

Un'analisi della progettualità



3. UN'ANALISI DELLA PROGETTUALITÀ

3.1. UN FOCUS SULLO SVILUPPO

Nel capitolo si vuole analizzare alcuni tra i più significativi progetti di sviluppo di ampio respiro dell'area metropolitana di Napoli. La progettualità su cui si è indagato è di duplice natura - imprenditoriale ed infrastrutturale - con il fine di capire non solo la qualità delle iniziative che si intendono realizzare ma anche quale potrebbe essere l'impatto economico dei progetti sull'area, quale il loro respiro occupazionale e come potrebbero essere contestualizzati in un più ampio disegno di sviluppo regionale e nazionale.

Nell'ultimo ventennio, infatti, la città di Napoli e la sua area metropolitana sono state caratterizzate da una moltitudine di iniziative, non sempre coordinate tra loro e purtroppo non sempre rivolte a creare sviluppo. Altri progetti, invece, seppur caratterizzati da lodevoli intenti, non sono decollati per motivi amministrativi e burocratici o non hanno rispettato i piani temporali di realizzazione. Ad esempio, per anni è sembrato che Napoli dovesse trovare nuova linfa nella bonifica di Bagnoli (che sarebbe dovuta inizialmente diventare un grande polo turistico) e dell'area orientale (cosiddetta "Napoli Est"), che sarebbe dovuta diventare un polo artigianale/commerciale prima ed un polo industriale poi. Ma questi progetti, nonostante l'attivismo delle associazioni di categoria nel proporre iniziative, non sono riusciti poi a partire del tutto. Non è da sottovalutare, inoltre, che, per alcuni progetti, la mancanza di fondi abbia costituito un ostacolo.

A partire da queste considerazioni, il focus è stato posto su alcuni dei progetti di più ampio respiro che hanno storicamente animato il dibattito cittadino e che - se considerati come opportunità da cogliere - potrebbero rivitalizzare l'area. Si tratta delle iniziative di valorizzazione di:

- Napoli Est;
- Pompei;
- Bagnoli;
- Porto di Napoli.

In aggiunta a queste, con un occhio alla programmazione comunitaria, è stato considerato il Pon (Piano operativo nazionale) "Città Metropolitane", inteso come "luogo di coordinamento" di diversi interventi riguardanti la città. Dopo un approccio di carattere descrittivo e non esaustivo data la lunga ed articolata storia che ha caratterizzato le iniziative, con cui sono stati esposti i progetti, si è ritenuto di darne una "lettura" attraverso il contributo dei principali rappresentanti di categoria degli stakeholder del territorio¹.

3.2. I PROGETTI PER LA CRESCITA

La lente è stata posizionata su alcuni progetti strategici, che potrebbero aumentare la competitività del territorio e che – come si è detto – hanno storicamente animato il dibattito cittadino.

Napoli Est

Napoli Est² è la più vasta zona industriale di Napoli ed include i quartieri Poggioreale, San Giovanni, Barra, Ponticelli. È un'area d'importanza strategica perché in essa sono presenti l'aeroporto, l'area portuale, i collegamenti stradali, ferrovie regionali e nazionali, il Centro Direzionale (la city napoletana) e una non trascurabile densità imprenditoriale. Si tratta, però, anche di una

¹ L'approccio utilizzato per l'analisi è stato quello dell'intervista face to face a: Antonio del Mese, Responsabile dell'Area Affari Giuridici e Contrattuali dell'Autorità Portuale di Napoli; Rodolfo Girardi, Presidente dell'Acen - Associazione Costruttori Edili di Napoli; Ambrogio Prezioso, Responsabile Centro Studi dell'Unione Industriali di Napoli. Le cariche indicate sono quelle rivestite alla data di realizzazione dell'intervista; si segnala che, da febbraio 2014, Rodolfo Girardi è Presidente di Federcostruzioni e, da giugno 2014, Ambrogio Prezioso è Presidente dell'Unione Industriali di Napoli. Le tematiche affrontate sono state: la vision delle Associazioni/del Porto sui progetti individuati; l'impatto economico e occupazionale o di altra natura che deriverà dal progetto; il ruolo che hanno assunto i fondi comunitari e le politiche di coesione (se l'iniziativa vede coinvolte tali risorse); gli ostacoli e le difficoltà nella realizzazione delle iniziative e le tempistiche entro cui si prevede di realizzarle; le prospettive future della Città una volta che le iniziative saranno attuate; altri progetti di largo respiro che si potranno realizzare in futuro anche con il sostegno dei fondi comunitari 2014-2020.

² Rispetto all'idea progettuale descritta nel capitolo 2 volta al miglioramento della connessione logistica nell'area metropolitana di Napoli, in questo paragrafo si analizzano i progetti esistenti per la zona di Napoli Est.

zona caratterizzata da degrado urbano, stabilimenti industriali e commerciali dismessi e non utilizzati, nonché dalla presenza di ex raffinerie petrolifere. Necessiterebbe, quindi, di una grande valorizzazione attraverso la bonifica ambientale del territorio e l'attrazione di investimenti pubblici e privati.

