

Contributo dell'INU Campania alle consultazioni su Bagnoli

La sezione regionale Campana dell'INU ha partecipato alle consultazioni di Invitalia sulla trasformazione urbanistica dell'area dell'ex Italsider a Bagnoli, uno dei problemi più importanti, lunghi e travagliati della città di Napoli. Ha coinvolto i suoi associati, esperti nella pianificazione, perché contribuissero con suggerimenti ad aiutare il progresso del processo decisionale e di progettazione. Dopo un confronto interno, è stato elaborato il seguente documento che offriamo come nostro contributo.

Ricordare il progresso

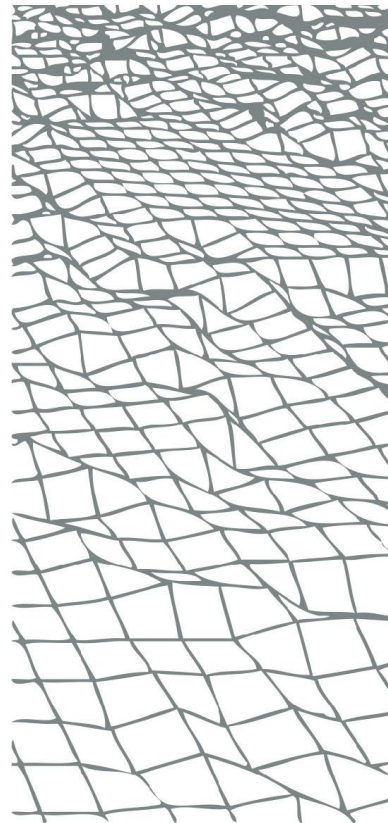
La ventennale operazione di trasformazione dell'area ex Italsider di Bagnoli-Coroglio nasce come risposta della città alla chiusura del polo siderurgico, iniziato nel 1986 e portato a termine nel 1993.

La chiusura del polo siderurgico, infatti, aveva creato un vuoto considerevole nel sistema produttivo della città, vuoto che si è cercato di colmare ripensando in modo radicale all'utilizzazione di un'area urbana molto vasta e di grande rilievo paesaggistico e creando le premesse per un progetto di riuso di portata metropolitana e di rilievo internazionale, per dimensioni, impegno e potenziali ricadute.

Dal punto di vista urbanistico il processo di riuso dell'area è stato portato avanti per mezzo di una serie di documenti di pianificazione che si sono susseguiti a partire dagli inizi degli anni Novanta. In particolare:

- 1998 l'area occidentale di Napoli (Bagnoli, Agnano, la collina di Posillipo, buona parte di Fuorigrotta e Pianura) viene disciplinata dalla Variante per l'Area Occidentale, un piano urbanistico di livello comunale che ha rappresentato il primo passo nel processo di aggiornamento del Piano Regolatore di Napoli, completato successivamente con la Variante Generale approvata nel 2004;
- 2001 l'amministrazione comunale, con provvedimento del 27 dicembre acquisisce al proprio patrimonio le aree oggetto del piano di bonifica dell'ex zona industriale di Bagnoli-Coroglio;
- 2005 viene approvato con delibera del CC n 40 del 16 maggio il Piano Urbanistico Esecutivo di Bagnoli - Coroglio. La sua attuazione veniva demandata ad una Società di Trasformazione Urbana (STU), la "Bagnolifutura", costituita tre anni prima con delibera di CC 40 del 18/2/2002 che approvava anche la relativa convenzione e lo statuto;
- 2010 viene approvata una variante al PUE Bagnoli - Coroglio (delib. GC n. 497 del 18 marzo) nella quale si individua un ambito di trasformazione urbanistica-edilizia ai sensi del c. 2, art 7, L.R. 19/2009, legge che definiva le modalità per l'attuazione del piano-casa regionale.

Come ricordato, il PUE Bagnoli-Coroglio demandava alla STU Bagnolifutura la realizzazione operativa dell'intervento. Come braccio operativo del Comune di Napoli, la STU ha posto in essere una serie di attività di



progettazione sulla base delle indicazioni contenute nello stesso PUE. Tali attività comprendevano tutte le fasi di realizzazione delle opere, dalla pubblicazione del bando, alla scelta del progettista, alla gara per l'individuazione dell'impresa incaricata dei lavori, alla realizzazione, al collaudo. Essa quindi agiva come una vera e propria stazione appaltante pubblica.

