

INTERAZIONE PORTO-CITTÀ: FRA PIANIFICAZIONE PORTUALE E NOVITÀ LEGISLATIVE.

Antonio Scattaglia

Abstract (It): il presente elaborato nasce con l'intento di approfondire la possibilità di integrazione fra città e infrastruttura portuale, analizzando i più recenti interventi normativi a supporto di tali finalità. A questo proposito, un ruolo chiave è svolto dalle aree di interazione porto-città, spazi i cui profili sono previsti e delineati dai Piani Regolatori Portuali. In questo contesto, il Decreto Legge 16 Luglio 2020 n.76, convertito dalla Legge 11 Settembre 2020 n.120, ha adottato notevoli semplificazioni di carattere amministrativo in materia portuale. Fra queste, la previsione di un iter autorizzatorio più agevole per le misure che attuano adeguamenti tecnico-funzionali, nelle aree di interazione porto-città.

Abstract (En): this paper was created with the intention of investigating the possibility of integration between the city and the port infrastructure, analyzing the most recent regulatory interventions in support of these purposes. In this regard, a key role is played by the port-city interaction areas, spaces whose profiles are foreseen and delineated by the Port Regulatory Plans. In this context, the Decree Law 16 July 2020 n.76, converted by Law 11 September 2020 n.120, has adopted significant simplifications of an administrative nature in port matters. Among these, the provision of an easier authorization process for the measures that implement technical-functional adaptations, in the port-city interaction areas.

SOMMARIO: **1.** Sulla città-porto; - **2.** Sulle aree di interazione porto-città; - **3.** Governance ed esperienze europee; - **4.** Piano Regolatore Portuale e novità legislative a supporto dell'interazione fra città e porto; - **5.** Conclusioni.

1. Sulla città-porto.

Le principali esperienze europee insegnano che la crescita delle città-porto si è resa esponenziale, solo quando sono stati attuati interventi volti a favorire la compenetrazione fra infrastruttura portuale e spazio urbano.

Si deve, quindi, affermare che, dall'effettiva integrazione fra città e porto, traggono origine specifiche strategie di sviluppo, quindi nuove dinamiche di *governance* dello spazio urbano.

Dalle occasioni di condivisione che ne scaturiscono prendono vita delle catene di innovazione sociale, che afferiscono indistintamente tanto ai saperi, alla qualità della vita della cittadinanza, quanto alla realizzazione di modelli politici di successo.

La coesistenza di funzioni portuali e funzioni urbane, infatti, esemplifica i perenni conflitti tra città e porto. Questo attrito è definito dalla necessità del porto di disporre di infrastrutture utili al suo sviluppo, e dalle esigenze della città di mitigare gli impatti ambientali derivanti dal porto stesso.

Le interazioni tra città e porto, in quest'ottica, si rivelano molteplici ed eterogenee. Il porto è spesso considerato come "una città nella città", per questo risulta utile definire, studiare e quantificare le interazioni tra città e porto.

Una visione attenta e lungimirante delle aree di interazione porto-città può divenire, infatti, la chiave per lo sviluppo di un porto, con l'obiettivo di aumentarne la produttività.

Sebbene le potenzialità di sviluppo per un porto siano determinate da diversi fattori, è pacifico che un porto ben integrato con la città abbia un potenziale di crescita maggiore.

2. Sulle aree di interazione Porto-città.

Alla luce di quanto premesso, sembra indispensabile lo sviluppo di una progettualità urbana che qualifichi l'infrastruttura portuale quale valore aggiunto per il contesto cittadino.

A questo proposito, il Piano Regolatore Portuale, riflettendo gli indirizzi dettati dalle "Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali"¹, emanate nel 2004 dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, assume un ruolo tecnico-funzionale nella risoluzione dei conflitti tra porto e città.

1 Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, *Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori*, Roma, 2004

Invero, al Piano Regolatore Portuale è assegnato il compito di definire strategicamente le diverse aree funzionali del porto.