Molte idee-progetto si sono sviluppate verso la fine negli anni Novanta ed ai principi del 2000, ma senza addivenire ad alcun risultato concreto. Nel 1997 fu creata anche la società Napoli Orientale Scpa con l'obiettivo di occuparsi in modo specifico del rilancio dell'area. Nel tempo i risultati ottenuti sono stati poco significativi e la società è stata posta addirittura in liquidazione nel 2011.

Figura 3.1. Uno dei progetti riguardanti l'area Napoli Est

Fonte: elaborazione SRM su carte progetto Naplest



Il progetto più significativo e recente risale al 2010 e prende il nome di *Naplest*. Il nucleo promotore dell'operazione era inizialmente composto da sedici realtà imprenditoriali impegnate in piani di sviluppo immobiliare. Successivamente si è costituito un

comitato permanente di cui fanno parte ulteriori otto soggetti, tra i quali anche realtà produttive già presenti nell'area. Dopo l'approvazione del Piano regolatore generale, senza ricorrere a finanziamenti pubblici, il comitato ha messo in gioco i propri investimenti per la realizzazione del progetto.

Gli interventi previsti³ in *Naplest* riguardano la riqualificazione urbana, l'individuazione di nuove aree verdi, la sistemazione del waterfront portuale e la realizzazione di infrastrutture. Nello specifico, sono previste 18 opere, tra le quali si segnala: il completamento e la riqualificazione del tessuto residenziale (Centro Direzionale, aree a Ponticelli, Via Brin, Rione Sant'Alfonso, Gianturco); la produzione di attrezzature per la musica ed i grandi eventi; la realizzazione di un porto turistico a Vigliena (Porto Fiorito); la realizzazione di un terminal container nella zona portuale (Terminal di levante); la creazione di parchi urbani ed attrezzature per il tempo libero.

In merito allo stato di attuazione, i lavori sono andati avanti solo in alcune realtà e per alcuni progetti:

- nel complesso Brin 69, con il recupero del sito industriale ex Mecfond;
- nel Borgo di Napoli Est, con la riqualificazione di un centro multifunzionale per la logistica;
- nell'area Interfan, che da antico stabilimento industriale dovrà diventare un nuovo centro commerciale e direzionale.

I lavori per Porto Fiorito sono partiti nel 2006 ed hanno assunto un andamento molto farraginoso per problematiche burocratiche. A gennaio 2014, è stato pubblicato il bando di gara relativo all'affidamento dei lavori per la riqualificazione urbanistica e ambientale del tratto costiero tra via Amerigo Vespucci e via Ponte dei Francesi, per un importo complessivo di 20,2 milioni di euro.

Naplest prevede un investimento con risorse private che supera i 2,3 miliardi di euro⁴, senza includere le opere per la realizzazione di una nuova tratta della Metropolitana. Si stima che, a lavori ultimati, sul piano dell'occupazione l'impatto sarebbe rilevante: considerando tutti i progetti da attivare vi sarebbe la creazione di

³ L'area interessata ha un'estensione di oltre 265 ettari, di cui 90 (circa il 40% del totale) destinata a parco, mentre le iniziative residenziali rappresenterebbero il 23% delle opere complessive.

⁴ Le risorse pubbliche verranno presumibilmente stanziare nel momento in cui si definiranno i progetti da realizzare.

nuovi 15 mila posti di lavoro per tre anni, con nuova occupazione stabile a regime per 26 mila unità.

Il Grande Progetto Pompei

Il Programma Operativo Regionale della Campania⁵ (di seguito Por), nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013, ha previsto la realizzazione di alcune iniziative strategiche da realizzare nel territorio regionale denominate Grandi Progetti. Tra queste vi è il Grande Progetto Pompei⁶, concepito come piano integrato di sviluppo territoriale per la tutela e la valorizzazione del sito archeologico campano Patrimonio dell'Umanità. Scopo è arrestarne il degrado e favorirne la conservazione, soprattutto per attrarre domanda turistica nazionale e internazionale. Ma oltre a ciò l'obiettivo è anche utilizzare l'area circostante in chiave strategica, ricucendo l'esigenza di tutela dei siti archeologici con le finalità di sviluppo turistico dell'intera zona, ovvero dell'area in cui ricadono i comuni di Pompei, Ercolano, Torre Annunziata, Boscoreale e Castellammare di Stabia.

Punto di partenza è stata la costituzione di un partenariato istituzionale tra l'Unesco, l'Unione europea, il Governo italiano, la Regione, gli enti locali, l'Acen e l'Unione Industriali di Napoli.

