

I Piani Regolatori Portuali in Italia

L'Italia è disseminata di porti, la sua configurazione (il lungo molo in mezzo al Mediterraneo) e la sua storia (un paese eternamente diviso) ne hanno provocato la proliferazione al di là di ogni possibile e ragionevole logica e programmazione. Molti sono vecchi e obsoleti, nati per esigenze totalmente diverse da quelle che si impongono oggi; alcuni sono di origine romana o etrusca e ne portano ancora le impronte, altri furono costruiti per motivi bellici o di difesa, molti sono nati esclusivamente come porti pescherecci. Diversi porti hanno per contro registrato negli ultimi tempi un forte sviluppo e hanno dovuto – e devono – fronteggiare seri problemi di crescita. Da tempo si poneva l'esigenza di riorganizzare e mettere ordine nel settore, ma solo da pochi anni si è messa mano a una pianificazione più integrata con il contesto socio-economico delle singole strutture portuali; fino al 1994, infatti, il Piano del Porto altro non era che un progetto di massima – delle opere di difesa, piazzali, banchine, escavi, al massimo con la previsione dei binari per le gru o per i raccordi ferroviari – che veniva reso esecutivo per lotti successivi, commisurati ai finanziamenti di volta in volta elargiti dallo Stato.

La legge istitutiva

Ricordiamo dunque come benemerita la legge nazionale n. 84 del 28 gennaio 1994 "Riordino della legislazione in materia portuale", che classifica i porti italiani e li definisce di prima categoria se finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato, di seconda categoria tutti gli altri, a loro volta suddivisi in tre classi, e cioè di rilevanza economica "internazionale", "nazionale" e "regionale o interregionale" e definisce altresì le cinque funzioni che si svolgono nei porti (commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia e turistica e da diporto).

Benemerita in particolare laddove dice che, in tutti i porti di secon-

Port Master Plans in Italy

Italy is disseminated with ports, its configuration (the elongated pier in the middle of the Mediterranean) and its history (an eternally divided country) provoked a proliferation beyond any possible and reasonable logic and plan.

Many of them are old and obsolete, and were created to satisfy needs that are totally different from today's requirements: some of them were founded in Roman or Etruscan times, and still show traces of that imprint, others were constituted for war or defense, still others were founded exclusively as fishing ports. Many ports on the other hand have developed significantly in recent years and have had to – and must – deal with serious growth problems.

Lately the need to reorganize and reorder this field has become manifest, but only in recent years has planning taken into consideration a closer integration with the social and economic context of single port structures; through 1994, the Port Master Plan was no more than a project proposal – for defense structures, yards, wharves, excavations, at most including tracks for the cranes or railway connections - that was built in steps, depending on the funding provided piecemeal by the State.

The Instituting Law

We quote the meritorious national law n.84 dated January 28 1994 "Reorganization of the legislation in the matter of ports" that classified Italian ports and defined them as category one if they serve military defense and the security of the State, category two all the others, in turn subdivided into three classes of sig-

nificance, "international", "national", and "regional or inter-regional" and also defines the five functions served by ports (commercial, industrial and oil, passenger service, fishing and tourism and leisure).

It is particularly meritorious where it establishes that in all category-two ports except those that serve a tourist and marina function, "the overall space and configuration of the port, including the areas designated for industrial production, shipyards and road and railway infrastructure, are respectively limited and delineated by the port master plan which also defines the characteristics and functional purposes of the areas involved" and that "the provisions of the port master plan may not be in contrast with current city planning tools" where by city planning tools it means both city master plans and larger-scale master plans.

Since the law was approved, nothing more was given regarding the Port Master Plan. The absence of guidelines allowed the single Maritime and Port Authorities total freedom to develop the new Plans, giving planners leeway to adapt forms and contents to specific situations and requirements.

