

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

13

SPECIAL ISSUE



il mare e la città
metropolitana
di Napoli

a cura di Massimo Clemente



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

Vol. 7 n. 2 (LUGLIO 2014)

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)*
Roberto Busi *Università degli Studi di Brescia (Italia)*
Sebastiano Cacciaguerra *Università degli Studi di Udine (Italia)*
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)*
Anna Maria Frallicciardi *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)*
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)*
Guglielmo Trupiano *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*
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, Antonella Cuccurullo, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Irene Ioffredo, 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 (*Regno Unito*)

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

Maria Scognamiglio

Sommario/ Table of contents

Prefazione/Introduction

Mario COLETTA, Antonio ACIERNO

5

Editoriale/Editorial

NAPOLI 2020: la visione dal mare per lo sviluppo locale sostenibile della costa metropolitana/
NAPLES 2020: the vision from the sea for local sustainable development of the metropolitan coast

Massimo CLEMENTE

7

Interventi/Papers

Approcci e visioni metropolitane dal mare/ Approaches and metropolitan visions from the sea

La natura del limite. La linea di costa tra artificio e natura/The nature of limit. The coastline between artifice and nature

Marina RIGILLO, Marella SANTANGELO

27

Porto, città e linea di costa/Port, city and coast-line

Carmine PISCOPO

42

La filosofia e il diritto per l'interpretazione delle città di mare/Town planning and seaside town: law sources and legal drafting criteria

Sergio ZEULI

53

Ispirazioni dal rapporto terra-mare, visioni di paesaggio, indirizzi al progetto/Inspiration from land-sea connection. Landscape visions, addresses to the project

Fabrizia FORTE

67

Analisi, piani e progetti per la costa metropolitana di Napoli / Analysis, plans and projects for the metropolitan coast of Naples

Da Puteoli a Stabia una stratificazione storica zenitale Alessandro/From Puteoli To Stabia an historical zenith stratification

Alessandro CASTAGNARO

83

Riquilificazione del waterfront tra modelli internazionali e radicamenti locali. il caso di Castellammare di Stabia/International models or local embedment in waterfront redevelopment. Castellammare di Stabia case

Francesco Domenico MOCCIA

99

Sviluppare ambienti resilienti. Due progetti per la governance delle aree costiere nella penisola sorrentina/ Building the coastal resilience. Two case study research for the governance of urban coastal areas

Mario LOSASSO, Marina RIGILLO

117

Diritto al mare a Napoli: accedere, conoscere, ricordare, condividere l'area marina protetta della Gaiola/Accessing the sea in Naples: the case study of the S.I.C. Gaiola Marine Protected Area

Gabriella ESPOSITO DE VITA, Stefania RAGOZINO, Gaia DALDANISE

133

Le vie del mare nella pianificazione di emergenza. Il caso di Bacoli/“Sea routes” in Risk Management Planning. The case study of Bacoli Giuseppe GUIDA	153
Napoli e il mare: Mergellina e il lungomare di via Caracciolo/ Naples and sea: Mergellina and the Via Caracciolo waterfront Massimo PICA CIAMARRA	163
Premio la convivialità urbana. Idee e proposte per il lungomare di Napoli/Civic activation experience for the requalification of “lungomare” in Naples: the award “La Convivialità Urbana” Gaia DALDANISE, Stefania RAGOZINO	173
Progettare tra terra e mare. Il ridisegno del waterfront di Pozzuoli/ Designing between land and sea. The project of the Pozzuoli waterfront Francesco BUONFANTINO	191
Progetto e tutela sulle aree costiere/Project and preservation on the coastal areas Ugo CARUGHI	199
 Il porto di Napoli come cerniera tra il mare e la città metropolitana / The port of Naples as a join between sea and the metropolitan city	
Osservare guardare e ascoltare Napoli. Considerazioni in margine al dialettico rapporto tra la città ed il suo porto/Observing, watching and listening to Naples. Marginal observations on the dialectic relation between the city and its port Mario COLETTA	209
Porto e città: storia di un rapporto conflittuale/Port and city: history of conflicting relationship Anna Maria FRALLICCIARDI, Antonella CUCCURULLO	219
Waterfront portuale. Paesaggi e potenzialità di uno spazio conteso/Harbour waterfront: landscapes and potentialities of a contended space Michelangelo RUSSO	235
Porto, Spazio Pubblico e Città Metropolitana/Port, Public Space and Metropolitan City Carlo GASPARRINI	251
Città e Porto: convergenze parallele o divergenze equidistanti?/The Harbour and the City: converging parallels or equidistant divergences? Rosa BUONANNO, Carlo COPPOLA, Giuseppe DE MATTEO MANZO, Vincenzo NIGRO	267
Napoli città-porto Strategie per una nuova integrazione dello spazio urbano portuale/Naples port-city Strategies for a new integration of waterfront urban space Marica CASTIGLIANO	279
Vulcanica e il mare di Napoli/Vulcanica and the Sea of Naples Eduardo BORRELLI, Marina BORRELLI, Aldo DI CHIO	299
Linea di costa e pianificazione metropolitana di Napoli/ Coastline and metropolitan planning of Naples Antonio ACIERNO	307

The coastline and the metropolitan planning of Naples

Antonio Acierno

Abstract

The Metropolitan City of Naples will come into force in early 2015, according to the Law 56 of April 7, 2014 and this will require a metropolitan plan.

The metropolitan plan will necessarily take into account port areas, with reference to their operating aspect, for the relation with the productive areas spread on the provincial and regional territory (ASI areas, dry ports, shopping centres and office districts, etc.), and as regards their historical-urban aspect, for the development of cultural activities, leisure and tourism.

The programming and the current city plans concerning Naples metropolitan area outline an urban development that, in spite of intentions of general and integrated vision, comes to the planning of a transformation by parts, often unfinished.

The Master Plan operates within the municipal border and refers to local implementation plans, generally disregarded or unrealized. Naples PTCP (for the provincial coordi-



Linea di costa napoletana dal satellite

abstract

nation), never approved, outlines a weak vision for the metropolitan area and will probably inspire the next metropolitan plan. Major Projects, funded by FESR 2007-2013, offer significant opportunities for the development of the operating port and for housing regeneration in East Naples area, but they are still partial approaches.

In conclusion we suggest some priority themes for the metropolitan plan of Naples.

KEYWORDS

waterfront, metropolitan city, Naples, coastline

Linea di costa e pianificazione metropolitana di Napoli

La Città metropolitana di Napoli diventerà realtà all'inizio del 2015 ai sensi della legge n. 56 del 7 aprile 2014 e si porrà contestualmente la necessità di dotarsi di un piano metropolitano.

Il piano metropolitano dovrà necessariamente tener conto delle aree portuali, nella loro componente operativa per la connessione con le aree produttive distribuite sul territorio provinciale e regionale (aree ASI, Interporti, Centri Commerciali e Direzionali, ecc.) e nella componente storico-urbana per lo sviluppo di attività culturali, di svago e turistiche.

La programmazione e i piani urbanistici esistenti che insistono sull'area metropolitana di Napoli, disegnano uno sviluppo della città che, pur nei propositi di visione generale ed integrata, finisce col prevedere una trasformazione per parti e in molti casi incompiuta della città.

Il PRG ragiona all'interno dei confini comunali e rimanda a piani attuativi locali che sono rimasti in buona parte disattesi o irrealizzati. Il PTCP di Napoli, mai approvato, disegna una visione debole del territorio metropolitano e probabilmente finirà con l'ispirare il futuro piano metropolitano. I Grandi Progetti finanziati dai fondi FESR 2007-13 offrono significative opportunità per il potenziamento del porto operativo e per la riqualificazione abitativa dell'area di Napoli Est, ma costituiscono approcci ancora parziali.

In conclusione si suggeriscono alcuni temi prioritari su cui ragionare per il piano metropolitano di Napoli.

