progetti, quello relativo al waterfront urbano sarà sicuramente – come ci insegnano oramai infiniti esempi – il più complesso, significativo, raffinato.



orating an actual plan-volume study, called a "design hypothesis" and regarding the entire port area, which will function as an instrument to control the implementation of the plan enactment, but devoid of cogent power.

In fact the Technical Standards of Enactment of both plans state that:

→ The "design hypothesis" drawing is intended only to identify a number of shared objectives, both functional and formal, and thus to define a possible morphological and functional configuration of the port area, even in relation to urban and landscape requirements; the plan-volume indications noted on the above-mentioned drawing are considered to have a purely indicative value;

→ However during the implementation phases of the Plan, in all the cases where the Managing Agency intends to depart significantly from the above mentioned indications, it must elaborate and approve, in agreement with the City Administration and the Sovrintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali for the non-operative areas, new design hypotheses indicating a new equally shared morphological and functional

configuration involving the entire port perimeter.

In this manner there is a clearly flexible "project for the plan", despite the advanced level of the plan-volume study, that does not risk becoming obsolete because it will be progressively updated as the new works and infrastructures are built, and will remain "under control" – in terms of results, sustainability, congruity and coherence of the works – thanks to the agreement between the Managing Agency of the port (for the more important ports, the Port Authority), the City Administration and the Agency responsible for the protection of the environment and the landscape.

As to the implementation of the Plan, in both the instruments intermediate planning levels were introduced, involving rapid procedures, and respectively entitled "Preliminary Projects" (PP) or "Sectorial Operative Plans" (POS), which must be extended to an entire port area each time it entails a superposition of functions, or a multiplicity of works or the possibility of different functional options. For Messina and Rio Marina (though in a slightly different form in the latter case),

it will be important to operate in the same manner, by providing a design hypothesis and formulating intermediate design levels, which in the case of Rio may simply involve the preliminary projects for the few areas into which the plan will be subdivided, whereas for Messina it will involve actual detailed plans, to develop in agreement with the Enacting Subjects as the various parts of the Plan progressively advance towards enactment.

Without forgetting that, of all the projects, the one regarding the urban waterfront will certainly, as innumerable examples demonstrate, be the most complex, significant, sophisticated.

Il waterfront della Maddalena, oggi

Il progetto del nuovo waterfront della Maddalena

The waterfront of Maddalena island, today

Maddalena island, the project for the new waterfront

