

Venezia: il programma “Porti e Stazioni”

Il tema della riqualificazione delle aree portuali è complesso e rilevante, proprio in ragione della sua complessità può essere affrontato da più punti di vista; tenendo presente l'esperienza del Comune di Venezia svolta all'interno del settore urbanistica, l'accento è posto sulle relazioni tra “le pianificazioni” urbana e portuale.

La legge 84/94 affronta e “impone” il superamento di questa spesso difficile convivenza. Con il riordino della legislazione in materia portuale, anche se dopo 14 anni il paesaggio non è esaltante e solo poche città hanno compiuto interamente l'iter di redazione e approvazione del Piano Regolatore portuale, questo non è più solo un programma di opere, ma i suoi contenuti sono funzionali, economici, gestionali, urbanistici, ambientali; è adottato d'intesa con il Comune, e, in virtù delle ricadute che le scelte generano e degli obiettivi da cui sono generate, il punto di equilibrio tra i diversi interessi, “l'utilità pubblica” e lo sviluppo portuale, non è facile da raggiungere. Nel caso di Venezia, per citare uno tra gli esempi possibili, basta pensare al dibattito e agli schieramenti, comprendenti i livelli istituzionali ma anche comitati cittadini, creatisi intorno agli effetti del passaggio delle grandi navi attraverso il bacino di S. Marco e il canale della Giudecca.

Molto importanti sono però gli ambiti in cui i due soggetti, Comune e Porto, hanno interessi coincidenti: lo sviluppo e la diversificazione delle attività portuali necessitano di interconnessioni con il territorio esterno alle aree del suo demanio rappresentando una fonte di risorse con effetti su larga scala. A Venezia si trovano esempi di tale coincidenza in situazioni diverse con raggi di ricaduta a livello locale, ma anche ben più vasto: tra tutti basta pensare ai casi delle aree di Porto Marghera e della Marittima.

Su quest'ultima in particolare, su cui si sviluppa la riflessione di seguito presentata, è stato sviluppato il programma “Porti e Stazioni” promosso dal Ministero delle Infrastrutture che, se pure

Venice: the “Ports and Stations” Program

The theme of the regeneration of port areas is a complex and important one, and because of its complexity there was more than one way to approach it: taking into consideration the experience of the City of Venice in city planning, the accent was placed on the relationship between urban and port planning.

Law 84/94 deals with and “mandates” the resolution of this often difficult coexistence. Since the legislation on ports was reordered, though after 14 years the situation does not look that great and very few cities have completed the process of drafting and approving their port Master Plan, the plan is no longer considered a mere schedule of works: its contents have come to include function, economics, management, city planning, the environment; it must be adopted in agreement with the City, and because of the consequences that these decisions generate and the objectives that generate them, it is not easy to achieve a balance between the various interests, “public utility” and port development. In the case of Venice, to mention just one possible example, it is sufficient to mention the debate and the opposite camps, even at the institutional level and in citizen committees, that arose on the issue of the effects of the transit of large ships through the Bacino di San Marco and the Giudecca Canal.

But the fields in which the two subjects, the City and the Port, have converging interests are very important: the development and diversification of port activities need interconnections with the territory beyond the areas of its domain because they represent a resource with economic

fall-out on a vast scale. In Venice there are examples of this convergence in various situations where the economic fall-out may be felt at the local level, and even farther: for example in the case of the areas of Porto Marghera and the Marittima. For the latter in particular, which will be addressed in the considerations that follow, the Ministry of Infrastructures developed and promoted the “Ports and Stations” program; though it was applied to a limited area, it provided an opportunity to test the advantages and problems inherent to a joint decision-making process.

From the point of view of the relationship with the city and its implications on urban planning, a number of considerations concerning port activities and the areas in which they are located may be summarized:

→ The activities represent a resource, they produce employment, they can contain elements of innovation: the lagoon port handles diversified traffic, and within the basin of the Adriatic, may be classified at a level of excellence in several categories of transportation and traffic.

→ The position of the areas, often located centrally within the city, caused a decline in the surrounding urban zones; the same areas constitute a reserve of valuable spaces when certain activities are abandoned. From this point of view they may be assimilated to other sites left free after the demise of previous activities: they represent both a problem and a resource.

→ In the case of Venice, the activity of the passenger port contributes to increasing tourist traffic, with the benefits and the



L'area della Stazione marittima
The Maritime Station area

Ambiti di intervento

Areas of Interventions

- 1 Stazione Darsena
- 2 People Mover
- 3 Area Ex-Italgas
- 4 Santa Marta, San Basilio
- 5 Marittima



applicato ad un'area circoscritta, ha costituito l'occasione per testare vantaggi e difficoltà di un percorso decisionale condotto congiuntamente.

