

Matteo di Venosa

# Indirizzi di metodo per la redazione dei piani portuali italiani

La legge 84/94 se, da un lato, ha inaugurato un nuovo corso culturale in cui il Piano Regolatore del Porto tende a coordinarsi maggiormente con gli altri strumenti urbanistici, dall'altro non ha fornito alcuna indicazione circa gli indirizzi e le metodologie da seguire per la formazione del nuovo Piano Portuale. Tale carenza ha rappresentato un forte ostacolo all'avvio del nuovo corso legislativo.

Le note che seguono, necessariamente sintetiche e provvisorie, cercano di individuare un possibile percorso concettuale e di primo orientamento per la redazione del Piano Portuale tenendo conto dei differenti punti di vista degli Enti locali, delle Autorità portuali, delle Amministrazioni centrali.

I criteri qui proposti sviluppano, in particolare, le ricerche prodotte dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in occasione delle "Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori portuali".

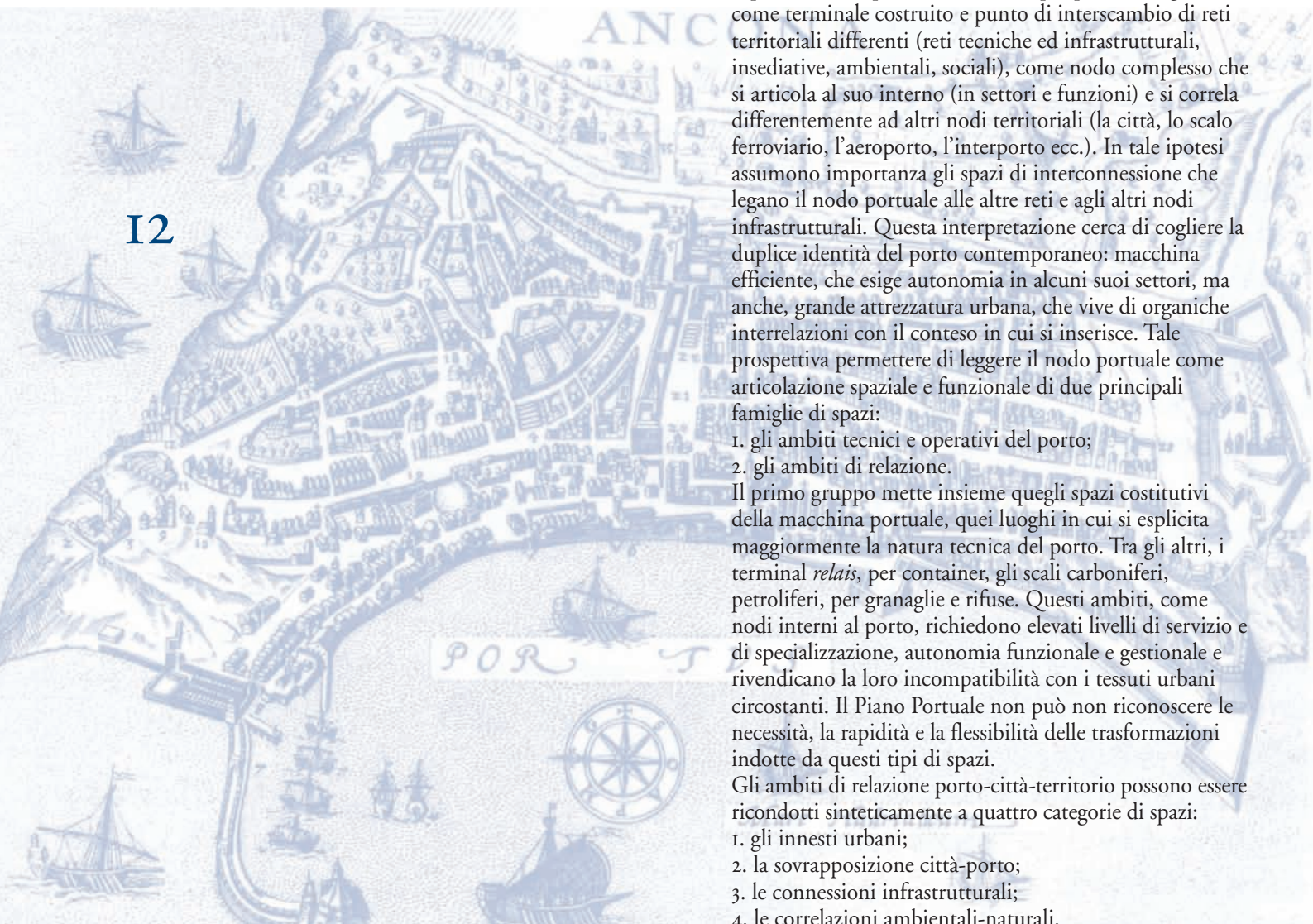
Il porto contemporaneo tende sempre più a configurarsi come terminale costruito e punto di interscambio di reti territoriali differenti (reti tecniche ed infrastrutturali, insediative, ambientali, sociali), come nodo complesso che si articola al suo interno (in settori e funzioni) e si correla diversamente ad altri nodi territoriali (la città, lo scalo ferroviario, l'aeroporto, l'interporto ecc.). In tale ipotesi assumono importanza gli spazi di interconnessione che legano il nodo portuale alle altre reti e agli altri nodi infrastrutturali. Questa interpretazione cerca di cogliere la duplice identità del porto contemporaneo: macchina efficiente, che esige autonomia in alcuni suoi settori, ma anche, grande attrezzatura urbana, che vive di organiche interrelazioni con il contesto in cui si inserisce. Tale prospettiva permette di leggere il nodo portuale come articolazione spaziale e funzionale di due principali famiglie di spazi:

1. gli ambiti tecnici e operativi del porto;
2. gli ambiti di relazione.

Il primo gruppo mette insieme quegli spazi costitutivi della macchina portuale, quei luoghi in cui si esplicita maggiormente la natura tecnica del porto. Tra gli altri, i terminal *relais*, per container, gli scali carboniferi, petroliferi, per granaglie e rifuse. Questi ambiti, come nodi interni al porto, richiedono elevati livelli di servizio e di specializzazione, autonomia funzionale e gestionale e rivendicano la loro incompatibilità con i tessuti urbani circostanti. Il Piano Portuale non può non riconoscere le necessità, la rapidità e la flessibilità delle trasformazioni indotte da questi tipi di spazi.

Gli ambiti di relazione porto-città-territorio possono essere ricondotti sinteticamente a quattro categorie di spazi:

1. gli innesti urbani;
2. la sovrapposizione città-porto;
3. le connessioni infrastrutturali;
4. le correlazioni ambientali-naturali.



**Methodological Policy in Port Planning in Italy**  
Matteo di Venosa

Law number 84/94 opened a new cultural approach in which Port Master Plans tend to greater coordination with other urban planning instruments. However, it failed to provide indications for procedures to follow when drawing up a new master plan. This oversight has represented a major obstacle to the legislation's implementation.

The following notes, necessarily concise and provisional, attempt to identify a possible conceptual approach and orientation for laying out a port master plan, taking into account the various interests of local agencies, the Port Authority, and the central government.

The criteria proposed here take the research conducted by the Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici [Public Works Council] (for their publication "Guidelines for Preparing Port Master Plans") a step further.

Today's port is not only a terminal and point of exchange between various regional networks (be they technical, environmental, social or related to infrastructures and land use). It is also a complex node composed of sectors and functions that correlates with other regional nodes (cities, train stations, airports, freight distribution centers, and so forth). The spaces connecting the port to the other networks and infrastructures assume importance. This interpretation seeks to unite the twofold identity of today's port structure. Thus the port is seen not only as an efficient machine demanding autonomy; in some sectors, it is also an immense urban facility thriving on organic interrelations within its particular physical context. This allows us to read the port as a spatial and functional articulation of two typologies of space relating to:

1. the port's technical and operational scope, and  
2. the port's relational functions. The first group includes those spaces serving port activities and providing port services. These include terminals for containers, and yards for short-term storage of coal, petroleum, grain, and refuse. These sectors, as nodes within the port structure require highly specialized handling as

well as a functional and administrative autonomy that often proves incompatible with the surrounding urban fabric.

A port master plan must recognize the needs, efficiency and flexibility, in adapting to the ever-changing requirements in the use of these spaces.