La società ha portato avanti le attività di bonifica dei suoli, oltre che al completamento di alcune opere – Porta del Parco, Turtle Point e Parco dello Sport – che sono in stato di abbandono o sono state vandalizzate dopo il fallimento.

Tra le altre attività Bagnolifutura ha anche espletato la procedura di concorso internazionale per la progettazione del grande parco urbano, oltre alla vendita dei suoli a soggetti privati per la realizzazione di attività produttive (Polo Tecnologico). Molte delle attività hanno usufruito di fondi comunitari.

La società è stata dichiarata fallita nel 2013.

L'attuale fase del processo di trasformazione parte nel 2015 con la costituzione del Commissariato straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio e il conseguente intervento di Invitalia.

L'interesse per l'area di Bagnoli

L'area di Bagnoli resta un'area strategica per Napoli, per l'area flegrea e per la Città Metropolitana.

Nell'arco di 15 anni l'attività urbanistica sull'area è stata caratterizzata da periodi di attenzione molto diversificata.

Ad una fase iniziale in cui l'attenzione era molto alta ed era incentrata sugli elementi positivi che si erano previsti e che si iniziavano a vedere sul territorio e sulle correlazioni tra la trasformazione in atto e lo spazio circostante (i quartieri di Bagnoli, Cavalleggeri e Fuorigrotta) – ossia sull'assunto che la trasformazione potesse incidere positivamente sulla qualità complessiva dell'area flegrea –, è seguita una fase di stanca sempre maggiore, man mano che l'azione relativa alla trasformazione perdeva di slancio.

È necessario rimettere mano alla trasformazione sulla base di una rifondazione completa nei significati, nelle prospettive e nei mezzi.

Una possibile soluzione allo stato di paralisi è da ricercare nella costruzione tanto di un nuovo piano urbanistico della città, all'interno di una visione metropolitana, che di nuovo piano attuativo dell'area.

È impensabile infatti che la città basi ancora il suo futuro su uno strumento ormai datato o che pensi di tenerlo in vita aggiornandolo con piccoli aggiustamenti relativi ad aree limitate del territorio comunale.

Il nuovo piano potrebbe essere l'occasione per inserire previsioni che siano fortemente sostenibili (sulla base, ad esempio, dei *Sustainability Development Goals* delle Nazioni Unite¹) e che, nel contempo, non dimentichino che le città, per funzionare, hanno bisogno di lavoro qualificato e di produzione di ricchezza.

Efficienza del sistema territoriale e qualità della salvaguardia ambientale sono due aspetti che dovranno per forza di cose entrare nella nuova urbanistica napoletana, ma che dovranno anche assumere significati

¹ <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>.

estremamente operativi spogliandosi di significati ideologici che non hanno più senso.

Quello che è necessario prevedere è l'applicazione di principi e tecniche di urbanistica sostenibile, principi e tecniche in forte sviluppo in Europa.

La nuova Bagnoli-Coroglio accessibile nel contesto urbano

Il nuovo piano dovrà incidere sugli aspetti infrastrutturali che ancora oggi vedono l'area come una enclave separata dal resto della città e sulla costruzione di ambiti compatti di tipo urbano, ambiti nei quali sia presente una forte commistione funzionale tra residenza, attività produttive, attività terziarie e tempo libero.

La delimitazione del PUA di Bagnoli, come prevista all'interno del PRG di Napoli, è congruente con la pianificazione generale comunale che gli fa da cornice e racchiude un ambito urbanistico che prima di ridursi all'area SIN, di cui si deve occupare Invitalia e, successivamente, suddividerla in più parti da progettare, deve trovare un assetto generale in grado di assicurare il rapporto con il contesto e una identità unitaria con una struttura in grado di raccordare le singole parti.