Il piano di interventi conta su un finanziamento pubblico di 105 milioni di euro (74,2 milioni di euro di Fondi Ue; 29,8 di fondi nazionali) da spendere entro dicembre 2015 e si articola in cinque linee di azione tra le quali vengono suddivise le risorse stanziare:

- Rilievi e diagnostica (8,2 milioni di euro);
- Consolidamento delle opere (85 milioni di euro, 47 milioni dei quali per il finanziamento di 39 progetti già redatti dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei e 38 milioni per opere da progettare);
- Adeguamento dei servizi per i visitatori e implementazione di strumenti di comunicazione anche interattivi (7 milioni di euro);

⁵ Il Por – Programma operativo regionale è uno strumento finanziario di programmazione regionale per la gestione degli aiuti di stato comunitari previsti dall'Unione europea.

⁶ Si rimanda al capitolo 4 per un approfondimento statistico sull'offerta culturale e per il tempo libero. In questo quadro, gli scavi di Pompei si collocano al secondo posto della classifica nazionale tra i siti archeologici e i musei statali più visitati in Italia.

- Potenziamento dei sistemi di sicurezza e di telesorveglianza (2 milioni di euro);
- Rafforzamento della struttura organizzativa e tecnologica della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei (2,8 milioni di euro).

Come è evidente i lavori di restauro rappresentano la parte più consistente (l'81% della dotazione del Programma).

In base ad un monitoraggio condotto a marzo 2014 risultano conclusi i lavori di un solo cantiere per un valore di 563 mila euro.

I restanti cantieri aperti sono 4 per un importo complessivo delle opere previste di circa 4 milioni di euro. Sono state pubblicate altre 10 gare, di cui 8 per lavori, tutte in attesa di aggiudicazione, con un valore totale degli interventi messi a bando di circa 22 milioni di euro. Stante, inoltre, il diniego comunicato dal Commissario europeo per le politiche regionali a concedere ulteriori proroghe, il programma dei lavori dovrà essere ultimato e rendicontato entro dicembre 2015.⁷

L'attenzione delle istituzioni verso questo progetto è testimoniata anche dalla Legge 112/2013, *Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*. L'articolo 1 della Legge è dedicato all'accelerazione della realizzazione del Grande Progetto Pompei ed alla valorizzazione delle aree interessate dall'itinerario turistico-culturale dell'area pompeiana e stabiese; a tale fine è stata prevista la nomina di un direttore generale di progetto che, approvando gli interventi, assicuri: (1) l'efficace e tempestivo svolgimento delle procedure di gara dirette all'affidamento dei lavori e all'appalto dei servizi e delle forniture necessari alla realizzazione del Progetto, (2) la più efficace gestione del servizio e che informi con cadenza semestrale il Parlamento sullo stato di avanzamento dei lavori e su eventuali aggiornamenti del cronoprogramma.

La trasformazione dell'Area Bagnoli-Coroglio

Si tratta di un'area vasta, molto suggestiva dal punto di vista paesaggistico, che è localizzata nella zona occidentale di Napoli, sul mare. Con la dismissione all'inizio degli anni Novanta del

⁷ A marzo 2014, dei 105 milioni di euro stanziati ne sono stati impegnati circa il 25%.

grande impianto dell'Italsider, creato nel primo decennio del Novecento, e dopo l'approvazione del Piano Urbanistico Esecutivo (Pue) nel 2005, l'ex area industriale è diventata oggetto di riqualificazione urbana, con un progetto il cui fulcro è stato quello di ricreare un legame vero col territorio, attraverso il ritorno ad una dimensione più sostenibile, a forte vocazione turistica, paesaggistica e culturale. L'inizio della dismissione e della bonifica, nel 1994, viene stabilito da una delibera del Cipe, che finanzia l'operazione per un totale di quasi 400 miliardi di lire.

Il Cipe individua nell'Ilva in liquidazione il soggetto responsabile della bonifica; successivamente, nel 1996, nasce la società Bagnoli S.p.a. per l'attuazione dei lavori. Il piano di riconversione prevedeva un terzo del territorio adibito a polmone verde con un grande parco urbano, costituito da un'area di più di 130 ettari (tra verde e spiaggia di Coroglio). Solo per una parte limitata del territorio il progetto immaginava abitazioni di edilizia popolare e prevedeva la costruzione di un Polo Tecnologico e di un Parco dello Sport, che avrebbero completato idealmente la presenza della Città della Scienza. La lentezza e i risultati modesti della Bagnoli S.p.a. invogliarono, nella primavera del 2002, il Comune a sostituire la società per azioni con la Società di Trasformazione Urbana BagnoliFutura. Questa nuova forma giuridica avrebbe dovuto conseguire migliori e più performanti risultati in quanto dotata di poteri particolari. La BagnoliFutura assunse l'incarico di portare a termine la bonifica dei suoli e la realizzazione definitiva del Pue (Piano urbanistico esecutivo). Dal mese di maggio 2014 BagnoliFutura è in procedura fallimentare.

