

Porto-città-retroporto logistico

Pur essendo mutato più volte nei secoli il suo ruolo all'interno dell'economia e del territorio, il porto da sempre esercita una funzione attrattiva nei confronti di cose, persone, investimenti e capacità. Esso è per natura punto d'arrivo e di partenza di merci e persone in origine o destinazione per le parti più lontane del mondo; ovvio quindi che detenga un potere di gravitazione e che da questo derivi l'organizzazione urbana e territoriale che caratterizza la città adiacente e la regione di riferimento.

Tuttavia se il trinomio caratterizzante fino a poco tempo fa era quello che connetteva porto-città-aree industriali, oggi forse si potrebbe dire che quello stesso trinomio è esprimibile secondo la formula porto-città-retroporto logistico; il porto recita infatti, sempre più spesso, il complesso ruolo di "nodo" che si lega ad altri nodi territoriali, facendo leva sempre più sulla posizione relativa dello scalo in rapporto alle grandi rotte intermodali e ai percorsi di convenienza degli operatori del trasporto, anziché sul servizio al proprio hinterland. Allo stesso tempo, il processo di unitizzazione dei trasporti e lo svilupparsi dell'intermodalità hanno reso il percorso di adattamento e rimodernamento degli scali assai selettivo; come noto, gli aspetti su cui si gioca la competizione non è più il mercato locale, ma il sistema delle relazioni, dei servizi, dell'infrastrutturazione. Circa quest'ultimo aspetto, assumono importanza gli spazi e le reti di interconnessione che legano il nodo portuale agli altri nodi territoriali (dalla città stessa allo scalo ferroviario, all'aeroporto, agli svincoli autostradali, all'interporto...).

In un'ottica di crescita del territorio il più possibile integrata, il progetto delle infrastrutture si pone in sinergia rispetto allo sviluppo delle piattaforme logistiche, programmate a sostegno delle attività del commercio, dell'industria e del terziario. La rilevanza di centri logistici sul territorio è dovuta all'indubbia attrazione che essi esercitano a livello occupazionale e di richiamo di competen-

Port-City Logistic Retro-Port

Though its role in the economy and the territory has changed frequently over the centuries, the port has always served to attract things, people, investments and skills. By its very nature, it is a point of arrival and departure for merchandise and people leaving or arriving from the most distant corners of the world; so it is obvious that it represents a magnet and this is the source of the urban and regional organization that characterizes the adjacent city and the surrounding territory.

However if the characteristic three-word combination until recently connected port-city-industrial areas, today one might say that the same three-word combination should refer to the terms port-city-logistic retro-port; more and more often, the port plays a complex role as a "hub" that connects to other regional nodes, relying increasingly on the relative position of the port in relation to the great intermodal routes and the convenient itineraries for transport operators, rather than as a service to its own hinterland. At the same time, the practice of unitizing transportation and the development of intermodality have made the process of adapting and modernizing ports a rather selective one; it is well known that competition is no longer based on factors such as the local market, but on the system of relationships, services, the construction of infrastructure. In the latter, the important elements are the spaces and the networks that connect the port hub to the other regional hubs (from the city itself to the train station, the airport, the highway exits, the interport...).

In order to ensure the highest possible degree of integration in the growth of the

territory, the plan for infrastructures must create a synergetic relationship with the development of the logistical platforms intended to sustain trade, industry and the tertiary sector. The importance of logistical centers in the region is that they are a magnet for employment and bring specialized skills to the area. In this sense, their presence is to be considered a significant indicator of their influence in the region: it reveals the health of a territory that, in the wake of virtuous development cycles, is in a position to maximize the advantages that derive from the presence of the port. In order to attract the businesses that do not need to be located on the edge of the wharf, one possibility for the port is to invest not only on infrastructural efficiency, but on the polarizing effect that derives from the collaboration with areas farther inland. In the specific context of the Liguria region, the need for retro-port spaces has developed unique characteristics. For obvious historical and geographical reasons, the Liguria region is an area characterized by the routes that cut across it going inland; the mainland, depending on the scale of detail, may be considered as the region of the Po valley or, extending the area of influence, as part of Central Europe. It should be noted that the provinces in the Liguria region have infrastructures that connect the port areas of their provincial capitals with the inland territory. Though they are not really in competition, these axes represent an opportunity to take the entire situation into consideration, reflecting on the possibility for port development in a context and a landscape as fragile as Liguria, and