Per questo, il Piano Regolatore Portuale si articola distinguendo due zone: la prima, che afferisce al porto “operativo”, quindi all'area più funzionale all'economia e all'efficienza delle attività portuali; la seconda, di contro, che pertiene alle aree di interazione porto-città, nelle quali le attrezzature portuali sono solite convivere con quelle urbane, in un contesto di libera commistione.

In quest'ultimo insistono "innesti" ed "affacci urbani", volti -entrambi- a connettere il tessuto della città e le aree portuali maggiormente compatibili con flussi e attività cittadine.

Tale interesse ci lascia intuire che, proprio le aree di interazione porto-città, siano i luoghi ideali per svolgere sperimentazione di progetti e piani strategici integrati, tali da conciliare le esigenze di sviluppo dei porti con gli obiettivi di qualità urbana e ambientale.

A questo proposito, non può trascurarsi una maggiore sensibilità mostrata nelle azioni di riqualificazione del *waterfront*, secondo un'ottica di recupero degli spazi portuali di interazione con la città, a seguito della delocalizzazione delle attività marittime.

Il *waterfront*, così inteso, diventa un "contenitore" di idee che si dispiega lungo «un'area urbana liminale, una straordinaria porta tra artificio e natura, dove la città si rappresenta tradizionalmente al confine tra terra e acqua»².

Ma non solo! Gli interventi di rigenerazione della costa consentono di «*offrire nuove opportunità per la completa trasformazione delle città, agire [...] verso la qualità urbana ed offrire un campo di sperimentazioni*»³.

In quest'ottica, si registra un notevole passo in avanti con la pubblicazione - nel Marzo 2017 - delle “Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale”.

Queste ultime, con funzioni di “indirizzo tecnico-operativo”, ampliano e innovano i temi della versione del 2004, includendo i concetti di rigenerazione urbana, accessibilità integrata, sostenibilità, e delle valutazioni ambientali, prevedendo la Valutazione Ambientale Strategica - ai sensi del D.lgs. 152/2006 - in luogo della Valutazione di Impatto Ambientale.

2 RUSSO M., *Harbourscape: Between Specialization and Public Space*, in *The Fluid City Paradigm: Waterfront Regeneration as an Urban Renewal Strategy*, UNIPA Springer Series, Palermo, 2016.

3 MOSTAFAVI M., DOHERTY G., *Ecological Urbanism*, Harvard University Graduate School of Design, Lars Müller Publishers, Harvard, 2010.

Ebbene, sono tre gli scenari che possono intendersi con riferimento alle “aree di interazione porto-città”⁴.

Il primo caso concerne le aree a vocazione significativamente portuale in cui, nonostante il forte contatto con la città, predomina l'aspetto portuale; in questo frangente, non è da escludersi la ricerca di equilibrio tra funzioni portuali e valori paesaggistici.

Nel secondo caso, si tratta di aree a vocazione significativamente urbana, in cui porto e città convergono: qui, il decentramento del porto rispetto alla città si esplica nella necessità di risolvere il conflitto tra *waterfront* da riqualificare e nuove destinazioni d'uso urbane.

Il terzo scenario afferisce alle aree a vocazione “ibrida”. Quest'ultima ipotesi si configura con riferimento ad aree a permeazione urbana, in cui insiste un'alta concentrazione di attività portuali, che invocano un reciproco adattamento, in favore di un compromesso che non disperda la natura funzionale dei luoghi.

3. Governance ed esperienze europee.

Nonostante le innovazioni di carattere organizzativo e gestionale, i processi di pianificazione delle aree di interazione porto-città ripropongono una visione ereditata da una cultura urbanistica che non è intervenuta incisivamente nell'orientare le politiche di recupero tanto della città esistente, quanto delle aree di contatto tra la città e il porto.

Un'occasione di crescita può rinvenirsi ricostruendo le *best practices* attuate nelle realtà portuali europee più avanzate.

In Europa, le esperienze delle città-porto di Rotterdam, Amburgo, Anversa, Le Havre, dimostrano come i progetti di rigenerazione delle aree d'interfaccia città-porto abbiano migliorato le relazioni fra le differenti *governances*, incentivando l'autonomia degli attori pubblici e privati.