Il totale delle risorse stanziato con fondi Por/Fse per gli interventi è pari a 76 milioni di euro, a copertura di 5 progetti:

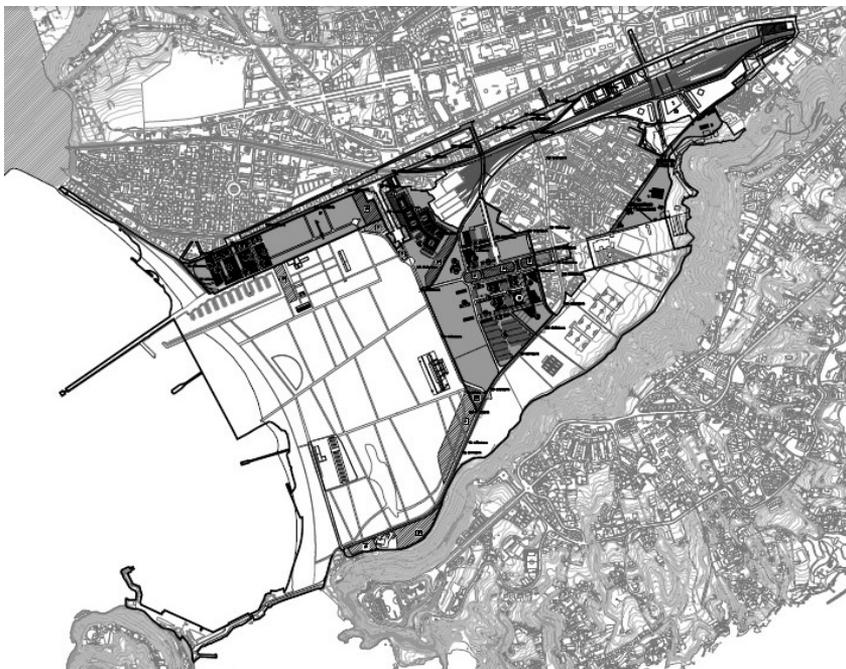
- piazza archeologica e parcheggi alberati (43,6 milioni di euro);
- parallela a via Nuova Bagnoli (6,9 milioni di euro);
- recupero di via Enrico Cocchia (1,2 milioni di euro);
- prolungamento di via Enrico Cocchia (21,2 milioni di euro);
- recupero di via Leonardo Cattolica (3 milioni di euro).

Accanto a queste risorse pubbliche è stata prevista l'aggiunta in una seconda fase di ulteriori 123 milioni di euro di risorse private, fino ad una spesa totale di 199 milioni di euro.

Due dei principali interventi previsti dall'attuazione del Piano Urbanistico Esecutivo di Bagnoli-Coroglio sono il Parco Urbano – La Porta del Parco e il Porto turistico di Bagnoli.

Figura 3.2. Planimetria di Bagnoli

Fonte: elaborazione SRM su Tavola 3 bis p-c- Comune di Napoli



Nell'ambito della realizzazione del Parco Urbano erano previsti interventi di bonifica dei luoghi, di riconfigurazione della linea di costa e di rimozione della colmata a mare, di realizzazione di un Parco dello sport e di ripristino di edifici di archeologia industriale (con la creazione di un Turtle point, Napoli Studios, Città della Musica, ecc.). Per quanto riguarda la Porta del Parco si prevedeva: la realizzazione di un complesso multifunzionale in grado di ospitare un centro di servizi destinato alle attività turistiche; un complesso di attività legate al termalismo, al benessere e al tempo libero; una struttura di parcheggio per autovetture; la sistemazione della copertura a piazza e spazio pubblico per il tempo libero e l'incontro. Per quanto concerne il Porto turistico, il Piano disponeva la realizzazione di 350 posti barca in uno specchio d'acqua pari a 7,5 ettari.

Nonostante rallentamenti e stop dovuti a vari contenziosi sulle gare d'appalto, grazie all'arrivo dei primi finanziamenti europei, il

primo lotto del Parco Urbano è stato realizzato per un'estensione di 33 ettari, con un'ampia zona destinata ad aree verde riservata alle attività del tempo libero e del gioco. Tra le strutture già in attività ci sono il Pontile Nord e la Porta del Parco. Il Pontile è assiduamente frequentato e, l'Auditorium della Porta del Parco è sede di numerose manifestazioni, come congressi e serate musicali.

Logistica e Porti. Il Sistema integrato portuale di Napoli

È un altro Grande Progetto a valere sul Por Campania e fa capo all'Autorità Portuale di Napoli. Ha come obiettivo quello di potenziare lo scalo marittimo partenopeo e di migliorarne i collegamenti con le aree interne alle zone portuali. Presenta sinergie con il Grande Progetto relativo al sistema portuale di Salerno, in quanto lo scopo ultimo è quello di rafforzare la funzionalità del sistema di sicurezza del trasporto marittimo campano.