In 2003, *Portus* published two articles – both in issue number 5 of the magazine – in which Rosario Pavia and Matteo Di Venosa exposed problems that remained open or unresolved, nine years after the law was passed; they demanded greater clarity and uniformity for the development of Port Master Plans and above all suggested and anticipated the general guidelines to follow.



da categoria, con la sola esclusione di quelli aventi la funzione turistica e del diporto, “l’ambito e l’assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all’attività cantieristica e alle infrastrutture stradale e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal Piano Regolatore Portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate” e che “le previsioni del Piano Regolatore Portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti” laddove per strumenti urbanistici devono intendersi sia i Piani Regolatori comunali che quelli sovraordinati. Del Piano Regolatore Portuale, al momento in cui la legge fu approvata, non si sapeva nulla di più. L’assenza di direttive consentì alle singole Autorità Marittime e Portuali di elaborare in totale libertà i primi nuovi Piani, lasciando ai suoi estensori la possibilità di adattarne forme e contenuti alle specifiche situazioni ed esigenze. Nel 2003, *Portus* pubblicava due interventi – entrambi sul numero 5 della rivista – con cui Rosario Pavia e Matteo Di Venosa segnalavano i problemi rimasti aperti o irrisolti, a distanza di nove anni dalla legge, invocando una maggiore chiarezza e uniformità per la predisposizione dei Piani Regolatori Portuali e soprattutto indicando e anticipando le linee generali da seguire.

Le Linee-guida

Sollecitato forse anche da questi autorevoli interventi, nel giugno dell’anno successivo il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici colmava il vuoto ed emanava le “Linee-guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali” con lo scopo di aiutare le Autorità Marittime e Portuali a redigere, valutare e approvare i Piani (la Circolare di accompagnamento diceva espressamente “Vorranno pertanto codeste Autorità valutare l’indirizzo tecnico-operativo contenuto nel documento, al fine dell’eventuale recepimento del

The Guidelines

Stimulated perhaps by these authoritative discussions, in June of the following year the Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici filled the void and emanated the “Guidelines for the development of Port Master Plans” whose purpose was to help Maritime and Port Authorities draw up, assess and approve the Plans (the accompanying Instructions expressly stated that “These Authorities will thus evaluate the technical and operative strategy contained in the document, in order to decide whether to accept the relative content of the procedures to approve the Port Master Plans...”).

The Guidelines thus appear not only as “standards”, but rather as “suggestions” relative to the primary issues in the Port Master Plans – and, thus as a “guide” to their development – and discuss two strongly innovative aspects in particular: first the theme of the interaction between port and city (and thus the need to coordinate the Port Master Plan with urban and regional planning), second the environmental compatibility of the contents of the Plan (an aspect which will have to be reviewed in the light of the provisions of Legislative Decree 152, 2006, regarding the environmental assessment of the plans).

The problems that have remained unsolved – or that would deserve further attention by the Consiglio Superiore that emanated them and that must necessarily express a technical opinion on the Plans – are many and we will attempt to analyze some of them in this article.

The first of these problems regards the general understanding and interpretation

of the Guidelines, as it has been discovered that – despite the fact that they often and correctly affirm the contrary – both the Port Authorities (worried that their Plans might not be rapidly approved) and the Offices responsible for examining and approving them (which require definite references on which to base their assessments) consider them in fact as a sort of process that must be obeyed literally in the development of the PMP (for example, they are presented as mandatory for the professionals commissioned to develop the plans).

Who is the Author of the Port Master Plans?

Another problem, only apparently marginal (it is not actually the result of the guidelines but rather of Law 84 itself) is the paternity of the Plans; the Master Plans – now Structural Plans more often than not – of Cities are developed by engineers, or by architects and city planners, who sign them and are thus fully responsible for them, not politically, but in scientific, cultural and professional terms. The Port Master Plans however must be developed, as written in article 10 of Law 84, by the Secretary General of the Port Authority “who relies on the technical and operative departments of the Agency”.

But the Port Authority often does not possess structures capable of bringing such important tasks to term (the technical and operative department often consists in an engineer who has a thousand other daily responsibilities) and must consequently rely on independent professionals for the development of the PMP, who work increasingly as inter-dis-

relativo contenuto nelle procedure di approvazione dei Piani Regolatori Portuali...”).

