

TERRITORIO DELLA RICERCA  
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE

RIVISTA INTERNAZIONALE  
DI CULTURA URBANISTICA

11



il mare e  
la città



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI NAPOLI FEDERICO II  
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.

Vol.6 n.2 (Dicembre 2013)

print ISSN 1974-6849, e-ISSN 2281-4574

**Direttore scientifico / Editor-in-Chief**

Mario Coletta *Università degli Studi di Napoli Federico II*

**Condirettore / Coeditor-in-Chief**

Antonio Acierno *Università degli Studi di Napoli Federico II*

**Comitato scientifico / Scientific Committee**

Robert-Max Antoni *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*  
Rob Atkinson *University of West England (Regno Unito)*  
Tuzin Baycan Levent *Università Tecnica di Istanbul (Turchia)*  
Pierre Bernard *Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)*  
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*  
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*  
Luisa Maria Calabrese *Delft University of Technology (Olanda)*  
Clara Cardia *Politecnico di Milano (Italia)*  
Maurizio Carta *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Pietro Ciarlo *Università degli Studi di Cagliari (Italia)*  
Biagio Cillo *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*  
Massimo Clemente *CNR IRAT di Napoli (Italia)*  
Giancarlo Consonni *Politecnico di Milano (Italia)*  
Enrico Costa *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*  
Giulio Ernesti *Università Iuav di Venezia (Italia)*  
Concetta Fallanca *Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria (Italia)*  
José Fariña Tojo *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*  
Francesco Forte *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Patrizia Gabellini *Politecnico di Milano (Italia)*  
Adriano Ghisetti Giavarina *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*  
Francesco Karrer *Università degli Studi di Roma La Sapienza (Italia)*  
Giuseppe Las Casas *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*  
Giuliano N. Leone *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Francesco Lo Piccolo *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Oriol Nel·lo Colom *Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)*  
Eugenio Ninios *Atene (Grecia)*  
Rosario Pavia *Università degli Studi di Chieti Pescara (Italia)*  
Giorgio Piccinato *Università degli Studi di Roma Tre (Italia)*  
Daniele Pini *Università di Ferrara (Italia)*  
Piergiuseppe Pontrandolfi *Università degli Studi della Basilicata (Italia)*  
Amerigo Restucci *IUAV di Venezia (Italia)*  
Mosè Ricci *Università degli Studi di Genova (Italia)*  
Giulio G. Rizzo *Università degli Studi di Firenze (Italia)*  
Ciro Robotti *Seconda Università degli Studi di Napoli (Italia)*  
Jan Rosvall *Università di Göteborg (Svezia)*  
Inés Sánchez de Madariaga *ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)*  
Paula Santana *Università di Coimbra (Portogallo)*  
Michael Schober *Università di Freising (Germania)*  
Paolo Ventura *Università degli Studi di Parma (Italia)*



**Comitato centrale di redazione / Editorial Board**

Antonio Acierno (*Caporedattore / Managing editor*), Teresa Boccia, Angelo Mazza (*Coord. relazioni internazionali / International relations*), Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Emilio Luongo, Valeria Mauro, Raffaele Paciello, Francesca Pirozzi, Luigi Scarpa

**Redattori sedi periferiche / Territorial Editors**

Massimo Maria Brignoli (*Milano*); Michèle Pezzagno (*Brescia*); Gianluca Frediani (*Ferrara*); Michele Zazzi (*Parma*); Michele Ercolini (*Firenze*), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (*Roma*); Matteo Di Venosa (*Pescara*); Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (*Napoli*); Anna Abate, Francesco Pesce, Donato Viggiano (*Potenza*); Domenico Passarelli (*Reggio Calabria*); Giulia Bonafede (*Palermo*); Francesco Manfredi Selvaggi (*Campobasso*); Elena Marchigiani (*Trieste*); Beatriz Fernández Águeda (*Madrid*); Josep Antoni Báguena Latorre (*Barcellona*); Claudia Trillo (*Manchester*); Maurizio Francesco Errigo (*Delft*).