Gli interventi prevedono un investimento con risorse derivanti dal Por Fesr-Fondo europeo di sviluppo regionale (di seguito Fesr)⁸ 2007-2013 per 240 milioni di euro, e riguardano nel dettaglio: l'adeguamento dei fondali, le bonifiche da ordigni bellici ed il recupero di beni archeologici, la delocalizzazione dei punti di ormeggio e di carico dei prodotti petroliferi, la delocalizzazione del terminal petroli, l'aumento della profondità dei fondali, il potenziamento delle infrastrutture portuali con la formazione di nuove colmate, l'adeguamento delle infrastrutture di ormeggio e stoccaggio delle aree destinate a merci inutilizzate e la razionalizzazione delle infrastrutture destinate alla cantieristica navale, il potenziamento delle infrastrutture di rete con il riordino della viabilità interna, il potenziamento dei collegamenti alla rete autostradale e ferroviaria, l'adeguamento della rete fognaria per lo smaltimento di acque nere e delle acque industriali, lo sviluppo di attività per l'utilizzo di sistemi per la produzione di energie da fonti rinnovabili.

⁸ Il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) è uno dei fondi strutturali dell'Unione europea. È lo strumento principale della politica regionale comunitaria e ha l'obiettivo di promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali nonché la partecipazione allo sviluppo e alla riconversione delle regioni.

Figura 3.3. Veduta aerea del Porto di Napoli

Fonte: gentile concessione del Porto di Napoli



L'iter per la realizzazione degli interventi viaggia molto a rilento.

A marzo 2014 non era stata bandita ancora nessuna gara, mentre il cronoprogramma degli interventi prevedrebbe la realizzazione delle opere entro il 2015.

I Fondi comunitari 2014-2020 per le Città metropolitane⁹

Attraverso la nuova Programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari, l'Unione europea vuole dare maggiori stanziamenti alle voci di spesa finalizzate alla crescita sostenibile, all'occupazione ed alla competitività, in linea con la strategia di crescita dell'Europa al 2020. Alle politiche di coesione, infatti, è stata assegnata la parte più consistente del bilancio, corrispondente al 34% dell'intera disponibilità (325,1 miliardi di euro su 960 totali). Di questi 325 miliardi di euro, 164 sono assegnati alle regioni maggiormente in ritardo.

⁹ Per ulteriori informazioni sui fondi comunitari si rimanda al capitolo 4.

Per quanto riguarda l'Italia, le regioni in ritardo (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia) beneficeranno di 22,2 miliardi di euro. Alla Campania in particolare andranno 6,3 miliardi di euro.

Nell'ambito di questa nuova programmazione, il Parlamento europeo ha votato favorevolmente la proposta della Commissione europea di concentrare risorse e strumenti sullo sviluppo sostenibile delle città, convogliando almeno il 5% delle risorse del Fesr attribuite a ciascun paese membro su progetti relativi alla rigenerazione urbana. Per l'Italia questo 5% si traduce in poco più di 1 miliardo di euro, a cui le città – soprattutto quelle del Mezzogiorno – potrebbero aver accesso.

I progetti da realizzare dovranno concentrarsi su diversi obiettivi: l'abbattimento delle emissioni di CO₂ nelle aree urbane, la rigenerazione delle aree dismesse e delle zone più disagiate, la promozione della mobilità sostenibile.

Per la gestione dei fondi a disposizione, la Commissione ha previsto uno strumento apposito, l'Investimento territoriale integrato (ITI), nell'ambito del quale inserire assi prioritari e programmi operativi diversi, affiancando, ad esempio risorse del Fesr e del Fse.

In recepimento delle direttive europee sull'argomento, l'Italia ha previsto l'ipotesi di intervenire attraverso il Pon (Programma operativo nazionale) denominato Aree Metropolitane, un programma sperimentale che vuole coinvolgere in modo diretto le 14 grandi città del nostro Paese, tra cui Napoli, nella costruzione strategica e operativa della programmazione comunitaria, ma anche riservando uno spazio per le città medie, titolari di importanti funzioni urbane nell'ambito dei singoli programmi regionali (Por), ed infine con specifici piani per il rilancio dei piccoli comuni delle "aree interne".

I dettagli dei programmi di intervento ed il ruolo da attribuire alle amministrazioni coinvolte sono contenuti in specifici Accordi di partenariato che - una volta pronti - andranno approvati dalla Commissione europea prima di procedere poi alla definizione dei diversi programmi operativi.

La dotazione complessiva di questo Pon sarà distribuita tra progetti nelle diverse città; in particolare a ciascuna delle sei grandi città delle regioni meno sviluppate (e dunque anche a Napoli) andranno risorse comprese tra gli 80 ed i 100 milioni di euro.

3.3. LA VOCE DEI PROTAGONISTI

Esiste una sostanziale condivisione di obiettivi e intenti tra l'Associazione dei Costruttori e l'Unione Industriali di Napoli in merito alle opere da realizzare nelle aree di Napoli Est, Pompei e Bagnoli, ovviamente ciascuno secondo la visione e le priorità connesse al proprio ruolo.