Porto di Genova, Area Riparazioni navali:
Porticciolo Duca degli Abruzzi, Torre Piloti
e bacini di carenaggio (Molo Giano)

Port of Genoa, Shipyard Area:
Porticciolo Duca degli Abruzzi, Torre Piloti
and docks (Molo Giano)

ze specializzate. In questo senso, la loro presenza è da considerarsi un indicatore significativo delle ricadute territoriali, in quanto rivela la salute di un territorio che, dopo cicli virtuosi di sviluppo, è nelle condizioni di massimizzare il vantaggio derivante dalla presenza del porto. Al fine di attrarre quelle imprese che non richiedono la localizzazione a filo banchina, una possibilità per il porto è quella di puntare, oltre che sull'efficienza infrastrutturale, anche sull'effetto polarizzante derivante dalla collaborazione con le aree interne.

Nello specifico del contesto ligure, l'esigenza di spazi retroportuali ha assunto caratteri del tutto singolari. Per evidenti ragioni storico-geografiche, la Liguria si configura come un ambito caratterizzato da percorsi di attraversamento verso l'entroterra; questo ultimo, a seconda del diverso dettaglio di scala, può essere inteso come l'area padana o, allargando il raggio d'influenza, nell'Europa Centrale. Si noti come le province liguri siano dotate di infrastrutture di collegamento che connettono verso l'interno le aree portuali dei propri capoluoghi. La presenza di tali direttrici, pur non del tutto concorrenziali, rappresenta l'occasione per riflettere in modo complessivo, da un lato, sulle possibilità di sviluppo portuale per un contesto così fragile come quello ligure, anche dal punto di vista paesaggistico; dall'altro sulla concezione evolutiva di "sistema portuale".

Per quanto riguarda il retroporto genovese, plurime sono le possibilità di insediamento logistico in aree d'oltreappennino: Rivalta Scrivia, Tortona, Voghera, Alessandria, Novi Ligure sono tra queste. Interessante appare la natura di tali siti: gli spazi logistici, ricavati lungo le direttrici di inoltra (in attesa di destinazione ulteriore o di manipolazione), in cui le merci appena sbarcate dal porto possono essere sdoganate, costituiscono di fatto una propaggine dei "suoli demaniali" del porto stesso: da qui nasce la nota dicitura

"inland ports" o "inland terminals" intendendo per essi parti remote dello scalo costiero. Tale realtà è già affermata nei porti del Northern Range, anche se non con le distanze ipotizzate per l'arco ligure (50 km circa). La legislazione specifica delle realtà del Mare del Nord considera tali spazi come appartenenti agli enti portuali preposti; essi, pur dissimilmente configurati dai nostri, possono costituire anche per noi un modello di integrazione fra utilizzo degli spazi interni a finalizzazione portuale ed accosti.

L'idea di "delocalizzare il porto", nel dibattito in corso, è stata avanzata in conseguenza delle contingenti difficoltà riguardanti i progetti di infrastrutturazione, specie quella ferroviaria. Tuttavia, al di là della concreta possibilità di realizzazione di terminali interni connessi al porto, tale ipotesi risulta significativa anche dal più generale punto di vista normativo. I piazzali del cosiddetto "porto lungo" dovrebbero appartenere all'Autorità Portuale e non a privati, né ad enti locali e potrebbero quindi essere affidati al governo pubblico dell'authority, in quanto a tutti gli effetti "banchine del porto", anche se all'asciutto. Del resto, lo stesso Vallega aveva sottolineato come, per i porti di nuova generazione, si dovesse parlare di "dittico funzionale" fra scalo marittimo e spazio retroportuale, senza necessità di stretta continuità geografica. Taluni hanno inteso l'ampliamento degli spazi portuali verso l'entroterra come una applicazione del concetto di "sistema" auspicato dalla legge 84/94; non solo quindi l'ipotesi di una sinergia fra porti differenti ma appartenenti geograficamente ad una stessa area, ma l'integrazione di ciascun porto con le proprie aree interne di riferimento. Di fatto, a nord del continente europeo, l'estensione del porto viene implicitamente compresa nei confini dello stesso e rafforzata da investimenti per la connessione ferroviaria intra-portuale. Del resto, l'art. 5 della legge 84/94 dispone che l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree



6



on the concept underlying the evolution of the "port system".