**Responsabili di settore Centro L.U.P.T./ Sector managers L.U.P.T Center**

Paride Caputi (*Progettazione Urbanistica*), Ernesto Cravero (*Geologia*), Romano Lanini (*Urbanistica*), Giuseppe Luongo (*Vulcanologia*), Luigi Piemontese (*Pianificazione Territoriale*), Antonio Rapol-la (*Geosismica*), Guglielmo Trupiano (*Gestione Urbanistica*), Giulio Zuccaro (*Sicurezza del Territorio*)

**Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T./ Administrative Manager LUPT Center**

Maria Scognamiglio



## Sommario/ Table of contents

### Editoriale/ Editorial

Città-Porto-Mare. I caratteri evolutivi di un rapporto complesso / *The City-the Port-the Sea. The evolutive features of a complex relation*

Mario COLETTA

### Interventi/ Papers

Città e mare: identità marittima per una rigenerazione urbana sostenibile/ *Sea and the city: maritime identity for urban sustainable regeneration*

Massimo CLEMENTE

19

Questioni spaziali: la forma urbana della città influenza le possibilità economiche, in particolare Venezia, la città e la Laguna: un rapporto smarrito?/ *Venice, the city and the lagoon: a lost relationship?*

Piero PEDROCCO

35

Vista dal mare. La riqualificazione del waterfront di Marsiglia, tra edifici-icona e Mediterraneo/ *A view from the Sea. The regeneration of Marseille waterfront: iconic buildings and Mediterranean sea*

Maria Elena BUSLACCHI

47

Tra regole e misteri, del mare e dell'urbano / *Between rules and mysteries, of the sea and of the city*

Francesco FORTE

61

Haliç, il mare urbano. Paesaggio e trasformazione delle aree centrali di Istanbul / *Haliç, the urban sea. Landscape and transformation of the central areas of Istanbul*

Gianluca FREDIANI

75

Relazione città-porto-waterfront: complessità e complicazioni/ *Relationship between city-port-waterfront: complexity and complications*

Bianca PETRELLA

89

Portofino, fra turismo d'élite e spopolamento/ *Portofino, between elite tourism and depopulation*

Francesco GASTALDI

103

La conservazione e l'innovazione nella rigenerazione urbana. Un caso studio: "La costa ionica da Torre Merlata all'abitato di Torre Melissa"/ *The conservation and innovation in urban regeneration. A case study: The Ionian Coast from Torre Merlata to the village of Torre Melissa*

Domenico PASSARELLI, Vincenzo Alfonso COSIMO

115

Rinaturazione urbana nel Mediterraneo: nuove strategie da antichi genomi/ *Urban rinaturaction in Mediterranean: new strategy from ancient genomes*

Emanuela NAN

131

Impatti delle energie rinnovabili sul paesaggio. Eolico, alternative offshore in ambiti marini/ *Impacts of renewable energy on landscape. Alternative of offshore wind in marine areas*

Francesca MORACI, Celestina FAZIA

145

LIVERPOOL @ SHANGHAI. Il waterfront come un *brandscape* nel caso studio di Liverpool Waters / *LIVERPOOL @ SHANGHAI. The waterfront as a brandscape in Liverpool Waters case study*

Annie ATTADEMO

157

La rigenerazione dell'area urbana costiera di Scheveningen: Pearl by the Sea / <i>Regeneration of the Urban Coastal area of Scheveningen: Pearl by the Sea</i> Leo OORSCHOT	171
Underwater: il rapporto città-acqua nella Zuid Holland/ <i>Underwater: the relationship city-water in Zuid Holland</i> Maurizio Francesco ERRIGO, Fabiola ARCURI	185
Quartieri in conflitto e tradizioni marittime: può la rigenerazione del waterfront aiutare a ri-progettare un futuro di pace? Approfondimenti da Belfast / <i>Conflicting neighbourhoods and maritime traditions: does the waterfront regeneration help to re-design a peaceful future? Insights from Belfast</i> Gabriella Esposito DE VITA, Alona MARTINEZ-PEREZ, Claudia TRILLO	201
Porto, città, territorio: sviluppo economico e qualità urbana nel caso studio di Salerno / <i>Port, city, territory: economic development and urban quality in the case study of Salerno</i> Andrea ANNUNZIATA, Massimo CLEMENTE, Eleonora GIOVENE DI GIRASOLE, Elena VALENTINO	219
Valutazioni e processi decisionali per una portualità turistica sostenibile nel Mediterraneo/ <i>Assessments and decision-making processes for sustainable touristic ports in Mediterranean</i> Maria CERRETA, Pasquale DE TORO, Francesca FERRETTI	239