Dal punto di vista del rapporto con la città e sulle implicazioni nei confronti della pianificazione urbanistica, al riguardo delle attività portuali e delle aree in cui queste hanno sede si possono sintetizzare alcune considerazioni:

– Le attività rappresentano una risorsa, producono occupazione, possono contenere elementi di innovazione: lo scalo lagunare è caratterizzato da traffici differenziati e si colloca, all'interno del bacino adriatico, a livelli di eccellenza in più categorie di trasporti e traffici.

– La posizione, spesso centrale rispetto alla città, delle aree ha avuto ricadute di degrado nelle zone urbane circostanti; le stesse aree costituiscono, in seguito all'abbandono di alcune attività, una riserva di spazi pregiati. Sono da questo punto di vista assimilabili ad altri siti liberati in seguito alla cessazione di precedenti attività: rappresentano un problema e una risorsa,

– Nel caso di Venezia l'attività del porto passeggeri concorre ad alimentare il traffico turistico, con i benefici e i grossi problemi che ciò comporta, ma più in generale il porto genera attività alternative al turismo oramai onnivoro,

– Il Piano di Assetto del Territorio, richiesto dalla Legge Urbanistica Regionale, in via di definizione da parte dell'Amministrazione comunale, riconosce la centralità dell'attività portuale a scale diverse, dagli interventi puntuali all'area vasta, demandando alla concertazione e alle intese le scelte comuni,

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha riconosciuto, con la definizione del Programma Innovativo in Ambito Urbano "Porti e Stazioni", la necessità di intervenire nelle aree di frontiera tra città, porto e stazione ferroviaria nella convinzione che la qualità urbana possa essere accresciuta attraverso interventi in tali aree che si presentano spesso degradate e sottoutilizzate se non abbandonate.

Il Comune di Venezia ha, come già in passato, colto l'occasione presentata con l'emanazione del bando ministeriale proponendo un programma di interventi localizzati lungo una fascia che partendo dalle aree della banchina della stazione ferroviaria di Santa Lucia arriva fino al canale della Giudecca in area portuale.

Tra le aree, quella della Marittima, è stata oggetto del Piano Particolareggiato il cui iter consente di formulare qualche osservazione sui temi prima richiamati. Già alla fine del 2003 l'Amministrazione comunale aveva approvato il "Piano guida per la valutazione degli aspetti trasportistici e urbanistici di un nuovo sistema di accessibilità al centro storico di Venezia"; tra gli interventi previsti per la riorganizzazione delle aree costituenti il terminal è inserita la realizzazione alla Marittima di una autorimessa della capacità di circa 2000 posti auto che avrebbero consentito un'offerta supplementare per i residenti e una ulteriore disponibilità funzionale alle attività del Porto. L'area individuata, all'interno del perimetro portuale, si era liberata l'anno precedente in seguito alla restituzione all'Autorità Portuale da parte delle Ferrovie del deposito locomotive, non più utilizzato, con la conseguente rimozione del fascio di binari.

Va sottolineato che il superamento del problema dell'accessibilità,



tà, attualmente garantita esclusivamente dal ponte translagunare che concentra, ad eccezione degli arrivi via ferrovia, tutti i mezzi pubblici e privati nelle aree di Piazzale Roma e Tronchetto costituenti la testa di ponte sul lato della città antica, è fondamentale per la riorganizzazione di tali aree in particolare e dei flussi pedonali nell'intera città. Da questo punto di vista, la realizzazione dell'autorimessa alla Marittima riveste per la città una grande importanza quale tassello di un disegno di riassetto generale e rappresenta per l'Autorità portuale una opportunità a supporto dell'attività passeggeri in espansione. Il reciproco interesse viene riconosciuto con la sottoscrizione da parte di Comune e Autorità Portuale di Venezia del "Protocollo d'intesa per la progettazione e la realizzazione di un parcheggio multipiano in area Marittima". È il 2003, ma bisognerà arrivare al 2008 per sottoscrivere l'Accordo di Programma per l'approvazione del Piano Particolareggiato necessario alla realizzazione dell'intervento. A Venezia 5 anni passano in un lampo, ma a me sembrano comunque un tempo lunghissimo tanto da chiedermi se quello scelto sia un esempio da citare; dal momento che siamo arrivati al *happy end* mi sembra che ne valga la pena perché gli intoppi incontrati sono "normali" nei rapporti tra poteri pubblici diversi e si ritroveranno in più occasioni.

