

Rosario Pavia

# La pianificazione delle aree portuali italiane. Problemi e prospettive

6 In seguito alla legge 84/94, siamo passati da una fase in cui la pianificazione portuale era del tutto autonoma rispetto ai piani urbanistici ad una fase di maggiore interazione dei momenti decisionali ed operativi (mi riferisco all'istituzione del comitato portuale e all'intesa con ente locale e autorità portuale). Dobbiamo riconoscere che l'interazione si è sviluppata in modo molto frammentario e che esiste una diffusa conflittualità tra le amministrazioni locali e le autorità portuali. Mentre i comuni richiedono il recupero e la valorizzazione urbana di porzioni consistenti di aree portuali adiacenti alla città, le autorità portuali sono impegnate, in un'ottica competitiva, a riorganizzare complessivamente la logistica e il funzionamento del porto. Molto schematicamente possiamo dire che: da un lato l'azione urbanistica tenta di entrare all'interno dei confini portuali, dall'altra è il porto che si spinge verso il territorio, richiedendo reti infrastrutturali e servizi più efficienti. Queste due tendenze si pongono in modo ancora settoriale, al di fuori di una strategia complessiva, in grado di cogliere il nuovo nesso tra l'economia portuale e quella urbana, tra l'identità del porto e quella della città. La pianificazione delle aree portuali, nonostante le innovative indicazioni introdotte dalla legge 84/94, si realizza ancora in modo tradizionale attraverso i piani operativi triennali (POT) in relazione ai piani portuali vigenti.

La presenza nei comitati portuali dell'amministrazione locale non sembra agevolare l'iter di adozione dei piani regolatori del porto.

Allo stato attuale soltanto pochi piani portuali, o loro varianti generali, sono stati adottati (Porto Marghera, Ravenna, Genova). In generale, la pianificazione portuale procede con difficoltà, dovendo confrontarsi con una strumentazione urbanistica non aggiornata, carente nei confronti delle diverse dinamiche delle aree portuali e di un iter di approvazione lungo e complesso.

Le problematiche qui ricordate inducono a credere che sia urgente sviluppare dalla legge 84/94 una serie di indirizzi per orientare e valutare la pianificazione portuale. Altrettanto urgente ci sembra l'individuazione nell'ambito della riforma urbanistica e delle leggi urbanistiche regionali, di uno spazio specifico per il Piano Regolatore Portuale, in grado di esplicitare la sua appartenenza al processo complessivo di pianificazione urbanistico-territoriale.

Prima di avanzare alcune ipotesi in questa direzione è necessario soffermarsi sulle nuove realtà dei grandi porti. La legge 84/94 ha dato ai piani regolatori dei porti maggiori una nuova prospettiva: i piani portuali non si pongono più come semplici programmi di opere marittime e infrastrutturali, ma vanno intesi come articolati e complessi processi di pianificazione e gestione. La riorganizzazione del trasporto marittimo ha negli ultimi decenni letteralmente rivoluzionato la tipologia delle navi, le tecnologie di movimentazione delle merci, la struttura stessa dei porti. Lo sviluppo dimensionale delle navi (l'ultima generazione ha superato ampiamente i 250 metri di lunghezza e le 100.000 tonnellate di stazza), l'affermazione del trasporto hanno prodotto l'esigenza di fondali profondi, di piazzali molto ampi, di accosti con uno sviluppo lineare di centinaia di metri. Il traffico dei container ha richiesto aree specializzate, una logistica avanzata, una gestione efficiente dei flussi e degli spazi. Il porto è divenuto sempre più un nodo complesso, un elemento dinamico di un sistema logistico che esige efficienza nei servizi, collegamenti veloci con le reti di comunicazione terrestri, flessibilità e rapidità nei processi di adeguamento delle aree e delle attrezzature.

Rispetto a un passato in cui il porto era un momento statico, di sosta per lo scarico e l'imbarco delle merci, ora l'area portuale è sempre più un anello di una catena trasportistica continua. In questa prospettiva, i porti non solo tendono ad adeguarsi fisicamente alle nuove esigenze del ciclo trasportistico, ma debbono costantemente adeguarsi alle esigenze del mercato e alle sue rapide trasformazioni.