## Rubriche/Sections

<b>Recensioni/Book reviews</b>	255
<b>Studi, Piani e Progetti/Studies, Plans and Projects</b>	
Riconquistare il mare e guardare ad Oriente. Un progetto per Rigenerare Crotona/ <i>Regaining the sea and look to the East. A project to regenerate Crotona</i> Michele MANIGRASSO	267
Programma Epos della Regione Basilicata. Una rete per il cambiamento/ <i>Epos program by the Region of Basilicata. A Network for Change</i> Margherita SARLI	271
Progetti di waterfront/ <i>Waterfront projects</i> Antonio ACIERNO	275
La riqualificazione del lungosenna parigino: le Projet des berges de Seine/ <i>The redevelopment of the riverbanks of Seine: le Projet des berges de Seine</i> Candida CUTURI	283
<b>Dibattiti, convegni, interviste e conferenze/Debates, meetings, interviews and conferences</b>	
Il senso di Louise per i rifiuti / <i>The sense of Louise for waste</i> Francesca PIROZZI	289
Il viaggio immaginario. 1979 - 2013 / <i>The imaginary journey</i> Tiziana COLETTA	293
<b>Rassegna legislativa/ Legislative review</b>	
Il Piano Regolatore Portuale nella L. 84/94/ <i>The Port Master Plan in the Law 84/94</i> Antonio ACIERNO	297

## Rassegna legislativa

## Il Piano Regolatore Portuale nella L.84/94

Antonio ACIERNO

Negli ultimi venti anni la pianificazione delle aree portuali ha visto evolversi la legislazione nazionale di riferimento, e conseguentemente anche la pratica concreta di redazione dei piani, sebbene con modifiche lente e contraddittorie. Con l'emanazione della legge n. 84 del 28 gennaio 1994 *"Riordino della legislazione in materia portuale"* si è segnato un punto di svolta tra il vecchio "Piano del Porto", che si esauriva essenzialmente in una bozza funzionale delle diverse destinazioni d'uso degli ambiti interni al porto con quasi esclusiva progettazione/programmazione di opere marittime, piazzali ed accessibilità veicolare, ad un innovato "Piano Regolatore Portuale" che costituisce strumento ben più complesso ed integrato con il resto del territorio e della pianificazione urbanistica.

La legge citata e le successive "Linee-guida per la redazione dei piani regolatori portuali", emanate con circolare n. 7778 del 15/10/2004, hanno radicalmente modificato l'approccio alla pianificazione del porto, restituendogli la complessità, la multidisciplinarietà e la stretta integrazione con il contesto urbano ed infrastrutturale territoriale che gli competono.

In precedenza i riferimenti normativi sui porti erano prevalentemente costituiti dal Codice della Navigazione che disciplina la navigazione e, nello specifico dei porti, la logistica, il pilotaggio, il rimorchio, l'ormeggio e la sicurezza delle aree a terra. Il nuovo PRP è inteso come un vero strumento di pianificazione attento al più vasto contesto territoriale, alla rete infrastrutturale di cui il porto costituisce uno dei nodi principali, alla stretta relazione con il tessuto urbano molto spesso per ampi tratti di notevole carattere storico e valore culturale, all'integrazione con il paesaggio e l'ambiente e quindi con le condizioni strutturali del contesto economico rispetto al quale il porto può rappresentare un volano di sviluppo in numerosi settori produttivi, dalla cantieristica, al traffico merci, traffico passeggeri, turismo crocieristico, la nautica da diporto, ecc.

La legge ha innanzi tutto istituito le Autorità Portuali, con bilanci e finanza autonomi seppur sotto il controllo del Ministero dei Trasporti, nei principali porti italiani<sup>1</sup> con una serie di competenze e funzioni gestionali, mentre per i porti minori restano le preceden-

ti Autorità Marittime.

L'art. 4 (Classificazione dei porti) ripartisce i porti nazionali in due categorie, la I relativa alle funzioni militari, e la II suddivisa in tre classi in base alla rilevanza economica, che è direttamente dipendente dall'entità del traffico globale, dalla capacità operativa degli scali, dal livello ed efficienza dei servizi.