Le Linee-guida si presentano dunque non tanto come “norme” quanto piuttosto come “suggerimenti” relativi alle principali problematiche dei Piani Regolatori Portuali – e, appunto, “guida” alla loro redazione – e si soffermano in particolare su due aspetti fortemente innovativi: da una parte, sul tema dell’interazione fra porto e città (e quindi sulla necessità di coordinare il Piano Regolatore Portuale con la pianificazione urbana e territoriale), dall’altra, sulla compatibilità ambientale delle previsioni del Piano (aspetto, questo, che dovrà essere rivisto alla luce di quanto introdotto dal decreto legislativo 152 del 2006 in merito alla valutazione ambientale dei piani).

I problemi non risolti – o che meriterebbero approfondimenti da parte dello stesso Consiglio Superiore che le ha emanate e che deve obbligatoriamente esprimere il parere tecnico sui Piani – sono diversi e in questa sede cercheremo di analizzarne alcuni. Il primo di questi problemi riguarda in generale la lettura e l’interpretazione delle Linee-guida, essendosi riscontrato che – nonostante esse molto correttamente e, in più parti, attestino il contrario – sia le Autorità Portuali (preoccupate di non vedere approvati i loro Piani in tempi stretti) che gli Uffici cui compete di esaminarli o approvarli (i quali richiedono riferimenti certi cui ancorare i loro giudizi) le considerino di fatto una sorta di percorso da seguire pedissequamente nella redazione dei PRP (ad esempio ponendole come obbligo a carico dei professionisti incaricati).

Chi è l’autore dei Piani Regolatori Portuali?

Un altro problema, solo apparentemente marginale (che non deriva in realtà dalle linee guida ma piuttosto dalla stessa legge 84), è quello della paternità dei Piani; i Piani Regolatori – ora più spesso Piani Strutturali – dei Comuni sono redatti da ingegneri, o architetti o laureati in urbanistica, che li firmano e ne hanno dunque la piena responsabilità, non certamente politica ma scientifica, culturale, professionale. I Piani Regolatori Portuali devono invece essere elaborati, come scritto nell’articolo 10 della legge 84, dal Segretario Generale dell’Autorità Portuale “che si avvale della segreteria tecnico-operativa dell’Ente”. Ma l’Autorità Portuale spesso non ha le strutture adeguate a compiti così rilevanti (la segreteria tecnico-operativa è costituita normalmente da un ingegnere che ha mille altri compiti quotidiani) e di conseguenza si deve avvalere, per la predisposizione del PRP, di professionisti esterni, sempre più frequentemente di gruppi interdisciplinari di tecnici con diverse competenze, che tuttavia non risultano gli “autori” del Piano, ma soltanto i “consulenti” esterni all’Amministrazione per la sua redazione. Ovviamente con grande confusione di ruoli e di responsabilità, cui si sommano le ambiguità generate dalla normativa che regola l’affidamento di questi incarichi che, a nostro parere, dovrebbe essere in grado di meglio valutare la reale qualità dei servizi svolti e il grado di soddisfazione dei clienti.

In mancanza di riscontri non semplicemente formali sulle esperienze e capacità dimostrate in servizi così complessi, si rischia infatti di incoraggiare la formazione di improbabili gruppi di progettazione che non hanno alcuna dimestichezza di lavoro in comune, parlano linguaggi diversi, operano con metodi tra loro non

disciplinari gruppi di tecnici con differenti aree di expertise; however they do not appear as the “authors” of the Plan, but only as independent “consultants” to the Administration for its development. This obviously creates a great confusion of roles and responsibilities, on top of the ambiguities generated by the rules that regulate the assignment of these jobs which, in our opinion, should be capable of providing a better assessment of the true quality of the services rendered and the degree of satisfaction of the clients.

If there is no confirmation, and not a simply formal one, of the experience and capacity demonstrated in such complex services, the risk is that it might encourage the formation of unlikely planning groups that have no experience in teamwork, speak different languages, work with incompatible methods, with the result that the Plan will demonstrate even less on recognizable paternity.

Port Systems

A second question which in our opinion deserves attention derives from the observation that, at least in practice and in many cases, the Port Master Plans are developed in relation to objectives that are specific to the single port, with little attention to more general development policies for ports. The port (and the Port Authority) competes with other ports that might also – because of their geographic vicinity, affinity of structure and vocation, user groups, etc. – somehow find elements of synergy useful to both.