Napoli Est è un'area centrale e strategica per la città, la cui forza è innanzitutto l'ubicazione nel pieno centro cittadino, ma che necessita una riconversione dopo un importante passato industriale nella raffinazione del petrolio. È stata messa a punto dalle Associazioni dei Costruttori e degli Industriali una strategia che intende legare in un unico disegno di valorizzazione una molteplicità di iniziative private e pubbliche: un modello "a rete", centrato sulla sinergia, dove il privato sollecita il pubblico e si fa promotore di sviluppo. La logica è quella di stimolare la libera iniziativa nell'ambito però di un progetto comune che ha la finalità di rafforzare il potere interlocutorio del soggetto privato nei confronti delle istituzioni. Presupposto centrale del progetto è la creazione di crescita e di occupazione, nonché di riqualificazione di un'area vasta e strategica per la città.

Anche per il progetto relativo all'area di Pompei gli imprenditori si stanno organizzando per farsi promotori di iniziative di investimento e per acquisire maggiore forza interlocutoria con le istituzioni. Risultato è anche in questo caso il privato che sollecita il pubblico a fare, ad attivarsi, ad avere tempi e idee certe, sul modello di quanto avvenuto (con la medesima filosofia) per Napoli Est. Nell'ottica di un'integrazione multifunzionale, sono gli stessi imprenditori ad accordarsi sulle idee da realizzare per evitare ripetizioni nei progetti.

L'Acen e l'Unione Industriali di Napoli nel 2011 hanno concluso un'intesa (e sottoscritto un protocollo) con le istituzioni locali e l'Unesco allo scopo di occuparsi dello sviluppo strutturale del territorio circostante ai siti archeologici. La considerazione da cui si è partiti è che Pompei, pur visitata da un numero molto elevato di turisti¹⁰, non genera un soddisfacente flusso di reddito,

¹⁰ Nel 2013 (fonte: Ministero dei Beni e delle Attività Culturali) il sito archeologico di Pompei ha avuto circa 2,4 milioni di turisti che hanno generato introiti netti per 18,9 milioni di euro. A questi vanno aggiunti i flussi del Santuario di Pompei (turismo religioso), del Parco del Vesuvio e delle altre pre-esistenze

probabilmente perché i visitatori permangono nel sito poche ore e non pernottano nei dintorni. Un turismo "mordi e fuggi", dunque, che non porta la dovuta ricchezza al territorio, in un certo senso respinto dalla carenza di servizi disponibili in loco e dal degrado generale. L'indicatore su cui riflettere è che solo il 3% dei visitatori dell'area resta a dormire nella stessa per una media di 1,9 giorni.

I punti di forza del progetto sono essenzialmente quattro:

- si basa su logiche di mercato, nel senso che la sua realizzazione è legata sostanzialmente alla capacità di attrarre investimenti privati;
- è costruito tenendo conto di opportunità realmente esistenti, rappresentate da aree, spazi ed immobili effettivamente disponibili;
- punta a generare un processo emulativo e di miglioramento in un'area più vasta, nel senso che lo sviluppo del progetto core può stimolare nuove e ulteriori iniziative;
- adotta una logica di rete, per cui l'area oggetto dell'intervento, sarà collegata con le altre attrattive turistiche della baia di Napoli (in particolare i siti Unesco) e integrata con le offerte turistiche locali.

Ci sono progetti che più di altri rappresentano emblematicamente i ritardi e le difficoltà di realizzazione degli interventi previsti. L'attenzione sia dell'Acen che dell'Unione Industriali di Napoli converge sull'area di Bagnoli. Considerato che gli stabilimenti industriali dell'Italsider hanno chiuso agli inizi degli anni Novanta, sono oltre 20 anni che l'area (molto importante dal punto di vista panoramico e paesaggistico) attende un intervento di bonifica e valorizzazione.

Ma Bagnoli è ben lontana dal diventare area generatrice di sviluppo per la città.

È mancato un grande concorso di progettazione internazionale e nel tempo il susseguirsi di proposte e di proclami ha continuato a generare incertezze e ritardi. Attualmente vi è la proposta di un Accordo di programma con l'obiettivo di realizzare una ricognizione delle risorse e delle cose da fare: un porto nell'area di Nisida, nessuna rimozione della colmata, alberghi sulla fascia costiera ed una quota di alloggi (housing sociale). Tale Accordo sembra lo strumento necessario per mettere a punto un progetto di sviluppo

dell'area (quali ad esempio le residenze aristocratiche del Miglio d'Oro) per un totale di circa 5 milioni di visitatori.

che si componga di diverse iniziative coerenti con le strategie del Piano regolatore generale e fattibili sotto il profilo economico-finanziario. È necessario prevedere modifiche alla strumentazione urbanistica, che portino ad un nuovo piano economicamente autosostenibile (bilanciato nei costi e nei ricavi, che tenga conto dei debiti, delle bonifiche da realizzare, ecc.).