Inoltre, la legge obbliga tutti i porti, esclusi quelli ad esclusiva destinazione turistica, alla redazione del Piano Regolatore Portuale, che non deve essere in contrasto con la pianificazione urbanistica ed istituisce per la sua redazione/approvazione un Comitato di Controllo e il Segretario Generale nonché il Presidente dell'Autorità Portuale.

La redazione del PRP è promossa dalle Autorità Portuali, ove istituite, e dalle Autorità Marittime che conservano tutte le precedenti competenze per i porti minori.

Nei porti con Autorità Portuali, il piano è adottato dal *Comitato Portuale* composto dalle Amministrazioni statali e locali (Regione, Provincia, Comune) nonché dagli operatori economici interessati. Lo scopo della presenza di enti e operatori economici è la garanzia di un necessario raccordo con la pianificazione urbanistica e settoriale.

Nei porti minori, gestiti dalle Autorità Marittime, i piani sono redatti solitamente dagli Uffici del Genio Civile e talvolta sono gli stessi Comuni ad assumere l'iniziativa di redazione del piano.

La validità temporale del piano non è stabilita dalla legge precisando che i piani regolatori portuali esistenti restano in vigore fino al loro aggiornamento.

Con precisione la procedura di approvazione del PRP prevede

1. la stipula dell'intesa con il Comune interessato
2. l'adozione del piano da parte del Comitato Portuale o dell'Autorità Marittima
3. il parere tecnico del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici
4. la pronuncia di compatibilità ambientale a seguito dell'espletamento della VAS
5. l'approvazione da parte della Regione

Il procedimento, come si osserva, parte proprio da un punto estremamente delicato ai fini urbanistici, ovvero dall'intesa con il Comune atta a garantire la coerenza con gli strumenti urbanistici comunali e una visione comune delle trasformazioni del porto nonché un atteggiamento collaborativo in funzione dei più generali interessi della città<sup>2</sup>.

I contenuti dell'intesa sono costituiti dalla necessaria e prioritaria perimetrazione dell'ambito portuale, dal disegno di assetto del porto, dall'uso delle aree di interesse comune in riferimento all'interazione porto-città, ai corridoi e fasce costiere di interesse ambientale, alle reti infrastrutturali territoriali e locali, alle principali opere di urbanizzazione e alla sistemazione urbanistica degli spazi collettivi comuni o contigui al perimetro portuale.

La presenza, inoltre, di enti di governo e degli operatori economici nel Comitato Portuale garantisce la coerenza con gli strumenti di piano di area vasta e la fattibilità economica nonché l'integrazione con i principali stakeholders presenti nel porto.

Il ruolo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici è di primaria importanza e molti piani vengono notevolmente migliorati in conseguenza delle prescrizioni da esso di-

scendenti.

Circa i *contenuti* del piano va evidenziata la suddivisione prevista dalle Linee Guida in due sotto-ambiti dell'area portuale:

- a. il porto operativo
- b. l'interazione città-porto

riconoscendo due anime presenti nella prevalenza dei porti italiani, quasi tutti sorti in antiche città e pertanto strettamente interrelate con i centri storici e successivamente ampliati anche in aree esterne soprattutto a partire dalla seconda metà dell'ottocento con l'industrializzazione di alcune parti del Paese.

I porti italiani sono prevalentemente costituiti da un'area storica che vive a ridosso del tessuto urbano stratificato e consolidato, il quale avverte la necessità di maggiore integrazione e soprattutto di trovare il suo affaccio a mare (il waterfront), e da un'area strettamente tecnica, operativa, commerciale e industriale che vive chiusa in se stessa e che necessariamente è separata dal tessuto urbano circostante anche per la sicurezza degli spazi.

Il riconoscimento di queste due parti è stato accolto dalle Linee Guida che hanno determinato la necessaria distinzione progettuale delle due aree che richiedono interventi di natura completamente diversa.

Il porto operativo è inteso come una vera e propria area industriale o logistico-commerciale, nodo di una più vasta rete infrastrutturale-produttiva che richiede prevalentemente nuovi spazi di ormeggio, adeguamenti ai nuovi standard e stazza delle navi da trasporto e soprattutto rapidi collegamenti con il territorio regionale, nazionale ed internazionale.