The unquestionable advantages that could derive from this competition – which is not only largely unavoidable, but positive – must certainly not be underestimated. In many cases though it might be a good idea to refer to a more general orientation which, if concretely applied and not merely announced, would allow a more efficient use of public resources and simultaneously encourage the general growth of port “systems”, which could become more competitive in the presence of more ample, complete and integrated infrastructures and services.

The issue (undoubtedly complex and more or less significant depending on the type and location of the ports, it often depends on the capabilities that the law attributes based on the classification of the single ports, the location of the ports in different Regions, etc.) is economically, legally and politically important, and is thus pertinent to professional skills that are not those (city planning and technical) of the authors; they simply maintain, on the basis of their own concrete experiences, that further reflection on the theme would be advisable.

Flexibility and Intermediate Planning

The Port Master Plans have a time range that reasonably lasts 10-15 years and a phase of preparation and approval that is

often quite lengthy, usually taking several years; every time there is a need to modify the Plan, even in parts that do not influence its overall validity, it is mandatory to draw up variants whose development delays and approval procedures are not much different.

Comparing these timeframes with the speed of change of markets, technology, traffic modes and the means of naval transportation themselves, the Guidelines rightly suggest that the Plans be very flexible; but everyone knows how complex it is to combine the flexibility of the Plan with the required guarantees and caution concerning the projects through which it will be enacted.

In city planning this type of problem has been solved with intermediate planning (detailed plans, zoning, sector, area plans, etc.) and more recently, with more rapid procedures for concerted planning (integrated action plans, program agreements, restoration plans, etc.) that can respond more adequately to changing surrounding conditions.

In port planning there are no directives concerning the application of these processes of development and concerted planning, which would be particularly useful in the sub-section of “city-port interaction”, apart from attributing responsibilities to the Three-year Operative Plans that are not their area of concern, given that they exist only to define “development strategies for port activities and actions whose purpose is to guarantee that the predetermined objectives are respected.” The Guidelines in fact introduce the opportunity to define “areas for unitary enactment operations” within the PMP. It could thus be useful to provide a more complete definition of an instrument – Operative Sector Plan or Operative Definition Plan – that could be a halfway measure between the Master Plan and the successive projects for the works, allowing the plan to serve its true – strategic or structural – purpose, and leaving the definition of the more explicitly functional or more specific aspects for the various areas to a more detailed level of planning.

From the Plan to the Project

The complete “process”, from the Plan to the project working drawings, is articulated in a certain number of steps, for which it appears necessary to define the objectives, contents and limits more precisely, to avoid duplicating costs and time delays that are the result of loading the Plan with too many technical responsibilities which appear more appropriate in the design phase; it is particularly important to assign to each level of development the functions, responsibilities and decisions that belong to it.

This is the only way that the Plan can acquire the flexibility (and the effectiveness) that are necessary and are emphasized by the Guidelines, for an instrument that is not only important to city planning

compatibili, con il risultato che il Piano sarà ancor più privo di una riconoscibile paternità.

