

L'interfaccia città. Geografie e governance in transizione

Matteo di Venosa*

In Italia, la riforma della legge 84/94 e i più recenti decreti legislativi 169/16 e 232/17 hanno riconosciuto la rilevanza delle aree di interazione città-porto istituzionalizzandone i processi di pianificazione e attuazione. Nel nostro Paese, il tema assume una sua specificità in relazione alla concomitanza di alcuni fattori, tra cui: l'assenza di un processo di decentramento delle attività portuali non più compatibili con i tessuti urbani (in particolare, i terminal container, rinfuse, ro-ro); la commistione tra il porto operativo e i contesti urbanizzati; la scarsa efficacia degli attuali modelli di governance e pianificazione di fronte all'inevitabile conflittualità delle competenze e delle normative; la diacronia dei tempi di trasformazione della città e del porto che spingono quest'ultimo all'isolamento rispetto al contesto urbano in cui è collocato.

Le difficoltà di promuovere una reale integrazione tra porto, città e territorio sono in parte dovute alla mancata risoluzione di questi problemi che, come si è detto, connotano il caso italiano rispetto alle esperienze portuali europee e internazionali.

Alle criticità strutturali, si aggiungono, inoltre, le storie e le consuetudini di ogni contesto locale: gli attori e le eredità culturali ed istituzionali che hanno un peso decisivo nel determinare la qualità dei processi e degli esiti.

Le dinamiche di metropolizzazione dei sistemi insediativi e di clusterizzazione dei nodi portuali, l'evoluzione dei mercati e delle tecnologie di trasporto, i cambiamenti del sistema socio-ambientale, suggeriscono una riformulazione del rapporto città-porto.

Occorre provare ad innovare i quadri descrittivi e progettuale ma anche le governance e i processi decisionali consolidati per tener conto della natura dinamica del porto e delle sue relazioni territoriali.

All'interno di questo sfondo si collocano le riflessioni che seguono.

Geografie

L'area d'interfaccia città-porto è stata tradizionalmente rappresentata come uno spazio-corridoio di ampiezza variabile che segue l'andamento del perimetro portuale comprendendo infrastrutture, spazi aperti e manufatti.

Uno spazio interstiziale, le cui dinamiche evolutive testimoniano la storia di una lunga guerra di posizione tra la città e il porto: per l'uso degli spazi e per l'attuazione delle rispettive strategie di sviluppo.

Un'ampia letteratura (in particolare di matrice storico-geografica) si è occupata delle relazioni città-porto e delle fasi che ne hanno connotato l'evoluzione: dall'integrazione, alla separazione e alla rinascita (Morgan 1952, Bird 1971, Hayut 1982, Hoyle, 1994).

Nella cultura urbanistica dominante, le aree di interfaccia città-porto coincidono con il waterfront portuale e, in modo particolare, con quei programmi di riqualificazione urbana che, a partire dalla metà del secolo scorso, hanno interessato numerose città portuali nel mondo (Breen, Rigby 1994, Bruttomesso 1993)

Le esperienze di *waterfront renewal*, pur differenti per contesti e risultati, mostrano come l'area d'interfaccia coincida con lo spazio di tramite tra l'*inner city* e l'antico bacino portuale, ormai non più utilizzabile per le moderne movimentazioni dei carichi.

Nei numerosi esempi, l'interfaccia città-porto è dunque uno spazio prossimo alla città consolidata; coincide con l'affaccio sull'acqua (waterfront) della città storica. La sua collocazione strategica, unita al valore posizionale delle sue aree, richiama investimenti e programmi speciali (in Francia le *Zone d'Aménagement Concerté* - ZAC, in Inghilterra le *Enterprise Zone*, in Italia i *Programmi Complessi*) finalizzati al recupero e, soprattutto alla valorizzazione dei vecchi impianti portuali per fini ricreativi, culturali e commerciali.

Il modello spaziale e d'intervento appena descritto appare oggi ampiamente superato o, perlomeno, richiede di essere ridefinito in relazione alle profonde trasformazioni in atto, nel settore portuale e nelle dinamiche territoriali.