Dal versante della coerenza urbanistica ed al fine di realizzare interventi efficienti, non possono essere trascurati i rapporti con il contesto che si configura come intorno ad elevato valore paesaggistico, composti di unità di paesaggio di diverso carattere, e da morfologie urbane consolidate in sedimentate identità locali. Tali contesti esprimono anche domande di dotazioni territoriali fortemente carenti al loro interno (specialmente nell'abitato di Bagnoli) e che aspettano da tempo che siano soddisfatte grazie alle disponibilità di suoli e risorse presenti all'interno dell'area industriale dismessa, anche come risarcimento dei danni ambientali in passato prodotti.

Questa continuità con il contesto urbano dovrà essere assicurata da un sufficiente rete stradale e di spazi pubblici, attualmente molto carenti per la precedente condizione di isolamento della fabbrica, per realizzare una permeabilità molto elevata.

Va riconosciuta l'assoluta insufficienza dell'accessibilità all'area di rigenerazione affidata al solo asse di via Diocleziano-via Bagnoli e la necessità del potenziamento della direttrice via Campegna-via P.L. Cattolica con efficiente aggancio a via Giulio Cesare. Un ulteriore potenziamento dell'accessibilità è stato correttamente individuato lungo il fascio ferroviario, nel contesto della riconversione d'uso di quei suoli.

Nelle incertezze, costi elevati e tempi lunghi della realizzazione della metropolitana sotterranea, si preveda comunque un trasporto pubblico di massa in superficie, quale tram in corsia riservata, utilizzando le succitate connessioni a Fuorigrotta ed alla stazione della metropolitana di Campi Flegrei, in modo da assicurare il trasporto sostenibile di massa fin dai primi tempi di ripopolamento.

Altrettanto difficilmente fattibile e costoso si presenta l'interramento del futuro lungomare (corrispondente all'attuale via Coroglio) sostituibile con un dispositivo stradale in superficie che separi il traffico veicolare (gestito in modalità friendly) da quello pedonale e ciclabile, senza costituire barriera tra parco e mare.

Irrinunciabili obiettivi di qualità urbanistica

La densità è ritornata da essere un presupposto nella pianificazione delle trasformazioni urbane in quanto crea quell'effetto città che è una caratteristica essenziale di ambienti che si vogliono urbani. Ciò riconduce alla necessità di un progetto di spazio che superi il PUE vigente e ponga attenzione sulle funzioni da insediare e sulla rete di mobilità necessaria a rendere efficiente l'ambito.

Va ribadito che la continuità dell'identità urbana e la sua caratterizzazione di singolare ambiente di vita, nella molteplicità d'interventi assegnati a diversi progettisti e imprese di costruzione sarà assicurata solamente dall'uniformità di criteri di progettazione dello spazio pubblico che unirà queste diverse espressioni di architettura. Questa struttura di base non va solamente concepita come un sistema di collegamento che deve gestire i flussi, ma come spazio multifunzionale che associa alla circolazione nelle diverse modalità (pedonale, ciclistica, veicolare, ...) la convergenza di attività collettive fino alle informali relazioni sociali d'incontro e cooperazione.

Si raccomanda di evitare la riduzione a verde attrezzato dello spazio pubblico, eliminando o trascurando il progetto delle strade e delle piazze, di quei luoghi di frequentazione che connettono edifici e funzioni e offrono alla popolazione uno spazio aperto e condiviso di relazione. A questo scopo andrebbe anche condizionata la circolazione veicolare e la destinazione delle zone di sosta da preferire in interrato. L'INU intende, a questo proposito, richiamare le sue elaborazioni nella **Carta dello Spazio Pubblico** e le raccomandazioni di UN Habitat.

La raccomandazione della commistione funzionale, altro fattore per creare urbanità, va misurata con la compatibilità tra funzioni diverse, in special modo quando la vicinanza comporti negativi impatti di tipo ambientale, di circolazione o di efficienza. In questo senso, la linea di costa presenta destinazioni funzionali la cui conciliazione deve essere attentamente gestita per gli effetti negativi che la nautica può avere sulla balneazione. La separazione delle due parti è indispensabile per assicurare le condizioni di salubrità nell'uso balneare, una volta operato il disinquinamento del mare, e per la natura diversa delle attrezzature e servizi nonché del sistema di circolazione idoneo per ciascuna delle due aree.