Da qui l'esigenza di disporre di spazi flessibili da riorganizzare rapidamente. Questa diversa velocità di trasformazione delle aree portuali rispetto a quelle urbane è uno dei fattori che spinge maggiormente il porto a porsi

## Urban Planning in Italian Port Areas. Problems and Perspectives

Rosario Pavia

As a result of Law 84/94, we have gone from a phase in which port planning was completely independent of urban plans, to a phase of growing interaction between decision-making and operativity (I refer to the institution of a port commission and to the understanding between local government and port authority). We must recognize that interaction between them has developed in a fragmentary manner, and that widespread contrast exists between local administrations and port authorities. Whereas cities request the re-use and urban requalification of consistent sections of port areas adjacent to the cities, the port authorities are busy overseeing a total reorganization of the port's logistics and functionality to compete better.

Very schematically one might say that: on one hand urban planning policy tries to break through the borders of the port, on the other hand the port presses out towards the territory, in its need for infra-structural networks and more efficient services.

These diverging necessities present themselves with a bias, without an overall strategy capable of understanding the new connection between the economy of the port and the economy of the city, between the identity of the port and the identity of the city:

The planning of port areas, despite the innovative indications introduced by Law 84/94, is still carried out in a traditional manner using Operative Triennial Plans (POT) in relation to current port plans. The presence of the local government in the port commissions does not seem to help the process of approving the port's city plans.

Currently, very few port plans or their general variants have been adopted (Porto Marghera, Ravenna, Genoa). In general, port planning proceeds slowly, as it measures itself against out-of-date city-planning tools, which are not up to the task of solving the many different dynamics of port areas, and a



I magazzini del Cotone a Genova (foto R. Bruttomesso)  
Cotton warehouses in Genoa

L'ex cotonificio a Venezia, ora sede dell'Istituto Universitario di Architettura (foto R. Bruttomesso)  
Venice, the former cotton mill, now seat of the University Institute of Architecture



Vedute aeree del  
porto di Taranto  
Aerial views of the  
port of Taranto

long and complex approval procedure.

The problems we have raised here induce us to believe that it is urgent to develop a series of guidelines based on Law 84/94 to direct and assess port planning. Equally urgent is the problem of finding a specific space for the port city plan, within urban reform and regional urban planning laws, which is capable of asserting its place in the overall process of urban and territorial planning. Before formulating any hypotheses in this direction, it is important to stop and look at the new condition of large ports.

Law 84/94 has given urban plans for major ports a new perspective: the port plans are no longer viewed as simple programs for maritime and infra-structural works, but are understood as articulated and complex processes of planning and management.

The reorganization of maritime transportation over the past several decades has literally revolutionized the typology of ships, the technology of cargo movement, the basic structure of ports. The growth of ship size (the latest generation has far exceeded 250 meters in length and 100,000 tons in capacity), and the success of transportation have generated the need for greater ocean floor depth and very large berths, for docks with linear developments of hundreds of meters.

Container traffic requires specialized areas, advanced logistics, an efficient management of flows and spaces. The port has become a more and more complex hub, a dynamic element in a logistical system which demands efficient services, rapid connections with land-based communications networks, flexibility and speed in the processes of surface and equipment adaptation.

Compared to the past when the port was viewed as a static moment, a stop to unload and load cargo, the port area is turning into just one link in a continuous transportation chain. In this perspective, ports not only tend to adapt physically to the new requirements of the transportation cycle, but must constantly adapt to the requirements of the market and its rapid transformations.

This has kindled the need to set up flexible spaces that may be quickly reorganized. The different speed at which transformation occurs in port areas compared to urban areas is one of the key factors that have caused the port to behave as a closed and separate system from the city.

The other factor moving in the same direction is the progressive incompatibility of many port activities with urban activity. The need to have greater spaces available for cargo movement, the growth of traffic flow within the port, security requirements and customs control have led to the isolation of many port areas on one hand, and to the decentralization of many functions on the other. In reality the process of decentralization is taking place in Italy (with the exceptions of Trieste, Genoa-Voltri and Savona-Vado) in a fragmentary manner due to strong morphological conditioning and the urbanization of the coast. The port as an autonomous machine with no interference from outside, as a self-contained and specialized infrastructure, still represents the prevalent orientation in port planning, which views the surrounding territory and city as spaces to be crossed for the necessary connections to other transportation hubs.

Local administrations, on their part, as a result of the abandon or under-utilization of port areas closest to the city, have rediscovered the traditional bonds between the city and the port, promoting a number of initiatives aimed at re-using the sea front.