PAROLE CHIAVE

waterfront, città metropolitana, Napoli, linea di costa

Linea di costa e pianificazione metropolitana di Napoli

Antonio Acierno

1. L'istituzione della città metropolitana

Con l'emanazione della Legge 7 aprile 2014 n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" s'introduce in Italia una riforma del governo locale che sopprimendo, solo parzialmente, le province dichiara l'inefficacia dell'attuale sistema e apre prospettive nuove. Nel vigente sistema, le Regioni e le Province si sono dimostrate inadeguate nel condurre politiche ed azioni capaci di conservare e valorizzare le risorse locali in un'ottica di sviluppo sostenibile e, d'altro canto i Comuni, investiti dalla spending review, riescono con difficoltà ad amministrare le attività ordinarie e non sono in grado di gestire uno sviluppo equilibrato del territorio.

Per dieci grandi comuni, la nuova legge ha istituito le città metropolitane¹ competenti sul territorio coincidente con la superficie provinciale, ed assegnando nuove specifiche funzioni al governo metropolitano che si aggiungono a quelle in precedenza di competenza provinciale.

In questo nuovo assetto, il governo istituzionale del territorio risulta articolato su due livelli, Regioni e Comuni e, laddove presente, la Città metropolitana: un sistema che dovrebbe garantire maggiore efficienza ed evitare sprechi di risorse.

La prima riflessione sui contenuti della legge sollecita un dubbio sulle motivazioni di fondo del legislatore che non appaiono rivolte principalmente all'interesse generale del territorio, bensì al perseguimento di un obiettivo di riduzione della spesa pubblica, senza aver svolto un attento resoconto delle politiche finora condotte e soprattutto senza inserire il rinnovato sistema in un quadro più ampio di obiettivi. Si percepisce, inoltre, una mal celata volontà di accentramento e un ritorno ad un dirigismo che centralizza i poteri decisionali, in una cornice legislativa caratterizzata da lacune ed incertezze, che lasciano prefigurare uno scenario futuro di conflitti tra Regione, Città metropolitana e Comuni (Consonni, 2014).

Nel dettato della legge le *finalità* delle città metropolitane sono :

- la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Le funzioni del nuovo ente sono esercitate sul territorio metropolitano, individuato al comma 6 dell'art. 1, identificato con il territorio provinciale.

Circa quest'ultimo, la legge riduce, semplificando eccessivamente, anni di dibattiti sul-

la perimetrazione idonea a definire un contesto socio-economico e spaziale adeguato alla città metropolitana. La legge, infatti, nel far coincidere il territorio della provincia con quello metropolitano determina disparità ed incongruenze con la realtà oggettiva.

Nel caso in esame, la città metropolitana di Napoli ha la superficie territoriale più piccola di tutte le altre nove città, pur essendo la seconda per numero di abitanti, condizione che determina la più alta densità abitativa. Emerge con vigore l'inadeguatezza di questo principio rispetto alla conurbazione napoletana che comprende certamente parti anche dei territori di Caserta e Salerno. La città atellana e l'agro nocerino-sarnese, per esempio, risulterebbero scissi in due parti dal confine provinciale sovvertendo realtà socio-economiche di fatto molto attive (F.D. Moccia).

Il dibattito sulla perimetrazione della città metropolitana di Napoli è stato a lungo sviluppato, dalle proposte SVIMEZ degli anni '90, che prevedevano tre opzioni possibili (area vasta, media e ristretta) a quelle discusse e pubblicate in più occasioni (F. Forte, A.L. Rossi).

Sinteticamente, sulla *territorialità*, possiamo solo evidenziare che una parte significativa delle grandi metropoli europee presentano territori estesi su circa 2-3000 kmq e popolazione di 4-5 milioni di abitanti, cosa che farebbe pensare di adottare lo stesso criterio anche per Napoli. Andrebbe sostenuta l'ipotesi di una città metropolitana vasta comprendente il territorio della piana campana, sita nei confini amministrativi dei territori di Caserta e Napoli, unità geomorfologica continua che va dalla piana del Volturno fino al Vesuvio, a supporto di una consistente attività agro-alimentare asse portante del motore economico, che ospita più di 4 milioni di abitanti, dimensione minima per determinare una massa critica capace di sostenere una città metropolitana.

La perimetrazione della Città Metropolitana di Napoli stabilita dalla L. 56/2014, che lascia tuttavia la possibilità ai Comuni esterni alla provincia di aderire, resta un tema sostanziale che andrà ripreso certamente per dare sostegno demografico e produttivo al progetto di città, che non può acriticamente risolversi con un articolo di legge. Tra l'altro, la provincia di Napoli ha una limitata superficie territoriale di soli 1171 kmq, con la presenza di ben due aree altamente vulcaniche (Vesuvio e Campi Flegrei), ed è già edificata per il 50% (il capoluogo arriva addirittura al 75%), pertanto non possiede margini d'intervento per lo sviluppo, se non quello limitato al recupero e alla messa in sicurezza dell'esistente.

Dal punto di vista dell'*organizzazione istituzionale* della Città Metropolitana, la legge prevede i suoi organi (sindaco metropolitano, consiglio metropolitano e conferenza metropolitana) e lo Statuto, la cui proposta dovrà essere formulata entro il 30 settembre 2014 dalla conferenza metropolitana e trasmessa al consiglio metropolitano. Gli organi dovranno infine approvare entro la fine di dicembre 2014 lo Statuto, che stabilisce le



Fig. 1 - Le perimetrazioni delle città metropolitane, coincidenti con i territori provinciali. La Città metropolitana di Napoli è quella con l'estensione minore.

norme fondamentali di organizzazione dell'ente. Lo Statuto regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano, disciplina i rapporti tra i comuni e la città metropolitana anche prevedendo forme organizzate differenziate per aree territoriali ed, infine, può prevedere la costituzione di *aree omogenee* e regolare le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.

Le *funzioni* specifiche della città metropolitana, che si aggiungono a quelle precedentemente di competenza delle province, sono:

- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale;
- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture;
- la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informazione e digitalizzazione in ambito metropolitano.

Pertanto compito principale della Città metropolitana sarà la redazione del piano strategico e del piano urbanistico territoriale.

Alla Città metropolitana spetta inoltre il *patrimonio, il personale e le risorse strumentali* della provincia, di cui eredita le entrate, compresi attivi e passivi, all'atto del subentro alla provincia. Il tema delle risorse del nuovo ente territoriale è cruciale per comprendere le reali potenzialità d'azione che, al momento, non sembrano garantire grandi spazi.

Elemento di sostanziale importanza è invece la possibilità di gestire direttamente i Fondi europei per i *grandi progetti*, attualmente di esclusiva competenza, nella ripartizione, della Regione Campania. Aspetto realmente nuovo è quindi l'opportunità di poter ricevere direttamente i fondi dell'UE per i grandi progetti, scavalcando l'attuale controllo della Regione che ha il compito di distribuire le risorse agli altri enti, ivi compresi i comuni, i quali si fanno carico di gestire i finanziamenti.

La legge 56/2014 apre prospettive nuove per la città metropolitana definendo ruoli, competenze, organi, territorialità, funzioni e risorse, per i quali tuttavia si colgono sin d'ora alcuni limiti e lacune che potrebbero determinare la nascita di conflitti con gli altri enti territoriali (Regione e Comuni) oppure, se ben affrontati in sede di Statuto e con una forte volontà dei Comuni partecipi, potrebbero risolversi in un potenziamento del nuovo ente territoriale.

La questione della città metropolitana rimanda al tema dell'identità culturale oltre che dell'organizzazione e gestione di servizi (F. Forte, 2014). Entro questo tema va considerata la linea di costa e le comunità che su di essa insistono, con il patrimonio socio-economico e produttivo nonché del sostrato culturale dell'identità marittima (M. Clemente, 2012).

La costa rappresenta per l'area metropolitana di Napoli una risorsa significativa e prevalente per l'importanza e la ricchezza dei porti commerciali, cantieristici e turistici. Il

solo porto di Napoli, secondo in Europa per flussi commerciali, rappresenta la fonte principale di lavoro della Regione considerando anche il suo indotto. La ricchezza del paesaggio costiero è imprescindibile risorsa da tutelare e valorizzare per il rilancio e lo sviluppo della città metropolitana, da cui consegue la necessità di una pianificazione territoriale e di una programmazione economica capace di ottimizzarne il potenziale.

A tale scopo, nei paragrafi successivi si passano sinteticamente al vaglio alcuni dei principali piani e progetti di trasformazione che insistono sull'area costiera, limitati al solo comune di Napoli², per comprenderne la struttura ed evidenziare la necessità di un progetto unitario che tenga insieme le diverse iniziative.