I sistemi portuali

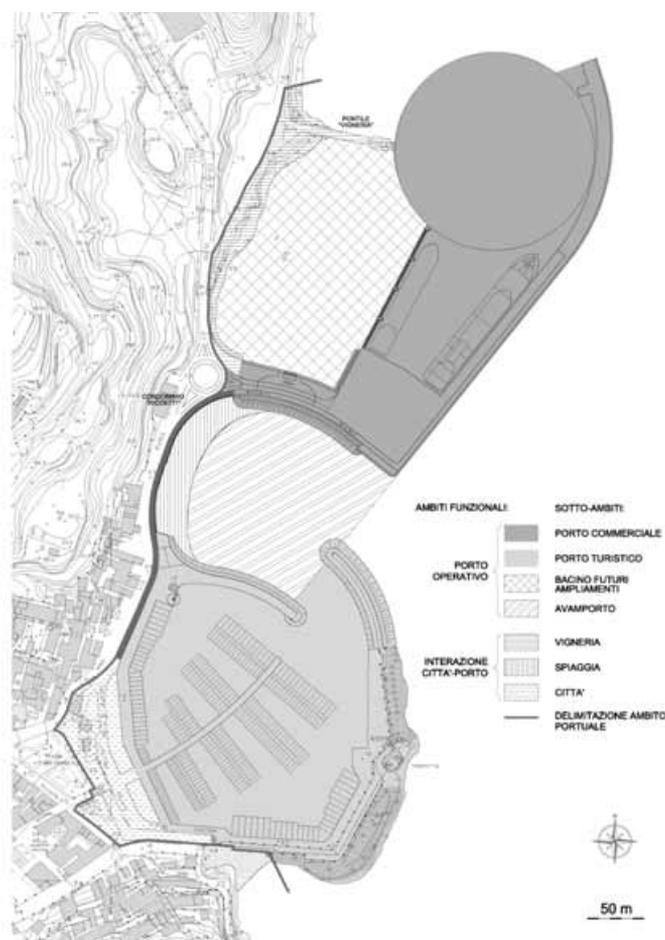
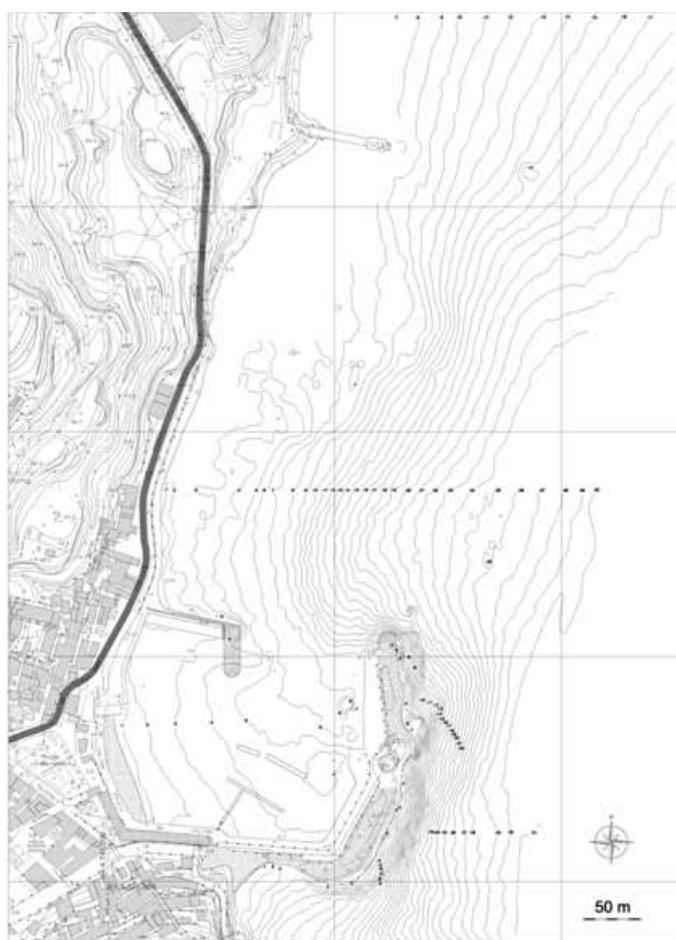
Una seconda questione che a nostro avviso merita attenzione discende dalla constatazione che, almeno nella pratica di diversi casi, i Piani Regolatori Portuali vengono sviluppati in relazione a obiettivi propri del singolo porto, con scarso riferimento a una politica più generale di sviluppo della portualità. Il porto (e l'Autorità Portuale) si mette in competizione con gli altri porti che pure – per vicinanza geografica, affinità di struttura e vocazione, bacino di utenza, etc. – potrebbero in qualche misura presentare elementi di sinergia utili ad entrambi.

Gli indubbi vantaggi che possono derivare da questa competizione – comunque in buona parte non evitabile, oltretutto positiva – non sono certamente da sottovalutare. In molti casi tuttavia sembrerebbe opportuno disporre di un indirizzo più generale che, se concretamente attuato e non solo semplicemente enunciato, consentirebbe un impiego più efficiente delle risorse pubbliche e al tempo stesso potrebbe favorire la crescita complessiva di "sistemi" portuali, resi più competitivi dall'offerta di infrastrutture e servizi più ampia, completa e integrata.