La geografia dei rapporti città-porto-territorio risulta, infatti, l'esito di complesse dinamiche socio-economiche che vedono il moltiplicarsi degli spazi d'interfaccia in relazione ad una maggiore articolazione territoriale e funzionale del nodo portuale.

Nei territori della metropolizzazione, il waterfront (l'interfaccia città-porto-territorio) cambia scala e valori di qualità; tende a perdere l'originaria omogeneità spaziale che in passato l'ha visto coincidere con l'arco portuale storico, ampliandosi e articolandosi in una serie di spazi eterogenei, spesso non contigui, che reclamano, al pari dell'antico bacino portuale dismesso, un progetto di ricucitura con territorio, l'ambiente e il paesaggio (Desfor, Laidley, 2011).

Il riconoscimento delle complesse dinamiche relazionali del porto contemporaneo mette in discussione lo schema interpretativo veicolato dalle vigenti leggi di riforma secondo cui esisterebbero, da un lato, le aree portuali operative, che domandano autonomia ed efficienza, dall'altro lato, le aree d'interazione coincidenti con lo spazio di contatto del porto antico coi tessuti storici della città consolidata.

Il fenomeno noto come *dubbling del waterfront*, già osservato a proposito della localizzazione delle aree produttive costiere - MIDAS (Vicarè 1979, Vallega 1992), trova oggi un nuovo contesto di riferimento in relazione ai processi di terziarizzazione dell'economia marittima e dei servizi logistici, di regionalizzazione dei nodi portuali e, in modo particolare, al riconoscimento del porto come nodo all'interno una fitta rete di rapporti culturali, economici, infrastrutturali ed ambientali.

Nelle aree di interfaccia città-porto-territorio prendono forma le differenti ecologie del porto contemporaneo.

Governance

La complessa geografia delle aree d'interfaccia città-porto-territorio richiede una maggiore attenzione all'interno dei processi decisionali e degli strumenti pianificazione.

Anche su questo punto va registrato il ritardo della normativa e delle pratiche correnti.

Il nuovo quadro legislativo, promosso dalla legge 84/94 e riformato dai decreti 169/16 e 232/17, pur riconoscendo la natura territoriale del nodo portuale, ne conferma il modello relazionale alla scala urbana affidando agli enti locali la regia del processo di pianificazione attraverso i Piani regolatori ed attuativi previsti nei singoli ordinamenti regionali.

Nonostante alcune importanti innovazioni di carattere organizzativo e gestionale (tra cui la clusterizzazione dei porti e l'istituzione del Comitato di Gestione), i processi di pianificazione delle aree di interazione porto-città reiterano i meccanismi e gli strumenti ereditati da una cultura urbanistico-amministrativa di matrice razional-comprensiva che, com'è noto, ha avuto una scarsa efficacia nell'orientare le politiche di recupero della città esistente e, in modo particolare, delle aree di contatto tra la città e il porto.

Su questo specifico tema è possibile rilevare la distanza che separa il nostro Paese dalle realtà portuali più avanzate.

In Europa, le città-porto di Rotterdam, Amburgo, Anversa, Le Havre, sono riuscite a promuovere progetti di rigenerazione delle aree d'interfaccia città-porto migliorando le relazioni tra i livelli decisionali ed investendo sull'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* (Rotterdam), *Hafencity* (Amburgo), *Havenstad* e *Spoorstad* (Anversa) e i progetti per il parco lungofiume di Le Havre, dimostrano il ruolo determinante svolto dai processi di governance che segnano il superamento dell'impianto gestionale tradizionale fondato sul modello del *landlord port*.

Le Autorità portuali (non solo nel Northern range) restano principalmente enti pubblici che operano come organismi commerciali di tipo privatistico e che investono nei settori dell'energia, dell'innovazione tecnologica, delle infrastrutture, della riqualificazione urbana con il coinvolgimento degli attori privati e delle comunità locali (Rapporto ESPO-Assoport 2016).