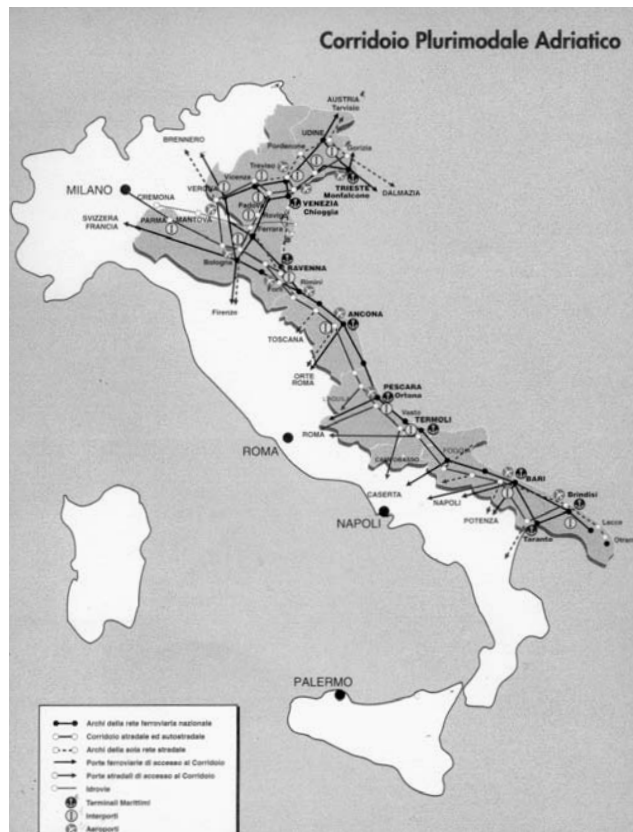
The relationship between the port, the city, and the region may be classified in four categories:

1. urban linkages;
2. the overlap between the city and the port;
3. connections between infrastructure;
4. the rapport with the natural environment.

Urban linkages mediate between the port and the historic city. For their structural characteristics and their expanse, they function as seams between the city's historic fabric and those sectors of the port (tourism, passenger transport, and fishing) associated with urban life. From a spatial point of view, the linkages tend to be shaped as intersections and orthogonal lines connected to the port's configuration.

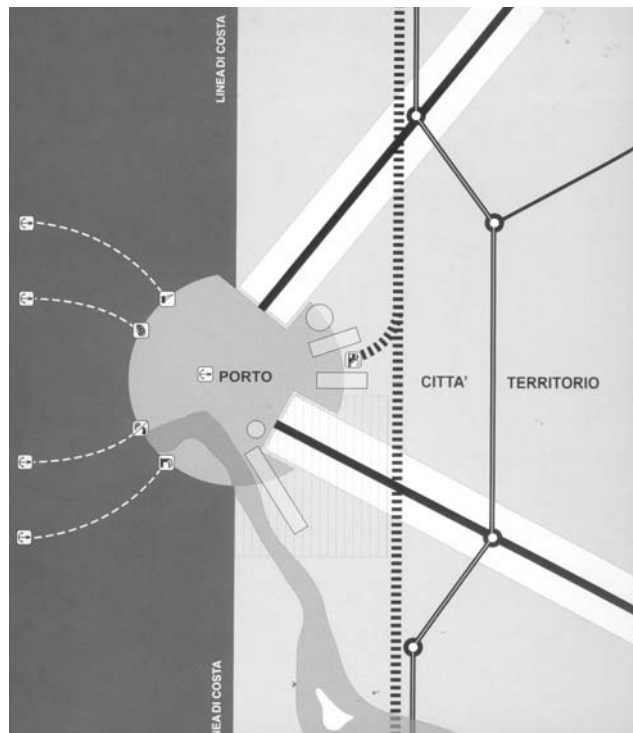
The successful design of a port rests in its potential to borrow elements from the urban structure (plazas, boulevards, parks, etc.) and carry them over into the space of the port area. Spaces that overlap the city with the port are represented in those sectors, generally falling within the port's confines and along its edges, that concurrently serve port activity and provide urban services. Such overlap implies junctures in which relational systems, originating out of the opposition between city and sea, can be vertically integrated or connected. The exchanges that can occur within these spheres are many. Here, the flux typical of maritime activity and its terminals (passenger, airport, train and subway, and urban transport) can coexist with urban activities (management, culture, recreation, and business).

The spaces where infrastructure connect represent corridors associated with mobility (train, highway, road, etc.) that, anchored to the large axes of extra-local connections, penetrate the port area in order to assure its connection with other nodes of infrastructure. Within the infrastructure corridors, a plurality of interaction develops with local residential, manufacturing, and environmental systems.