Per capire i motivi della lentezza, senza entrare nel dettaglio dell'iter procedurale che ha coinvolto, oltre a Comune e Autorità Portuale di Venezia, anche la Regione del Veneto, la Soprintendenza e l'Agenzia del Demanio, elenco di seguito i passaggi che hanno segnato, nel bene e nel male, il rapporto, problematico, tra Città e Porto.

1. nel febbraio 2004 il Consiglio Comunale approva i contenuti dell'Accordo di Programma avviando così la procedura per la sua sottoscrizione da concludersi attraverso la conferenza di servizi;



Rendering del progetto vincitore del concorso di progettazione "Arrivare a Venezia" relativo all'area ex deposito Locomotive alla Marittima (arch. Mauro Galantino)

Rendering of the winning project at the international competition "Arrivare a Venezia" regarding the former deposit for locomotive at Marittima (arq. Mauro Galantino)

2. la prima riunione della conferenza potrà essere convocata sette mesi dopo. Questo periodo di tempo è stato necessario per ritrovare l'accordo sui contenuti del Piano. Malgrado questo fosse stato redatto sulla base di intese tra i due soggetti, la stesura definitiva è parsa "invadere" il campo decisionale dell'Autorità portuale. Il tema è delicato, mi pare di poter dire, senza pensare di aver fatto una grande scoperta, che esistono, all'interno di uno stesso organismo che in questo caso è l'Autorità Portuale, ma potrebbe essere qualsiasi altro, più "anime" che prevalgono in momenti diversi in relazione alla situazione di contesto e agli spazi di potere lasciati aperti. In quel momento stava per terminare il mandato di una presidenza che aveva voluto l'accordo e che aveva lavorato per l'apertura del porto alla città; in attesa del prossimo "governo" è prevalsa l'anima conservatrice. Comunque, dal momento che l'interesse del Comune era rivolto soprattutto alla realizzazione dell'autorimessa, le prescrizioni sono state contenute nell'area a questa dedicata mentre il resto del piano si limita ad alcune indicazioni;

3. se sette mesi erano tanti, per la seconda riunione ne servivano 22 arrivando così al 2006. Nel frattempo era stato nominato un nuovo presidente ed era stato dato un incarico per la redazione del progetto di fattibilità dell'autorimessa;

4. in soli quattro mesi, attraverso due ulteriori riunioni, il piano viene adeguato al progetto di fattibilità e viene pubblicato, alla fine del 2006, perché possano essere presentate le osservazioni;

5. dalla fine del 2006 al maggio 2008, data in cui viene sottoscritto l'Accordo di Programma, i mesi trascorsi sono imputabili esclusivamente ai passaggi burocratici. Non è consolante.

La soddisfazione di essere arrivati alla fine è stata molto ridimensionata dalla delusione del lungo tempo trascorso, ma la conclusione positiva dell'esperienza fornisce, o meglio conferma, qual-

serious problems this entails, but more in general the port generates alternative activities to tourism, an industry that has become omnivorous.

→ The Plan for the Configuration of the Region currently being defined by the City Administration, and required by the Regional City Planning Law, recognizes the centrality of port activity at various scales, from individual interventions to the wider area, leaving the joint decisions to be handled in processes of negotiation and agreement.

With the delineation of the Innovative Program in the Urban Context "Ports and Stations", the Ministry of Infrastructure and Transportation has recognized the need to intervene in the border areas between the city, the port and the railroad station, in the conviction that urban quality can improve by intervening in these areas which are often deteriorated or underused if not totally abandoned.

The City of Venice has, like in the past, taken advantage of the opportunity presented by the emanation of the tender by the ministry, presenting a program of projects localized along a strip that starts the quayside area of the Santa Lucia railroad station and ends at the Giudecca canal in the area of the port.

Of all these areas, the Marittima was the subject of a Detailed Plan whose approval process prompts a series of observations on the above-mentioned themes. At the end of the year 2003, the City Administration had approved the "Master plan for the assessment of the transportation and city planning issues in a new system of accessibility to the historic center of Venice"; one of the proj-

ects scheduled for the reorganization of the areas that constitute the terminal is the of a parking garage construction in the Marittima for about 2000 cars: it would provide additional parking for residents and more facilities serving the Port activities. The area selected for the site, inside the perimeter of the port, was left free last year when the Railroad returned the train depot, which they no longer used, to the Port Authority, and the tracks were removed.

