



Napoli 2011

Strategie per la riconquista di un rapporto interrotto

Strategies for an Interrupted Connection

a cura di Daniela Cerrone

Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: cerrone@unina.it; web: www.dipist.unina.it

In questo numero

Diverse città di mare, sia in Italia che nel mondo, vivono il paradosso di avere considerevoli parti di costa lungo le quali il rapporto con il mare è materialmente, fisicamente negato alla città.

I casi studio individuano in questo rapporto negato una delle principali cause del mancato innesco di meccanismi di riqualificazione economica e sociale.

L'analisi delle *best practices* in termini di "riappropriazione" della linea di costa, evidenzia come, proprio a partire dalla riconquista e dal ripensamento di questo rapporto, si possono ottenere straordinari risultati.

Genova, Barcellona sono solo due dei molteplici esempi di come la riqualificazione e riconfigurazione di parte del *waterfront* abbia generato fenomeni più ampi di riorganizzazione urbanistica, economica e sociale.

Nei casi di successo il ridisegno e la ricostruzione del legame spezzato tra attività urbane e mare hanno comportato infatti, non solo la riqualificazione fisica dei luoghi ma anche la rifunzionalizzazione di importanti aree e di conseguenza l'attivazione di importanti flussi anche di tipo economico.

La riconquista dell'area a mare e di tutte le attività che ad essa sono riconducibili (trasporto passeggeri e merci, nautica da diporto, attività legate al turismo, al commercio, al tempo libero) se sapientemente gestita può incidere notevolmente sulla rinascita di aree fortemente degradate.

Quando poi agli interventi di riqualificazione fisica delle aree si associano interventi tesi all'insediamento di funzioni qualificanti l'area o funzioni alla scala metropolitana e non solo locale¹, gli interventi risultano maggiormente efficaci. Interessante sarebbe riuscire ad individuare, in relazione alle iniziative messe in campo, gli elementi da cui può dipendere il successo o l'insuccesso della strategia generale.

Spesso è la condivisione della strategia e la partecipazione alla sua definizione di un ampio numero di soggetti

TeMA
03.09

Osservatori

Trimestrale del Laboratorio
Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab

<http://www.tema.unina.it>
ISSN 1970-9870
Vol 2 - No 3 - settembre 2009 - pagg. 101-106

Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II

© Copyright dell'autore.



(amministrazioni locali, soggetti tecnici ed economici, cittadini) a garantire l'attuazione ed il successo delle iniziative di trasformazione², in altri casi, la presenza di una strumentazione urbanistica che facilita, nel quadro di obiettivi definiti, l'integrazione tra l'azione privata e quella pubblica al fine di massimizzare gli effetti sinergici.

In relazione a tali aspetti, nell'approfondimento proposto in questo numero si ricostruisce il processo, innescato dall'approvazione del nuovo Piano Regolatore della città, teso al recupero del rapporto con il mare dell'area di costa del quartiere di San Giovanni a Teduccio, localizzato nella periferia orientale della città.

Il contributo intende ricostruire, attraverso l'approfondimento degli strumenti di pianificazione urbanistica, il processo di costruzione delle strategie di trasformazione messe in campo per la riqualificazione di un territorio privato, oramai da tempo, della sua costa che punta principalmente sulla forte integrazione tra i diversi sistemi di trasporto per incentivare la localizzazione di funzioni di eccellenza e creare le condizioni per l'innescio di fenomeni di riqualificazione spontanea.

L'area

L'area oggetto dell'approfondimento proposto in questo numero è quella della linea di costa del quartiere San Giovanni a Teduccio nella periferia orientale della città di Napoli.

L'area orientale di Napoli si caratterizza per una notevole presenza di aree industriali dismesse testimonianza di un passato legato al settore produttivo.

Problemi di inquinamento ambientale, la presenza di industrie pericolose, le ingombranti infrastrutture –oggi notevolmente sovradimensionate e progettate per servire le attività industriali più che gli insediamenti residenziali– sono l'eredità di questo passato.