Corridoio plurimodale adriatico  
Adriatic multimodal corridor

Gli ambiti della pianificazione portuale: schema di organizzazione  
Port planning field: organizational diagram





## I4

Gli innesti urbani sono aree di tramite tra il porto e la città storica consolidata che, per le caratteristiche strutturali e per le dimensioni spaziali, rappresentano contenute ricuciture tra i tessuti storicizzati della città e quei settori portuali (turistico, passeggeri, peschereccio) che conservano ancora una forte connotazione urbana. Dal punto di vista spaziale, gli innesti, tendono a configurarsi come luoghi d'intersezione e linee ortogonali all'arco portuale, le cui potenzialità progettuali risiedono nella possibilità di condurre alcuni elementi della struttura urbana (piazze, corsi cittadini, parchi ecc.) ad avanzare, ad affacciarsi, ed eventualmente a conquistare lo spazio del porto.

Gli spazi-sovrapposizione città-porto sono rappresentati da quegli ambiti, molto spesso collocati nello spazio recintato del porto o nella sua zona di frontiera, che si rendono contemporaneamente disponibili ad una doppia funzionalità: di servizio alle attività portuali e di concentrazione di funzioni prettamente urbane.

Per spazi-sovrapposizione dovranno intendersi quei punti nodali in cui i sistemi di relazione originati dai territori contrapposti della città e del mare, possono verticalmente integrarsi ed interconnettersi.

I contenuti degli scambi che possono compiersi all'interno di questi ambiti sono molteplici: i flussi e i

The Master Plan must assume the problematic centrality of its position, on the one hand, guaranteeing the port's technical efficiency and, on the other, planning the exchanges and interactions with the areas it crosses.

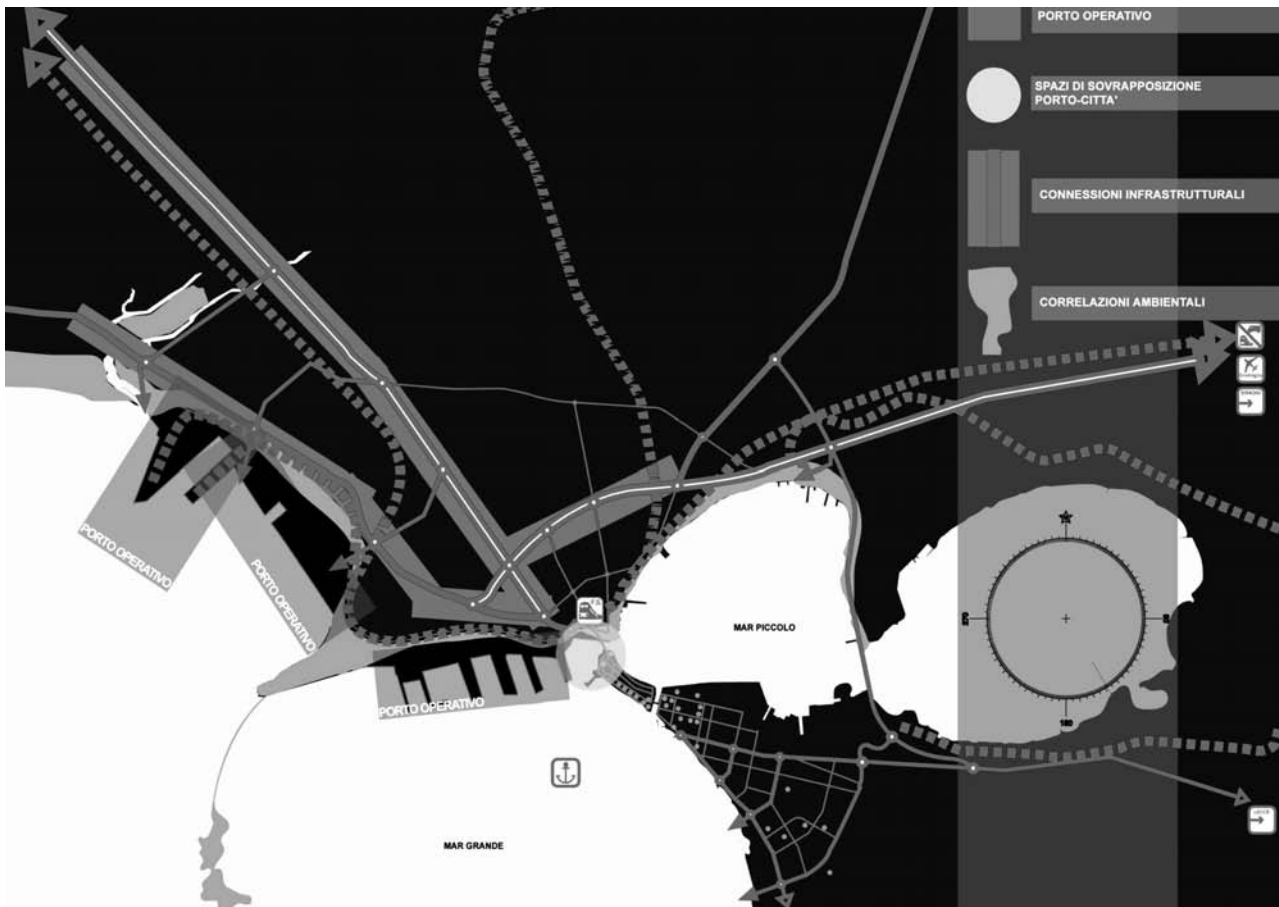
The nature-environment correlation lies at the heart of the port plan's description and project; it determines the rapport that each port terminus establishes with its site, with its natural identity. The port, lying on the edge between land and sea, acts as an intermediary between water, land, and the area. The interweaving of these elements with the port spaces and activities can allow the structural continuity between the various natural conditions to flourish.