L'Acen sottolinea la rilevanza anche di altre iniziative. Una riguardante il Centro storico, un'area strategica, per storia, tradizioni, estensione, concentrazione di beni di interesse storico-culturale, ad altissima potenzialità per la quale il valore del progetto è di 100 milioni di euro. A novembre 2013 sono partiti i primi due bandi che riguardano il Duomo ed il Complesso dei Girolamini. Tra gli altri progetti da evidenziare: la bonifica delle Cave di Chiaiano, il porto turistico di Vigliena ed il raddoppio del Centro Direzionale di Napoli. I due ultimi interventi, da realizzare con il project financing, sono stati assegnati, ma i lavori non sono ancora partiti. Per quanto concerne il progetto sulle Cave di Chiaiano, l'idea era di riempire le cave con inerti di risulta provenienti dai lavori edili. L'obiettivo era creare una zona di rilievo naturalistico accessibile a tutti i cittadini.

Il progetto è stato però osteggiato sia sul fronte politico sia dai residenti locali, contrari al passaggio dei camion per il trasporto dei materiali.

L'Autorità Portuale punta, invece, il faro sul progetto relativo al Sistema integrato portuale di Napoli e sottolinea come si sia ancora in attesa di uno sblocco definitivo per far partire i primi lavori. Il percorso da compiere non è semplice. I tempi di realizzazione delle opere possono essere lunghi, ma occorre stabilire un nuovo approccio mediante una forte presa di coscienza del ruolo che ha il porto e del contributo che esso può dare all'ispessimento delle funzioni economiche della città.

L'Autorità Portuale ha posto l'accento anche su un altro progetto, quello relativo alla riqualificazione del waterfront.

Ispirandosi alle grandi progettazioni di riacquisizione di identità di area già avviate in altre città di mare come San Francisco, Chicago, Barcellona, il processo di trasformazione del waterfront risponde alla logica di considerare la capacità di traino che può essere esercitata sullo sviluppo urbano da un'area costiera ripensata nelle sue potenzialità di utilizzazione per scopi diversi. Si tratta in sostanza di aprire il porto alla città fornendo una nuova concezione di "sinergia" e di abbattere muri separatori nonché

infrastrutture ormai fatiscenti per trasformarle in più funzionali beni turistici (tipo strutture ricettive o di accoglienza), il tutto in chiave innovativa e architettonicamente molto avanzata con la realizzazione anche di parcheggi e punti di ristoro per i turisti. Lo scopo è quello di trasformare il porto in una "casa del viaggiatore" e non un punto di attesa. Per realizzare il progetto, nel 2003 fu costituita una holding pubblica, la Nausicaa S.p.a., a cui partecipavano il Comune, la Provincia, la Regione Campania e la stessa Autorità Portuale. La società, a capitale interamente pubblico ma operante con criteri di gestione privatistici e con modalità decisionali di consultazione intergovernativa, è stata posta in liquidazione nel 2011, e da allora la gestione del progetto è stata acquisita direttamente dall'Autorità Portuale.

Nonostante sia presente l'approvazione della Soprintendenza dei beni architettonici e dell'Assessorato alle infrastrutture del Comune, la realizzazione non è ancora partita. Considerato il tempo passato da quando sono stati consegnati i progetti, molti degli elaborati e dei documenti a corredo della pratica sono ora soggetti a rivisitazione. Seguendo i tempi indicati nel contratto per la presentazione degli aggiornamenti, e – una volta presentati – sottoscrivendolo, si potrebbe partire con le prime gare entro il 2014.

Nel corso del colloquio si è fatto riferimento anche ad un altro progetto relativo alla realizzazione di un grande terminal container nella Darsena di Levante che avrebbe consentito al porto di raddoppiare la sua capacità di terminal e di aumentare quindi i suoi livelli di competitività nel bacino del Mediterraneo, in un momento in cui i traffici internazionali di merci avevano un trend molto sostenuto. Il progetto prevedeva appunto il colmamento dell'area racchiusa dallo specchio d'acqua compreso tra i moli Vigliena e Levante e la costruzione di una banchina verso levante di oltre 600 metri. Per consentire la piena operatività del futuro terminal, il piano prevedeva anche la realizzazione di collegamenti stradali, autostradali e ferroviari espressamente dedicati. I rallentamenti negli iter autorizzativi e le lungaggini burocratiche hanno di fatto ostacolato l'attuazione del progetto.

Per l'Autorità Portuale sono quattro le priorità da perseguire: 1) riprendere ed attuare il progetto riguardante il waterfront portuale per rendere il porto stesso parte integrante e sinergica della città, specie dal punto di vista turistico; 2) riqualificare in generale l'area portuale attraverso la valorizzazione di edifici ed aree ormai

dismessi e/o non utilizzati appieno; 3) far ripartire - con urgenza - il Grande Progetto per non perdere le risorse a valere sulla programmazione 2007-2013; 4) attivarsi, da subito, per capire quali sono per il futuro i fondi (in particolare comunitari) sui quali il porto potrà contare per il 2014-2020.

