

Progetti urbani per la riqualificazione dei waterfront

Rosario Pavia

Il modo più efficace e diretto per introdurre il tema del rapporto tra città ed area portuale, tra piano urbanistico e piano del porto sia quello di chiederci quando in Italia il tema del waterfront, ovvero del fronte urbano del porto, assume una connotazione diversa, del tutto nuova rispetto al passato. Il tema si è imposto in termini nuovi solo nel corso degli anni '90 e in particolare dopo la Legge 84 del 1994 che ha riorganizzato nell'insieme la legislazione in materia portuale.

La legge 84/94 segna un punto di svolta, ne ricordiamo soltanto alcuni passaggi utili al discorso:

- istituisce nei porti maggiori le Autorità portuali come organismi di governo del porto;
- liberalizza le attività portuali, ma mantiene il ruolo pubblico del demanio marittimo del porto;
- istituisce il Comitato portuale come organismo orizzontale per la programmazione, pianificazione e gestione delle aree del porto.

Nel comitato troviamo rappresentanti degli Enti locali e degli operatori portuali. Spetta al comitato portuale la promozione e l'adozione del piano regolatore del porto. Quest'ultimo è approvato dopo un complesso iter di verifiche dalla Regione. L'iter si è rivelato estremamente lungo e farraginoso per i pareri del Ministero dell'Ambiente e del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

La Legge 84/94 dà al piano regolatore del porto una dimensione nuova, non più programma di opere, ma un vero e proprio piano funzionale, economico, gestionale, urbanistico, ambientale e infrastrutturale. Il piano è adottato dall'Autorità Portuale d'intesa con l'Amministrazione Comunale.

L'istituto dell'intesa è un passaggio importante: da un lato apre alla condivisione, all'integrazione tra piano portuale e piano urbanistico, dall'altra fa emergere con più evidenza la conflittualità tra le esigenze del porto e le esigenze dell'amministrazione locale. Le scelte infrastrutturali del Porto spesso contrastano con le

strategie del comune, le aree portuali adiacenti alla città, le aree demaniali sottoutilizzate sono spesso oggetto di progetti urbani rifiutati dall'Autorità portuale

Con l'introduzione della L. 84/94 il Piano Portuale non è più quello del passato, quando i piani regolatori portuali venivano redatti centralmente dal Ministero dei Lavori pubblici, attraverso il Genio Civile alle opere marittime. Allora i piani portuali erano programmi settoriali di opere, non solo autonomi e separati rispetto alla pianificazione urbanistica e territoriale locale, ma spesso anche estranei alle reali esigenze degli operatori portuali. Oggi con tutte le difficoltà, i ritardi, i conflitti, le ambiguità, i piani regolatori portuali sono contestualmente ed operativamente diversi.

Le Autorità portuali sanno che il piano deve rispondere alle esigenze di sviluppo del trasporto marittimo e che quest'ultimo è un segmento di una filiera più complessa che include le reti autostradali e ferroviarie, gli interporti, gli stessi aeroporti. In una parola i Piani hanno una dimensione urbanistica e territoriale. Il porto ha bisogno della città, del territorio, della loro efficienza.

La legge 84/94 registra (sebbene con ritardo) le grandi trasformazioni del trasporto marittimo. La sua dimensione internazionale, il suo appartenere ad un mercato globalizzato che esige infrastrutture, tecnologie avanzate, servizi competitivi.

Il trasporto marittimo è in crescita e continua a svilupparsi. La crescita ha favorito enormemente l'incremento dei traffici nel Mediterraneo, offrendo ai porti italiani nuove opportunità di sviluppo. Dal 1996 al 2003 le merci movimentate sono passate da 350 milioni a 450 milioni di tonnellate, i containers da 3,8 a 8,9 milioni, i passeggeri da 34 a 45,3 milioni.

Le nuove dimensioni delle navi hanno letteralmente rivoluzionato l'assetto dei porti. Occorrono bacini sempre più ampi e sicuri, accosti di centinaia di metri, fondali profondi. La varietà delle merci trasportate esigono aree specializzate, piazzali di grandi dimensioni, tecnologie di movimentazione avanzata, connessioni efficienti con le reti autostradali e ferroviarie.

Le autorità portuali si trovano a gestire una realtà molto complessa, nello spazio di pochi anni hanno dovuto far fronte ad una modernizzazione forzata delle aree portuali. Una modernizzazione complessa resa ancora più difficile dalla scarsità delle risorse e dalla mancanza di una effettiva autonomia finanziaria.

I porti italiani si stanno riorganizzando a fatica e lo fanno a stretto contatto con un territorio fortemente urbanizzato. Lo fanno all'interno della città. In questo consiste la loro diversità rispetto ai porti del Nord Europa, della Spagna, della Francia e di molti porti mediterranei a partire dall'Egitto.

Mentre nei grandi porti europei la riorganizzazione delle aree portuali è avvenuta attraverso il decentramento e la delocalizzazione delle attività non più compatibili con la vita urbana. In Italia il decentramento stenta a realizzarsi per la mancanza oggettiva di aree libere realmente disponibili. Il decentramento è avvenuto in parte a Trieste, a Genova, a Savona. Brindisi e Taranto usufruiscono della disponibilità di aree industrializzate oggi sottoutilizzate.

La condizione generale, tuttavia, è che i porti italiani sono ancora in gran parte interni al sistema urbano, spesso adiacenti alla stessa città storica. Ed ancora: molti porti come Venezia, Ancona, Napoli, Genova, Civitavecchia sono inseriti in circuiti crocieristici in pieno sviluppo. Il dato non è di poco conto in quanto il settore crocieristico, con tutte le sue esigenze controlli di sicurezza e di funzionalità, richiede la vicinanza e la qualità dei servizi della città storica.

Il tema della riqualificazione dell'interfaccia città-porto si inserisce in questo scenario di adiacenza e di difficile convivenza.

Il porto ha oggi una identità propria, una sua esigenza di autonomia funzionale, che lo porta organizzarsi come una macchina logistica. È questa la ragione per cui il porto tende a chiudersi, a separarsi dalla città. Per questo le Autorità portuali difendono il loro territorio demaniale, anche quando alcune aree sono sottoutilizzate o dismesse. La città, dal suo canto, tende a spingersi sul porto, a riaprirsi sul fronte mare, a rappropriarsi di spazi portuali un tempo vissuti come spazi pubblici.

Abbiamo avuto in Italia numerosi tentativi di recupero urbano, con programmi di riqualificazione delle aree adiacenti al porto. I risultati sono stati molto modesti. Un aspetto va tuttavia sottolineato: mentre prima del 1994 le amministrazioni comunali non avevano interlocutori ben definiti e si fermavano sul complesso perimetro del demanio marittimo portuale. Oggi con l'introduzione delle Autorità portuali si è stabilita una nuova dialettica tra città e porto, un nuovo possibile dialogo difficile ma percorribile.

I porti continuano ad essere separati dalla città, la loro funzionalità ed efficienza esige questa separazione. La linea di separazione tra città e porto è una linea di tensione, di conflitto, di interessi contrapposti, di interazione tra realtà spesso incompatibili.

In molte città portuali la linea di separazione si materializza in barriere, fratture, recinti invalicabili che impediscono la visione stessa dello spettacolo del porto.

Come trasformare questa linea di separazione in una opportunità, in una risorsa, un vincolo positivo? Come riportare la città sul porto e nello stesso tempo garantire al porto la sua autonomia funzionale? Come riorganizzare in modo compatibile le aree di interfaccia tra la città e l'ambito portuale? Come mantenere la separazione, la distinzione e nello stesso tempo fare della separazione un sistema integrato, permeabile, in grado di far interagire le due parti?

E' questo il tema della riqualificazione del waterfront in Italia. Nel nostro Paese la riqualificazione del waterfront procede con lentezza, con difficoltà, con scarsi risultati, perché ancora non si è compresa qual è la specificità delle nostre aree portuali. Ancora non si è capito che il waterfront è lo spazio di mezzo tra due realtà diverse entrambe attive, entrambe dinamiche, entrambe vitali per lo sviluppo.

Esiste una economia del porto che può espandersi verso la città, esistono aree portuali che possono essere valorizzate, integrate al tessuto urbano, contribuendo così a realizzare non solo una nuova qualità spaziale ma anche ricchezza, occupazione, nuove forme di welfare sociale.

La linea di separazione tra città e porto è uno spazio di conflitto che può essere governato, facendo interagire positivamente le aree portuali con quelle urbane. E' questa la sfida che ci troviamo di fronte. Per questo molti di noi considerano la linea di separazione un'area filtro, una *filtering line*.

In questa prospettiva qualcosa è stato fatto. Alcune autorità portuali hanno promosso dei concorsi di progettazione, così a Trieste, a Marina di Carrara, a Civitavecchia, a Genova, a Napoli.

Il processo è appena iniziato. E' un processo difficile, soprattutto se non c'è intesa, condivisione tra Amministrazione comunale e autorità portuale. L'intesa è indispensabile per poter intervenire, per poter dare senso ed operatività all'operazione.

Sul waterfront si gioca una partita economica e istituzionale ma anche culturale, una partita che a che fare con l'identità della città portuale. Una identità complessa in cui interagiscono due sistemi identitari, quello del centro urbano e quello del porto.

Oggi i porti hanno una loro identità specifica, che dialoga con quella della città: da un lato l'arricchisce, dall'altro l'assorbe.

In un mondo sempre più globalizzato, il porto è il luogo dove la città si rappresenta. È il luogo dell'identità locale, del radicamento a terra, nello stesso tempo il porto accoglie identità e paesaggi che vengono da lontano: da altre sponde del Mediterraneo, da altri mari, da altri continenti.

Il waterfront per non appiattirsi su soluzioni convenzionali, omologanti che fanno del fronte marino un parco a tema post-moderno, deve interpretare questa identità complessa, questi diversi caratteri identitari, questa convivenza di vita urbana e di economia portuale, questa compresenza di locale e di globale.

Esistono modelli, esperienze, strategie da cui partire? Alcuni orientamenti possono essere presi a riferimento, Esiste un modello istituzionale che affida a società specifiche la promozione delle iniziative per la riqualificazione delle aree di interfaccia tra città-porto. Questo modello è stato sperimentato con successo da Nausica a Napoli. Nella società troviamo, oltre l'autorità portuale, il Comune, la Provincia, la Regione. Esiste un riferimento metodologico ed operativo. Recentemente il Ministero delle infrastrutture dei trasporti ha prodotto le *Linee guida* per la redazione dei piani portuale, dove si sottolinea con chiarezza la necessità di procedere all'integrazione tra piano portuale e quello urbanistico. Il piano portuale si articola in strutturale ed operativo, di conseguenza il piano strutturale del porto dovrebbe essere parte integrante di quello strutturale della città. Inoltre le *Linee guida* individuano due sotto ambiti portuali: uno propriamente *tecnico operativo* e un secondo di *interazione città-porto*. È soprattutto in questo secondo sottoambito che va individuato lo spazio operativo del waterfront come momento di dialogo e di scambio tra città e porto.

La riqualificazione del Waterfront si inserisce in questo nuovo scenario che coinvolge non solo gli operatori pubblici, ma anche anche quelli privati che da tempo hanno individuato nelle aree portuali, le nuove centralità urbane per attività immobiliari, culturali, direttive del tempo libero. Il tema del waterfront è strategico per la

funzionalità dei nostri porti, per la qualità delle nostre città, per la vita di grande parte della popolazione italiana. Il tema riguarda infatti non solo i grandi porti, ma anche le centinaia di porti minori. In questi ultimi decenni il 30-40% della popolazione è scivolata sulle coste. Anche per questo i progetti per la riqualificazione dei waterfront è importante, attraverso di essi si restituiranno al territorio costiero nuove centralità, nuove risorse economiche e culturali, nuovi spazi pubblici, nuovi paesaggi.