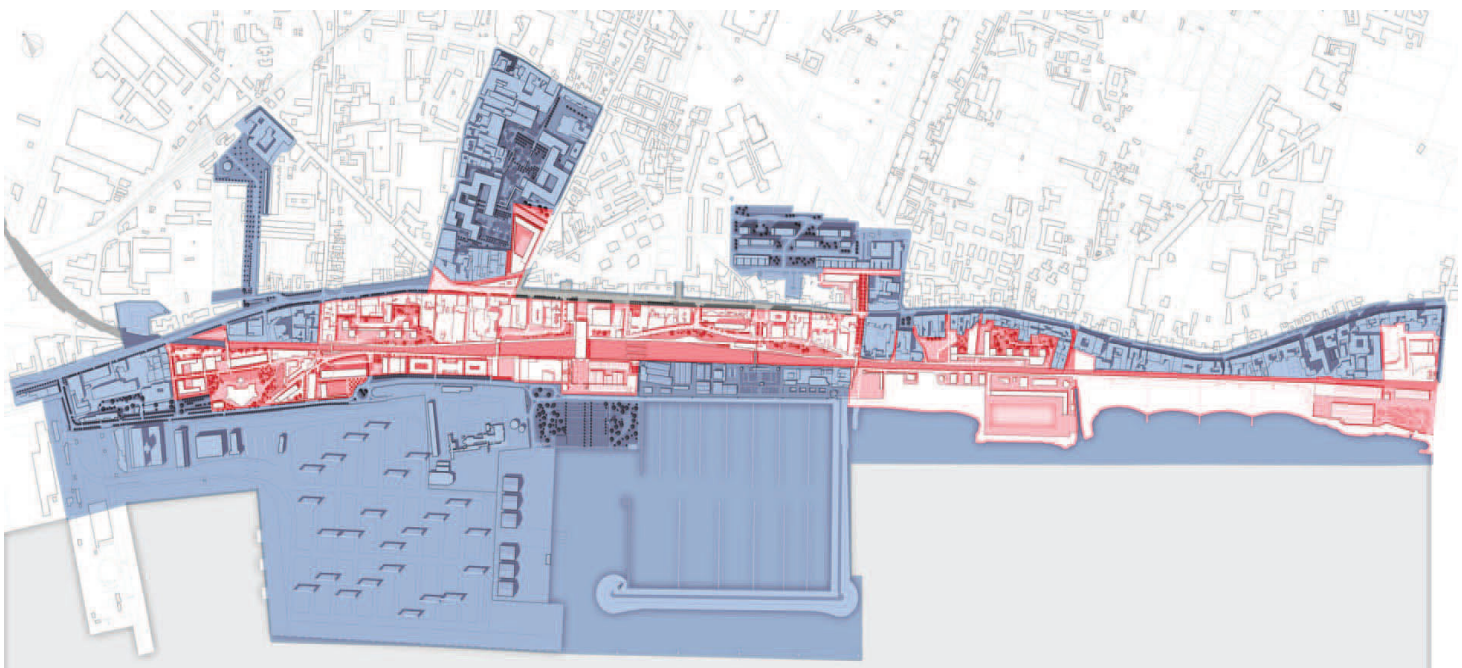
L'area di San Giovanni a Teduccio sconta tale condizione ed è inoltre penalizzata dalla presenza lungo la costa di una serie di attrezzature molte delle quali dismesse o sottoutilizzate che di fatto impediscono la fruizione visiva e fisica dell'area a mare.

Una linea ferroviaria, realizzata in era borbonica, un deposito dell'azienda comunale di mobilità (Anm), aree industriali dismesse come la ex fabbrica Corradini e l'insediamento industriale della ex Cirio, impianti tecnologici da riconvertire quali la centrale elettrica dell'Enel di Vigliena, il depuratore di Napoli S. Giovanni separano materialmente il quartiere dal mare.