2. La pianificazione/programmazione e gli interventi di trasformazione della costa napoletana

Dell'area metropolitana di Napoli certamente il tratto di costa che presenta le maggiori risorse socio-economiche e produttive è quello del capoluogo partenopeo: il porto di Bagnoli e il porto commerciale-turistico della città rappresentano due significative potenzialità di trasformazione con strette interrelazioni con il resto del territorio della futura città metropolitana.

Si ritiene pertanto necessario, nei limiti della trattazione, prendere in considerazione la costa del comune capoluogo e la pianificazione su di essa vigente, e altrettanto approfondimento andrebbe destinato anche agli altri comuni costieri della provincia.

Nella Variante del PRG di Napoli, approvata nel 2004, la valorizzazione della linea di costa rappresenta uno dei cardini su cui è stato costruito il piano, il quale rimanda alla redazione di un piano attuativo ad essa dedicato, a partire dall'area di La Pietra ad ovest fino a quella di Pietrarsa nella zona di levante, che è stato elaborato solo parzialmente e per stralci.

La linea di costa interessata dal piano attuativo si estende per diversi chilometri e si compone parti distinte: dall'area industriale dismessa di Coroglio-Bagnoli alla collina di Posillipo, soggetta a vincolo paesaggistico, alla riviera di Chiaia, all'area S. Lucia, al porto storico dal molo S.Vincenzo all'Immacolatella, e più avanti al Molo del Carmine, all'area cantieristica fino alla calata della Marinella, all'area Pontili ed infine all'area orientale comprendente la darsena di Vigliena e quella di Levante.

Si tratta di un sistema articolato di parti urbane costiere con specializzazioni funzionali, caratteri morfologico-ambientali e prospettive di trasformazione differenti, per ciascuna delle quali la strumentazione di piano prevede interventi specifici.

La Variante del PRG prevede per la linea di costa, in ter-

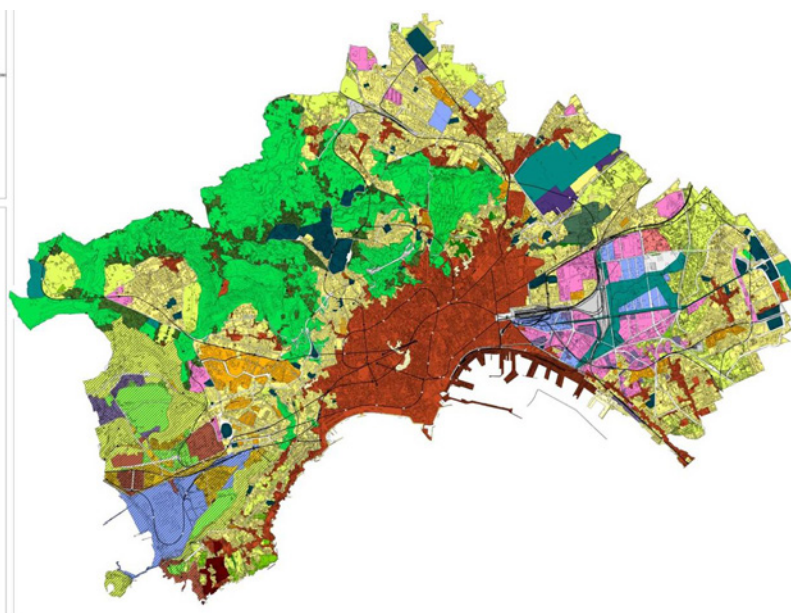


Fig. 2 - La Variante del PRG 2004 di Napoli

mini generali, il perseguimento della ricostruzione del rapporto città-mare sull'intera linea di costa, al momento negato per la quasi interezza, superando le esistenti barriere fisiche e funzionali, allo scopo ultimo di creare un'unica infrastruttura per il tempo libero, lo sport e il godimento delle risorse naturali. L'obiettivo viene perseguito attraverso il miglioramento dell'accesso al mare, il potenziamento e la riqualificazione delle infrastrutture costiere, di tipo portuale e per la balneazione, e la creazione di un'efficiente infrastruttura per la mobilità lungo la costa, il tutto nel rispetto delle risorse ambientali e paesaggistiche (Gianni, 2009).

Per l'area di *Coroglio-Bagnoli*, le cui vicende sono note nel dibattito nazionale ed internazionale, l'Amministrazione ha approvato nel 2004 un piano urbanistico esecutivo PUE per la creazione di un'area multifunzionale attrezzata per la ricerca e il tempo libero. Il piano prevede il recupero della balneazione di un ampio tratto di costa con la dotazione di una spiaggia attrezzata, un piccolo porto per la nautica da diporto per 700 posti barca, in prossimità della base del lungo pontile nord già recuperato, un ampio parco alle spalle della spiaggia di circa 150 ettari per il quale si è svolto un concorso internazionale di progettazione.

Figg. 3, 4 - Il PPE di Coroglio-Bagnoli e il progetto del porto turistico



Purtroppo le ben note vicende degli ultimi mesi, che hanno caratterizzato la storia della STU (Società di Trasformazione Urbana) Bagnoli Futura, società al 90% del Comune di Napoli che aveva il compito di sviluppare l'area, dopo circa dieci anni di attività e di opere avviate e mai concluse, prima tra tutte la bonifica e la rimozione della colmata, segnano una triste pagina della storia della città. Il fallimento di Bagnoli Futura, dichiarato nello scorso mese di maggio, apre prospettive molto incerte sul destino di trasformazione dell'area, con la probabile vendita all'asta dei suoli, a prezzi contenuti e con il sospetto di infiltrazioni malavitose nel trasferimento delle proprietà.

L'epilogo della vicenda Bagnoli è l'espressione dell'immobilismo della città derivato dall'incapacità, non solo di governo, ma di una intera comunità nel riuscire a valorizzare una delle principali risorse territoriali. Al di là degli accesi dibattiti degli ultimi anni sull'opportunità delle scelte di piano, dalla rimozione della colmata, alla balneabilità, alla realizzazione del porto turistico, alla dimensione del parco urbano che avrebbe determinato ingenti costi di gestione, all'innalzamento delle quote edificatorie residenziali per attrarre investitori nell'area, il rogo di Città della Scienza e il fallimento di Bagnoli Futura costituiscono punti di profonda incertezza sul rilancio di questo tratto di costa.

Ad ovest di Bagnoli si estende la parte di maggior pregio storico ed ambientale dell'intera costa napoletana, l'area di *Posillipo e Mergellina*, vincolata ed interessata dal piano paesistico, che risulta tuttavia anche la meno accessibile, per caratteri orografici e regime funzionale. Il sistema viario di Posillipo e Mergellina risulta limitato e congestionato, aggravato anche dalla pedonalizzazione di ampi tratti di via Caracciolo, con l'istituzione della ZTL da parte della corrente amministrazione che, se da un lato restituisce l'affaccio al mare ai pedoni, dall'altro non risolve con idonee alternative la circolazione veicolare, determinando crescenti tensioni da parte dei residenti e dei commercianti.

Questo tratto di costa è caratterizzato dalla presenza di residenze private, di cui alcune storiche e di eccezionale valore paesaggistico, e di attività di ristorazione che impediscono il facile accesso sia da terra che dal mare. Inoltre molti tratti della costa risultano di difficile manutenzione e finiscono col cadere in degrado, con diffusi fenomeni anche di abusivismo edilizio. Questa parte della linea di costa è certamente la più suggestiva per il felice rapporto determinatosi tra natura, ancora presente nella vegetazione diffusa sulle pendici della collina e il mare, e le significative tracce antropiche storiche dal Parco Virgiliano al Parco di Pausylipon, alla grotta di Seiano, al parco sommerso della Gaiola.

L'ambito di costa che va dal *Molosiglio a Vigliena* è occupato dal porto maggiore della città: nel primo tratto, il *porto storico*, interessato prevalentemente dal traffico passeggeri con aliscafi e traghetti per le isole del golfo e per quelle maggiori italiane e dal traffico crocieristico; nel secondo tratto abbiamo il *porto operativo* con le zone commerciali, cantieristiche e della movimentazione dei containers fino al porto turistico di Vigliena in corso di realizzazione.