La questione (indubbiamente complessa e di rilevanza assai variabile a seconda del tipo e della collocazione dei porti, spesso è anche legata alle competenze che la legge attribuisce in base alla classificazione dei singoli porti, all'appartenenza dei porti a Regioni diverse, etc.) ha rilievo economico, giuridico e in definitiva politico, e quindi attiene a professionalità diverse da quelle – urbane e tecniche – degli scriventi, che si limitano a segnalare, a seguito delle proprie concrete esperienze, l'opportunità di una ulteriore riflessione su questo tema.

Flessibilità e pianificazione intermedia

I Piani Regolatori Portuali hanno un orizzonte temporale che ragionevolmente si aggira intorno ai 10-15 anni e un tempo di preparazione e di approvazione spesso molto lungo, normalmente di alcuni anni; ogni qual volta si manifesti l'esigenza di modificare il Piano, anche solo per parti che non ne inficiano la validità complessiva, bisogna ricorrere a varianti che hanno tempi di elaborazione e procedure di approvazione non molto diversi. Mettendo quei tempi a confronto con la rapidità con cui si modificano i mercati, le tecnologie, le modalità dei traffici e gli stessi mezzi navali, le Linee-guida molto opportunamente raccomandano che i Piani presentino grande flessibilità; ma è a tutti noto quanto sia complesso coniugare la



Rio Marina – stato di fatto e schema del Piano Regolatore Portuale
 Rio Marina – status quo and the concept for the Port Master Plan

flessibilità del Piano con le pur necessarie garanzie e cautele verso gli interventi attraverso i quali esso si attuerà.

In urbanistica questo genere di problemi è stato risolto con la pianificazione intermedia (piani particolareggiati, di lottizzazione, di settore, di ambito, ecc.) e, più recentemente, con procedure di concertazione (piani integrati di intervento, accordi di programma, piani di recupero, ecc.) ancora più snelle e quindi in grado di rispondere meglio al mutare delle condizioni al contorno. Nella pianificazione portuale non esistono indicazioni per accogliere questi processi di approfondimento e concertazione, che risulterebbero particolarmente utili nel sotto-ambito di "interazione città-porto", salvo attribuire ai Piani Operativi Triennali compiti che loro non competono essendo preordinati a definire solo "le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati".

Le Linee-guida peraltro introducono l'opportunità di individuare nel PRP "aree oggetto di operazioni attuative unitarie". Potrebbe quindi risultare utile definire più completamente uno strumento – Piano Operativo di Settore o Piano di Inquadramento Operativo – che rappresenti un passo intermedio tra il Piano Regolatore e il successivo progetto delle opere, che permetta al Piano di svolgere la sua vera funzione – strategica o strutturale – rimandando al livello più dettagliato la definizione degli aspetti più esplicitamente funzionali o più specifici per i diversi ambiti.

Dal Piano al progetto

La "filiera" complessiva, dal Piano al progetto esecutivo, costituisce in definitiva un processo che si articola attraverso numerosi

but also regulates rapidly-changing productive, logistic and industrial activities and functions.

Variants and Updates

Returning to the theme of variants, we must remember that the concept of technical and functional updates was introduced a long time ago: this is the definition for changes to the Plan whose lesser importance allows them to be "approved" by the Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici without going through the approval process of actual variants to the Plan.

But what Constitutes an Update and what is a Variant?

A definition that may be applied to a wide variety of single specific cases would inevitably be a generic one, and subject to different variations; in the end it makes it important for the Port Authority to ascertain in each case if:

- It may act independently without approval from above;
- It must activate the simplified procedure for a technical-functional update;
- If it must instead prepare an actual variant to the Plan.

Less ambiguity would thus be advisable regarding the possible contents of the variant or the technical-functional update which, in our opinion, could be achieved by having the Plan itself establish what changes require going through the entire administrative process again, and what changes may need only a simple adminis-

trative act emanated by the Port or Maritime Authority, starting with the following definitions for example, perhaps with the addition of specific references:

→ "variants" involve changes in distribution, or technical-functional or other types of changes that modify the layout or the general orientations of the Plan, or vary its objectives, or are such that they alter – should they be brought to term – the formal or functional outcome;

→ "technical-functional updates" are the changes which, though significant, do not change the design concept or the general guidelines of the Plan, respect its objectives and do not significantly alter – if completed – the formal and functional outcome;

→ "non-substantial changes" of a limited nature, regarding the definition of the single areas, or which modify the shape and disposition of the single functional zones, as long as they do not damage the integrity of the dispositions of the Plan and do not entail significant variations in the adjacent areas; or the technical-constructive changes, involving the form and characteristics of the sea-works, which become indispensable during the preliminary or final design phases.

