portus plus

Il Piano Regolatore Portuale verso una nuova filosofia della pianificazione

Paolo Viola, Emanuele Colombo
Viola Ingegneri & Architetti Associati
Via XXIV Maggio 14, 22012 Cernobbio (Como)
studio@viola-associati.com

Abstract

Le vicende storiche e legislative che hanno portato al riordino della materia portuale in Italia e alla definizione di Piano Regolatore Portuale sono ormai comunemente conosciute e certamente acquisite.
Attualmente però in Parlamento si stanno discutendo disegni di legge che mirano a modificare e ad aggiornare la legislazione vigente con l'obiettivo di dare un ordinamento più incisivo ed imprimere nuovo slancio al settore della portualità.
Appare dunque importante fare il punto sullo stato delle cose.

Kew Words: Piano Regolatore Portuale, legge nazionale n. 84 del 28 gennaio 1994, linee-guida, Valutazione Ambientale Strategica, città-porto

Report

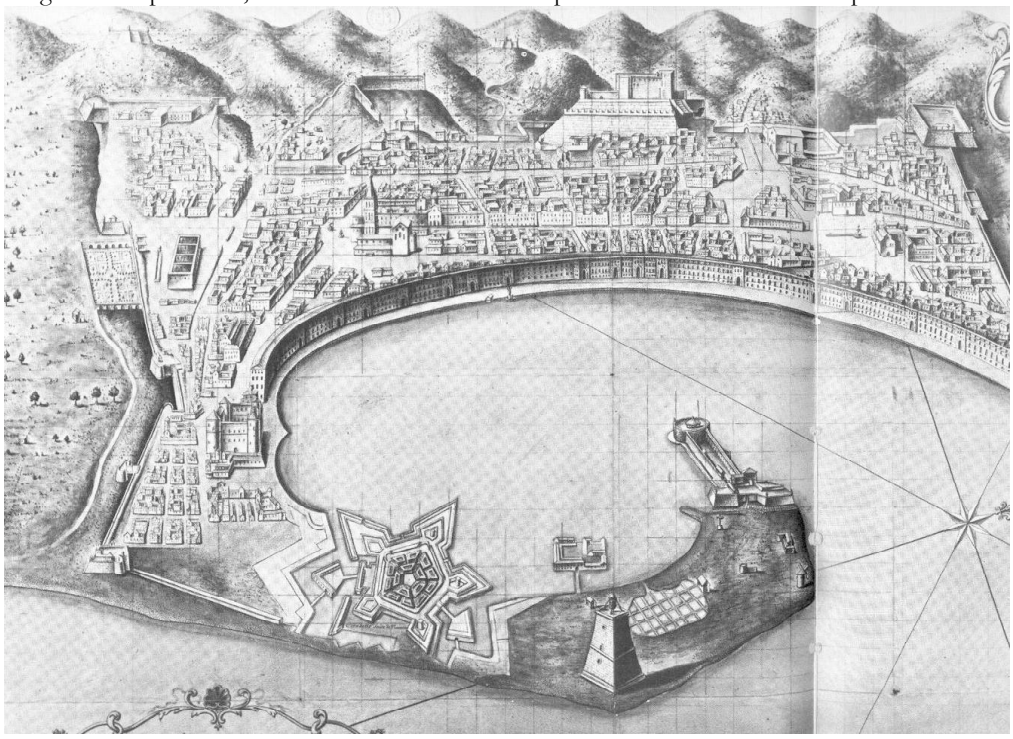
La legge nazionale n. 84 del 28 gennaio 1994 - che introduce per la prima volta l'obbligo di redigere il Piano Regolatore Portuale e ne definisce molto sommariamente i contenuti - insieme alle "Linee-Guida per la redazione dei piani regolatori portuali" predisposte 10 anni dopo dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ed emanate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la circolare n. 7778 del 15 ottobre 2004 dell'allora Ministro Lunardi, costituiscono il quadro normativo e disciplinare entro cui il pianificatore oggi è chiamato a intervenire.
Restano ancora aperte alcune questioni apparentemente marginali che tuttavia condizionano pesantemente il risultato del percorso di pianificazione, sia in termini di contenuti progettuali, sia rispetto al valore culturale e sociale del piano stesso.