Sul *porto di Napoli* insiste non solo il PRG ma soprattutto il PRP (Piano Regolatore Portuale), recentemente adottato dal Comitato Portuale nell'estate del 2012 e non definitivamente approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel dicembre del 2013, e che resta in attesa di ulteriori modifiche.

Il porto commerciale di Napoli è soggetto alla gestione dell'Autorità Portuale, ai sensi della L. 84 del 1994, ed è l'area dove si prevedono i maggiori interventi di sviluppo nei prossimi anni, con ingenti finanziamenti da parte della Regione.

Secondo le Linee Guida della legge 84/94 il PRP deve predisporre interventi mirati e differenziati per le due principali zone in cui viene suddivisa l'area portuale: il *waterfront* di connessione tra la città consolidata e la costa che la restituisce alla cittadinanza, corrispondente al porto storico dai giardini del Molosiglio all'Immacolatella, e il *porto operativo* chiuso e scarsamente accessibile dove si svolgono le principali attività produttive, tra cui alcune di particolare rischio e pertanto con più rigide regole di security.



Fig. 5 - La costa di Posillipo, area di eccezionale valore paesaggistico.

Per il waterfront, l'Amministrazione comunale ha già espletato, a partire dal 2003, un concorso di progettazione per la riqualificazione dell'ambito storico, che tuttavia si è arenato lasciando la situazione in una condizione di stallo, anche in questo caso con la liquidazione di una STU, Nausicaa³, opportunamente creata allo scopo.

Per il porto operativo, invece, il recente PRP prevede numerosi interventi per il miglioramento delle performance logistiche dell'area, senza tuttavia una visione strategica di più ampio respiro rispetto alla regione metropolitana napoletana.

Il PRP prevede ingenti opere di trasformazione del porto per i prossimi trent'anni, con la ristrutturazione delle banchine e il potenziamento della rete stradale e ferroviaria.

Il piano portuale ha classificato funzionalmente il porto in quattro macroaree:

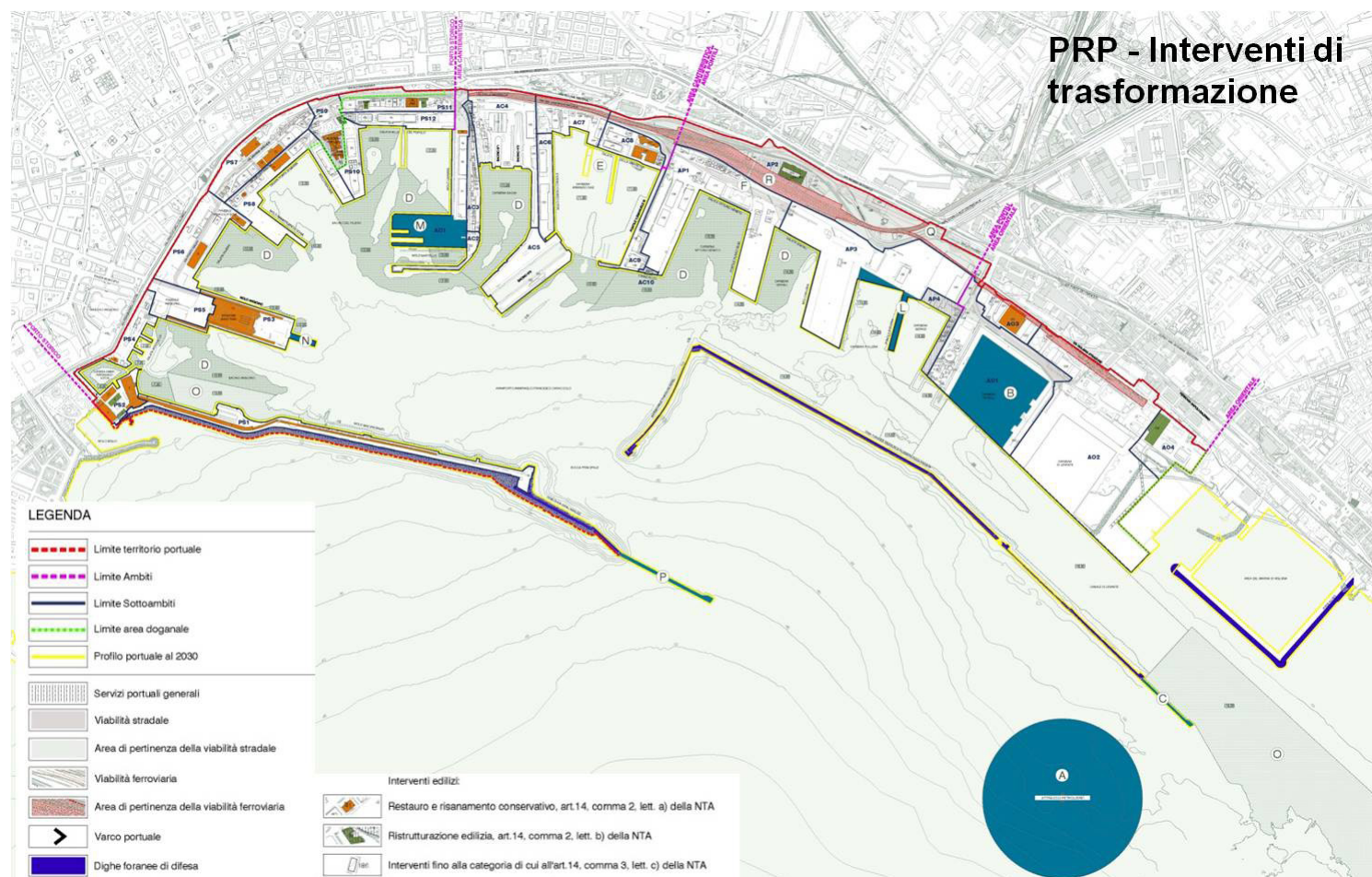
- la zona del porto storico, dal molo San Vincenzo al molo del Carmine, dedicata al traffico crocieristico e degli aliscafi⁴;
- la zona dei cantieri navali, tra il molo del Carmine e il molo Vittorio Emanuele, accogliente stabilimenti e attività connessi alla cantieristica;
- la zona dei Pontili, dal molo Vittorio Emanuele alla calata Granili, destinata al traffico merci e a quello *ro-ro*;
- l'area delle darsene orientali, che prevede, in aggiunta al completamento della darsena di Levante, il tombamento del terminal Petroli andando a costituire una banchina di circa 1,2 km di lunghezza.

Sulle aree classificate dal PRP vi sono attività progettuali e risorse già impegnate per la trasformazione, attribuite dalla Regione Campania a valersi su fondi europei.

Il *Grande Progetto Porto di Napoli*, approvato nel 2011, prevede l'impegno di 240 milioni di euro, derivanti da risorse europee, per trasformare l'area portuale in un nodo logistico prioritario nel sistema regionale. Il progetto è stato costruito pensando al sistema più vasto della portualità regionale di cui il porto di Napoli costituisce solo un nodo. L'impegno di spesa europea per il porto di Napoli è parte del più vasto programma, pari a 408 milioni a valersi sul Por 2007-2013, che comprende anche 3 milioni sul porto di

Fig. 6 - Il porto storico e il porto operativo di Napoli.





Salerno e 95 per il collegamento ferroviario del porto al resto del territorio.