Ne conseguono notevoli problemi di tipo urbanistico, infrastrutturale ed economico-sociali.

La cesura principale con il mare è costituita dalla linea ferroviaria nazionale FS che collega la città di Napoli con il sud della penisola e con la Sicilia e che separa dalla costa gli insediamenti residenziali densamente abitati del quartiere spesso caratterizzati da edilizia storica di particolare pregio. L'infrastruttura ferroviaria rappresenta d'altro canto, anche un elemento strategico per l'area soprattutto in ragione del fatto che con il completamento dell'alta velocità è previsto che questa linea si liberi dal traffico nazionale e assuma le caratteristiche di metropolitana regionale.

Le aree oggetto di intervento previste dal Programma Innovativo in Ambito Urbano si estendono su una superficie maggiore (campite) rispetto a quelle soggette a Piano Urbanistico Attuativo (non campite).



In tale ottica, l'infrastruttura può quindi diventare la principale attrezzatura per consentire l'accesso alle nuove funzioni previste lungo la costa.

Allo stesso modo, la presenza di diverse aree dismesse di notevole dimensioni che possono diventare sede di nuove attività anche a carattere metropolitano in grado di innescare fenomeni di reale riqualificazione fisico-funzionale per l'area.

Gli strumenti

Con delibera 65 del febbraio 2009 il Comune di Napoli ha approvato il Preliminare di Piano Urbanistico Attuativo (PUA) di iniziativa pubblica della costa di San Giovanni a Teduccio. Il Preliminare rappresenta l'ultimo, in termini cronologici, tra gli strumenti di pianificazione comunale tesi a definire le strategie di intervento finalizzate allo sviluppo dell'area a partire dalla riconquista della linea di costa.

Il Preliminare di PUA viene definito infatti (Comune di Napoli, 2009) come una delle azioni riconducibili al Programma Innovativo in Ambito Urbano (PIAU) "porti e stazioni", finanziato dal ministero delle Infrastrutture nel 2004 e finalizzato, da un lato, a migliorare l'efficienza e la qualità dei nodi d'interconnessione fra i trasporti pubblici terrestri e quelli marittimi lungo la linea di costa della città di Napoli, dall'altro, ad accelerare, nelle aree circostanti i nodi costieri, le azioni di riqualificazione urbana grazie alla valorizzazione prodotta dal miglioramento delle condizioni di accesso a queste aree³ (Comune di Napoli 2001).

Il PIAU a sua volta, va inteso come approfondimento, sull'area di San Giovanni a Teduccio, del nuovo PRG di Napoli approvato nel 2004 che individua quest'area come un ambito soggetto a piano urbanistico esecutivo, attribuendole un valore strategico per la riqualificazione ambientale e produttiva dell'intera area orientale e perseguendo, a tale fine, la riqualificazione della fascia litoranea attraverso la definizione di un sistema di attrezzature di livello urbano e territoriale ed il recupero del rapporto tra il quartiere e il mare (Comune di Napoli 2004).

Il Piano Comunale individua infatti come fondamentali per il perseguimento degli obiettivi indicati, in primo luogo la riqualificazione di due complessi ex industriali, quello della Cirio e quello della Corradini da riconvertire in un sistema di attrezzature di rilevante interesse urbano finalizzato ad ospitare attività connesse allo sviluppo dell'area ed in particolare alla valorizzazione della risorsa mare.

Nel complesso Cirio, ai sensi di un Protocollo d'intesa sottoscritto il 31 marzo 1998 da Comune di Napoli, Ministero dell'Università, Regione Campania e Università di Napoli Federico II, il Piano Comunale prevede l'insediamento di attività universitarie.