Il porto-città è costituito invece dallo spazio di stretta relazione con lo spazio pubblico e funzionale della città, e va inteso come prolungamento a mare della città. Quest'area richiede l'eliminazione di qualsiasi barriera fisica e virtuale con il tessuto, di solito storico, della città al fine di garantire l'accesso ai cittadini e ai turisti che devono poter godere del rapporto con il mare. E' un'area di cui va salvaguardata l'integrità paesaggistico-ambientale e culturale, che deve diventare nuovo spazio pubblico fruibile.

Il sotto-ambito di interazione città-porto comprende le attrezzature relative ai servizi portuali ma anche esercizi commerciali, attività direzionali e turistiche, poli museali e culturali costituendo una vera e propria parte di città. Questo sotto-ambito è pertanto più complesso ed articolato, come tutte le aree urbane, e va progettato come una parte di città di cui costituisce l'affaccio a mare.

Le Linee Guida si soffermano sul ruolo dei sotto-ambiti e accennano alla necessità di un'organizzazione del piano alla stregua di un piano strutturale urbanistico, tuttavia non entrando specificatamente nel numero e tipo di elaborati da realizzare. Nell'allegato C delle Linee Guida si danno indirizzi e indicazioni di dettaglio in merito al percorso di redazione del PRP e dello Studio di Impatto ambientale specificando un iter progettuale costituito da analisi dei problemi, analisi degli obiettivi, analisi delle strategie e descrizione degli aspetti ambientali specifici.

Nonostante gli indirizzi della legge e soprattutto delle Linee Guida, resta nella pratica

progettuale ancora una disparità di comportamenti che rendono talvolta il PRP ancora piuttosto simile al vecchio Piano del porto, essenzialmente elenco di opere infrastrutturali, e in taluni casi si assiste alla redazione di strumenti pianificatori più complessi che hanno cercato di farsi carico dei suggerimenti innovativi della legge.

Restano ancora dubbi sulla paternità del piano<sup>3</sup>, che secondo la legge resta a carico del Segretario Generale dell'Autorità Portuale che si avvale del contributo della segreteria tecnico-operativa. In tal modo, i professionisti incaricati risultano essere dei consulenti totalmente privi di responsabilità diretta di redazione del piano che risulta invece a totale carico del Segretario, soggetto di solito di nomina politica e che non ha quasi mai competenza specifica in pianificazione.

Inoltre, il processo di approvazione del piano inoltre offre il fianco ad atteggiamenti ostruzionistici da parte di tutti gli enti chiamati a fornire il loro parere, sempre vincolante, dal Comune firmatario dell'Intesa, al Ministero dell'Ambiente per la VAS, alle Soprintendenze.

Restano ancora contraddizioni tra le azioni dei Comuni e quelle delle Autorità Portuali, dove i primi cercano il riutilizzo funzionale di aree dismesse e la riqualificazione di contesti urbani prossimi ai porti e le seconde nuovi spazi logistici ed efficienti connessioni infrastrutturali con il resto del territorio, il tutto tuttavia al di fuori di una logica concertata e condivisa.

Le esperienze degli ultimi anni nella redazione dei piani regolatori portuali ci restituiscono talvolta piani rigidamente funzionali ed infrastrutturali, e talora piani attenti al paesaggio, all'ambiente alla ricerca di una maggiore qualità del disegno degli spazi pubblici e architettonico in generale.

Resta quello della redazione dei piani regolatori portuali un campo aperto e in continua evoluzione dell'alveo disciplinare della pianificazione urbanistica che apre nuove prospettive e nel quale il suo caratteristico approccio multidisciplinare può e deve trovare applicazione feconda per le opportunità offerte dal sistema portuale, a livello nazionale ed internazionale, nei processi di sviluppo sostenibile delle coste italiane.

#### FOOTNOTES

1 Le città ad oggi sono 25: Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Manfredonia, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia, Palermo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trapani, Trieste e Venezia.

2 In alcuni casi, come quello di Catania, se non si perviene ad un accordo con l'Amministrazione Comunale il PRP resta di restare bloccato per anni. Pertanto, la condivisione delle scelte sui destini del porto costituisce una base fondativa ed innovativa introdotta dalla legge.

3 Si veda a riguardo Viola Paolo, Colombo Emanuele (2011), *Il Piano Regolatore Portuale verso una nuova filosofia della pianificazione*, in *Portus plus* n. 1