Il Progetto prevede prevalentemente opere interne al porto finalizzate al miglioramento e potenziamento delle prestazioni delle sue strutture fisiche, dai fondali alla geometria delle banchine. In dettaglio le opere consistono in:

- lavori di costruzione di un impianto di carico per il terminal petroli, lontano dalle banchine all'esterno della diga foranea con annesso piping sottomarino di collegamento alla rete retro portuale, che prevedono anche la demolizione delle sovrastrutture impiantistiche della darsena petroli e la messa in sicurezza dei serbatoi ubicati nell'area di Napoli Est;
- colmata a mare per il tombamento della darsena petroli per una superficie complessiva di 9 ha;
- bonifica superficiale da ordigni bellici inesplosi presenti sul fondale nel bacino del porto, della rada a ridosso del Molo San Vincenzo e dell'avamposto;
- escavo dei fondali dell'area orientale con deposito in cassa di colmata della darsena di levante dei materiali provenienti dall'escavo;
- prolungamento e adeguamento funzionale della diga Duca d'Aosta;
- escavo dei fondali dell'avamposto e dello specchio acqueo portuale di ponente con deposito in cassa di colmata dei materiali provenienti dall'escavo per il tombamento

Fig. 7 - Tavole delle trasformazioni del PRP di Napoli.

della darsena petroli;

- opere di riqualificazione e ampliamento dell'area destinata alla cantieristica navale alla darsena della Marinella;
- ridefinizione della viabilità interna al porto che prevedono sottopassi e gallerie nell'area di demanio marittimo portuale;
- completamento della rete di fognatura;
- piano energetico che utilizza le superfici di copertura degli edifici demaniali e delle aree presenti sulla diga foranea;
- rilevamento, recupero e restauro dei relitti e dei reperti di archeologia navale con l'allestimento nel porto storico di un cantiere di restauro all'aperto e di spazi espositivi museali.

Come si può osservare si tratta di opere imponenti e necessarie per l'ammodernamento del porto, finalizzate al potenziamento delle sue performance commerciali e cantieristiche, tuttavia il piano non mostra di avere un respiro urbanistico soprattutto di carattere metropolitano.

Le opere previste dal PRP e finanziate nel Grande Progetto costituiscono piuttosto un elenco di lavori infrastrutturali importanti ma non hanno rappresentato anche l'occasione per riflettere sul ruolo del porto in quanto area pulsante della città, dell'area metropolitana e del più vasto contesto regionale.

Il *Grande Progetto* pone risposte, tra l'altro parziali, ai problemi strettamente logistico-funzionali del porto quali:

- la ridotta disponibilità di spazi retroportuali, oggi mal utilizzati
- l'estrema carenza di collegamenti ferroviari e inadeguatezza della connessione alla rete autostradale,
- la forma obsoleta delle banchine ed inadeguata alle contemporanee necessità per l'attracco delle nuove navi portacontainer, nel frazionamento dell'attività cantieristica.

Gli interventi previsti nel nuovo *Piano Regolatore Portuale* sembrano essere del tutto rivolti all'interno del recinto portuale e poco dialogano con le aree prossime della città, prima tra tutte l'area est attualmente in via di trasformazione. Il *Grande Progetto* si presenta dichiarando l'intenzionalità di raccordo ad una visione territoriale che, al di là della connessione ferroviaria, non traspare dalle opere messe in cantiere.

Il porto di Napoli, come la maggioranza dei porti delle città metropolitane, possiede una duplice e contrastante caratterizzazione dovuta allo sviluppo di un'area portuale produttiva in diretta contiguità del porto storico che condensa valori storici, culturali e paesaggistici singolari, in ovvio contrasto con le esigenze ipertrofiche di spazio e logistica. Il porto produttivo si fonda su attività commerciali, cantieristiche e logistiche necessitanti di ampi spazi retroportuali e di forti connessioni, ferroviarie e infrastrutturali, con gli altri grandi nodi industriali e commerciali della regione. Il porto storico accoglie attualmente solo il traffico passeggeri, quello delle vie del mare verso le isole del golfo e dei traghetti verso le maggiori isole italiane nonché quello crocieristico costituendo nodo attrattore di milioni di passeggeri all'anno, e rappresenta allo stesso tempo spazio

pubblico d'eccellenza che dovrà progressivamente integrarsi con la rete degli spazi pubblici cittadini ed ospitare funzioni culturali e museali per la piena fruibilità delle sue risorse storico-paesaggistiche.

La legge n. 84/1994, che disciplina i contenuti del PRP, fornisce indirizzi per affrontare questo contrastante dualismo identitario dei porti, ma va riconosciuta la difficoltà a gestire situazioni, come quella napoletana, che vedono il porto a ridosso del centro storico e del tutto privo di aree retro-portuali. Inoltre i due ambiti necessitano l'uno di apertura al tessuto urbano per la piena integrazione e connettività, l'altro di chiusura ed isolamento per esigenze anche di sicurezza delle attività (cantieristica e movimentazione containers).

Il porto storico, già oggetto di concorso di progettazione, ha in programma una sua riqualificazione finalizzata anche all'integrazione con il tessuto urbano storico (Sito Unesco); il porto operativo non ha ampi margini di trasformazione nelle aree limitrofe già densamente urbanizzate sebbene dotate di vaste aree dismesse che potrebbero accogliere contenitori funzionali di supporto.

Le trasformazioni che stanno investendo l'area est di Napoli, che in parte sono oggetto anche del *Grande Progetto* "Riqualificazione Urbana Area Portuale Napoli Est" finanziata con fondi FESR 2007-2013 per 207 milioni di euro, riguardano la riqualificazione delle infrastrutture esistenti e la riconversione delle aree dismesse. In particolare fondi esso è relativo alla realizzazione di una serie di interventi sulla viabilità esistente e sui sottoservizi al fine di potenziare gli assi stradali storici per il decongestionamento veico-



Fig. 8 - Tabella dei Grandi Progetti programmati dalla Regione sui fondi europei 2007-2013.

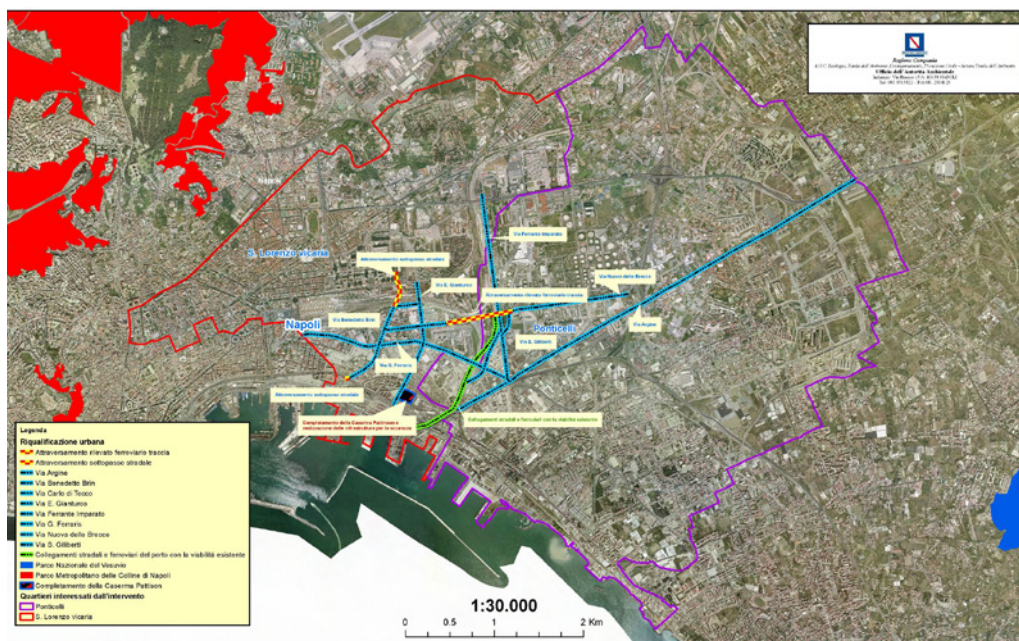


Fig. 9 - Tavola illustrante il Grande Progetto "Riqualificazione Urbana Area Portuale Napoli Est"

lare, migliorando il traffico e riducendo il livello di inquinamento.

Accanto a questi progetti, già finanziati con fondi pubblici ma non ancora avviati nella concreta realizzazione, vi è poi l'iniziativa di un gruppo di imprenditori denominata *Naplest* che intende realizzare significative trasformazioni su porzioni di territorio sulla base delle opportunità offerte dal vigente PRG. Si tratta di progetti di riconversione limitati a complessi di edifici dismessi e che mancano tuttavia di una forte strategia generale e che si adeguano alla normativa vigente nell'area.