Il Piano prevede inoltre la realizzazione di un approdo turistico per imbarcazioni da diporto nello specchio d'acqua antistante

la Corradini e sulle aree dell'ex impianto industriale la realizzazione di attrezzature e servizi connessi all'attività nautica o di supporto a essa. Nelle aree della centrale termoelettrica dell'Enel a Vigliena, dismesse in seguito alla trasformazione in impianto a ciclo combinato, prevede la realizzazione di attrezzature pubbliche in conformità a quanto previsto da un Accordo di Programma approvato nel marzo 2001. Prevede inoltre la dismissione dell'impianto di depurazione di S.Giovanni e il conseguente ripristino del litorale; la realizzazione a Pietrarsa di un centro museale dedicato alla storia dei trasporti e della mobilità; la riconfigurazione della spiaggia; la realizzazione di spazi pubblici lungo il corso San Giovanni di riconnessione tra il quartiere e il mare.

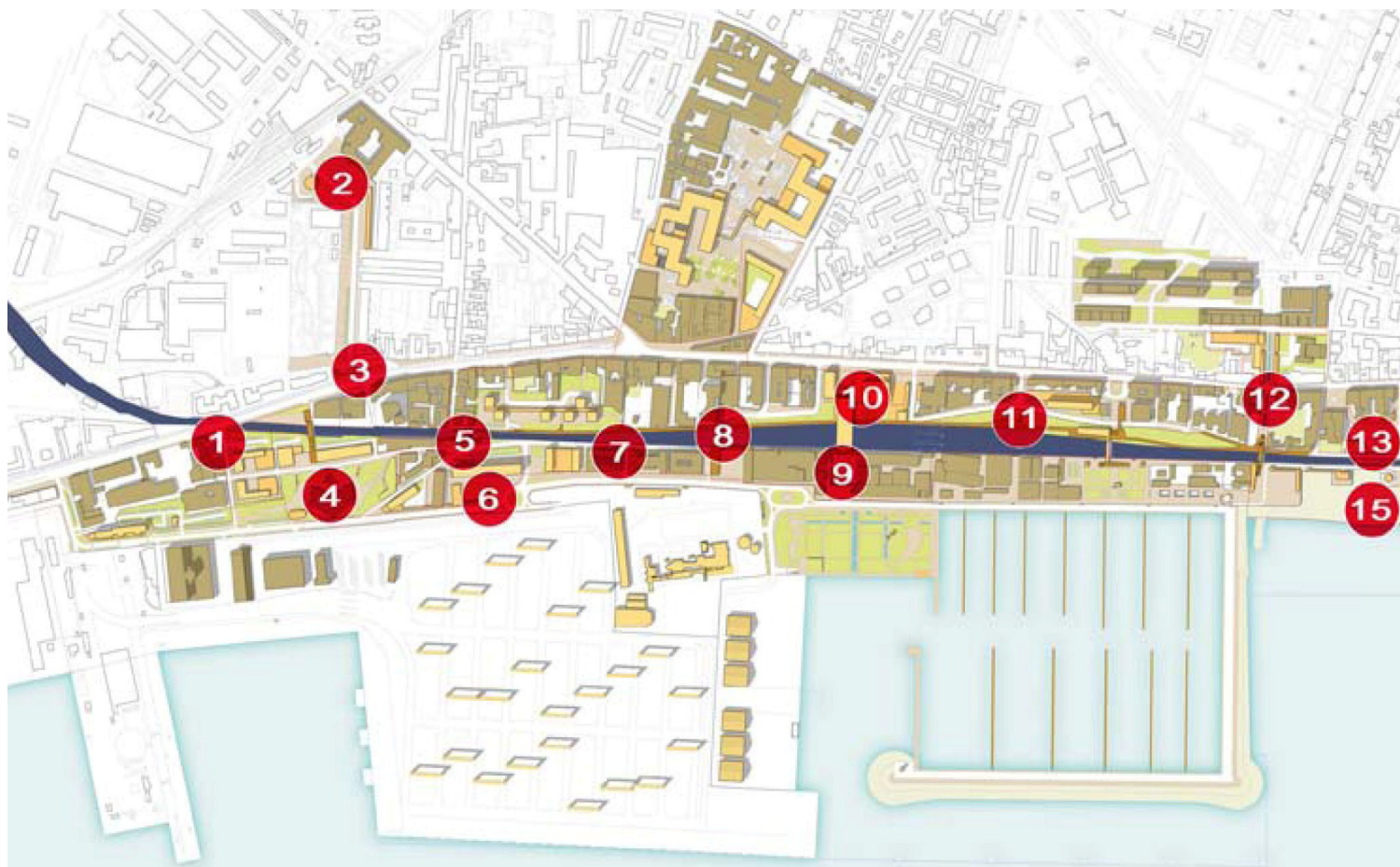
Coerentemente con gli obiettivi del Piano Comunale, in sede di redazione del PIAU sono stati approfonditi gli aspetti relativi alla mobilità lungo la linea di costa, analizzando i flussi esistenti relativamente alla mobilità su ferro, su gomma e via mare. Nello studio sono stati valutati i possibili scenari alternativi relativi alla mobilità tenendo in considerazione i possibili interventi di connessione tra le varie modalità di trasporto pubblico. L'approfondimento ha consentito l'individuazione dei punti di degrado e di quelli qualificanti il tessuto urbano. Obiettivi del Programma sono stati:

- aumentare la platea di utenti del trasporto pubblico mediante l'interconnessione della rete terrestre con il trasporto marittimo considerando anche le aree metropolitane costiere con cui prevedere ulteriori collegamenti;
- migliorare la qualità urbana intorno ai nodi che costituiscono aree potenzialmente pregiate ma nella maggior parte dei casi molto degradate;
- mobilitare risorse private, in aggiunta a quelle pubbliche.

In ragione di quanto definito nel Piano Comunale e di quanto emerso dall'approfondimento fatto in sede di formazione del PIAU, il Preliminare di PUA approvato a febbraio ha individuato come obiettivi prioritari:

- la definizione dei contenuti a cui dovrà uniformarsi il PUA previsto dal nuovo Piano Comunale;
- l'individuazione, tra le opere pubbliche previste nell'area, delle opere cui si può dare attuazione nelle more dell'approvazione del PUA;
- la definizione di criteri di integrazione con altri importanti interventi già in corso nell'area.

Scopo del Preliminare approvato è, infatti, specificare le linee strategiche per la riqualificazione e lo sviluppo dell'area costiera di San Giovanni definite nel Piano Comunale per integrare in un unico disegno le iniziative già in corso e, contestualmente, anticipare, rispetto alla definitiva approvazione del PUA previsto dal Piano Comunale, gli interventi pubblici maggiormente significativi ai fini della "riconquista" della linea di costa. Gli interventi individuati come prioritari nel Preliminare e finalizzati al recupero del



Il preliminare di Piano Urbanistico attuativo di San Giovanni a Teduccio, al fine di accelerare il processo di “riappropriazione” della linea di costa così come indicato dal nuovo Piano Comunale, individua alcune opere pubbliche considerate prioritarie che, in quanto conformi con la normativa urbanistica, possono essere poste in attuazione prima della definitiva approvazione del PUA in corso di redazione. I principali interventi cui si intende dare avvio sono: la realizzazione di una nuova strada parallela alla linea di costa con accesso dal Ponte dei Francesi e sbocco su corso S. Giovanni nei pressi del deposito Anm (in figura con i numeri 1, 7 e 8); la realizzazione del sovrappasso pedonale di Vigliena (in figura con il numero 5); il Parco archeologico urbano del forte di Vigliena (in figura con il numero 4); la piazza attrezzata antistante il complesso residenziale “Centocamerelle” (in figura con il numero 6); il restauro dell'ex Corradini (in figura con il numero 9). Gli altri interventi di iniziativa pubblica individuati concorrono al recupero del rapporto con il mare mediante una nuova rete di percorsi costieri e di collegamento del quartiere con la costa.

rapporto con il mare comportano la riconfigurazione urbanistica di alcune aree nodali destinate all'insediamento di funzioni di scala urbana. In particolare, la riconfigurazione dell'area prossima al previsto porto turistico oramai in fase avanzata di realizzazione, interessata anche dalla realizzazione di una nuova stazione della linea metropolitana 2.