It must be emphasized that the elimination of the problem of accessibility – which at the moment is guaranteed solely by the bridge across the lagoon that conveys all arrivals by train, and concentrates all public and private vehicles in the areas of Piazzale Roma and the Tronchetto located at the end of the bridge on the side of the ancient city - is fundamental for the reorganization of these areas in particular and of pedestrian circulation throughout the city. From this point of view, the construction of a parking garage at the Marittima is very important to the city as part of the plan for the general reorganization; for the Port Authority it represents an opportunity to support the growing passenger industry. This mutual interest was recognized when the City and the Port Authority of Venice underwrote a "Protocol of agreement for the design and construction of a multistory parking garage in the Marittima area". This was the year 2003, but it was not until 2008 that the Program Agreement was signed to approve the Detailed Plan required for construction. In Venice 5 years go by in a flash, but it seems a long time to me, so long

che “insegnamento”: non si possono fare “salti” in un processo di concertazione, i cambi di amministrazione, qualunque essa sia, hanno conseguenze pesanti sui percorsi decisionali, la presenza di più “manovratori” rischia di confondere uno svolgimento lineare del processo.

Nel frattempo, successivamente all’Accordo di Programma e fino al momento della stesura di queste note, è stato nominato un nuovo presidente dell’Autorità portuale la cui conoscenza dei problemi della città è assicurata essendo stato Sindaco di Venezia nella precedente Amministrazione, è stato sottoscritto, tra Assessorato all’Urbanistica e Università luav di Venezia un accordo, all’interno del programma “porti e stazioni” per definire una proposta di riqualificazione di alcune aree portuali parzialmente aperte ad un uso cittadino: ci sono le premesse per fare un buon lavoro, basterà?

Testo tratto da un intervento tenuto dall’autrice al seminario, organizzato dal Centro Città d’Acqua, in occasione del FORUM PA 2008 di Roma, sul tema della riqualificazione delle aree portuali.

that I wonder if this was a good example to mention; but since there was a happy ending it appears to have been worth it: it is “normal” to come up against obstacles in the relationship between different public powers and this will happen again and again.

To understand the reasons for the delay, without going into the details of the approval process that involved not only the City and the Port Authority, but the Regione Veneto, the Soprintendenza and the Public Domain Agency as well, I will list the phases that, for better or worse, marked the problematic relationship between the City and the Port.

1. In February 2004 the City Council approved the contents of the Program Agreement thus initiating the procedure for its signature, which would be brought to term through the conference of services.

2. The first meeting of the conference was called seven months later. This period of time was necessary to negotiate an agreement on the contents of the Plan. Despite the fact that it was drafted on the basis of agreements between the two subjects, the definitive draft was viewed as “invading” the decision-making sphere of the Port Authority. The theme is a delicate one, but I believe I can say, without revealing a particular secret, that within any one organism which in this case is the Port Authority, but could be any other, there are several “souls” that prevail at different moments depending on the situation, the context and the areas of power that are left open. That particular moment coincided with the end of the mandate for a president who wanted the agreement and had worked to open the port to the city; before the onset of the next “government”, the conservative spirit prevailed. But, given that the interest of the City was focused primarily on the construction of the parking garage, the requirements were limited to that specific area, while the rest of the plan merely contained indications.

3. If seven months seemed like a lot, it would take 22 months before the next meeting was called, in the year 2006. In the meantime a new president had been nominated and a feasibility study for the parking garage had been commissioned.

4. In only four months, which included two more meetings, the plan was adapted to the feasibility study and was published at the end of 2006, so that observations could be presented.

5. From the end of 2006 to May 2008, the date in which the Program Agreement was signed, the months that went by were occupied by bureaucratic procedures. This is no consolation.

The satisfaction of making it to the end was considerably abated by the disappointment for the amount of time that had elapsed, but the positive conclusion of the experience provides, or better yet confirms, a few “lessons”: there can be

no leaps forward in an agreement process; changes of administration, whichever they might be, have serious consequences on decision-making processes; the presence of several “maneuverers” risks confusing the linear development of the process.

In the meantime, following the Program Agreement and up to the moment these notes are being written, a new president of the port Authority has been nominated; his understanding of the problems of the city is certain given that he was the Mayor of Venice in the previous Administration; an agreement was signed between the Councilor for City Planning and luav within the context of the “Ports and Stations” program to define a proposal for the regeneration of several port areas that are partially open to use by citizens: the papers are in order for a good job to be done, will that be enough?

This text is taken from the intervention of the author at the seminar, organized by Cities on Water during the FORUM PA 2008, Rome, on the theme of the regeneration of port areas.