La trasformazione dell'area est alle spalle del porto operativo, commerciale e cantieristico, è pertanto una grande opportunità per la città ma non è legata significativamente alle attività del porto né alle esigenze di spazi retro-portuali, e si esaurisce in una sostituzione di vuoti urbani con edifici a carattere terziario e parzialmente residenziale nonché con un miglioramento dell'accessibilità e della vivibilità dell'area. Pur costituendo un innegabile miglioramento delle condizioni di abitabilità dell'area, bisogna riconoscere che la riqualificazione si sviluppa in maniera del tutto avulsa dal porto operativo. Quest'ultimo necessariamente si richiude in se stesso e sviluppa la maggior parte delle sue trasformazioni puntando ad una maggiore efficienza degli spazi interni, salvo il miglioramento delle connessioni ferroviarie.

Ciò detto, bisogna sottolineare che gli interventi per il porto di Napoli non andrebbero disgiunti dagli altri grandi temi urbani della città con i quali è necessario individuare stabili connessioni.

La città ha in corso grandi progetti di trasformazione altrettanto significativi e cruciali per il suo futuro, alla pari del porto: la trasformazione dell'area di Bagnoli e lo sviluppo della zona orientale, già sinteticamente illustrati, cui vanno aggiunti il recupero del Centro Storico con gli investimenti del piano di gestione del Sito Unesco, la riqualificazione della Mostra d'Oltremare, il completamento del Centro Direzionale.

Si tratta di progetti che insieme al porto possono ridisegnare non solo la forma ma anche lo sviluppo socio-economico e quindi il destino della metropoli partenopea. Tra l'altro parliamo di progetti compiuti e in buona parte finanziati, che tutti insieme ammontano a circa tre miliardi di euro e che tuttavia tardano a decollare.

Numerosi sono stati i dibattiti accademici⁵ (Siola) intavolati su questa ennesima prova di immobilismo della città, con l'intento di stimolare istituzioni pubbliche e imprenditori privati per individuare possibili soluzioni agli ostacoli che ancora imbrigliano e tardano a far decollare l'attuazione delle opere, tuttavia il vigente governo della città non sembra aver colto l'urgente necessità dell'avvio di tali iniziative.

Infine, per completare il quadro pianificatorio e programmatico di maggiore rilevanza insistente sul territorio della futura città metropolitana, va citato necessariamente il PTCP⁶ (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) di Napoli, estrapolandone le sole indicazioni riferite alla costa.

Nel PTCP le aree portuali dei principali comuni sono individuate come elementi nodali nella costruzione dell'armatura strutturale del territorio provinciale, tuttavia non vi sono prescrizioni particolari né è stata dedicata un approfondimento al tema e alle connesse strategie sui porti. All'art. 63bis delle Norme Tecniche si riconosce una rilevanza

Fig. 10 - I progetti del Piano di Gestione del Sito Unesco Centro Storico di Napoli



Fig. 11 - Le opere pubbliche nel progetto di ampliamento del Centro Direzionale di Napoli



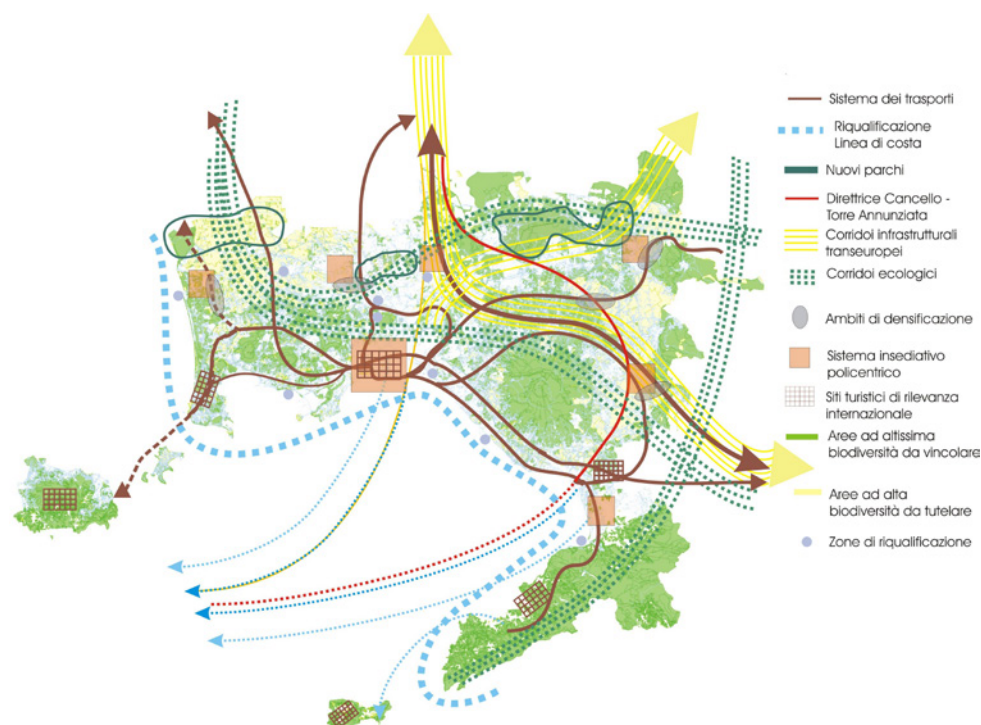


Fig. 12 - Quadro Strategico del PTCP di Napoli

strategica al sistema della portualità che si inserisce nel sistema integrato dei trasporti provinciale rappresentato in alcuni elaborati grafici specifici e si prescrive infine che i Comuni in sede di redazione dei PUC debbano tener conto di questo schema dei trasporti. Bisogna pertanto rilevare che il tema della portualità non emerga con particolare evidenza nelle strategie del piano provinciale, che si candida con molta probabilità ad assumere ruolo di piano metropolitano nel prossimo futuro.

Il tema della pianificazione strategica e urbanistico territoriale dell'area metropolitana di Napoli resta invece uno degli aspetti prioritari quando si voglia discutere di aree costiere e porti, per un territorio regionale come quello campano che vede concentrarsi sulla fascia costiera la maggioranza degli insediamenti e delle reti infrastrutturali, in conseguenza di uno sviluppo processuale storico-insediativo che, vincolato dalla conformazione strutturale idro-geo-morfologica e paesaggistica, ha determinato la congestione delle aree costiere a danno delle aree interne.

3. Conclusioni. Dalla frammentazione degli interventi al piano metropolitano

La Città metropolitana di Napoli diventerà realtà all'inizio del 2015 secondo quanto stabilito dalla L. 56/2014 e si porrà contestualmente la necessità di dotarsi di un piano metropolitano, che probabilmente si ispirerà al PTCP in corso di approvazione.

L'estensione stessa della città metropolitana coinciderà, a meno che altri comuni non vogliano aderire secondo le modalità ancora da definire nello Statuto della città metro-

politana, con il territorio della provincia sebbene la struttura di relazioni, infrastrutturali e di servizio, nonché la continuità fisica degli insediamenti metropolitani superi i confini provinciali.

Il piano metropolitano dovrà necessariamente tener conto delle aree portuali, nella loro componente operativa per la connessione con le aree produttive distribuite sul territorio provinciale e regionale (aree ASI, Interporti, Centri Commerciali e Direzionali) e nella componente storico-urbana per lo sviluppo di attività culturali, di svago e turistiche.

Il porto di Napoli costituisce il nodo di maggiore attrazione del sistema costiero metropolitano, seguito dal porto di Castellammare e da una serie di altri porti prevalentemente insediati nella costa vesuviana e flegrea, e propone un dualismo identitario contraddittorio come nella maggioranza delle città storiche metropolitane.

Questo nodo sarà all'attenzione della pianificazione metropolitana e non potrà essere risolto affidandosi a quanto previsto negli strumenti di piano vigenti, Variante PRG 2004, PTCP 2013 (adottato) e PRP 2012 approvato dal Comitato Portuale ma respinto dal CSLP.

La pianificazione sul territorio della futura area metropolitana di Napoli e la programmazione regionale su fondi comunitari disegnano uno sviluppo della città che, pur nei propositi di visione generale ed integrata, finisce col prevedere una trasformazione per parti e in molti casi incompiuta della città.

Il PRG, concepito secondo la vecchia legge regionale, ragiona all'interno dei confini comunali e rimanda a piani attuativi locali, che sono rimasti in buona parte disattesi. Da tempo si richiede una revisione del PRG, finalizzata alla redazione del nuovo strumento PUC (Piano Urbanistico Comunale) introdotto dalla L.R. n. 16 del 2004, sebbene con la prospettiva dell'istituzione della Città Metropolitana il piano comunale perderà di senso.