As far as the retro-port in Genoa is concerned, there are many opportunities to establish logistical areas beyond the Apennines: Rivalta Scrivia, Tortona, Voghera, Alessandria, Novi Ligure are just some of them. The nature of these sites is interesting: the logistical spaces, established along the transportation routes (on their way to further destinations or handling), in which the cargo which has just been unloaded in the port and can go through customs procedures, de facto constitute an offshoot of the "public domain lands" in the port itself: this is the source of the well-known term "inland ports" or "inland terminals", meaning remote parts of the port on the coast. This situation is fairly established in the ports of the Northern Range, even if the distances are smaller than those under consideration in Liguria (about 50 km). The specific legislation on the North Sea considers that these spaces belong to the port agencies responsible for them; though they are configured differently from our own, they can be a model of integration for the use of inland spaces as port functions and moorings.

The idea of "delocalizing the port", in today's debate, is the result of the contingent problems arising in infrastructural projects, especially the railroad. However, apart from the concrete possibility of building inland terminals connected to the port, this idea is important from the more general point of view of standards. The yards in the so-called "long port" should belong to the Port Authority and not to private enterprise, or local government agencies, and could be entrusted to the public government of the authority, because they may be considered for all intents and purposes as "port docks", even though they are on dry land. In fact, Vallega himself underlined how in new-generation ports it is important to speak of a "functional diptych" in relation to the port on the sea and the retro-port space, which does not require actual geographical continuity.

Some have understood the extension of port spaces inland as an application of the concept of "system" intended by law 84/94; not just a hypothesis for a synergy between different ports that geographically belong to the same area, but the integration of each port with its own inland areas. In fact, in the northern European continent, the extension of the port is implicitly included within the boundaries of the port, and reinforced by investing in the intra-port railroad connection. In fact, article 5 of law 84/94 requires that the comprehensive area and configuration of the port, including the areas designated for road and railroad infrastructures, be defined by the Port Master Plan, which must also establish the characteristics and designation of the areas involved. Following this logic, the port not only plays a role as a

public domain area, but in line with the evolution of transport cycles, becomes a system that includes areas functionally connected to the maritime traffic, but not public domain areas.

The Province of Savona and the port of Savona-Vado took a different approach to the problem. The future development of port activities in the hub of Savona and the focus of interest by public agencies and private operators around it were made explicit in the Regional Coordination Master Plan for the Province¹; in this plan, the provisions for the growth of the port sector and the measures that the region should consequently adopt to prepare these spaces for these uses, have involved a plurality of subjects on a limited number of specific objectives (including the priority objective for the logistical connection between the port and the inland areas that could have a logistic vocation²). In this plan, these objectives are developed in Integrated Projects, which become increasingly detailed as planning increases in the region (public and private) in a designated Project Bank that is kept up to date. The experience in Savona is innovative not only for its mod-

ern vision of planning (where the approach is the result of a complex program), but also for the "structured coherence" of port issues. In this sense, Savona has identified a feasible institutional method for approaching the issues, shaping tools that are already operative with contents that reflect the objectives to be pursued, in terms of policy and planning. It is true in fact that the objective of infrastructural governance, as recent debate has shown, is to allow progress from an "interdictory" method of building consensus (in which each actor has the right of veto) to a governance that gathers shared interests within the logic of regional planning. The inability to govern processes this complex at a local level creates a need for adequate support: a correct use of planning tools and the opportunity offered by extended infrastructural projects might bring out a common legacy of contextual understanding and interests among the various actors, creating a debate on ideas and visions not only on how to acquire financial resources, but on how to develop the specific human and environmental resources of the territory. In addition,

plans and programs are sustained by procedures that can help accelerate the formalization of demands and the negotiation of agreements, leading to an efficient realization of infrastructural projects: for example the regional Pacts, Program Agreements, Understandings... The massive recourse to these tools demonstrates the need for innovation not so much in planning practices, but above all in the construction and implementation of negotiation procedures, that allow inter-institutional platforms to be activated to plan the territory.