L'innovazione dei modelli di governance rappresenta, dunque, una condizione di successo degli interventi di rigenerazione delle aree d'interfaccia città-porto (Smith, Soledad Garcia Ferrari 2012). Tale constatazione apre un interessante campo di ricerca che indaga le relazioni tra la qualità complessiva dell'interfaccia città-porto-territorio e la dimensione istituzionale e decisionale riferita agli attori, alle strumentazioni, ai processi che normalmente entrano in campo nella pianificazione degli spazi di contatto tra la città, il porto e il territorio (De Martino 2020, Russo 2016, Hein 2015).

L'approfondimento di tali questioni dovrà necessariamente prendere atto del superamento del modello della città-porto a favore di un organismo reticolare di porto-territorio all'interno di piattaforme e reti logistiche che strutturano metropoli portuali integrate con l'ambiente ed interconnesse con altri territori metropolitani.

La metropoli portuale è una figura territoriale che supera i confini amministrativi delle città-porto e promuove su larga scala il capitale territoriale dei contesti locali (J.F. Troin 1997).

Le parole chiave sono: integrazione, sussidiarietà e trascalarità dei progetti, degli attori e delle governance.

I casi di successo appena ricordati, non possono essere compresi fino in fondo se non si coglie il ruolo decisivo delle strategie e delle visioni di scala vasta. Randstad 2040, Haropa 2030, Grand Paris non sono immagini retoriche; rappresentano al contrario i quadri di riferimento strategici entro cui sono ricomposte le irriducibili conflittualità ed ambizioni dei differenti attori in campo.

Il territorio non è uno sfondo sul quale imprimere astratte ed improbabili traiettorie di sviluppo; è, al contrario una risorsa che orienta la sostenibilità delle politiche e delle strategie.

Ancora una volta risulta importante il modello di governance e le sue relazioni con la forma della città e la qualità del progetto.

Si tratta, anche in Italia, di avviare alcune sperimentazioni interpretando il *Documento di Indirizzo Strategico* come Progetto di territorio che funge da quadro di riferimento per governance a geometria variabile incentrate su alcuni (pochi) progetti integrati di interesse urbano e territoriale. Tra questi, quelli relativi alle aree d'interfaccia città-porto-territorio. Queste ultime, è bene ribadirlo, sono molteplici e per natura molto differenti. Reclamano approcci e strumenti differenziati che non possono essere ricondotti *tout court* ai Piani attuativi di iniziativa pubblica che inevitabilmente richiedono procedure approvative lunghe e farraginose.

Anche su questo delicato punto sarà bene rivedere la normativa vigente (in particolare le leggi urbanistiche regionali) cogliendo nell'attuale crisi sanitaria ed economica l'occasione per compiere scelte coraggiose e strutturali.

*Matteo di Venosa, Professore di Urbanistica, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi G. d'Annunzio Chieti-Pescara

Bibliografia

Bird, J.

Seaports and seaport terminals, Hutchinson Univ. Library, London 1971.

Breen A. Rigby D.

Waterfront. Cities reclaim their edge, Mc Graw-Hill, New York 1994

Bruttomesso R. (a cura di)

Waterfront : a new frontier for cities on water, Città d'acqua, Venezia 1993

De Martino P.

Land in Limbo. Understanding path dependencies at the intersection of the port and city of Naples, phd thesis, 2020

Desfor G. Laidley J.

Transforming urban waterfront: Fixity and flow, Routledge, New York-London 2011

Hayut Y.

The port interface : an area in transition, in «Area», XIV n°3/1982

Hein C.

Temporalities of the Port, the Waterfront and the Port City in "Portus" n. 29/2015

Hoyle B.S. Pinder D.A. Husain M.S.

Aree portuali e trasformazioni urbane, Mursia, Milano 1994

Marshall R.

Waterfront in Post-industrial Cities, Spon press, London 2001

Morgan F. A.

Ports and Harbours, Hutchinson & Co., London 1952

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

Smith H. Soledad Garcia Ferrari M.

Waterfront Regeneration. Experiences in City-building, Routledge, New York-London 2012

Troin J.F.

Le Metropoli del Mediterraneo. Città di frontiera, città cerniera, Jaca book, Milano 1997

Vallega A.

The Changing Waterfront in Coastal Area Management, F. Angeli, Milano 1992

Vigarè A.

Ports de commerce et vie littorale, Hachette, Paris 1979