Tessuto connettivo dell'intervento diventa l'incremento e la messa a sistema degli spazi e delle attrezzature pubbliche esistenti e previsti nell'area; la realizzazione di una nuova rete di percorsi costieri e di collegamento del quartiere con la costa, attualmente fortemente limitati dalla presenza della linea ferroviaria e dalla presenza di impianti dismessi. La strategia già individuata nel Piano Regolatore e riaffermata prima nel PIAU e quindi nel

Preliminare di Piano Attuativo fonda, in modo particolare, oltre che sulla scelta di insediare nell'area funzioni di rango metropolitano (il porto turistico e le facoltà universitarie nell'ex impianto industriale della Cirio nell'immediato retro costa), sul rafforzamento dell'interscambio tra i sistemi di trasporto pubblico, in particolare, tra quelli via mare e su ferro.

Il Programma prevede infatti per il nodo di San Giovanni il potenziamento:

- delle linee via mare anche grazie alla realizzazione del porto turistico in località Vigliena;
- della linea 2 della rete ferroviaria metropolitana;
- della linea ferroviaria regionale Fs/RFI verso Salerno;
- delle linee tranviarie;
- delle linee del trasporto collettivo su gomma.



Il porto turistico di Vigliena

Tra le finalità del Preliminare vi è la necessità di anticipare, all'interno di strategie condivise, alcuni interventi pubblici che fungano da armonizzatori con gli interventi in fase avanzata di realizzazione lungo la costa. Nell'area di San Giovanni sono infatti in corso o previste una serie di importanti interventi per la realizzazione di attrezzature di scala metropolitana in particolare finalizzate al rafforzamento dell'interscambio tra le linee di trasporto via mare e via terra. Tra questi interventi assume un significato particolare il porto turistico di Vigliena.

Il porto, in corso di realizzazione, interessa una superficie di circa 445.000 mq, e comporta un intervento di recupero di parte dell'ex Opificio Corradini, ora dismesso. La progettazione, costruzione e gestione del porto e delle relative infrastrutture sono state affidate nel 2003, mediante procedure di evidenza pubblica (project financing), alla società Porto Fiorito che nel 2000 aveva presentato la proposta di progetto.

L'intervento prevede la realizzazione dell'approdo turistico con uno specchio d'acqua di circa 150.000 mq per circa 850 imbarcazioni e i relativi servizi tra i quali: un'area cantieristica attrezzata per il rimessaggio di imbarcazioni;

attrezzature sportive e commerciali; aree per attività artigianali e di servizio; foresteria; parcheggi; club house; aree verdi.

Oltre alle opere strettamente legate alle attività portuali, il concessionario realizzerà opere infrastrutturali esterne alle aree interessate dalla concessione e finalizzate ad inserire e collegare la struttura con le aree circostanti. Tali opere che, dopo il collaudo, saranno consegnate al Comune prevedono la realizzazione di una strada di collegamento tra la via principale e l'area in concessione, una piazza attrezzata, un molo per l'attracco aliscafi, una passeggiata a mare, la sistemazione della foce di un alveo situato in prossimità del porto.

L'insieme degli interventi in corso oltre a dotare la città di una importante infrastruttura per il diportismo nautico, avvierà un processo di riqualificazione di un'area strategica per lo sviluppo della zona orientale che vedrà nell'ex stabilimento Corradini, restaurato e restituito a nuovi usi, il centro di una serie di attività in grado di offrire nuove opportunità di sviluppo e occupazione.