3.4. UN PONTE FRA PASSATO E FUTURO

Lo sviluppo urbano è un processo lungo e complesso che richiede la definizione di un disegno chiaro, oltre che l'inserimento di tutti gli interventi previsti in un processo attentamente pianificato e monitorato, ma soprattutto condiviso. I progetti devono basarsi sulla coesione tra i diversi attori coinvolti, all'insegna della collaborazione e del consenso sul più ampio numero di interventi previsti.

Ma a che punto è la realizzazione delle diverse opere? Se si guarda al complesso degli interventi è possibile ravvisare un generale rallentamento nell'attuazione, nonostante il lungo tempo passato dalle fasi di programmazione. I ritardi nella realizzazione delle opere e le criticità nello svolgimento delle procedure sono legati molto spesso alle difficoltà di gestione delle amministrazioni deputate a decidere. Le difficoltà derivanti da fattori interni ed esterni, in diversi casi, hanno contribuito a far sì che le società nate per gestire i progetti fossero poste in liquidazione. Ma i ritardi sono imputabili anche alla lunghezza delle procedure amministrative ed al permanere di interessi contrastanti tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione e nella gestione dell'opera stessa. A ciò si aggiunge la carenza di risorse finanziarie pubbliche per la manutenzione urbana (dovuta alla riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni) e spesso la scarsa chiarezza delle regole da seguire.

L'Autorità Portuale richiama, in particolare, una relazione della Corte dei Conti nella quale l'analisi istruttoria ha evidenziato diversi fattori che, specificatamente per le varie realtà portuali, hanno inciso negativamente sui tempi di realizzazione dei programmi delle opere finanziate. Tra le concause individuate: «gli atteggiamenti di sostanziale inerzia o inadeguata capacità gestionale di taluni Enti autonomi, il proliferare dei vincoli ambientali, l'ampio contenzioso relativo alle gare d'appalto, i procedimenti giudiziari con sequestro di intere aree interessate ai

lavori, le criticità progettuali ed i ritardi procedurali nelle fasi di programmazione ed attuazione di infrastrutture pluriennali»¹¹

È stato sottolineato, comunque, in generale che per portare avanti la realizzazione di tutti i progetti non sono necessari nuovi stanziamenti. Le risorse ci sarebbero, a partire da quelle pubbliche nei fondi ordinari, nelle risorse della coesione territoriale e nei fondi comunitari. I fondi europei nella tornata 2007-2013 hanno contribuito significativamente a diversi progetti: 76 milioni di euro per Bagnoli; 207 milioni di euro per la riqualificazione urbana dell'area portuale di Napoli Est; 100 milioni di euro per il Centro Storico. Essi costituiscono una grande opportunità per rilanciare lo sviluppo della città e la sua pianificazione strategica.

Nel periodo 2014-2020, tra fondi strutturali e Fas¹² sono previsti finanziamenti complessivi per 111 miliardi di euro.¹³

L'Europa ha attribuito dunque un carattere prioritario al tema delle politiche urbane e della trasformazione urbana sostenibile. La programmazione dei fondi europei e nazionali 2014-2020 rappresenta dunque un'occasione di rilievo per ridare attualità alle politiche urbane.

Manca però una politica nazionale sulle città. Per usare bene i fondi è necessario definire al più presto una strategia generale, dove la vera sfida è quella di garantire la collaborazione tra i vari livelli istituzionali ed il rispetto delle competenze di ciascuno, mettendo, magari, in competizione i diversi progetti. Ma non solo. Le strategie di sviluppo urbano a livello territoriale devono essere unitarie e garantire l'integrazione dei fondi, evitando la frammentazione dei finanziamenti su una pluralità di obiettivi. Occorrerebbe cambiare approccio, ragionando in termini di fabbisogni e progetti complessi sui quali far confluire i finanziamenti disponibili. Integrare le varie fonti di finanziamento disponibili contribuirebbe ad evitare la dispersione delle risorse su una pluralità di obiettivi.

¹¹ Corte dei Conti, *Spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, anno 2013*, pag. 3.

¹² Il Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) è lo strumento di finanziamento del Governo italiano per le aree sottoutilizzate del Paese. Esso raccoglie risorse nazionali aggiuntive, da sommarsi a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento.

¹³ 56 miliardi di euro di Fondi strutturali europei e 55 miliardi di euro di Fondo sviluppo e coesione (ex Fas).

In particolare l'Ance (Associazione nazionale costruttori edili) propone di destinare a interventi nelle città il 20% delle risorse del Fesr e del Fsc (ex Fas) dedicando 3 miliardi di euro all'anno per 7 anni all'attuazione di politiche urbane, ispirandosi alle best practice dei altri territori europei.

Il percorso da compiere non è semplice. I tempi di realizzazione delle opere possono essere lunghi. Ma occorre stabilire un nuovo approccio mediante una forte presa di coscienza del ruolo che hanno i vari progetti e del contributo che essi possono dare all'ispessimento delle funzioni economiche del tessuto urbano.