I servizi per la nautica da diporto crescono in funzione del tipo di clienti che si intende attrarre e difficilmente potranno essere contenuti dalle aree disponibili a Nisida mentre altrettanto vari e complessi sono i servizi alla balneazione, non riducibili al commercio.

Si ritiene particolarmente significativo la presenza di un'area per la ricerca connessa alla produzione perché può rappresentare una risorsa economica importante per un'area metropolitana che ha bisogno di investire nell'innovazione secondo strategie consone alla società della conoscenza. La creazione di un simile polo avrebbe le potenzialità di un vero attrattore e di un motore per la trasformazione urbanistica. Perciò l'INU si augura che questo obiettivo possa trovare il sostegno di investimenti pubblici finalizzati allo sviluppo economico e la cooperazione di enti di ricerca, università e imprese. Che acquisti il dovuto peso con una estensione dell'area ad esso dedicato corrispondente a più ambiziosi propositi e riesca anche a coinvolgere strutture di archeologia industriale che spesso sono contenitori idonei a tali funzioni produttive.

Apprezzabile è lo sforzo di contemplare la sperimentazione di una Smart City del'Enel –anche se non è chiara l'area. Resta però ancora assente la risorsa termale nonostante ci siano diverse sorgenti termali conosciute

consiste anche dal libro di Bruno Brillante "Napoli rurale" e che bisognerebbe contemplare perché è fortemente identitaria e legata all'etimologia del nome stesso di Bagnoli.

Ambiente: consumo di suolo, rinaturalizzazione e rischio

La trasformazione dell'area Bagnoli-Coroglio non è un caso di consumo di suolo.

In questo caso il suolo è già stato "consumato". La trasformazione, al contrario, rimette a disposizione il suolo per nuovi usi alleggerendo con ciò il peso sul suolo agricolo e naturale: esso, quindi, rientra nel conto complessivo come fattore positivo.

L'Agenzia Europea per l'Ambiente chiama questa tipologia di azione **land recycling**, ossia il riutilizzo di suoli già precedentemente utilizzati (brownfield) a scopi di investimento economico o per incrementare le caratteristiche ecologiche del suolo attraverso usi leggeri (aree verdi nei centri urbani) o, infine, per processi di rinaturalizzazione del suolo, ossia di ritorno allo stato naturale a seguito di rimozione delle strutture esistenti ed eliminazione delle superfici impermeabili (BIO, 2014, p. 16²).

A ben vedere, quindi, il riciclaggio di suolo è una azione che ha poco a che fare con il romanticismo del verde pubblico e della spiaggia popolare, ed ha molto a che fare con la necessità di rendere di nuovo disponibile una ricchezza come il suolo, ricchezza capace di produrre salute e benessere, ma a patto che produca anche reddito.

Il riuso del suolo ha anche a che vedere con i processi di rinaturalizzazione dello spazio.

Il PUE vigente prevede nell'area un grande parco urbano, quindi un'area "costruita" dall'uomo per essere uno spazio verde attrezzato ad uso dei cittadini. Ciò significa costi di bonifica, di progettazione (già in parte spesi), di realizzazione e, soprattutto, di gestione non indifferenti.

Si ipotizzi, in parziale alternativa, la possibilità di sperimentare processi di rinascita ambientale su una estensione non limitata dell'area ex industriale.

Questa ipotesi, a costo quasi zero, si basa su due considerazioni. La prima è che in molti processi di rigenerazione urbana del centro e del nord Europa (ad esempio nel caso di Heidelberg Bahnhofsplatz) una quota di aree verdi viene trattata come area naturale, ossia lasciata a sé, con fauna libera e flora spontanea, ma soprattutto protetta dalle interferenze umane. La seconda considerazione è che già oggi nell'area ex Italsider si è ricostituito un interessante habitat naturale popolato di specie animali e vegetali che hanno approfittato della scarsa interferenza dell'uomo per localizzarsi e crescere.

Gli spazi aperti sono luoghi che vediamo sempre più frequentati nel tempo libero. Napoli ha due fattori internazionalmente riconosciuti di attrazione: la gastronomia e lo spettacolo. Siano queste le leve per rendere gestibile e produttivo il parco: luogo di grandi spettacoli e di produzione e consumo di cibo di qualità.