Conclusioni

Un tema cardine su cui si focalizza l'attenzione nel Preliminare di PUA è quello dell'accessibilità generale al quartiere San Giovanni ed in particolare all'area a mare. Accessibilità quest'ultima, già compromessa dalla barriera costituita dalla linea ferroviaria e dalla presenza di aree dismesse e degradate che rischia però di divenire ingestibile se non si mettono in atto interventi finalizzati a governare gli ulteriori flussi che verosimilmente si genereranno in ragione delle attrezzature che in quell'area si stanno realizzando. In primo luogo, il terminal containers nella darsena di levante, il porto turistico di Vigliena e le altre attrezzature pubbliche e private che inevitabilmente, una volta entrate in funzione, determinano un consistente aumento del traffico verso San Giovanni a Teduccio e verso le aree a valle della linea ferroviaria. I collegamenti esistenti verso il mare (attualmente consistenti in tre passaggi a livello che intersecano la rete ferroviaria) saranno inoltre non più utilizzabili allorquando la linea ferroviaria lungo la costa assumerà le caratteristiche della rete metropolitana così come previsto dalla strumentazione di settore.

Al fine di avviare gli interventi necessari a realizzare le infrastrutture necessarie al nuovo assetto funzionale in corso di realizzazione, il Preliminare di PUA individua come prioritari il recupero del rapporto con il mare mediante la realizzazione di una nuova rete di percorsi costieri e di collegamento tra quartiere e costa; la riorganizzazione in chiave sistemica degli spazi e delle attrezzature pubbliche sia esistenti che di nuovo impianto; la riconfigurazione urbanistica di alcune aree centrali, in particolare di quella interessata dal nodo

d'interscambio terra-mare; la definizione di indirizzi di dettaglio per gli interventi privati nei tessuti edilizi abitativi e produttivi. Individuando infine gli interventi prioritari per il raggiungimento degli obiettivi delineati consente l'avvio degli interventi pubblici nelle more dell'approvazione dello strumento attuativo previsto per l'area nel Piano Comunale. L'approvazione del Preliminare di PUA come azione riconducibile al Programma Innovativo in Ambito Urbano consente inoltre un ulteriore risultato, quello di utilizzare i fondi appositamente destinati al PIAU per far fronte agli oneri relativi alla progettazione preliminare e definitiva degli interventi definiti nel Preliminare come prioritari; così come agli oneri relativi alla progettazione preliminare per la realizzazione delle urbanizzazioni e agli oneri relativi alla progettazione preliminare relativa al restauro strutturale dell'ex insediamento industriale Corradini complessivamente stimati in circa 210.000 €.

In tal senso infatti, l'approvazione del preliminare viene definita come "azione che consente di dare corso alla formalizzazione degli accordi con partners pubblici e privati propedeutici alle trasformazioni stesse ed alla progettazione, almeno in forma preliminare, delle opere pubbliche" (Comune di Napoli 2009).

Note

¹ L'individuazione di un giusto mix funzionale negli interventi di riqualificazione è in generale un elemento di particolare importanza per il successo di un'iniziativa di trasformazione. Lo è ancor di più nei casi di riconfigurazione dei *waterfront* o di aree dismesse dove la disponibilità di aree di dimensioni medio-grandi rappresenta una opportunità per la localizzazione di funzioni di livello metropolitano in grado di innescare flussi qualificanti l'area. La localizzazione di funzioni di rango superiore, se armonizzata alle altre funzioni insediate o preesistenti, ha consentito, infatti, in molti casi, cambiamenti sostanziali dell'immagine dell'area, generando l'accelerazione di fenomeni di intervento anche del settore privato. Innumerevoli sono i casi in cui grandi progetti di iniziativa pubblica hanno innescato investimenti privati di dimensioni paragonabili se non addirittura superiori a quello pubblico iniziale. Alcuni di questi hanno interessato proprio la riqualificazione dei *waterfront* (Barcellona, Lione, Bilbao, Nantes).