Figura 1. Un particolare della famosa "Tavola Strozzi", della seconda metà del secolo XV, con l'accurato disegno del porto napoletano e la vivace rappresentazione della fruibilità delle opere di difesa da parte della cittadinanza (Napoli, Museo di Capodimonte)

Innanzitutto risulta ancora oggi particolarmente incerta la figura del responsabile vero delle attività di pianificazione e dunque del "padre" del progetto di Piano. La legge dice infatti che il Piano Regolatore Portuale è "elaborato" dal Segretario Generale dell'Autorità Portuale che si avvale "della segreteria tecnico-operativa".
Ciò significa che gli ingegneri, gli architetti e gli urbanisti usualmente e necessariamente incaricati della redazione del Piano, in realtà sono chiamati solo a dare una consulenza totalmente priva di responsabilità a un Segretario Generale che, essendo di nomina "politica" al pari del Presidente, ha raramente la competenza specifica per valutare la bontà e la correttezza delle scelte di pianificazione portuale.
La cosa si complica ancor più in quanto la legge recita anche che il Piano "è adottato dal Comitato Portuale previa intesa con il Comune o i Comuni interessati", senza aggiungere altro,

dando di fatto ai Sindaci un potere di veto assoluto - ed ancora "politico" - che mal si concilia con l'esigenza di pianificare in tempi certi[1] lo sviluppo delle attività portuali.

Figura 2. La cosiddetta "Falcata", braccio di terra risultato di dinamiche marittime millenarie, custodisce un bacino naturale protetto che da sempre rappresenta il simbolo della città di Messina. Nella veduta settecentesca si osserva la storica "palazzata", crollata con il terremoto del 1908 e malamente ricostruita negli anni venti e trenta. Si noti il rapporto straordinario tra il porto (impreziosito dalla presenza della Cittadella) e il tessuto edilizio che, attraverso passaggi coperti lungo tutta la palazzata, sfocia all'interno dell'ambito portuale dando continuità ai percorsi urbani



Altri sostanziali poteri di veto sono in capo da una parte al Ministero dell'Ambiente, attraverso la procedura della Valutazione Ambientale Strategica e le sue complesse procedure, dall'altro alle Sovrintendenze ai Beni Ambientali che esprimono, come si sa, pareri vincolanti.
È ovvio che uno strumento di pianificazione di aree normalmente più che delicate (dal punto di vista urbano, territoriale, ambientale, paesistico) e sempre strategiche (per lo sviluppo economico di una comunità, di una regione, se non addirittura dell'intero paese) debba essere elaborato sotto la regia dell'Ente gestore del Porto e non possa non essere il frutto di ampie concertazioni con i maggiori portatori di interessi pubblici. Ma occorre creare procedure che – come per la pianificazione territoriale – si risolvano in forme partecipative attive, positive e propositive piuttosto che contemplare semplici diritti di veto.
Sopratutto – ed è questo che a noi qui preme rilevare – non si può e non si deve eliminare la figura responsabile dell'Autore del Piano, figura che deve per questo risultare di grande affidabilità professionale.

Questa incertezza sulla paternità dei Piani – purtroppo oggi molto diffusa in Italia in tutti i settori della progettualità - è innanzitutto il frutto di interpretazioni personali dei singoli attori che normalmente contribuiscono alla definizione del Piano ma, almeno in parte, è anche retaggio culturale dei criteri progettuali precedenti la legge del 1994.