L'area rientra in pieno nella Zona Rossa dei Campi Flegrei. Negli ultimi anni nell'area della bonifica sono state effettuate perforazioni di studio i cui risultati hanno condotto a ridisegnare i confini della caldera dei Campi

² BIO by Deloitte (2014), Study supporting potential land and soil targets under the 2015 Land Communication, Report prepared for the European Commission, DG Environment in collaboration with AMEC, IVM and WU.

Flegrei, allargati fino alla collina di Posillipo. È evidente quindi che la pianificazione dell'ambito dovrà prestare attenzione ai potenziali fenomeni naturali e ai rischi ad essi connessi. Essa potrebbe essere un luogo di sperimentazione nei quali i concetti di rischio e di sostenibilità diventino specifici fili conduttori nella costruzione del piano.

Nel quadro delle strategie di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici, la vasta conca interessata dall'intervento, molto della quale destinata a parco, è bacino di confluenza delle acque meteoriche e, allo stesso tempo, suolo da rigenerare dopo lo stress subito per l'uso industriale. Perciò si presta in maniera esemplare alla sperimentazione delle tecnologie più avanzate per la gestione naturalistica dello scorrimento delle acque superficiali che sono state avanzate nel campo del restauro naturalistico e delle **Green Infrastructure**.

Le trasformazioni e la loro gestione

Gli strumenti urbanistici messi a punto tra il 1998 e il 2004 soffrivano di un deficit di base che, a lungo andare, li hanno condannati alla inapplicabilità. Tale deficit era da riscontrare nella mancanza di un quadro sistematico di strumenti di trasformazione delle previsioni. Si è cercato di ovviare a ciò con azioni occasionali (i project financing, la società SERENA, BagnoliFutura), ma esse avrebbero potuto avere successo solo a condizione di un lungo periodo di continuità nelle scelte e nelle azioni amministrative.

È opportuno inoltre che la nuova strumentazione urbanistica abbia una specifica attenzione alla fase di gestione degli interventi realizzati, ossia che quantifichi, in termini finanziari ed in termini di impegno complessivo, le conseguenze di scelte che a lungo andare potrebbero essere insostenibili. Si pensi, ad esempio, al parco urbano o alla ricostruita spiaggia e al costo di gestione di strutture che sono molto estese, per le quali la spinta politica alla gratuita dell'uso è molto forte.

Pensiamo che le destinazioni urbanistiche debbano: a) essere sensibili alla domanda e, non essendo in grado di assicurare previsioni certe, lascino quel margine di flessibilità in grado di adattarsi ai cambiamenti in un quadro di garanzie per gli investimenti; b) generare attività che fioriscano nel tempo alimentando quella costante manutenzione indispensabile al mantenimento della qualità dei luoghi.

Da urbanisti abbiamo imparato che ciò che veramente conta non è la semplice produzione di disegni accattivanti e in grado di rappresentare un futuro affascinante quanto, piuttosto, di seguire con costanza e determinazioni il processo di cambiamento della città affinché si realizzi un concreto miglioramento dello spazio e del territorio.

Conclusioni

Con questo documento, l'INU Campania ha voluto offrire spunti ed indicazioni perché siano messe in campo le migliori competenze urbanistiche nel progetto Bagnoli. La nostra convinzione è che una buona progettazione urbanistica è lo strumento che può contribuire in maniera rilevante ad assicurare un risultato di qualità, base di partenza per attrarre una popolazione operosa e far rinascere un angolo prezioso del nostro territorio. Infatti, è nel disegno urbanistico che trovano sintesi in una visione dello spazio urbano e dell'assetto fisico delle forme costruite le diverse componenti funzionali, estetiche, ambientali, trasportistiche e

quanto altro, per maggiore esattezza, siamo portati a studiare e progettare settorialmente.

Si sono indicate questioni, a nostro parere, rilevanti e linee di lavoro da sviluppare ed approfondire, convinti che la costruzione della città è opera collettiva e i suoi pezzi migliori sono frutto della collaborazione delle parti migliori della società che la vive. In questo solco, a nome di tutti i soci della Sezione, mi sento di esprimere il nostro impegno a continuare ad offrire il nostro contributo.

Napoli, 3 aprile 2017

Il Presidente
Francesco Domenico Moccia