#### LEVELS OF PORT PLANNING

The Port Master Plan must identify the technical-operational capacities of the port and its areas of relations, then define development strategies and targeted projects for these.

An hypothesis for development along these lines has been outlined in an article by R. Pavia *Urban Planning in Italian Port Areas. Problems and Perspectives* and consists in articulating the planning process on two levels:

1. structural
  2. applied
- The Port Master Plan operates on the structural level. The definition of structural refers to a number of regional-based urban legislation. These assume that the Plan's structural level acts as a strategy for development, a framework for coherent interventions of priority, and a reference for defining technical regulations and criteria for evaluating (economic, environmental, etc.) projects and programs during the plan's implementation. The structural plan, as already noted, encompasses:
1. the technical and operational areas of the port, and
  2. its relational areas.
  3. The technical-operative port contains those areas bound to primary port functions, assuring their identity and autonomy.



terminali dei servizi dei settori marittimo passeggeri, aeroportuali, ferroviari e metropolitani, quelli inerenti il trasporto pubblico urbano, possono convivere con le attività urbane di tipo direzionale, culturale, ricreativo e rappresentativo.

Gli spazi della connessione infrastrutturale rappresentano i corridoi associati alla mobilità (ferroviaria, autostradale, stradale ecc.) che, ancorati ai grandi assi di collegamento extra-locale, penetrano nello spazio del porto per garantire le sue connessioni con gli altri nodi infrastrutturali. All'interno dei corridoi infrastrutturali si sviluppano una pluralità di interazioni con i sistemi insediativi, produttivi e ambientali locali. Per il Piano assumere la centralità problematica di tali spazi significa, da un lato, garantirne l'efficienza tecnica, dall'altro, progettarne gli scambi e le interazioni con i territori attraversati.

Le correlazioni ambientali-naturali pongono al centro della descrizione e del progetto di Piano le forme dei rapporti che ogni scalo portuale stabilisce con il suo sito, con la sua identità naturale. Il porto, collocato sulla frontiera tra terra e mare, condensa l'esperienza del tramite fra gli elementi dell'acqua, della terra e dell'area. L'interconnessione di questi elementi con gli spazi e le attività portuali offre la possibilità di far affiorare

puntualmente la continuità strutturale tra i differenti fatti naturali.