Le leggi di riforma del settore portuale, attuate in Olanda, Belgio, Germania e Francia negli ultimi vent'anni, hanno aumentato la competitività e l'attrattività dei sistemi portuali, snellendo le procedure e garantendo, nel contempo, l'interesse collettivo delle trasformazioni programmate.

Le esperienze di *Koop Van Zuid* e *Stadshavens* a Rotterdam, *Hafencity* ad Amburgo, *Havenstad* e *Spoorstad* ad Anversa, così come i progetti per il parco “lungo-fiume” di

⁴ D'AMORA S., *Il paesaggio nella pianificazione portuale. Indirizzi metodologici per il progetto di paesaggio nelle aree di interazione tra porto e città*, in *Urbanistica Informazioni* 278 s.i., 2018.

Le Havre, dimostrano in che misura si presentino le opportunità di sviluppo, nel momento in cui ci si soffermi su processi di *governance* che superino l'impianto gestionale tradizionale, fondato sul modello "misto" pubblico-privato, denominato "Landlord Port"⁵.

Di contro, in Italia, prima della riforma introdotta dal D.lgs. n. 169/2016 -adottata in attuazione della L. n. 124/2015 (legge Madia)- la disciplina statale in materia di porti indicava, quale punto di riferimento, l'Autorità Portuale, presente nei porti di rilievo nazionale, affidando alla stessa le principali competenze nella *governance* dello scalo, in un'ottica di separazione delle attività amministrative e regolatorie, dalle attività di gestione ed erogazione di beni e servizi dall'altro⁶.

In relazione a tale profilo, il panorama non ha subito sostanziali modifiche a seguito delle recenti riforme, alle quali è da imputare, tra l'altro, l'istituzione delle Autorità di Sistema Portuale⁷.

E' opportuno aggiungere che le Autorità di Sistema portuale, per larga parte, si attestano quali enti pubblici non economici⁸ operanti come organismi commerciali di tipo privatistico, che investono nei settori dell'energia, dell'innovazione tecnologica, delle infrastrutture, della riqualificazione urbana, senza tralasciare il coinvolgimento di attori privati e delle comunità locali.

Nonostante ciò, risulta tutt'ora attuale la visione di Roberto Longobardi, il quale – nella celebre opera "I porti marittimi"- sosteneva che il reale scopo delle (allora) Autorità portuali fosse quello di «animare la vita del porto, sollecitandone e favorendone le occasioni di sviluppo, dopo averne pianificato e programmato le strutture che gli sono propedeuticamente collegate»⁹.

L'innovazione dei modelli di *governance* rappresenta, dunque, una condizione di successo degli interventi di rigenerazione delle aree d'interfaccia città-porto¹⁰.

5 Cfr. DI VENOSA M., *L'interfaccia città. Geografie e governance in transizione*, INU, 2021; PALLIS A.A., VERHOEVEN P., *Does the EU Port Policy Strategy Encompass 'Proximity'?*, in NOTTEBOOM T., DUCRUET C., DE LANGEN P. (a cura di), *Ports in proximity. Competition and Coordination among Adjacent Seaports*, Farnham-Burlington, Ashgate, 2009.

6 VERMIGLIO G., *Autorità portuale*, voce in Enc. Dir., Agg., vol. VI, Milano, 2002, 198 ss.; CITRIGNO A.M., *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003; ROMAGNOLI A., *L'autorità Portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003; ACQUARONE G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in Dir. Mar., 2008.

7 A proposito dei principali profili di continuità e discontinuità fra Autorità portuali e Autorità di Sistema Portuale, si vedano MUNARI F., *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni.*, in *Il Diritto marittimo*, 2017, 2, 581 ss.; RUBECHINI P., *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D.lgs. n. 169/2016*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 19 ss.