Many urban plans, many local zoning plans and even several Prusst plans have gone in that direction, initiating joint action with Port Authorities, but often establishing constraints and limitations to the functional requirements of ports.

Law 84/94 should have solved the contrast between the parts by encouraging common intent in the elaboration of port plans (by including local government agencies in the port commission, and defining cooperation with the city). Experience over the past few years shows however that despite a change of tone, the conflict persists everywhere and city administrations often

come sistema chiuso e separato dalla città.

L'altro fattore che si muove in questa direzione è costituito dalla progressiva incompatibilità di molte attività portuali rispetto a quella urbana. L'esigenza di avere a disposizione spazi sempre maggiori per la movimentazione delle merci, la crescita dei flussi di traffico interni al porto, ragioni di sicurezza e di controllo doganale hanno portato, da un lato, a isolare alcune aree portuali, dall'altra a decentrare molte attività. In realtà il processo di decentramento si sta realizzando in Italia (a eccezione di Trieste e di Genova-Voltri e di Savona-Vado) in modo frammentario per il forte condizionamento della morfologia e dell'urbanizzazione della costa. Il porto come macchina autonoma senza interferenze con l'esterno, come infrastruttura settoriale e specialistica, rappresenta ancora un orientamento prevalente nella pianificazione portuale, che vede il territorio e la città circostante come spazi di attraversamento per le necessarie connessioni con gli altri nodi trasportistici.

Le amministrazioni locali, dal loro canto, anche in seguito ai processi di dismissione e sottoutilizzazione delle aree portuali più a ridosso della città, hanno riscoperto i tradizionali legami tra la città e il porto, promuovendo una pluralità di iniziative tese al recupero del fronte marino.

Molti piani regolatori urbanistici, molti piani particolareggiati e in ultimo alcuni PRUSST si sono mossi in questa direzione, avviando con le Autorità portuali azioni concertate, ma spesso ponendo nuovi vincoli e limitazioni alle esigenze funzionali del porto.

La legge 84/94, promuovendo la formazione di piani regolatori portuali in buona misura condivisi (il comitato portuale esteso agli enti locali e l'intesa con il Comune) avrebbe dovuto superare la contrapposizione tra le parti. L'esperienza di questi anni dimostra che con toni diversi la conflittualità è presente ovunque e che spesso si realizza nell'amministrazione comunale un atteggiamento di distacco nei confronti dei lavori del comitato portuale. Una delle ragioni di questo disagio proviene dalla difficoltà della cultura urbanistica nel confrontarsi con il sistema infrastrutturale e ancora di più con la sua dimensione economica.

È necessario un orientamento diverso. Occorre riconoscere al porto la sua identità, la sua relativa autonomia. Il porto è oggi un nodo complesso, articolato al suo interno in aree funzionali; il porto è connesso, a sua volta, con altri nodi: con la città stessa, con i nodi trasportistici distribuiti sul territorio, con le aree produttive e di servizio.

La competizione oggi non avviene soltanto tra i singoli porti, ma con loro entrano in gioco l'intera città con la sua qualità, i suoi servizi e l'intero territorio con il suo potenziale di infrastrutture e di nodi di scambio.

Occorre analizzare lo spazio di interconnessione tra i

diversi nodi: tra il porto e il suo intorno urbano, tra il porto e la città, tra il porto e gli altri nodi territoriali. Il porto si pone oggi come rete infrastrutturale di dimensione territoriale che interagisce in modi specifici con le diverse realtà locali. Una rete che per la sua dimensione sovraregionale apre il porto al mondo e al circuito della globalizzazione. Nello stesso tempo il suo rapporto con la rete insediativa gli restituisce il radicamento con il luogo e la misura del tempo.

In questo modo tra città e porto si stabilisce un nuovo dialogo, in cui le aree portuali possono restituire alle urbanizzazioni contemporanee nuove centralità e nuovi ambiti progettuali per il loro riordino funzionale e qualitativo. Siamo in una fase difficile, complessa. Il porto non può essere più un corpo estraneo al sistema urbano e territoriale. Nello stesso tempo l'immagine della città porto si è anch'essa esaurita. Il porto non coincide più con l'organismo urbano, ha acquisito una sua autonomia, una sua identità specifica che interagisce con quella urbana. In realtà il sistema territoriale, di cui i porti e le città fanno parte, è un intreccio di reti, di relazioni, di flussi che s'intersecano, si sovrappongono, si confondono. La rete è imperfetta. Le parti comunicano con difficoltà, la separazione prevale sulla correlazione, la discontinuità sulla sequenza.

È compito del Piano ricomporre il senso e l'efficacia della rete: connettendo ma anche distinguendo, integrando ma anche esaltando le singole identità. In questa prospettiva bisogna riconoscere che la pianificazione è in forte ritardo. In particolare, possiamo sostenere che la difficoltà in cui si dibatte la pianificazione portuale non è ascrivibile soltanto a una carenza interna di indirizzi adeguati, ma va ricondotta nell'ambito della generale crisi del sistema normativo e degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

I piani d'inquadramento territoriale e i piani regionali dei trasporti non forniscono nessun indirizzo per la pianificazione e progettazione dei nodi portuali (sono troppo generici, nel migliore dei casi individuano in modo non vincolante alcune specializzazioni, alcuni scenari) i piani provinciali hanno evitato sistematicamente di misurarsi con le problematiche dei grandi porti; i piani regolatori comunali vivono ancora conflittualmente la tradizionale separazione tra piano urbanistico e piano portuale.

La latitanza della pianificazione urbanistica nei confronti dei porti va probabilmente rintracciata nella radicata frattura tra le politiche urbanistiche e le politiche infrastrutturali.

Se teniamo conto che l'iter approvativo dei piani portuali si conclude con le verifiche regionali e che con il decentramento amministrativo le competenze gestionali sui porti minori saranno trasferite alle Regioni, risulta chiaro che è soprattutto nell'ambito della legislazione



Veduta aerea del porto di Bari  
Aerial view of the port of Bari

**IO** regionale urbanistica che si dovrà intervenire. Allo stato attuale in nessuna legge regionale, neppure in quelle più avanzate e articolate, c'è una nota, un articolo, un cenno sulla pianificazione delle aree portuali (un analogo discorso potremmo farlo per altri nodi logistici a partire dagli aeroporti). Le varie leggi regionali entrano in merito, a volte in modo analitico, sull'articolazione, i contenuti e gli elementi del Piano Regolatore comunale. Nessuna legge tuttavia esamina la specificità dei piani urbanistici delle città portuali. Oggi, lo abbiamo già ricordato, i grandi porti sono nodi specialistici inseriti in una rete molto articolata di infrastrutture, di relazioni e di servizi. Il porto, per poter funzionare e competere come nodo logistico, ha bisogno di autonomia, efficienza, flessibilità e rapidità nei processi di adeguamento. Per questo si richiede decentramento, separazione, chiusura nei confronti della città. Quest'ultima, a sua volta, vede nel porto un ambito d'intervento irrinunciabile per la sua rilevanza economica e culturale. Come uscire da questa situazione di conflitto che blocca lo sviluppo portuale e frena la riqualificazione di importanti aree tra porto e città? Una ipotesi molto realistica è che nell'ambito delle leggi regionali si forniscano indicazioni per la predisposizione dei piani regolatori delle città portuali. L'intesa tra il Comune e l'Autorità portuale è un passaggio

demonstrate a lack of interest in the work of the port commissions. One of the reasons for this friction arises from the difficulty of urban planning culture to confront itself with the infra-structural system and even more so with its economic dimension. A different orientation is required. The port needs to have its identity and its relative autonomy recognized. Today, the port is a complex hub, articulated in functional areas; the port itself is connected to other hubs: to the city itself, with its territorial distribution of transportation nodes, to productive and service areas. Nowadays, competition does not only occur between single ports, but draws into play the entire city with its qualities, its services and the entire surrounding territory with its potential of infrastructures and exchange nodes. The spaces of interconnection between the various nodes need to be analyzed: between the port and its urban surroundings, between the port and the city, between the port and other territorial nodes. The port presents itself today as a

territorial-scale infra-structural network which interacts in specific ways with different local realities. A multi-regional network whose scale opens the doors to the world and the circuit of globalization. At the same time its relationship with the network of urban settlements keeps it rooted in place and time. Thus a new dialogue initiates between city and port, where the port areas can lend new centers and new design venues to contemporary urban projects for their functional and qualitative reorganization. We are in a difficult and complex phase. The port can no longer afford to remain extraneous to the urban and territorial system. The image of the port-city is also obsolete. The port no longer coincides with the urban organism, it has acquired autonomy, and a specific identity which interacts with the identity of the city. In truth, the territorial system which ports and cities are part of, is a tangle of networks, relationships and flows which intersect, overlap and blend. The network is flawed. Its parts do not communicate well, separation is more prevalent than correlation, discontinuity more than sequence. The plan must recompose the sense and effectiveness of the network: by connecting, but also by distinguishing, integrating and singling out specific identities. In this perspective, it is important to recognize that the planning process is way behind. In particular, it may be sustained that the difficulties that port planning is experiencing are due not only to a lack of adequate internal direction, but are also the result of a general crisis involving the normative system and the instruments of territorial and city planning. Neither territorial zoning plans nor regional transportation plans supply any indications for the planning and design of port hubs (they are too generic, and in the best of cases suggest, in a non-binding manner, possible scenarios or specialties). Province-level plans have systematically avoided broaching the problems of large ports; local city plans still experience the traditional separation between city plan and port plan as a conflict.

The disinterest of urban planning towards ports can probably be traced to the deeply rooted fracture between city planning policies and infrastructural policies. If one considers that the process of approval for port plans ends with verification by regional agencies, and that as a result of administrative decentralization the management responsibility for minor ports will be transferred to the regions, it is clear that some intervention will be required, especially in terms of regional city planning legislation.

Currently no regional law, not even the most advanced and articulated, contains a note, an article, a hint, about the planning of port areas (a similar comment might be made about other logistic nodes starting with airports). Many regional laws discuss, often analytically, the articulation, contents and elements of the city's urban plan. However no law examines the specificity of urban plans for port cities.

Today, as we have already mentioned, large ports are specialized hubs within a highly articulated network of infrastructures, connections and services.

In order to function and compete as logistics nodes, they require independence, efficiency, flexibility and speed in processes of adaptation. This means decentralization, separation and closure towards the city. The city, on the other hand, sees the port as a vital area of intervention because of its economic and cultural relevance.

How to overcome this situation of conflict which blocks port development and inhibits the re-qualification of important areas between port and city? A realistic hypothesis would be that regional laws supply guidelines for urban planning in port cities.

The understanding between the city government and the Port Authority is a decisive passage, a key moment both politically and technically.

Both in the urban plan of the city, and the urban plan of the port, the port area should be articulated in specific functional sections (see, ahead, the article by M. di Venosa, *Methodological Policy in Port*



*Planning in Italy).*

Just as an example one might have:

1. One or more port areas in the stricter sense (the technical and operative area of the port, the most internal area, related to the economics and efficiency of port activities);
2. An area where city and port overlap;
3. An area (axis) of connection between the port and the surrounding city;
4. An area (axis) of territorial interconnection;
5. A fifth area regarding the relationship between the port and the surrounding environmental resources.

The articulation illustrated above is purposely schematic (the areas would vary according to the specific port areas) and is meant to indicate that new port plans should have greater complexity than current ones. This articulation and complexity do not intend to weigh down the planning process, but to simplify it and give it added flexibility.

decisivo, un momento chiave dal punto di vista sia politico che tecnico.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale e del Piano Regolatore del Porto, l'area portuale dovrebbe essere articolata in specifici ambiti funzionali (si veda, più avanti, l'articolo di M. di Venosa, *Indirizzi di metodo per la redazione dei piani portuali italiani*).

Per esemplificare avremo:

1. uno o più ambiti portuali in senso stretto (è il porto tecnico-operativo, l'area più interna, più funzionale all'economia e all'efficienza delle attività portuali);
2. un ambito di sovrapposizione città-porto;
3. un ambito (direttrice) d'innesto del porto con la città circostante;
4. un ambito (direttrice) d'interconnessione territoriale;
5. un quinto ambito riguarda la correlazione tra il porto e le risorse ambientali circostanti.

L'articolazione qui avanzata è volutamente schematica (gli ambiti variano a seconda della specificità delle aree portuali) e sta a indicare che il nuovo Piano Portuale deve avere una complessità maggiore di quella attuale. Si tratta di un'articolazione e di una complessità che non vuole appesantire il processo di pianificazione, ma semplificarlo rendendolo più flessibile.

II