² La comunicazione e la condivisione dei processi decisionali ed attuativi delle strategie di riqualificazione e sviluppo di un'area, nelle pratiche moderne, si sono rivelati fattori determinanti il successo delle strategie. Le *best practices* insegnano che la fiducia che si crea nell'azione di intervento può divenire un elemento chiave determinante la capacità di trasformazione e sviluppo di un contesto territoriale (Cerrone 2003). Interessante, nell'esperienza ricostruita in questo numero, sono le forme di comunicazione e partecipazione strutturate per avviare il processo di individuazione degli interventi di trasformazione. Nel caso presentato, per la gestione del processo partecipativo è stato predisposto un *Open Space Technology*, uno spazio fisico e concettuale in cui si sono confrontati soggetti diversi interessati al processo di "riconfigurazione" dell'area oggetto di trasformazione. Da questa occasione di confronto, gestita dal settore tecnico comunale

competente in urbanistica e supportato da Avventura Urbana una società che opera nei settori della comunicazione e della predisposizione di processi di partecipazione, sono emersi spunti di approfondimento e ipotesi di intervento da attuare nell'area. Per brevità e differente finalità del contributo presentato, non si approfondisce il processo partecipativo che può però essere ricostruito attraverso i documenti redatti per e a valle delle occasioni di incontro e ritrovabili in rete all'indirizzo web <http://sangiovanni.urbanistica.na.it>.

³ Il PIAU è una iniziativa promossa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti finalizzata a finanziare programmi di intervento innovativi su aree caratterizzate da condizioni urbane ad elevata complessità fisica e funzionale. In particolare, su aree adiacenti stazioni ferroviarie e aree portuali nelle quali siano presenti particolari condizioni di degrado urbano e sociale e vi sia la necessità di riqualificare insediamenti di edilizia residenziale. In adesione al bando di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 dicembre 2001, il Comune di Napoli, nel novembre 2003 ha approvato la proposta di programma confluita in un Protocollo di Intesa sottoscritto il 30 giugno 2004 da Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Comune di Napoli; Ferrovie dello Stato spa; R.F.I. spa; Autorità Portuale di Napoli. Il Programma interessa due zone costiere cittadine di particolare complessità in cui ricadono o sono in corso di realizzazione nodi di interconnessione tra le linee del trasporto pubblico su ferro e i trasporti marittimi: quella di San Giovanni a Teduccio, posta tra il confine orientale del porto commerciale e il limite orientale del comune di Napoli, dove l'amministrazione comunale ha promosso la realizzazione di un nuovo porto turistico e di attrezzature per la cultura e il tempo libero a esso connesse e dove obiettivo principale della riqualificazione è la riconnessione tra quartiere e mare oggi impedita dalla barriera costituita dalla linea ferroviaria; quella di Mergellina di interconnessione tra la stazione FS di Mergellina e l'approdo turistico dove l'obiettivo è riorganizzare e valorizzare un'ampia zona urbana fra la stazione ferroviaria, la spiaggia e l'approdo turistico.

Riferimenti Bibliografici

Cerrone D. (2003) *Il Piano Strategico. Strumento di promozione e sviluppo delle trasformazioni territoriali*, Francesco Giannini & Figli, Napoli.

Comune di Napoli (2001) *Proposta di programma innovativo in ambito urbano (D.M. 27 dicembre 2001 art. 5) Allegato A*.

Comune di Napoli (2004) *Variante al piano regolatore generale centro storico, zona orientale, zona nord-occidentale approvata con decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania n. 323 dell'11 giugno 2004. Norme d'attuazione*.

Comune di Napoli (2009) *Piano Urbanistico Attuativo San Giovanni a Teduccio approvato con delibera comunale n.65 del 6 febbraio 2009*.

Referenze immagini

Le immagini sono tratte dai documenti ufficiali e sono ritrovabili anche sul sito del Comune di Napoli all'indirizzo <http://www.comune.napoli.it>