8 Cfr. Tribunale di Bari, sez. lav., 29 aprile 2019, n. 1855; Corte Appello Genova, sez. lav., 1 febbraio 2019, n. 3.

9 LONGOBARDI R., *I Porti Marittimi. Nella Legge 28 gennaio 1994, n.84 (Aggiornata con Legge 23 dicembre 1996, n. 647, 1997.*

Alla luce delle predette esperienze, non si può trascurare la presenza di un nutrito filone di ricerche¹¹, volte ad indagare le relazioni tra la qualità complessiva dell'interfaccia città-porto con il territorio, la dimensione istituzionale e decisionale riferita ai *players* locali, e i processi che subentrano nella pianificazione degli spazi di contatto tra città, porto e territorio.

4. Piano Regolatore Portuale e novità legislative a supporto dell'interazione fra città e porto.

Il Piano Regolatore portuale (PRP), prima della Legge n. 84 del 1994, rappresentava un mero atto di programmazione delle opere marittime. Seppur con la medesima definizione, i piani erano «sostanzialmente privi di una qualsiasi disciplina organica degli spazi acquei e delle aree interessate»¹².

La normativa ha ampliato notevolmente la prospettiva tecnica del Piano Regolatore Portuale, rendendolo non più un semplice programma di opere marittime e infrastrutturali, ma un complesso strumento per il governo del territorio portuale.

A tal proposito, si sono svelati molteplici gli enti da interpellare, per l'esercizio delle funzioni di promozione, programmazione e pianificazione.

Il Piano Regolatore Portuale ha determinato un passo in avanti nella risoluzione dei conflitti tra porto e città, osservando gli indirizzi dettati dalle linee guida che si sono succedute negli anni.

Tra i contenuti di importanza strategica, le aree di interazione porto-città si sono mostrate determinanti per il ridisegno degli ambiti urbano-portuali e la riconquista degli spazi marittimi da parte della città.

Ad incentivare lo sviluppo delle aree di interazione porto-città è intervenuto il legislatore, con l'adozione del Decreto Legge 16 Luglio 2020 n.76 -cd. "Decreto Semplificazioni"- convertito dalla Legge 11 Settembre 2020 n.120, che ha previsto misure specifiche in tema di porti e attività marittime.

Invero, tale intervento normativo semplifica le procedure di modifica del piano regolatore portuale, con riferimento alle aree destinate a funzioni di interazione porto-città, per quanto concerne gli adeguamenti tecnico-funzionali, qualora questi

10 SMITH H., SOLEDAD GARCIA FERRARI M., *Waterfront Regeneration. Experiences in City-building*, Routledge, New York-London 2012.

11 DE MARTINO P., *Land in Limbo. Understanding path dependencies at the intersection of the port and city of Naples*, phd thesis, 2020; HEIN C. *Temporalities of the Port, the Waterfront and the Port City*, Portus n. 29/2015; RUSSO M. *Harbourscape: Between Specialization and Public Space*, in Carta M, Ronsivalle D., *The Fluid City Paradigm. Waterfront Regeneration as an Urban Renewal Strategy*, AG Switzerland, Springer 2016.

12 ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009.

non alterino «*in modo sostanziale la struttura del piano regolatore portuale in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali*».

Nello specifico, le predette di misure di adeguamento sono adottate dal Comitato di Gestione dell’Autorità di Sistema Portuale, previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune interessato.

Secondo la nuova procedura, è sufficiente una preventiva acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del comune, o dei comuni interessati, con riferimento esclusivo alle previsioni delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città.

Successivamente, l’*iter* amministrativo contempla il parere del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, espresso entro quarantacinque giorni dalla ricezione della proposta di adeguamento tecnico-funzionale: decorso il predetto termine, il parere si intende comunque espresso positivamente. Tale ipotesi non era prevista dal testo previgente della norma.

In ultimo, può dirsi soppresso l’atto di approvazione dell’adeguamento tecnico funzionale, reso dalla regione nel cui territorio è ubicato il porto interessato.

5. Conclusioni.

Concludendo, nell’ottica dello sviluppo di una progettualità urbana è - senza dubbio - da apprezzare lo sforzo del legislatore che ha colto l’occasione, in un contesto emergenziale, per volgere l’attenzione ai temi della portualità. Tuttavia, la strada da percorrere appare ardua e tortuosa, in un momento in cui semplificare sembra sempre più complesso.