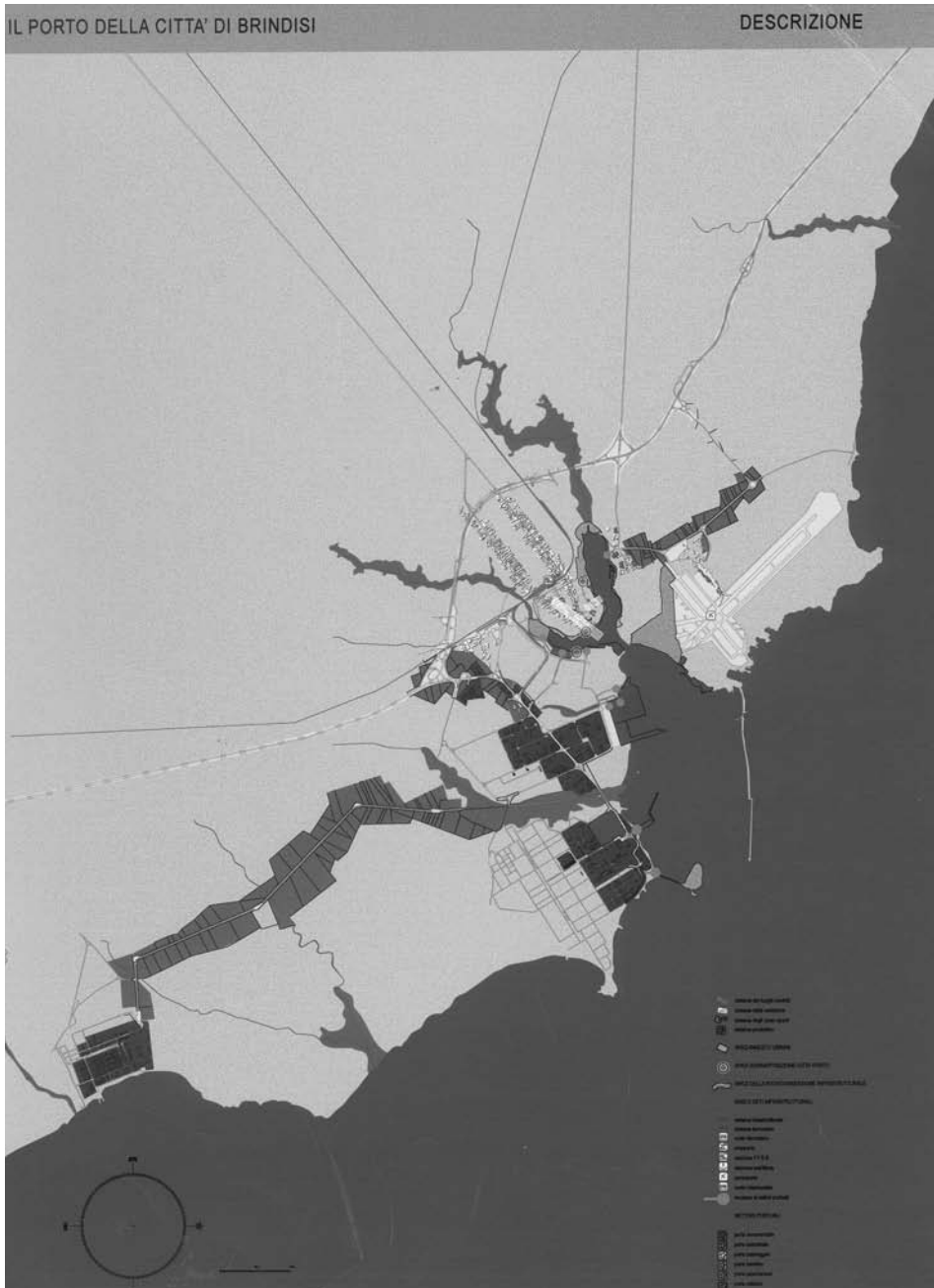
#### I LIVELLI DELLA PIANIFICAZIONE PORTUALE

Il Piano Regolatore Portuale deve identificare il porto tecnico-operativo e le aree di relazione e definire per essi strategie di sviluppo e progetti mirati. L'ipotesi sulla quale lavorare è delineata nell'articolo di Rosario Pavia *La pianificazione delle aree portuali italiane. Problemi e prospettive* e consiste nell'articolare il processo di pianificazione portuale in un duplice livello:

1. strutturale;
2. attuativo.

Al livello strutturale opera il Piano Regolatore Portuale (PRP). La definizione di strutturale fa riferimento a numerose leggi urbanistiche regionali che configurano il livello strutturale del Piano come documento strategico di sviluppo, quadro di coerenza degli interventi prioritari e griglia di riferimento per la definizione delle normative tecniche e dei criteri per le valutazioni (economiche, ambientali ecc.) dei progetti e dei programmi della fase attuativa.