Il PTCP, pronto da anni ma mai approvato, disegna una visione del territorio metropolitano e probabilmente finirà con l'ispirare il futuro piano metropolitano, ma non sembra aver dedicato particolare attenzione alle potenzialità dell'area costiera.

I Grandi Progetti, così come ripartiti tra i diversi enti e prefigurati dalla Regione, promuovono una trasformazione per parti del territorio provinciale di Napoli e non confluiscono unitariamente verso un disegno unitario. Infine, gli altri grandi progetti di trasformazione interessanti il capoluogo partenopeo (Recupero di Bagnoli, Gestione del Sito Unesco, Mostra d'Oltremare, Centro Direzionale) restano fermi, in un immobilismo politico amministrativo che contribuisce ad alimentare il malessere urbano della città.

L'istituzione della Città Metropolitana costituisce un'opportunità per superare l'attuale frammentazione di piani e programmi presenti sul territorio: il piano comunale e quello provinciale saranno assorbiti all'interno del nuovo Piano Metropolitano, di cui andranno prefigurati contenuti e competenze; i Grandi Progetti interessanti il territorio metropolitano saranno gestiti con totale autonomia in quanto l'Unione Europea trasferirà direttamente i fondi europei alle Città metropolitane, senza passare attraverso il filtro della Regione, circostanza che permetterà al governo metropolitano di predisporre

una griglia coerente degli interventi miranti ad un disegno unitario; la strutturazione della Città Metropolitana dovrà fondarsi sull'identificazione dell'identità culturale della comunità locale, che non può prescindere dall'identità marittima.

La Città Metropolitana può proficuamente indirizzare le scelte sul futuro del territorio ricostituendo il perduto dialogo tra programmazione e pianificazione, economia ed urbanistica, al fine di orientare politiche urbane non scelte a caso (S.Sassen).

L'accentramento di decisionalità, lamentato in apertura, potrebbe avere esito positivo se il governo metropolitano saprà dirigere politiche urbane capaci di evidenziare le opportunità per gli imprenditori privati nel trasformare parti di città, la maggioranza delle quali oggi è collocata in area costiera o immediatamente a ridosso di essa.

Il tema della *territorialità*, pur se risolto di fatto dalla legge, resta aperto per tutte le interconnessioni reali presenti sul territorio che suggeriscono una perimetrazione ben più ampia della città metropolitana. Le proposte SVIMEZ, fondate prevalentemente su parametri quantitativi, restano tuttora valide, così come quelle della "regione metropolitana" proposta ed elaborata già dagli anni '90 (F. Forte) sino ai recenti studi sull'ipotesi di un ampliamento dell'area vasta SVIMEZ comprendente parti consistenti del litorale domizio e aree dell'agro nocerino-sarnese (F.D. Moccia).

Risulta necessario ragionare anche sulla suddivisione dello stesso territorio in *aree programma* che potrebbero coincidere con gli STS (Sistemi Territoriali di Sviluppo) individuati dal PTR (Piano Territoriale Regionale) e andare a costituire ambiti funzionali (associazioni di comuni) per la gestione dei servizi ma anche ambiti attuativi del piano metropolitano. Quest'ultimo andrebbe prefigurato come uno strumento flessibile e snello, capace di combinare le multidimensionali istanze locali in un processo di partecipazione e concertazione, anche guardando ad esperienze internazionali, come quello di Barcellona⁷ (Acierno, Mazza 2011).

Il Piano metropolitano dovrà costituirsi come documento programmatico capace di promuovere una nuova visione della città, mettendo insieme le diverse istanze provenienti dalla comunità metropolitana su pochi assi comuni e largamente condivisibili, attraverso un processo partecipativo facilmente gestibile.

L'idea guida, ad un primo livello di riflessione, deve far assurgere la città metropolitana a nodo e piattaforma logistica del Mediterraneo, all'incrocio dei due corridoi paneuropei, per inserirla in un ambito di competizione tra aree metropolitane. Il pensiero scientifico urbanistico internazionale sembra d'accordo nel ricercare il destino delle grandi città, nell'attuale fase di globalizzazione e post-metropolizzazione, in un necessario ambito di competitività di maggior respiro (Sassen, Hall).

Un secondo livello di riflessione, vede invece l'integrazione del piano urbanistico con



Fig. 13 - I Sistemi Territoriali di Sviluppo individuati nel PTR della Campania

progetti di grande dimensione e valenza nazionale e internazionale, cui vanno aggiunti interventi sul profilo infrastrutturale della mobilità, sulle reti ecologiche e le reti immateriali di comunicazione.

I temi metropolitani da affrontare allora saranno il trasporto collettivo su ferro, la città verde e la costruzione della città smart.

Ritornando al rapporto tra caratteri istituzionali della Città metropolitana e piano metropolitano, oltre la territorialità vi sono altrettanti temi importanti da affrontare: la natura e i contenuti del piano metropolitano, il rapporto tra i contenuti del piano e i poteri operativi (competenze e risorse finanziarie) dell'Ente di pianificazione e gestione (Città Metropolitana), l'attuazione del piano metropolitano attraverso piani direttori/strutturali corrispondenti ad ambiti o aree programma, il finanziamento dei grandi progetti strategici sul territorio metropolitano e la competenza dell'ente Città Metropolitana per la loro attuazione senza veti formulabili dai singoli comuni.

Queste sono alcune delle questioni che interessano la pianificazione e le competenze del nuovo ente per consentire l'attuazione del piano metropolitano in un efficace governo del territorio.

Il Piano metropolitano deve caratterizzarsi per una veste strategica e strutturale, al fine di fornire una griglia di riferimento che rappresenti non solo le invarianti del territorio ma soprattutto alcuni elementi fondanti dello sviluppo dello stesso in un arco temporale di proiezione di 15-20 anni. Tale griglia strutturale, per essere attuata e resa concretamente operativa, deve essere complementare ad una visione strategica (Moccia) che individui soggetti, competenze dei soggetti, obiettivi, funzioni e risorse. L'approccio strategico-strutturale deve garantire l'attuazione del Piano metropolitano che, se privo delle competenze amministrative degli enti gestori (Città Metropolitana e Comuni) e soprattutto delle risorse, rischierebbe di rappresentare l'ennesima vana aspirazione alla trasformazione.

Il piano, dal punto di vista dei contenuti tecnici, deve affrontare pochi assi strutturanti il territorio, quali le scelte sui pesi insediativi, il sistema delle infrastrutture della mobilità e la tutela degli spazi aperti (agricoli e prevalentemente naturali), evitando il consumo di suolo in un territorio segnato da due rilevanti aree vulcaniche e già edificato per il 50%. Il piano deve rinunciare ad una veste onnicomprensiva multisettoriale altrimenti si rischia di allungarne il processo di redazione compromettendone l'esito finale, ossia l'approvazione e l'attuazione da parte della vasta comunità metropolitana.

Fondamentale è inoltre la modalità di attuazione del piano e il rapporto con i piani comunali vigenti. Il piano metropolitano individua gli assi di sviluppo del territorio e localizza piani operativi e progetti specifici a diretta attuazione, che potranno anche essere oggetto di finanziamenti diretti europei o d'altra natura all'interno di una gestione coordinata delle singole programmazioni comunali. Il piano metropolitano dovrebbe determinare varianti automatiche ai piani comunali vigenti (vecchi PRG o nuovi PUC), soprattutto per la localizzazione di attrezzature e infrastrutture di interesse metropolitano, in conseguenza di individuazione di "progetti strategici", senza approvazione dei

singoli consigli comunali in quanto già rappresentati negli organi di governo della città metropolitana.

Accanto ai progetti strategici puntuali, da attuare in via diretta attraverso il piano metropolitano, sarebbero necessari “piani strutturali intercomunali” di disciplina di uso del suolo, riferiti alle aree programma nei quali si dettagliano gli assi portanti del piano metropolitano. La redazione di piani strutturali intercomunali (piani direttori) non va tuttavia interpretata come un ennesimo appesantimento delle procedure di pianificazione, che rischiano di bloccarne l’operatività, ma il giusto complemento del carattere flessibile del piano metropolitano.