Note

1. On this theme see Ugolini P., Schizzi A. (edited by), "Porti e Regione Logistica del NordOvest. Nuovi scenari per il savonese e la ValBormida", FrancoAngeli, Milan, 2006; Ugolini P. "Pianificazione territoriale, portualità e infrastrutture. Il caso savonese", FrancoAngeli, Milan, 2006.
2. "Integrated project 1 for the logistical connection between ValBormida and the platform of the ports of Savona and Vado and the reorganization of the energy industry".

Porto di Genova, Terminal Container di Calata Bettolo

Porto di Genova, Ingresso Terminal Crociere, in lontananza il Porto Antico e la collina di Carignano

Port of Genoa, Calata Bettolo Terminal Container

Port of Genoa, Entrance of the Cruise Terminal, with Porto Antico and Carignano Hill in the foreground

destinate alle infrastrutture stradali e ferroviarie, siano delimitate dal Piano Regolatore Portuale, che individua altresì le caratteristiche e la destinazione delle aree interessate. In linea con questa logica, il porto assume quindi non più solo il ruolo di bene demaniale ma, in linea con l'evoluzione dei cicli di trasporto, di sistema comprendente aree anche non demaniali, collegate funzionalmente al traffico marittimo.

Differente, è stato l'approccio al problema seguito dalla Provincia di Savona e dal porto di Savona-Vado. La previsione di sviluppo delle attività portuali dell'hub savonese e il coagularsi intorno ad essa degli interessi degli enti e degli operatori privati ha preso corpo all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia¹; in esso, le ipotesi di crescita del comparto portuale e le conseguenti misure che il territorio deve porre in essere per adeguare gli spazi a tali utilizzi, hanno coinvolto una pluralità di soggetti su pochi obiettivi definiti (tra cui il prioritario è quello della connessione logistica fra il porto e le zone interne a possibile vocazione logistica²). All'interno del piano, tali obiettivi si articolano in Progetti Integrati, che vengono man mano dettagliati al crescere della progettualità sul territorio (pubblica e privata), attraverso un'apposita Banca Progetti in continuo aggiornamento. L'esperienza savonese presenta caratteri innovativi non solo per la visione moderna del piano (che deve il suo approccio alla programmazione complessa), ma anche come "coerenza strutturata" delle problematiche portuali. In tal senso, Savona ha saputo individuare una via istituzionale perseguibile per l'impostazione dei problemi, plasmando strumenti già operativi con contenuti aderenti alla volontà di realizzazione degli interventi, decisionali e progettuali.

Del resto, l'obiettivo della governance infrastrutturale, come da recente dibattito, è quello di consentire il passaggio da una moda-

lità di costruzione del consenso "interdittivo" (nella quale ciascun attore può pronunciare il suo veto) ad una governance che raccoglie gli interessi condivisi all'interno delle logiche di programmazione territoriale. L'incapacità a livello locale di governare processi così complessi richiederebbe sostegni adeguati: un corretto uso degli strumenti di pianificazione e l'occasione offerta da progetti infrastrutturali sovralocali possono far emergere un patrimonio comune di conoscenze contestuali e di interessi tra i diversi attori, sviluppando un confronto di idee e visioni non soltanto in termini di acquisizione di risorse finanziarie, ma anche di valorizzazione delle risorse umane e ambientali specifiche del territorio. Inoltre, accanto a piani e programmi, si affiancano le procedure che consentono un'accelerazione alla formalizzazione di istanze e alla predisposizione di accordi, finalizzate all'efficacia realizzativa dei progetti di infrastrutturazione: basti pensare ai Patti territoriali, agli Accordi di Programma, alle Intese... il cui assiduo ricorso dimostra la necessità di innovazione più che nelle pratiche progettuali, soprattutto nella costruzione e implementazione di procedure negoziali e concertative, entro cui sia possibile attivare tavoli interistituzionali di pianificazione del territorio.

Note

1. Su questo tema ved. Ugolini P., Schizzi A. (a cura di), "Porti e Regione Logistica del NordOvest. Nuovi scenari per il savonese e la ValBormida", FrancoAngeli, Milano, 2006; Ugolini P. "Pianificazione territoriale, portualità e infrastrutture. Il caso savonese", FrancoAngeli, Milano, 2006.
2. "Progetto Integrato 1 per la connessione logistica della ValBormida con la piattaforma dei porti di Savona e Vado e la riorganizzazione del comparto energetico".