[1] Si veda l'esempio del Piano Regolatore del Porto di Catania bloccato da oltre sei anni a causa della mancata intesa fra Autorità Portuale e Comune

Sarà utile ricordare che fino a quella legge l'unico strumento di previsione era rappresentato dal cosiddetto Piano del Porto che, reso esecutivo per lotti successivi, definiva quasi esclusivamente le opere marittime, i piazzali, le principali attrezzature, l'accessibilità veicolare e talvolta ferroviaria.
Il 1994 segna una spaccatura indiscutibile con il passato: da "progetto di massima" del Porto, il PRP diventa strumento di pianificazione, orientato cioè alla individuazione e alla valutazione dei traffici e delle attività, in essere e in previsione, e alla necessaria separazione delle funzioni.
Con l'emanazione delle Linee Guida, il Piano da "regolatore" diventa "strategico" e "strutturale", finalmente attento all'interazione tra la città e il porto, con l'obbligo di prevedere innesti e affacci al mare per garantire ai centri urbani la riconquista del *waterfront* dal quale, per troppo tempo, sono rimasti esclusi.
Nonostante le chiare indicazioni del legislatore, gli anni successivi hanno tuttavia visto germinare due diverse modalità di intendere e interpretare il Piano Regolatore Portuale: oltre alla visione orientata alla pianificazione strategica e a scala territoriale, come indicata dalle norme citate, si è radicata una concezione funzionalista, più vicina al tradizionale *zoning*, secondo le trame della mera efficienza logistica. Da una parte urbanisti e pianificatori, dall'altra ingegneri idraulici e marittimi.

Figura 3. Il porto di Palermo è un esempio significativo del difficile rapporto tra la città e il porto: si osservi il grande piazzale-deposito che li separa e gli imponenti silos che, con la loro centralità, dominano lo skyline e limitano la lettura unitaria della linea di costa interrompendone la continuità visiva. (Archivio Città d'Acqua)

Perchè dunque non cogliere l'occasione di questa revisione della legge per affermare che i Piani Regolatori Portuali devono essere redatti da équipe multidisciplinari, coordinate da un ingegnere o da un architetto con la funzione di capogruppo responsabile, alle quali devono necessariamente partecipare almeno:

- un ingegnere esperto in ingegneria idraulico-marittima
- un esperto in logistica e trasporti marittimi
- un urbanista esperto in pianificazione urbana e territoriale
- un architetto paesaggista
- un geologo, ecc.

e che questa équipe deve anche dotarsi, quando necessario, di competenze relative alla protezione delle coste, ai problemi di inquinamento e di impatto ambientale, alla biologia marina, al diritto amministrativo e marittimo, ecc. ecc.?
Non basta, bisogna evitare che l'équipe venga messa insieme dalla Amministrazione sommando diversi mandati professionali; questo modo di procedere, purtroppo diffuso nella cultura clientelare della Pubblica Amministrazione italiana, porta immancabilmente alla paralisi per le ovvie difficoltà di coordinamento e di amalgama fra diversi esperti. Occorre invece che queste équipe si formino per cooptazione ad opera di un leader che deve essere riconosciuto come tale dal gruppo e dall'Amministrazione. Il tutto, ovviamente, avendo come interfaccia il Segretario Generale nel ruolo di Responsabile Unico del Procedimento.
È altamente raccomandabile, inoltre, la costituzione di un Ufficio del Piano al cui tavolo far sedere sia i progettisti incaricati che i funzionari dell'Autorità Portuale; la costituzione dell'Ufficio del Piano presso l'Autorità procedente in occasione della redazione del Piano Regolatore Portuale offre l'indubbio vantaggio di assicurare continuità nella delicata successiva azione di gestione del Piano, creando esperti interni all'Amministrazione che – avendo partecipato alla formazione del Piano – sapranno poi interpretarlo e gestirlo con sicurezza e competenza.
Per risolvere il problema delle intese con altre Amministrazioni, potrebbe risultare utile introdurre l'obbligo di attivare Conferenze dei Servizi in occasione degli *step* principali nella formazione del Piano, come la definizione del Quadro Conoscitivo, l'approvazione degli Studi Preliminari, la proposta della bozza di Piano, eccetera, e far coincidere con questi adempimenti anche taluni passaggi della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, in modo da far avanzare in parallelo tutto il processo di formazione e di approvazione del Piano.

Anche il "passaggio" per ottenere il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici potrebbe essere spalmato lungo tutto il percorso di formazione del Piano - ad esempio attraverso il rilascio di pareri preventivi o attraverso audizioni dei responsabili delle Autorità Portuali e dei professionisti da questa incaricati - per evitare che quel parere arrivi solo alla fine e cada come una mannaia su un prodotto già rifinito e concordato fra tanti e diversi soggetti pubblici.
Non si tratta dunque di creare nuove leggi, quanto piuttosto di indirizzare, disegnare e regolamentare, sulla base delle leggi esistenti, i percorsi più adatti alla formazione di Piani Regolatori Portuali solidi, condivisi, capaci di dare un reale impulso ai traffici marittimi[2].
Altro tema, molto più delicato e complesso, riguarda la regolamentazione della concorrenza e la promozione di sinergie fra Porti di una medesima macroarea, e dunque l'annoso problema di esprimere un Piano Nazionale dei Porti; è un tema che si ripresenta puntualmente ogni volta che si mette mano con professionalità a un qualsivoglia Piano Regolatore Portuale, ma che

[2] Tutti sanno che un'operazione simile di semplificazione delle procedure, anche se meno complessa, fu felicemente avviata dal Ministero dei Lavori Pubblici, dei Trasporti e della Navigazione (oggi delle Infrastrutture e dei Trasporti) di concerto con altri Ministeri (Finanze, Ambiente) per disciplinare il procedimento di concessione di beni del demanio marittimo allo scopo di realizzarvi porti turistici; si era nel 1997 ed è giusto riconoscere che – nonostante le cose si siano poi complicate a causa della devoluzione di molti poteri alle Regioni, e da queste ai Comuni – il Decreto cosiddetto Burlando (n. 509/1997) che concluse quel percorso ebbe negli anni successivi esiti decisamente positivi.

eccede l'economia di questa nota, (coinvolge la complessa materia della cosiddetta "devoluzione") e che dunque rinviamo ad altra occasione.

Tutto ciò premesso, e delineato sinteticamente il quadro di riferimento entro il quale si predispongono oggi i Piani Regolatori Portuali, è possibile tornare sulla "filosofia" del Piano e dell'*impasse* nella quale si trova oggi la cultura della pianificazione portuale.
La questione centrale e prioritaria è quella di identificare ed approfondire le strategie del progetto, partendo dalle esigenze e dai punti di vista dei soggetti portatori di interessi con rilevanza pubblica, per arrivare – anche attraverso processi partecipativi e concertativi - a una sintesi tra previsioni (sviluppo dei traffici), necessità (operative), volontà (politiche) e desideri (collettivi) che fissi gli obiettivi reali che si intendono perseguire.

Figura 4. Il progetto del porto e del lungomare di Barcellona sono parte integrante del programma di riqualificazione urbana curato da Oriol Bohigas a partire dagli anni '80. Emerge dall'immagine la chiarezza d'impostazione dell'impianto e l'armonia con cui la struttura portuale si confronta con il tessuto urbano. Si noti ad esempio come la separazione tra flussi veicolari e pedonali garantisce la continuità degli spazi pubblici. L'affaccio della città sul mare avviene tramite luoghi misurati e molto curati dal punto di vista del disegno urbano. La grande "banchina" alberata rappresenta infatti un'eccezionale piazza sull'acqua, luogo di relazione oltre che raccordo tra città e porto. (immagine di David Iliff, wikipedia.com)

La tendenza - ormai diffusa a tutte le scale dell'urbanistica nazionale - del "Piano strategico", cioè costruito più sulle vocazioni e gli indirizzi anziché sulle regole, e inserito in logiche e dinamiche territoriali di ampio respiro e di grande flessibilità, impone anche al PRP di affrontare quegli aspetti fino ad oggi considerati secondari rispetto all'efficienza tecnica e logistica del porto e al suo legame con le infrastrutture di servizio ai trasporti e alla mobilità.
Nelle strategie di Piano devono irrompere temi quali l'interpretazione del contesto e le relazioni con il territorio, l'analisi dei caratteri del paesaggio, l'ascolto delle trame esplicite e di quelle nascoste del Porto con tutto ciò che ha intorno e alle spalle, con il fine - dichiarato dalla stessa normativa vigente - di individuare l'interazione con le attività urbane e di collegare le aree portuali al tessuto della città.
L'efficacia della permeabilità e della compatibilità dei flussi fra i due ambiti dipende fortemente da alcune questioni che da sempre condizionano l'*iter* del progetto, della approvazione e della gestione dei Piani Regolatori Portuali, come ad esempio i problemi dei controlli doganali (fortunatamente alleggeriti dopo *Schengen*, ma tutt'ora presenti), della *security* (in specie per le crociere), del *tiketing* (in specie per i traghetti) e via di seguito, che si pongono ogni qualvolta entra in gioco la necessità di mediare fra esigenze contrapposte.
A questi temi fondativi della progettazione si aggiungono, aumentandone la complessità, la discrasia fra piano rigido e piano flessibile e la lentezza delle procedure burocratiche di formazione ed approvazione dei piani e delle loro varianti a confronto con la rapidità con cui cambiano i mercati e con cui, di conseguenza, devono adeguarsi i porti.

Come può dunque un Piano, fatalmente orientato sopratutto a delimitare ed isolare ambiti ed aree funzionali, fornire elementi per misurare e dimensionare gli invasi degli spazi pubblici, per definire e verificare la qualità del disegno urbano, oltre che migliorare e amplificare le connessioni urbane?
La risposta affonda nel contradditorio rapporto da sempre esistente fra piano e progetto; per restare a livello del Piano, per non farlo sconfinare nel progetto, le citate Linee Guida suggeriscono di interpretare il legame teoricamente complesso fra porto e città limitandosi ad individuare un "Sottoambito di interazione città-porto" senza suggerire alcuno strumento di approfondimento di un tema che invece presenta aspetti quasi più architettonici che urbanistici.
Il Piano Regolatore Portuale, così come diffusamente viene concepito oggi, non dispone degli strumenti necessari per fornire indicazioni pregnanti sul disegno urbano e sulla sua qualità. La stessa Valutazione Ambientale Strategica, che accompagna il piano durante tutto l'iter della formazione e della approvazione, non può esprimere giudizi di merito sulla qualità architettonica e urbana degli interventi previsti, anche perché non dispone di un progetto con cui confrontarsi.

Figura 5. La trasformazione del porto di Valencia per accogliervi la Coppa America, con l'apertura del sopraflutti e la costruzione di un avamporto a protezione del rinnovato bacino interno a servizio della nautica, ha avviato un processo generale di riorganizzazione e di ridistribuzione delle funzioni portuali, compresa la ridefinizione del *waterfront* e un nuovo "uso" del mare da parte della città. (Archivio Città d'Acqua)

La continuità spaziale tra ambiti portuali ed urbani, la caratterizzazione fisica degli elementi che definiscono l'ambito portuale e la loro "resa" formale ed architettonica, sono temi che devono essere approfonditi nelle fasi di redazione di uno strumento che non sia esclusivamente "urbanistico" e diventare principi ispiratori di un "progetto" di cui si possa valutare l'impatto e che sia modello di riferimento per la progressiva attuazione del Piano.
La prassi progettuale sbilanciata verso il funzionalismo e l'efficienza logistica deve confrontarsi con questa nuova dimensione della pianificazione che fa del disegno urbano e della progettazione architettonica elementi importanti e momenti fondativi della struttura del Piano e della forma del Porto.
Il Piano Regolatore Portuale deve in conclusione farsi carico, oltre che dei problemi sicuramente prioritari dell'efficienza del porto, anche degli essenziali aspetti formali e compositivi prossimi a quelli di un progetto architettonico, o se si preferisce di *urban design*; deve avviare il confronto e la riflessione su temi e problemi quali la riconfigurazione anche formale del *waterfront* e la connessione con la città; deve porre le basi per la ricerca della qualità degli interventi e – a scala maggiore – per la verifica della qualità del paesaggio.