This is only one way to deal with the theme of variants, there are certainly an infinity of others; but it is important that the issue cease being ambiguous, that more certain definitions be established, that the Port Authorities be granted greater independence and responsibilities.



passaggi, dei quali appare necessario siano chiariti meglio gli obiettivi, i contenuti e i limiti, sia per evitare duplicazioni di costi e di tempi derivanti dal sovraccaricare il Piano di adempimenti tecnici che appaiono più appropriati in fase di progettazione sia – soprattutto – per assegnare ad ogni livello di approfondimento le funzioni, le responsabilità e le scelte che gli sono proprie.

Solo così, tra l'altro, si potrà assegnare al Piano la flessibilità (e l'efficacia) necessaria e sottolineata delle Linee-guida per uno strumento che è al tempo stesso urbanistico ma anche regolatore di attività e di funzioni produttive, logistiche, industriali in rapido divenire.

Varianti e adeguamenti

Tornando al tema delle varianti dobbiamo ricordare che è stato da tempo introdotto il concetto di adeguamento tecnico-funzionale con il quale vengono definite quelle modifiche ai Piani, che per la loro scarsa rilevanza, possono essere "approvate" dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici senza far loro percorrere l'iter delle varianti propriamente dette.

Ma che cosa è adeguamento e che cosa è *variante*?

Una definizione applicabile alla grande varietà dei singoli casi concreti è inevitabilmente generica, si presta ad interpretazioni difformi e – in definitiva – rende ogni volta necessario che le Autorità Portuali cerchino di accertare caso per caso se:

- possa agire in autonomia senza superiori approvazioni;
- debba attivare la procedura semplificata dell'adeguamento tecnico-funzionale;
- debba invece predisporre una vera e propria variante al Piano.

Sarebbe dunque auspicabile una minore ambiguità sui possibili contenuti della variante o dell'adeguamento tecnico-funzionale che, a nostro parere, potrebbe essere ottenuta assegnando al Piano stesso il compito/potere di stabilire per quali modifiche sia necessaria la ripetizione dell'intero iter amministrativo, e per quali invece sia sufficiente un semplice atto amministrativo dell'Autorità Portuale o Marittima, ad esempio partendo dalle seguenti definizioni, magari arricchite di riferimenti specifici:

- "varianti" le modifiche distributive, tecnico-funzionali o di altra natura che cambino l'impostazione progettuale o le linee generali del Piano, ovvero ne trasformino gli obiettivi, o siano tali da alterarne – se eseguite – l'esito formale e funzionale;
- "adeguamenti tecnico-funzionali" quelle modifiche che, ancorché rilevanti, non cambino l'impostazione progettuale o le linee generali del Piano, ne rispettino gli obiettivi, e comunque non ne alterino significativamente – se eseguite – l'esito formale e funzionale;
- "modifiche non sostanziali" di contenuta entità, apportate alle delimitazioni dei singoli ambiti, o che modificano la forma e la disposizione delle singole aree funzionali, purché non compromettano l'integrità delle previsioni del Piano e non comportino significative variazioni negli ambiti confinanti; ovvero quelle tecnico-esecutive, riguardanti la forma e le caratteristiche delle opere marittime, che si rendano indispensabili in sede di progettazione definitiva o esecutiva.

È solo un modo per affrontare il tema delle varianti, ve ne sono certamente infiniti altri; è però necessario che l'argomento esca dall'ambiguità, si trovino definizioni più certe, vengano riconosciute maggiori autonomie e competenze alle Autorità Portuali.



Rio Marina,
Piano Regolatore Portuale – assetto funzionale
Rio Marina oggi
Rio Marina, Port Master Plan– functional asset
Rio Marina today