Il Piano portuale strutturale, come già rilevato, riconosce al suo interno:



The structural master plan serves to identify for these areas the plan and use, the technical, social, environmental criteria, and the flexibility required for port functioning. In this regard, the structural Master Plan anticipates the implementation of the Piano Operativo Triennale [Triennial Operative Plan].

The relational spheres identify the different categories of spaces that occur in the port's connections with urban life, in the city-port overlap, and connections between infrastructure, in the port's correlation with the natural environment. The Plan proceeds to delimit these and to identify criteria of morphology, procedure, evaluation, and flexibility that will orient later phases in the plan's implementation. The sector of port-city overlap, in particular, foresees concerted Integrated Programs between public and private sectors (Program Agreement, Società di Trasformazione Urbana [Urban Transformation Corporation], Project Financing, etc.).

The applied level depends on the Piano Operativo Triennale [Triennial Operative Plan], responsible for the plan's implementation, through the fine-tuning of the regulations and criteria defined at the structural level.

More specifically, the Triennial Operative Plan serves to:

1. specify functions within the field of variability previously defined in the Master Plan;
2. introduce variations in the port's plan that do not affect its structure;
3. identify the interventions to be put into effect, place them within a time-frame consistent with the structural level.

The articulation of a Port Master Plan as proposed here is a working hypothesis.

Its appropriateness must be measured with respect to the specific requirements of the context (physical, social, and political-economic) and to local and regional regulations governing the area under consideration.

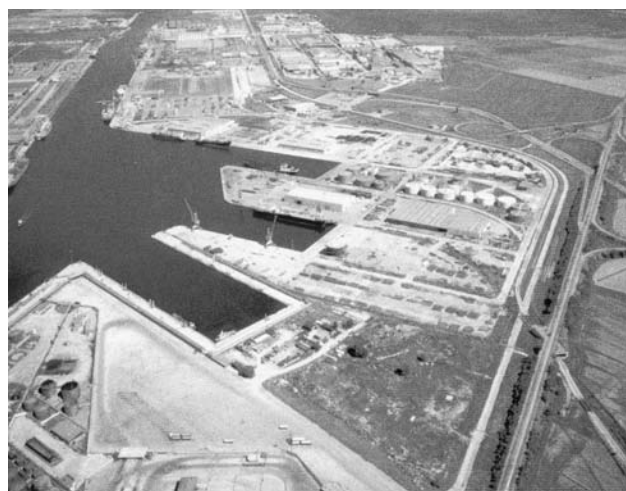
1. gli ambiti tecnici e operativi del porto;
2. gli ambiti di relazione.

Il porto tecnico-operativo contiene le aree legate alle funzioni portuali primarie a cui riconoscere identità e autonomia. Per queste aree il PRP strutturale individua l'assetto planimetrico, le destinazioni funzionali, e i criteri tecnici, economici, sociali, ambientali e di flessibilità cui devono rispondere gli interventi attuativi. In questa prospettiva, e soltanto per questo ambito, il PRP strutturale diviene direttamente esecutivo anticipando la fase attuativa del Piano Operativo Triennale (POT).

Gli ambiti di relazione identificano le differenti categorie di spazi degli innesti urbani, delle sovrapposizioni città-porto, delle connessioni infrastrutturali e delle correlazioni ambientali-naturali. Il Piano procede alla loro perimetrazione e alla individuazione dei criteri morfologici, procedurali, di valutazione e di flessibilità che orienteranno le successive fasi di attuazione degli interventi. In particolare, per l'ambito di sovrapposizione porto/città si possono prevedere dei Programmi Integrati concertati tra pubblico/privato (Accordo di Programma, Società di Trasformazione Urbana, Project Financing ecc.). Al livello attuativo opera il POT (Piano Operativo Triennale) cui compete l'implementazione degli interventi, attraverso normative e criteri maggiormente dettagliati rispetto a quelli definiti nel livello strutturale. In particolare al POT compete di:

1. specificare funzioni all'interno del campo di variabilità già definito dal PRP;
2. introdurre variazioni nell'assetto planimetrico del porto che non ne incidano la struttura;
3. individuare gli interventi da attuare nell'arco temporale di sua validità in coerenza con il livello strutturale.

L'articolazione del Piano Portuale qui proposta deve essere considerata un'ipotesi di lavoro la cui efficacia va necessariamente misurata rispetto alla specificità del contesto (fisico, sociale e politico-economico) preso in esame e alle normative, locali e regionali, di riferimento.



I7