Quest’ultimo, come prima proposto, allo scopo di essere approvato in tempi rapidi e con un vasto consenso, deve affrontare pochi assi strutturanti e individuare progetti strategici di interesse metropolitano a diretta attuazione, finanziabili con risorse provenienti soprattutto dall’UE, così come previsto dalla normativa comunitaria. I piani direttori intercomunali definiscono e dettagliano i contenuti del piano sulla base di aggregazioni di comuni.

Questo è il modello operativo che si propone per la pianificazione metropolitana, affinché possa perseguire efficienza ed efficacia nella concreta trasformazione del territorio.

L’area costiera metropolitana, prevalentemente urbanizzata, deve essere composta in ambiti omogenei per i quali prevedere piani direttori intercomunali, salvo la diretta operatività di alcuni progetti strategici già definiti dal piano metropolitano e direttamente finanziabili.

La proposta illustrata in questo articolo non ha certamente alcun carattere di esaustività ma si pone, sulla base della sintetica lettura critica della situazione esistente, come contributo al dibattito sulle funzioni della città metropolitana e sui contenuti del piano metropolitano, rivolgendo particolare attenzione alla costa e ad alcuni grandi nodi di interesse strategico.

ENDNOTES

1 La legge n. 56 del 7 aprile 2014 istituisce le 9 Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, più Roma capitale, completando un ciclo legislativo che aveva preso inizio nel 1990 con la L. 142, seguita dal Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 267 del 18/08/2000) e dalla modifica al Titolo V della Costituzione (Legge costituzionale n. 3 del 18/10/2001), tappe che hanno inciso poco sull’effettiva realizzazione delle stesse. Solo con L. 56/2014 la Città metropolitana è effettivamente un ente territoriale.

2 Nei limiti della presente trattazione non si analizzano i piani e gli interventi interessanti i territori degli altri comuni costieri della provincia di Napoli.

3 La società Nausicaa è stata creata nel 2003 con la partecipazione al 63% dell’Autorità Portuale e per la restante parte dal Comune e dalla Regione.

4 Il PRP lascia, tuttavia, irrisolto il conflitto tra la movimentazione dei passeggeri e la pedonalizzazione dell’area delle banchine al fine di restituire la fruibilità alla cittadinanza. La presenza dei flussi di passeggeri inevitabilmente costituirà una barriera all’affaccio diretto al mare, come avviene oggi, ed è necessario invece ipotizzare la dislocazione di parte di queste attività su altre zone del porto al fine di creare realmente un rapporto diretto con i cittadini garantendo la possibilità di passeggiare o sostare su una parte della banchina.

5 Si ricorda soprattutto l’interessante convegno “Il sabato delle idee. I grandi progetti per Napoli e la Cam-

pania” del 20 aprile 2013, organizzato presso l’Accademia delle Belle Arti di Napoli, cui hanno partecipato accademici e imprenditori.

6 Il PTCP nella sua versione recentemente rivisitata del 2013 (DGP 483/2013) e non ancora definitivamente approvata, propone un assetto generale del territorio fondato sugli stessi assi portanti della versione precedente e parzialmente modificato, ma nulla è aggiunto sulle aree costiere.

7 In particolare si fa riferimento all’esperienza del Piano metropolitano Regionale di Barcellona approvato nel 2010, di cui l’autore si è interessato e sul quale ha pubblicato diversi contributi.

REFERENCES

- Aa.Vv., Atti del Convegno Internazionale “Port Cities as Hotspots of Creative and Sustainable Local Development”, Naples, 1st–2nd September 2012, rivista BDC, Napoli, Giannini Editore, vol. 12, 1/2012.
- Amirante R., Bruni F., Santangelo M., Il porto, Napoli, Electa, 1993.
- Acierno A., Mazza A., Governare la metropoli. Il PTM di Barcellona, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011
- Bruttomesso R., Città-porto: Mappe per nuove rotte urbane, Grande Sud, Palermo, Mediterraneo Padova, Marsilio, 2006
- Cerreta M., De Toro P., “Strategic Environmental Assessment of Port Plans in Italy: Experiences, Approaches, Tools”, Sustainability, 4, 12/2012.
- Clemente M., Città dal mare, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.
- Clemente M., Città Dal Mare. L’arte di Navigare e di Costruire le Città, “Città e Architettura”, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.
- Clemente M., “Identità Marittima e Rigenerazione Urbana per lo Sviluppo Sostenibile delle Città di Mare”, in BDC, XIII, 1/2013
- Consonni G., Città metropolitana. Idee forti e questioni istituzionali, Arcipelago Milano, <http://www.arcipelagomilano.org/archives/32567>
- Fonti L., Porti, Città, Territori, Processi di riqualificazione e sviluppo, Firenze, Alinea editrice, 2010
- Forte F., Napoli. La stagione della città metropolitana, Aracne, Roma, 2014
- Forte F. (a cura di), Il ruolo delle aree metropolitane costiere del Mediterraneo: area metropolitana di Napoli, Alinea, Firenze, 2003.
- Forte F., La città metropolitana per lo sviluppo regionale, CLEAN, Napoli, 1993
- Fusco Girard L., You N., Città attrattori di Speranza, Franco Angeli, Milano, 2006.
- Fusco Girard L., Toward a Smart Sustainable Development of Port Cities/Areas: The Role of the ‘Historic Urban Landscape’ Approach, Sustainability, 10, 5/2013
- Gianni R., Il fronte marittimo di Napoli nel nuovo Piano regolatore Generale, in TeMA n.03/2009, disponibile su <http://www.tema.unina.it>
- Gravagnuolo B. (a cura di), Napoli il porto e la città. Storia e progetti, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994.
- Green David R. (ed.), Coastal zone management, London, Thomas Telford, 2010.
- Hall P., Good Cities, Better Lives: How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism, Routledge, London, 2013
- Hall P., “Aree portuali: nuovi approdi del progetto”, *Casabella*, 589, 1992, Milano, Mondadori.
- Hein C., Port Cities, in Clark Peter, Oxford Handbook of Cities in World History, Oxford (GB), Oxford University Press, 2013
- Mariano C., Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell’area vasta, Milano, FrancoAngeli, 2011
- Marinoni G., Infrastrutture nel progetto urbano, Milano, Franco Angeli, 2006.
- Moccia F.D., L’urgenza della pianificazione metropolitana, in Urbanistica Informazioni 245-246, INU Edizioni, Roma, 2012
- Moccia F.D., La città metropolitana di Napoli, relazione al Seminario di studi INU Campania “La pianificazione metropolitana” 16 luglio 2014, Napoli, 2014
- Pavia R., “La riqualificazione del waterfront monumentale del porto di Napoli”, *Portus*, 20, 2010.

- Sassen S., *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2010
- Savino M. (a cura di), "Waterfront d'Italia. Piani Politiche Progetti", Milano, Franco Angeli, 2010.
- Scrofani L., Ruggiero L., *Turismo e competitività urbana*, "Quaderni Cedoc", Milano, Franco Angeli, 2011
- Urbani P., *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, in *Urbanistica Informazioni* 245-246, INU Edizioni, Roma, 2012

siti web

- <http://www.comune.napoli.it/>
- <http://www.provincia.napoli.it/>
- <http://www.regione.campania.it/>
- <http://www.porto.napoli.it/>

IMAGES SOURCES

Le immagini sono tratte dai siti web di Regione Campania, Provincia di Napoli, Comune di Napoli, Autorità Portuale di Napoli e google earth.

Antonio Acierno

*Università degli Studi Federico II di Napoli, DiARC Dipartimento di Architettura
antonio.acierno@unina.it*

Professore aggregato e ricercatore in Urbanistica presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Docente di urbanistica in corsi di laurea e Master di II livello presso il DiARC (Dipartimento di Architettura. Direttore del Centro di Studi "G. Persico" presso il Centro di Ricerca Interdipartimentale L.U.P.T. (Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale) "Raffaele D'Ambrosio". Membro del Consiglio Direttivo della Sezione Campania dell'INU e membro effettivo dello stesso Istituto. Condirettore della rivista internazionale di cultura urbanistica TRIA. Autore di più di 70 pubblicazioni tra monografie, articoli su riviste e saggi. Svolge consulenza nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale.