

Articoli e note

n. 6-2007 - © copyright

LUCIO IANNOTTARecupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse: il
caso di Napoli***Sommario:**

Premessa. **Parte I: Ricostruzione del caso.** 1. Recupero delle aree dismesse nelle Varianti al P.R.G. del 1972 approvate nel 1998 per la zona occidentale e nel 2004 per il centro storico e le aree orientale e nord-occidentale. 2. Le previsioni della Variante al P.R.G. per la zona occidentale, avviata nel 1994, adottata nel 1996, approvata nel 1998. Il piano di recupero ambientale (del 1994) dell'area industriale di Bagnoli-Coroglio, dismessa agli inizi degli anni '90. Scoperta sul campo della necessità di una bonifica più intensa di quella prevista. Sopravvenienza di norme ambientali più rigorose. Nuove scelte politiche. Conseguenti modifiche del piano di recupero ambientale. 3. La proposta di Piano Urbanistico Esecutivo (P.U.E.) di Coroglio-Bagnoli (deliberazione della Giunta comunale del 2000). Il risultato previsto: un grande sistema di attrezzature per il tempo libero, lo sport, il godimento della natura. La conservazione della memoria del passato industriale. Il soggetto attuatore previsto: una Società di trasformazione urbana. L'esigenza di coordinare trasformazione urbana e bonifica ambientale. Conclusione della prima fase della bonifica ad opera della Bagnoli S.p.A. dell'IRI 4. La Finanziaria 2001 e la concentrazione in capo al Comune di Napoli, anche attraverso una STU, dell'attuazione del recupero urbanistico e della bonifica ambientale di Bagnoli-Coroglio. Acquisto - esproprio ex lege delle ex aree industriali. Costituzione (2002) della Bagnolifutura S.p.A.: società "pubblica" di bonifica e trasformazione urbana, in base all'atto costitutivo e allo Statuto; da aprire ai privati in base al contratto tra la STU e gli Enti promotori (2002). 5. Accordo normativo Regione, Provincia, Comune, Bagnolifutura, Commissario Straordinario per l'emergenza rifiuti in Campania e Autorità portuale (2002). Il progetto di completamento della bonifica della Bagnolifutura. L'approvazione del

piano di bonifica. Accordo di programma 2003 tra i sottoscrittori dell'Accordo normativo 2002 più il Ministero dell'Ambiente. L'individuazione del sito della discarica degli inerti e l'impegno del Comune di Napoli ad approvare rapidamente il PUE. La ripresa della bonifica ad opera della Bagnolifutura. L'attività di bonifica della Bagnolifutura nel 2004 e nel 2005 prima dell'approvazione del PUE.

6. L'approvazione definitiva del Piano Urbanistico Attuativo di Coroglio-Bagnoli (2005). Le gare della Bagnolifutura: l'affidamento delle progettazioni (2005) e dei primi lavori (2006). L'affidamento della progettazione del Parco Urbano. L'adeguamento del piano di bonifica al P.U.A.. La modifica del piano di bonifica per la chiusura della discarica individuata dal Comune. Nuove scelte di smaltimento. La conclusione della bonifica: dal 2007 al 2008. La rimozione della colmata a mare: prevista, rimessa in discussione, confermata. I due anni previsti decorrono dal settembre 2007: la conclusione nel 2009. 7. I costi previsti dell'intervento e la loro distribuzione tra enti pubblici, STU e privati.

Parte II: Profili critici e propositivi 8. L'inattuata apertura della compagine sociale ai privati, pur prevista come obbligo del Comune di Napoli nei provvedimenti e negli atti convenzionali. Verso la "semplice" vendita ai privati dei suoli bonificati e urbanizzati. Incertezza sui tempi.

9. La Bagnolifutura reale diversa dal modello imprenditoriale pubblico-privato delineato dal Comune, ma nemmeno riducibile a mera propaggine burocratica del Comune. La S.T.U. napoletana è una società di recupero ambientale ed urbanistico di aree industriali dismesse e di sviluppo, responsabile del programma complesso Bagnoli-Coroglio. La tutela ambientale come fattore di sviluppo e di accelerazione dello sviluppo (l. 388/2000). 10. Ritardi contestati alla Bagnolifutura dall'Autorità per la Vigilanza sui LL.PP.. Probabile infondatezza delle contestazioni mosse alla società. Ma: tempi troppo lunghi dell'operazione complessiva. 11. Lettura della vicenda Bagnoli-Coroglio nell'ottica dell'amministrazione di risultato e per risultati (amministrazione delle opere compiute e dei frutti). L'Amministrazione dell'ultima pietra non solo nelle opere ma anche e soprattutto nei progetti. Importanza centrale del tempo (inizio, durata, fine, inizio...) che chiama in causa e porta nelle decisioni lo spazio, le persone, le cose, le azioni, la vita. Dal *senno di poi* al *senno di prima*. 12. La partecipazione degli abitanti della città quale fattore di efficacia ed economicità e quale strumento di collaborazione degli abitanti delle città con i "politici" e di controllo sulla politica.

** Relazione al IX Convegno Nazionale dell'A.I.D.U. Recupero urbanistico e ambientale delle aree industriali dismesse, Torino, 10 e 11 novembre 2006, in corso di pubblicazione nei relativi atti.*

Premessa. Questo lavoro si articola in due parti. Nella prima (parr. da 1 a 7) si offre una ricostruzione del caso più rilevante, nella città di Napoli, di recupero urbanistico e ambientale di aree industriali dismesse (il caso Bagnoli-Coroglio). La ricostruzione si è basata sulla lettura degli atti e dei provvedimenti che hanno scandito la vicenda nel suo sviluppo temporale, nonché di documenti ufficiali e di dichiarazioni degli amministratori della Società di trasformazione urbana alla quale è affidato il recupero. Nella seconda parte (parr. da 8 a 12) è svolto un esame critico del caso, finalizzato ad offrire elementi utili alla individuazione di un modello di amministrazione - del recupero urbanistico e ambientale - di risultato, caratterizzata cioè dal dovere di conseguire con certezza gli obiettivi programmati, nei tempi predefiniti e concordati: modello auspicabilmente utilizzabile in altre esperienze da avviare o in corso, compresa la prosecuzione di quella di Bagnoli-Coroglio.

Parte I: Ricostruzione del caso

1. Il Comune di Napoli, con le Varianti al Piano Regolatore del 1972 - approvate nel 1998 per la zona occidentale e nel 2004 per il centro storico e le zone orientale e nord occidentale - ha posto il recupero delle aree dismesse tra i suoi obiettivi fondamentali, insieme con la tutela e il ripristino dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio; la riqualificazione degli agglomerati urbani; l'adeguamento della dotazione di servizi; la riforma del sistema di mobilità cittadina e metropolitana; l'integrazione a scala metropolitana del sistema urbano di Napoli.

Le Varianti hanno previsto in particolare il recupero delle due grandi aree industriali situate a occidente e oriente della Città, da realizzare attraverso il rinnovamento della destinazione produttiva di quella orientale, la riconversione a nuovi usi dell'area siderurgica a occidente.

Il perno del processo di riqualificazione della zona orientale è costituito dalla prevista realizzazione, nelle aree delle ex raffinerie, di un grande parco di oltre 150 ettari, che collega la piana al mare, seguendo l'andamento di un nuovo corso d'acqua, che ricorda l'antico fiume Sebeto e di un lungo viale che vuole esprimere l'obiettivo, ricorrente nella Variante del 2004, di ricongiungere centro e periferia. Intorno al parco è previsto un articolato tessuto di industrie leggere, attività

artigianali, servizi, residenze.

In accordo con il piano comunale dei trasporti si è inoltre proposta una drastica semplificazione dell'attuale intricato reticolo stradale, di forte impatto ambientale, anche attraverso la demolizione delle infrastrutture incompatibili con gli standard di qualità urbana perseguiti (sulla problematica v. AA.VV. in E. FERRARI - a cura di - 2000).

Il processo di riqualificazione proposto richiede come condizione preliminare, secondo le previsioni della stessa Variante del 2004, la delocalizzazione di tutti gli impianti petroliferi (non solo dei residui depositi, ma anche dell'attracco delle petroliere nel porto), ritenuti incompatibili con la qualità dei nuovi insediamenti.

Si tratta però di una condizione non immediatamente realizzabile, sia per la complessità delle operazioni di delocalizzazione sia per l'impossibilità di chiudere gli stabilimenti di stoccaggio e smistamento di gas propano liquido-GPL (che producono circa 840mila tonnellate - all'anno - di gas destinato alla combustione e all'autotrazione, servendo tutte le regioni meridionali), senza aver prima individuato una nuova sede.

Della complessità e della lunga durata della delocalizzazione si è reso conto il pianificatore comunale che, superando la poco realistica impostazione della Variante, adottata nel 2001 (v. M. R. SPASIANO 2003), ha introdotto nelle norme tecniche di attuazione della Variante, approvata nel 2004, in accoglimento delle osservazioni delle società titolari degli stabilimenti di GPL, una disciplina transitoria che consente alle società sia di effettuare tutti i lavori necessari per conservare ed accrescere il livello di sicurezza, sia di continuare ad operare, anche se in un ambito più ristretto, nelle more del trasferimento definitivo (v. art 143 N.T.A. Variante 2004).

Estremamente attuale si presenta invece il recupero della vasta area industriale (circa 200 ettari) situata nella zona occidentale della città, dismessa dalle acciaierie della Italsider-Ilva dell'IRI (che ne occupavano la maggior parte) e da uno stabilimento per la produzione di cemento amianto della Società Eternit agli inizi degli anni '90, a seguito di decisioni della Commissione della Comunità Europea conseguenti alla crisi internazionale ed europea del settore siderurgico.

2. La variante al P.R.G. relativa alla zona occidentale - avviata nel 1994, adottata nel 1996 e approvata nel 1998 - mira al dichiarato obiettivo *di costruire nell'area industriale dismessa di Coroglio-Bagnoli un insediamento a bassa intensità, connotato da un'alta qualità ambientale, nel quale trovino posto funzioni anche altamente rappresentative per il rinnovamento di Napoli...ripristinando le straordinarie condizioni ambientali che furono cancellate dalla costruzione della fabbrica* come si legge nella Relazione generale.

Presupposto e condizione per il perseguimento dell'obiettivo individuato dallo strumento urbanistico era *la realizzazione di una imponente opera*

non solo di demolizione dei manufatti industriali ma anche di risanamento ambientale (A. CONTIERI in E. FERRARI e F. PUGLIESE - a cura di - 1999).

In quel momento il recupero ambientale delle aree, in precedenza occupate dalle industrie siderurgiche, era affidato alla Bagnoli s.p.a del gruppo I.R.I., costituita appunto con il compito specifico di attuare *il Piano di recupero ambientale - Progetto delle operazioni tecniche dei siti industriali dismessi nella zona ad elevato rischio ambientale dell'area di crisi produttiva e occupazionale di Bagnoli* approvato nell'aprile e nel dicembre 1994 dal C.I.P.E.

Il risanamento comprendeva *le operazioni di smantellamento e di rimozione, le demolizioni e le rottamazioni, nonché la bonifica delle aree* (suolo, sottosuolo e acque di falda) *dalla presenza di inquinanti fino alla profondità interessata dalla contaminazione, in modo da raggiungere valori corrispondenti a quelli delle aree non inquinate circostanti il sito, con analoghe caratteristiche geologiche e pedologiche* secondo le previsioni dell'art.1 c.1 del D.L. 20.9.1996 n.486 convertito con modifiche dalla legge n.582 del 1996

Lo stesso art. 1 del d.l. 486/1996 ha previsto al c. 14 l'integrazione del piano di bonifica e recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli con la bonifica dell'arenile di Coroglio Bagnoli e dell'area marina, comprensivo del ripristino della morfologia naturale della costa, in conformità con lo strumento urbanistico del Comune di Napoli.

Ma l'originario piano di recupero ambientale approvato dal CIPE nel '94, oltre all'integrazione dovuta all'inclusione dell'arenile di Coroglio-Bagnoli, subiva ulteriori profonde modifiche e integrazioni dovute sia ai necessari approfondimenti sul campo (carotaggi, analisi del suolo e del sottosuolo e delle acque di falda) delle sue originarie previsioni di larga massima o di carattere meramente presuntivo; sia alla sopravvenienza di norme in materia ambientale (d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 - decreto Ronchi; Decreto Ministero Ambiente 15.12.1999 n. 471) che hanno introdotto criteri più stringenti e sostanzialmente diversi nella classificazione dei rifiuti e nella disciplina del loro smaltimento, con rilevanti ricadute in termini di tempo, costi e qualità dell'intervento (v. Stato di Avanzamento al 31.10.2000 delle attività della Bagnoli S.p.A.); sia a nuove scelte politiche di ordine culturale, sociale e paesaggistico (v. art. 31 c. 43 l. 23.12.1998 n. 448 che, integrando l'art. 1 c. 1 d.l. 486/1996, ha affidato al Comitato di coordinamento delle operazioni di bonifica il compito di *individuare i manufatti industriali particolarmente significativi dal punto di vista storico e testimoniale che, a salvaguardia della memoria storica del sito, non dovranno essere demoliti. La destinazione dei manufatti salvaguardati è decisa dal Consiglio comunale di Napoli nell'ambito della pianificazione urbanistica esecutiva*).

3. Con deliberazione n. 4098 del 13 dicembre 2000 la Giunta ha proposto

al Consiglio comunale il Piano urbanistico esecutivo (P.U.E.) della Variante del 1998 relativo all'ambito di Coroglio -Bagnoli.

In quel momento, il piano di recupero ambientale - secondo lo stato di avanzamento al 31.10.2000 redatto dalla Bagnoli S.p.A. - era stato realizzato al 95% per le demolizioni; al 64% per gli smontaggi ma con vendita della restante parte (trenonastro) a una Società Tailandese; e, per la bonifica all'80%, sul piano quantitativo (il restante 20% risultava però molto più complesso sul piano qualitativo).

Il P.U.E., fin dalla sua adozione, ha specificato le scelte e gli obiettivi della variante; ha definito la precisa collocazione territoriale e la volumetria dei manufatti da realizzare; ha esplicitato i contenuti economici del progetto; ha confermato e qualificato gli obiettivi che il Comune di Napoli si era posto nella riconversione dell'ex sito industriale di Bagnoli, proponendosi di ripristinare le condizioni ambientali originarie, progressivamente e sempre più gravemente alterate a partire dai primi anni del secolo scorso.

Al tempo stesso il P.U.E., a modifica della Variante, ha recepito la decisione adottata il 23 marzo 1999 (in base all'art. 1 c. 1 D.L. 486/1996 e successive modifiche e integrazioni) dal Comitato di Coordinamento delle operazioni di bonifica che aveva previsto la sottrazione alla demolizione di 16 manufatti industriali, conservando in tal modo la memoria del passato industriale e della cultura del lavoro che lo aveva caratterizzato.

Il Comune di Napoli, attraverso il P.U.E., mirava all'obiettivo di formare, come si legge nella Relazione generale, *un grande sistema di attrezzature per il tempo libero, per lo sport e per il godimento della natura*

In questo sistema i punti di forza e di maggior richiamo sono rappresentati dalla spiaggia e dal parco, costituenti la prima delle nove aree tematiche in cui si articola il piano e che il piano stesso configura come uno spazio pubblico unitario, che misura nel suo insieme 190 ettari e che, con le vicine aree verdi di Posillipo e Nisida, pur esterne al piano, viene a comporre un unico grande spazio verde di più di 340 ettari, aperto sul golfo di Pozzuoli.

Un polo congressuale in grado di ospitare fino a quattromila congressisti, un settore destinato alla cultura e alla ricerca, un vasto ambito destinato allo sport con uno straordinario campo di regate, un nuovo borgo marinaro, un settore musicale, il recupero delle fonti termali all'interno del settore legato all'attività turistico ricettiva, un ampio spazio dedicato alle attività commerciali: sono queste alcune delle componenti di un progetto che interessa circa il 10% del territorio di Napoli e che dovrebbe concorrere all'opera di rinnovamento della città e alla sua caratterizzazione quale città post-industriale ecocompatibile, una ecometropoli, secondo la terminologia degli urbanisti (A. LORIS ROSSI

2000).

Il P.U.E., concretizzando la previsione contenuta nella variante generale del 1998, ha individuato il soggetto attuatore nella Società di trasformazione urbana (prevista dall'art. 17 c. 59 l. 127/1997 poi trasfuso nell'art. 120 del T.U. Enti Locali) considerandola - come si legge nella Relazione illustrativa - "*strumento di urbanistica operativa, concepito espressamente per far fronte alle nuove esigenze di gestire la trasformazione delle aree dismesse*" che "*dà inoltre all'Amministrazione pubblica la possibilità di associare alla propria iniziativa operatori privati - e quindi capitali e capacità manageriali - scelti ad hoc in funzione delle caratteristiche dell'iniziativa urbanistica che si intende intraprendere, senza per questo rinunciare alla qualificazione pubblica dell'iniziativa e ai numerosi vantaggi che ciò comporta*".

Il P.U.E. in conformità con il dettato legislativo, demandava alla S.T.U. i compiti di provvedere all'acquisizione delle aree interessate dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione delle stesse nonché alle progettazione edilizia preliminare o definitiva a seconda dei casi, ma non alla progettazione urbanistica esecutiva completamente predisposta dal Comune; sottolineando in modo particolare la funzione della STU di definizione dell'assetto di tutte le opere pubbliche e di interesse pubblico e la necessità del coordinamento della trasformazione urbana con la bonifica ambientale, in quel momento affidata a un diverso soggetto attuatore (l'I.R.I. attraverso la Bagnoli S.p.A.).

Va infine segnalato che il piano di fattibilità economico-finanziario allegato allo strumento urbanistico delineava vari possibili modelli comportamentali della S.T.U.: il modello c.d. *immobiliare puro* nel quale la STU opera in via esclusiva in tutte le fasi dell'intervento, fino alla vendita del prodotto finito; il modello c.d. della *valorizzazione pura* nel quale la STU provvede ad urbanizzare l'area nel suo insieme, vendendo poi ad altri operatori esterni alla società i terreni fabbricabili; il c.d. *modello misto*, consistente in una contaminazione della valorizzazione pura, nel quale la Società, oltre a provvedere all'urbanizzazione dell'area, realizza direttamente i soli immobili a destinazione commerciale, terziaria e manifatturiera per poi metterli in vendita. I tre modelli sono stati poi inseriti e vagliati in quattro diversi scenari tenendo conto della diversa incidenza di altri fattori (costi e partecipazione finanziaria del Comune).

4. Alle esigenze di coordinamento della trasformazione urbana con la bonifica ambientale, rappresentata nella Relazione alla proposta di P.U.E. di Coroglio-Bagnoli del 2000, ha dato risposta il legislatore statale con la l. 23.12.2000 n. 388 (legge finanziaria 2001).

La legge 388/2000 all'art. 114, cc. 17, 18, 19 e 20 ha infatti dettato norme relative alla bonifica, al recupero e alla valorizzazione dell'area di

Coroglio-Bagnoli, ricomprendendola espressamente al c. 20 (che ha aggiunto all'art. 4 c. 1 l. 9.12.1998 n. 426 la lettera *p ter*) tra i siti di interesse nazionale, nel cui novero peraltro già doveva essere ricompresa per la presenza delle condizioni richieste dalla normativa dell'epoca (art. 15, c. 1 D.M. 25.10.1991 n. 471 e art. 17 d.lgs. n. 22/97), confermate dalla legislazione successiva (art. 252 d.lgs. 3.4.2006 n. 152): pregio paesaggistico-ambientale; alto rischio sanitario e ambientale; impatto socio-economico, sanitario ed ecologico, ecc..

In particolare, l'art. 114 della legge finanziaria 2001, ha previsto al c. 17, in continuità con la legislazione precedente, l'approvazione con Decreto del Ministro dell'ambiente, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, del piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli, da predisporre, entro trenta giorni, ad opera del soggetto attuatore di cui all'art. 1 c.1 d.l. 486/1996, e cioè, in quel momento, l'I.R.I. e per esso la Bagnoli s.p.a., nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e con la conservazione degli elementi di archeologia industriale di cui al medesimo art.1 c.1 d.l. 486/1996.

Al successivo comma 19 l'art. 114 della legge ha innovato al precedente assetto, valorizzando il ruolo del Comune di Napoli e determinando le condizioni e i presupposti per la riunificazione in capo ad un unico soggetto (il Comune e, per esso, una S.T.U.) delle funzioni esecutive dei progetti di recupero urbanistico e ambientale.

Più specificamente il c. 19, dopo aver sancito l'attribuzione al Ministro dell'ambiente della funzione di vigilanza sulla corretta e tempestiva attuazione del piano di recupero, ha stabilito che *In considerazione del pubblico interesse alla bonifica, al recupero e alla valorizzazione dell'area di Bagnoli è attribuita la facoltà al Comune di Napoli, entro il 31 dicembre 2001, di acquisire la proprietà delle aree oggetto degli interventi di bonifica (con un corrispettivo calcolato dall'Ufficio tecnico erariale in base al valore effettivo dei terreni) anche attraverso una società di trasformazione urbana. In tale caso possono partecipare al capitale sociale, fino alla completa acquisizione delle aree al patrimonio della società medesima, esclusivamente il Comune di Napoli, la Provincia di Napoli e la Regione Campania. Il Comune di Napoli, a seguito del trasferimento della proprietà, subentra nelle attività di bonifica attualmente gestite dalla società Bagnoli s.p.a. con il trasferimento dei contratti e dei finanziamenti e con l'obbligo di affidare i lavori nel rispetto della legge n.109 del 1994 e con modalità che assicurino il mantenimento dell'occupazione dei lavoratori della Bagnoli s.p.a. nell'attività di bonifica. L'ultima parte del comma 19 ha stabilito che *In caso di rinuncia esplicita da parte del Comune di Napoli all'acquisto... l'I.R.I. o altro proprietario...provvede all'alienazione... mediante asta pubblica...**

Il Comune di Napoli ha immediatamente colto l'occasione offertagli dalla

legge finanziaria 2001 provvedendo, in tempi relativamente brevi, a rendere concrete ed effettive le previsioni legislative.

In particolare il Comune, dopo aver confermato la proposta di P.U.E. (con deliberazione della Giunta comunale n. 2593 del 9 novembre 2001), ha acquisito, per il corrispettivo determinato dall'U.T.E., con atto dirigenziale n. 49 del 27 dicembre 2001, le aree oggetto del piano di bonifica dell'ex zona industriale di Coroglio - Bagnoli di proprietà di Società a capitale pubblico (Cimi.Montubi s.p.a. e Mededil -Edilizia Mediterranea s.p.a. del gruppo IRI).

Le Società proprietarie hanno impugnato il provvedimento innanzi al T.A.R. Campania deducendo una pluralità di censure ruotanti intorno alla incostituzionalità della norma "espropriativa" (l'art. 114 della finanziaria 2001 in rapporto tra gli altri agli artt. 42 e 97 Cost.). Ed hanno anche chiesto la trascrizione del ricorso nei registri immobiliari senza peraltro conseguirla (Corte d'Appello di Napoli, I, 25 novembre 2003 n. 31034 in D.P.A. 2004 con nota di F. AULETTA). Sulla complessa problematica non sono però intervenute decisioni del giudice amministrativo né ulteriori pronunce del giudice ordinario essendo stata la controversia successivamente superata dall'accordo raggiunto sul prezzo di cessione tra l'Amministrazione comunale e le società proprietarie dei suoli.

Il Comune ha subito dopo deciso la costituzione della *Bagnolifutura s.p.a. di trasformazione urbana*, con sua partecipazione al 90%, con deliberazione del Consiglio comunale n. 40 del 18 febbraio 2002, con la quale ha inoltre approvato la perimetrazione delle aree di intervento della Società, con conseguente dichiarazione di pubblica utilità anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche (art. 120 c. 3 d.lgs. 267/2000); stabilendo altresì che, dopo l'acquisizione delle aree da parte della Società, si sarebbe dovuto "*procedere all'apertura della compagine sociale ad azionisti privati...*" previa approvazione della procedura ed evidenza pubblica per la loro selezione.

Alla deliberazione del Consiglio comunale hanno fatto seguito le deliberazioni degli altri due azionisti: la Regione Campania, socio al 7,5% (deliberazione G.R. n. 917 del 15 marzo 2002) e la Provincia di Napoli, socio al 2,5% (deliberazione del Consiglio provinciale n. 6 del 14 marzo 2002).

L'atto pubblico costitutivo della Società per azioni di trasformazione urbana Bagnolifutura ai sensi dell'art. 120 d.lgs. 207/2000 è stato stipulato il 24 aprile 2002.

La Società, in base all'atto costitutivo e allo Statuto, ha per oggetto la progettazione e la realizzazione degli interventi di trasformazione urbana su tutto il territorio del Comune di Napoli, (non solo a Bagnoli quindi) in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

In ragione della sua *genesì* anche ambientale lo Statuto e l'atto costitutivo hanno previsto che la Società possa procedere non solo

all'acquisizione delle aree e alla loro trasformazione, manutenzione, gestione e commercializzazione (come previsto dall'art. 12 d.lgs. 120/2000) ma anche alla loro previa o contestuale bonifica; e che possa altresì svolgere direttamente o indirettamente, attività di promozione dello sviluppo e dell'occupazione nell'intera area occidentale di Napoli.

Il 25 giugno 2002, in conformità con le previsioni dell'art 17, c. 59 l. n. 127/1997, è stata sottoscritta la convenzione tra la S.T.U. e gli Enti azionisti con la quale la Società si è obbligata ad acquisire, trasformare previa bonifica - in base ad un piano di intervento contenente un cronoprogramma e uno studio di fattibilità economica - gestire e commercializzare le aree del P.U.E. di Bagnoli-Coroglio; nonché, dopo l'acquisizione delle aree e a conclusione della procedura selettiva comunale, a deliberare un aumento di capitale con rinuncia dei soci pubblici al diritto di opzione, per consentire l'ingresso di soci privati nella compagine sociale; provvedendo successivamente alla modifica delle quote di partecipazione.

In particolare, come si legge nella convenzione, *Il Consiglio comunale si obbliga ad approvare il bando di gara...entro un mese dalla relativa richiesta della Società, a nominare la Commissione ...preposta alla selezione ed a concludere il procedimento di evidenza pubblica non oltre sei mesi dalla pubblicazione del bando.*

Il Comune di Napoli si è poi impegnato a ridurre la propria partecipazione fino ad una percentuale non inferiore al 30%, mentre l'impegno degli altri azionisti è quello di mantenere invariata la propria percentuale di partecipazione: ne è derivata in teoria la possibilità che gli azionisti privati, da scegliere tramite gara, giungano a detenere azioni fino al 60% della S.T.U., ancorchè non concentrate nelle mani di un unico azionista, stanti l'obbligo del Comune di articolare il bando in lotti e il divieto di aggiudicare ad un solo soggetto più di un lotto.

Il conferimento dei suoli alla Società si è perfezionato nel 2002 a seguito dell'accordo con le Società proprietarie sul prezzo di cessione.

5. Il 26 luglio 2002 è stato sottoscritto un Accordo normativo tra Regione, Provincia, Comune, Bagnolifutura, Commissario straordinario per l'emergenza rifiuti in Campania (subentrato al Ministro dell'Ambiente nelle competenze attuative del piano di bonifica e nell'uso delle risorse) e Autorità portuale di Napoli in base al quale: il Commissario di Governo si è impegnato a mettere a disposizione le risorse per lo smaltimento in discarica dei rifiuti inerti derivanti dalla bonifica; la Regione e il Comune si sono impegnati a individuare il sito della discarica; l'Autorità portuale si è impegnata a demolire la colmata a mare.

Il 29 luglio 2002 la Bagnolifutura ha trasmesso per l'approvazione al Ministro dell'Ambiente il piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale dell'area industriale, nel frattempo completato e gli annessi cronoprogramma e piano finanziario, senza però conoscere

ancora con certezza la destinazione d'uso dei singoli suoli non essendo stato il P.U.E. ancora approvato e neanche esaminato dal Consiglio Comunale di Napoli; e quindi - secondo gli amministratori della società - con la previsione di un tasso massimo di bonifica e di un livello massimo dei costi.

Il progetto di completamento della bonifica è stato approvato dal Ministro dell'Ambiente ed ha cominciato ad essere attuato nel 2003, a seguito della stipula il 17 luglio 2003 di un Accordo di programma tra le Amministrazioni statali e locali interessate e competenti (nel quale sono stati definiti gli apporti finanziari dei vari soggetti) e dell'avvio dell'erogazione (il 31.7.2003) da parte del Ministero dell'Ambiente della somma di 75 milioni di € come previsto dall'art. 114 della legge finanziaria 2001.

La sottoscrizione dell'Accordo era stata preceduta dalla individuazione, da parte del Comune di Napoli (con deliberazione G.C. n. 2509 del 15.7.2003), di un'area di 360.000 mq. circa, nella circoscrizione del quartiere napoletano di Pianura, come discarica dei rifiuti inerti provenienti dalla bonifica.

I lavori di completamento della bonifica del sottosuolo sono stati affidati, nel luglio 2004, dalla Bagnolifutura ad una ditta italiana, a seguito di gara internazionale alla quale hanno partecipato 19 Associazioni d'impres e, nello stesso mese, è stata aggiudicata anche la gara per la direzione dei lavori di bonifica e risanamento ambientale.

L'unicità della gara per tutte le operazioni di bonifica, l'assenza di subappalti, la complessità e tecnicità dei lavori (disinquinamento del suolo, del sottosuolo e delle acque di falda), l'assenza di movimenti di terra (notorio campo d'azione della camorra: v. delib. C.I.P.E. n. 57/2002 del 2 agosto 2002: *Strategia d'azione ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia*), unitamente alla visibilità dell'operazione e ai particolari controlli sulle procedure, previsti espressamente dall'Accordo di programma del 17.7.2003, sembra che abbiano tenuto l'intervento al riparo dalle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Con deliberazione del 16 maggio 2005 il Consiglio comunale ha approvato il Piano Urbanistico Attuativo - P.U.A. di Coroglio Bagnoli - in conformità con le previsioni e la nuova terminologia della sopravvenuta legge urbanistica regionale n. 16 del 22 dicembre 2004 - completando (anche sotto la spinta del fattore di "accelerazione", costituito dalla possibilità, poi sfumata, che Napoli fosse scelta come sede dell'America's Cup) l'iter avviato nel 2000 con la deliberazione G.C. di proposta al Consiglio e proseguito con l'adozione del P.U.E. deliberata dal Consiglio nel novembre 2003.

Subito dopo l'approvazione del P.U.A. di Coroglio Bagnoli, la Bagnolifutura, a seguito di gare pubbliche, ha aggiudicato, nell'ottobre 2005, la progettazione di varie opere in esso previste; e, conseguita la

progettazione, ha aggiudicato (nel 2006) i lavori e la relativa direzione della c.d. *Porta del Parco*, un centro integrato di servizi (turismo, centro termale, centro fitness, ecc.) che si sviluppa su un'area di circa 12mila mq.; del *Parco dello sport* che sorgerà su un'area di circa 35 ettari, che sarà rimodellata a crateri in modo da riprodurre la morfologia tipica dell'organizzazione vulcanica dei Campi Flegrei; del *Centro esposizione del Mare* da ubicare in uno dei manufatti di archeologia industriale. Le tre opere dovranno essere completate entro il 2008.

Nel luglio 2006 si è concluso il concorso internazionale di progettazione del parco urbano di 120 ettari e del ripristino della costa, tappa essenziale per poter poi realizzare le relative opere e dar quindi vita ad uno degli elementi fondamentali del nuovo insediamento.

L'approvazione del P.U.A. da parte del Comune di Napoli, nel maggio 2005, ha comportato la necessità di modificare il piano di bonifica, sul quale ha inciso altresì la chiusura della discarica cittadina di Pianura - nella quale sarebbero dovuti confluire, in base agli impegni assunti nel citato Accordo normativo del 2002, gli inerti risultanti dalle demolizioni - disposta a seguito delle opposizioni degli abitanti del quartiere.

Ed in effetti, a fine ottobre 2006 è stata approvata dal Ministero dell'Ambiente la proposta di utilizzare gli inerti per consolidare il costone della collina di Posillipo, sovrastante Bagnoli-Coroglio, con conseguente variante del piano di completamento della bonifica, trasfusa poi in una modifica degli Accordi (normativo e di programma) 2002 e 2003.

A seguito della sospensione - ancorché parziale - dei lavori, nelle more dell'approvazione della variante al relativo piano, il completamento della bonifica, previsto per la fine del 2007, dovrebbe aversi a metà del 2008.

Per la fine del 2009, dopo due anni dall'inizio dei lavori previsti per settembre 2007, dovrebbe essere invece completata la rimozione da parte dell'Autorità portuale di Napoli della c.d. *colmata a mare* (240mila mq e 800mila mc): rimozione che - sebbene prevista dalla Variante del 1998 al P.R.G. di Napoli e nonostante gli impegni assunti nell'Accordo normativo del 2002 e nell'Accordo di Programma del 2003 e la copertura finanziaria delle opere - è stata a lungo rimessa in discussione dalle forze politiche e sociali, per poi essere definitivamente confermata nell'aprile 2007 a seguito di intesa tra le Amministrazioni interessate anche in merito alla destinazione del materiale di risulta (75% a Piombino e 25% in zona).

Per completare l'esposizione delle principali iniziative in corso va ricordata la sottoscrizione (14.3.2006) da parte della Regione Campania, del Comune di Napoli, dell'Autorità portuale, del Commissario per l'emergenza bonifiche e altri di un protocollo d'intesa relativo alla bonifica degli arenili di Bagnoli, con sostituzione della sabbia e realizzazione di sbarramenti per le acque di falda inquinate.

La rimozione della colmata a mare, la successiva ricostruzione della linea di costa, il risanamento di tutte le spiagge dovrebbe completare il recupero della parte di territorio più vicina al mare.

7. I costi complessivi previsti per tutto l'intervento di trasformazione urbana del quartiere di Coroglio-Bagnoli, desumibili dal piano di fattibilità economico-finanziaria, allegato al P.U.A. 2005 e tenendo conto dei maggiori costi di alcune delle opere (ad es. rimozione colmata, trasporto inerti) dovrebbero aggirarsi intorno ai 3000 miliardi di vecchie lire (per costo delle aree, demolizioni, urbanizzazioni, parcheggi, attrezzature, parco sportivo, sistemazione arenile, parco urbano, approdo, linea metropolitana cumana, archeologia industriale, residenze e parcheggi, non residenziale, ecc.) oltre alle somme spese per la bonifica che lo stato di avanzamento al 31.12.2000 redatto dalla Bagnoli S.p.A. quantificava in 200 miliardi di lire ai quali vanno aggiunti i 75 milioni di euro erogati dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito dell'Accordo di Programma 2003.

I costi dell'intervento di trasformazione urbana, stando al piano di fattibilità del P.U.A., gravano per il 40% circa sulle pubbliche amministrazioni, per il 25% sulla S.T.U. e per un altro 25% sugli investitori privati. Il tutto in vista della realizzazione di nuova edificazione per 1 milione 300 mila mc. compresa la volumetria dei manufatti di archeologia industriale (circa 200 mila mc), ai quali vanno aggiunti 600 mila mc corrispondenti alle attività da reinsediare e circa 200 mila mc per conservazione funzionale, per un totale complessivo di circa 2 milioni 115 mila mc.

Parte II: Profili critici e propositivi

8. La STU Bagnolifutura S.p.A. - stando alla variante del 1998, al P.U.A. del 2000 e ai provvedimenti adottati dagli Enti azionisti ed in particolare dal Comune di Napoli nel 2002 - si presenta come Società per azioni che, pur nascendo come società di soli soggetti pubblici e, quindi, a capitale totalmente pubblico, sembra destinata ad aprirsi necessariamente agli azionisti privati.

Ed infatti quella che la legge finanziaria 2001 (art. 114 c. 19 l. 388/2000 sulla quale v. retro *par. 4*) prevedeva come facoltà - una volta completata l'acquisizione delle aree al patrimonio della STU, in conformità del resto con la normativa generale sulle Società di trasformazione urbana - era diventata, nel caso della Bagnolifutura, una necessità. E ciò sia alla luce degli atti e dei provvedimenti comunali, sia

in base alla convenzione tra la STU e gli enti azionisti che configurava, come obbligo del Comune, l'indizione - su richiesta della S.T.U. - della gara per la scelta dei soci privati; e come obbligo della STU, una volta scelti dal Comune i soci privati, l'aumento di capitale, con rinuncia dei soci pubblici al diritto di opzione.

Sotto altro profilo, va considerato che "l'operazione Bagnoli" presenta caratteri non solo pubblici e sociali, ma anche spiccatamente economici, sia per la sua idoneità a produrre profitti rilevanti soprattutto in caso di vendita del costruito (come emerge dalle analisi economico - finanziarie che hanno accompagnato e seguito la redazione del P.U.A); sia per la sua rispondenza alle condizioni che la dottrina e la prassi aziendalistiche (P. STAMPACCHIA in L. IANNOTTA - a cura di - 2003) individuano per il successo di un'iniziativa di sviluppo, tra le quali la capacità di offrire funzioni, beni e servizi a vantaggio di persone e collettività di aree diverse da quella di insediamento e di attrarre in cambio, risorse finanziarie e valoriali.

L'ingresso di soci "investitori e sviluppatori" e la conseguente riduzione della partecipazione comunale sembravano quindi destinati ad attuarsi subito dopo l'acquisto delle aree da parte della STU e il connesso venir meno dell'esclusiva pubblicistica, per la corrispondenza sia con interessi economico-imprenditoriali, sia con le finalità di sviluppo statutariamente attribuite alla Società.

Ma ad oggi la prevista parziale privatizzazione degli azionisti non si è realizzata e sembra destinata a non essere più attuata.

Il Comune di Napoli non sembra infatti intenzionato a cedere ai soci privati le sue azioni: e sebbene tale "non decisione" si ponga in contrasto con i vincoli e gli obblighi assunti dal medesimo Comune nelle sedi sia provvedimentale che convenzionale, gli stessi non appaiono coercibili per una pluralità di concorrenti ragioni.

Innanzitutto non sembra seriamente ipotizzabile che gli amministratori della S.T.U. agiscano, in forza della convenzione, contro il Comune, titolare del 90% del capitale sociale e quindi "azionista sovrano" (F. GAZZONI, 2006); né che l'adempimento dell'obbligo di cessione sia richiesto dagli altri due soci, la Regione Campania e la Provincia di Napoli, titolari rispettivamente del 7% e del 3% del capitale sociale, pur considerando la convenzione del 25.6.2002 con la S.T.U. (anche) patto parasociale tra gli azionisti sottoscrittori, svincolato dal rispetto del termine quinquennale massimo di efficacia dei patti parasociali di cui all'art. 2341 c.c., essendo la partecipazione privata prevista dalla legge.

In ogni caso le azioni giudiziarie, quand'anche avviate, non sembrano in grado di produrre effetti reintegratori ma al più risarcitori, anche se ricondotte tutte (nonostante le connessioni con il diritto societario e la possibile interferenza con poteri non autoritativi: C.d.S., VI, 13.12.2006 n. 7369) alla giurisdizione del giudice amministrativo (generale di

legittimità, riguardando comunque le azioni la scelta da parte del Comune di soci privati; o anche esclusiva, riconducendo i patti, specialmente tra gli azionisti pubblici, alla figura degli accordi ex artt. 15 e 11, spec. c. 5 legge 7.8.1990 n. 241 e succ. mod. e integr., in campo urbanistico ex art. 34 d.lgs. 31.3.1998 n. 80); e pur applicando alle controversie i principi e le norme non solo del diritto amministrativo ma anche del diritto privato (artt. 1 c. 1 bis e 11 c. 2 l. 241/90) relativamente ai profili non autoritativi dei rapporti dedotti in giudizio (senza però sottrarli alla giurisdizione del giudice amministrativo, come ipotizzato da L. IANNOTTA 2006).

Ed invero, nonostante la più accentuata caratterizzazione in termini di risultato del giudizio amministrativo rispetto a quello ordinario (A. ROMANO TASSONE 2006), sta di fatto che la richiesta di adempimento in forma specifica dell'obbligo di messa in vendita delle azioni detenute dal Comune di Napoli troverebbe ostacolo nella titolarità in capo a questo dei poteri sia di revoca dei provvedimenti e delle loro singole clausole, sia di recesso dagli accordi, implicante quest'ultimo anche il potere di rinegoziazione (F. GAMBINO 2004) e quindi di modifica di singole pattuizioni; sia del più generale potere di rivalutare l'interesse pubblico anche in rapporto ai mutamenti della situazione di fatto verificatasi per il passaggio del tempo (nella specie un quinquennio).

Se, come sembra, sarà abbandonata l'ipotesi dell'ingresso nella STU di soci privati, la sola strada percorribile resterà quella della vendita diretta dei suoli bonificati e urbanizzati.

Una tale scelta renderà impraticabile, anche sul piano imprenditoriale, l'ingresso di soci privati.

Ed infatti, delle ipotesi delineate dal PUA - vendita del costruito e vendita dei suoli risanati e urbanizzati - solo la prima appare realmente compatibile con l'ingresso di soci privati nella S.T.U. sia per il ruolo attivo che essi vi potrebbero svolgere, sia per i ben più alti profitti conseguibili. La semplice vendita dei suoli, ancorché risanati e urbanizzati, non richiede particolari competenze e apporti privatistici e, al tempo stesso, non sembra in grado di offrire un livello di profitto appetibile, rendendo implausibile l'ingresso in società di privati.

In conclusione sul punto, la Bagnolifutura s.p.a. appare allo stato destinata a restare una S.T.U. a totale capitale pubblico, in coerenza del resto con l'impegno finanziario esclusivamente pubblico che ha contraddistinto fino ad oggi l'operazione.

Sotto altro profilo, la caratterizzazione pubblicistica della Bagnolifutura sembra trovare riscontro nella configurazione delle società di trasformazione urbana offerta dalla legge urbanistica della Regione Campania n. 16 del 22.12.2004 che, nel precisare che le STU *possono essere a capitale interamente pubblico o miste a capitale prevalentemente pubblico* (art. 36) e nell'individuare (all'art. 27) come

soggetti legittimati a redigere i piani urbanistici attuativi, sembra dare preferenza alla dimensione pubblicistica, a differenza della (più neutrale) legislazione statale.

9. La Bagnolifutura "reale" non corrisponde quindi al modello imprenditoriale pubblico-privato delineato dal principale ente promotore, il Comune di Napoli, e dallo stesso proposto, nella fase di avvio della Società, come doveroso, tanto da farne oggetto di formali impegni contrattuali anche se - come si è detto - di dubbia effettività e di ancor più dubbia coercibilità.

Né la Società sembra partecipare - ancorché con funzioni ausiliarie - alla conformazione del territorio (cuore dell'urbanistica: P. STELLA RICHTER, 1984) avendo il Comune di Napoli predisposto una pianificazione attuativa estremamente incisiva e dettagliata e quindi fortemente vincolante rispetto alla progettazione esecutiva (M. DUGATO, 1999; C. VITALE 2004).

Tuttavia la Bagnolifutura reale non è nemmeno riconducibile alla figura minimale di STU, mera propaggine burocratica del Comune, suo supporto tecnico per la redazione dei progetti e la gestione delle gare (M. DUGATO, 1999).

E ciò principalmente per l'attribuzione ad essa di compiti - di pianificazione ed esecuzione - in materia ambientale, che l'hanno resa strumento di gestione di programmi complessi (C. VITALE 2004; S. STANGHELLINI 1998; G. PAGLIARI 1998), con il ruolo di soggetto responsabile dell'intera operazione di recupero di Bagnoli-Coroglio.

Ed infatti, come si è ricordato (v. retro *par.* 4), in forza dell'art. 114 comma 19 della legge 338 del 2000 il Comune di Napoli ha avuto la possibilità di acquisire in proprietà le aree oggetto degli interventi di bonifica e di subentrare nelle attività di bonifica gestite dall'IRI attraverso la Bagnoli s.p.a.. La proprietà delle aree e le attività di bonifica sono poi passate, in conformità con la legge n. 338/2000, alla Bagnolifutura s.p.a.: e in tal modo *gli interventi di risanamento e bonifica* considerati *eventuali* nella figura della Società di trasformazione urbana di cui all'art. 120 d.lgs. 267/2000 - secondo la Circolare Min. LL.PP. 11 dicembre 2000 n. 622/Segr, par. 3.1 - sono entrati a far parte dei compiti istituzionali della STU napoletana, insieme con quelli di trasformazione urbana e di sviluppo.

Ne sono derivate l'unificazione e la concentrazione in capo ad un unico soggetto dei compiti esecutivi rispondenti a funzioni della pluralità di amministrazioni coinvolte nelle operazioni: Ministero dell'Ambiente, Ministero dello Sviluppo Economico, Regione Campania, Provincia di Napoli e Comune di Napoli; e la conseguente caratterizzazione della Bagnolifutura come Società di recupero ambientale ed urbanistico di aree industriali dismesse e di sviluppo economico ed occupazionale.

E la connotazione ambientale della STU napoletana conferisce una nuova

dimensione al rilievo pubblico riconosciuto allo sviluppo dalla normativa statale sulle S.T.U. laddove prevede che l'inserimento nel progetto di trasformazione equivale, anche per gli immobili non destinati ad opere pubbliche, a dichiarazione di pubblica utilità (art. 120, comma 3, d.lgs. 267/2000, già art. 17, comma 59, legge n. 127/1997).

In tal modo il caso di Napoli di recupero urbanistico e ambientale di un'area industriale dismessa si propone come un'esperienza di peculiare sintesi, nel concreto, di una pluralità di valori dei quali si avverte diffusamente l'esigenza di soddisfazione e di conciliazione (R. FERRARA 2001).

In particolare, è diffusamente avvertita la necessità che *il valore pubblico dello sviluppo economico*, con parole di Ignazio MARINO (2001), si confronti con *ulteriori valori pubblici: l'ambiente, la sostenibilità dello sviluppo da parte delle popolazioni più immediatamente interessate e pertanto la vivibilità del territorio ma anche con un razionale utilizzo delle risorse di cui quel territorio sia particolarmente fornito; o ancora con la conservazione ed il godimento di qualità storiche, paesaggistiche, culturali di cui quel territorio sia particolarmente dotato.*

E come è stato di recente rilevato (N. POLITO in L. VANDELLI - a cura di - 2006) *grazie al concetto di sostenibilità si è concretizzata la prospettiva di un sostanziale innesto dell'ambiente nelle problematiche economiche; il che ha permesso di abbandonare sia la concezione "rapace" del rapporto uomo-ambiente tipica dell'antica società industriale, sia quella risalente all'impostazione delle dichiarazioni di Stoccolma (1972), basata sulla possibilità di porre dei "limiti allo sviluppo" per evitare compromissioni ecosistemiche.*

Orbene, la vicenda Bagnoli si presenta non solo come possibile sintesi di tali valori ma manifesta il ruolo di fattore di sviluppo e di acceleratore dello sviluppo che può assumere la tutela dell'ambiente (nella specie sotto forma di risanamento e ripristino). Come si è ricordato, la rilevante operazione di riqualificazione si è riavviata grazie all'approvazione da parte dello Stato (al quale è affidato il dovere di garantire un risultato complessivo efficace - N. POLITO 2006 - e rispettoso dei diritti) di una norma di tutela ambientale (art. 114, commi 17 e ss. l. 388/2000) e al rilievo attribuito alle esigenze sottostanti. Sviluppo quindi grazie anche alla tutela dell'ambiente e non nonostante l'ambiente.

Ma l'esperienza napoletana, con i pregi e con i problemi ed i limiti che la caratterizzano, si presta ad essere vagliata nell'ottica dell'amministrazione di risultato e per risultati (L. IANNOTTA, 1996, 1998, 1999 e ss.) sia nel suo complesso, sia nelle sue componenti (cfr. M. DUGATO 1999; F. de LEONARDIS 2006) al fine di ricavarne elementi utili che concorrano a definire un modulo di azione amministrativa il più rispondente possibile ai cogenti principi di efficacia, economicità,

efficienza, velocità, trasparenza.

Ed è a queste problematiche che dedico gli ultimi paragrafi di questo lavoro.

10. Con deliberazione del 27 luglio 2006, l'Autorità per la Vigilanza sui LL.PP. ha contestato alla Bagnolifutura s.p.a. ritardi nelle operazioni di bonifica dovuti a carenze nella pianificazione e programmazione dell'intervento, alla sopravvenuta mancanza della discarica, alla redazione di una variante sostanziale in corso d'opera al piano di completamento della bonifica.

Ciò avrebbe comportato - ad avviso dell'Autorità - un anomalo andamento dei lavori e un rilevante aumento del costo dell'appalto, con lo slittamento del termine di ultimazione dei lavori di bonifica originariamente previsto per la fine del 2007.

Non sembra però che le contestazioni mosse dall'Autorità per la Vigilanza sui LL.PP. alla Bagnolifutura siano fondate. In particolare, la modifica in corso d'opera del progetto di completamento della bonifica è dovuta ad eventi sicuramente rilevanti e indipendenti dalla volontà della Società quali: l'approvazione - in corso d'opera - del P.U.A. il 16 maggio 2005 da parte del Consiglio Comunale; la chiusura della discarica degli inerti individuata dal Comune, a causa dell'opposizione degli abitanti del quartiere interessato; la conseguente ricerca di una nuova soluzione di smaltimento, trovata a fine ottobre 2006 e consistente nella utilizzazione degli inerti per consolidare il costone della collina di Posillipo, sovrastante Bagnoli-Coroglio. Quanto allo slittamento del termine di ultimazione della bonifica, questo sembra dovuto ai medesimi eventi oggettivi e non addebitabili alla Società che hanno imposto la redazione della variante. Ed anzi, tenendo conto del momento in cui è stata messa in condizione di operare (2003 per la bonifica; 2005 per il recupero urbano; 2006 rispetto alle due attività coordinate) e dei problemi e degli ostacoli che si sono dovuti superare, si può ragionevolmente affermare che la Società in sé considerata ha operato con sufficiente celerità.

I ritardi riguardano piuttosto l'operazione Bagnoli-Coroglio nel suo complesso e sono evidenti e incontestabili: ed infatti, a quattordici anni dalla definitiva dismissione dell'area (un tempo sufficiente, secondo le dichiarazioni del Presidente dell'Autorità LL.PP. del settembre 2006, per costruire una città) non è stata ancora ultimata la bonifica (anche se ne sembra prossima la conclusione, prevista per la metà del 2008); restano ancora indefinite le parti dell'intervento da affidare a privati, da individuare a seguito di gare per la vendita dei suoli non ancora bandite; né si conosce ancora il termine di ultimazione di opere di pertinenza della S.T.U. ed in particolare del Parco Urbano, considerato il cuore dell'intervento (anche se una parte del ritardo della progettazione è da attribuire all'annullamento della prima gara per erronea formulazione

delle offerte da parte di tutti i concorrenti).

Il piano di trasformazione urbana è stato approvato nel 2005 a 12 anni dalla dismissione dell'area e 7 anni dopo l'approvazione della variante generale: molto tardi quindi. Il piano di bonifica invece - alla luce dello stato dei lavori al 31.12.2000 redatto dal suo primo esecutore: la Bagnoli s.p.a. dell'IRI - è stato forse approvato troppo presto (nel 1994) per corrispondere rapidamente alle decisioni della Commissione europea, senza i necessari approfondimenti che si sono dovuti poi svolgere sul campo (sempre stando al citato Stato dei lavori al 31.12.2000) con conseguenti varianti in corso d'opera, peraltro dovute anche alla sopravvenienza di norme ambientali più rigorose.

Il mancato coordinamento delle due pianificazioni (ambientale e urbanistica) è stato a sua volta causa di ritardi. In particolare, come si è ricordato, il piano di completamento della bonifica è stato modificato in corso d'opera nel 2006 per adeguarlo al P.U.A. approvato nel 2005, con necessario rallentamento - e in parte sospensione - dei lavori di bonifica che in effetti avrebbero dovuto (non precedere, come è avvenuto, ma) seguire la definitiva localizzazione di tutte le opere, per poter procedere ad interventi diversificativi in rapporto al tipo di opere da realizzare sulle singole aree.

Delle decisioni adottate dai rispetti enti competenti e fatte oggetto di accordi tra le Amministrazioni interessate, quella relativa alla eliminazione della colmata a mare è stata rimessa in discussione, per poi essere riconfermata, con slittamento di alcuni anni dell'avvio e quindi del termine di completamento; mentre quella relativa alla localizzazione della discarica degli inerti nel quartiere cittadino di Pianura si è rivelata inattuabile per l'opposizione degli abitanti del quartiere, del cui consenso non si era tenuto debitamente conto in sede decisionale; e si è dovuto pertanto cercare una nuova e diversa soluzione.

Va infine ricordato il ritardo di circa un anno nell'erogazione del fondo di 75 milioni di euro (previsto per il completamento della bonifica fin dal 2001) dovuto a "divergenze" tra l'Amministrazione statale e quella locale, composte solo con l'Accordo di programma 2003.

11. I ritardi, alla luce di questa pur sintetica esposizione, appaiono ascrivibili non solo e non tanto a responsabilità dei singoli enti e dei loro amministratori, quanto e soprattutto a colpe per così dire di sistema: il gradualismo e la lentezza della pianificazione; i tempi e i conflitti della politica; la pluralità di soggetti competenti e interessati e la difficoltà del loro coordinamento; la non chiara definizione degli ambiti di politica, amministrazione e tecnica (cfr. M. GEMELLI in L. IANNOTTA - a cura di - 2003).

Ma tra le cause dei ritardi vi è anche la circostanza che la vicenda di Bagnoli-Coroglio si è svolta e si sta svolgendo in un tempo di passaggio da un'amministrazione di tipo legale-formale (per procedimenti),

un'amministrazione definita anche dell'*esserci* (M. DUGATO 1999) che si esprime attraverso atti e provvedimenti di difficile e lenta adozione e di ancor più difficile e lenta modificazione; a un nuovo modello di amministrazione gravata dal dovere di raggiungere i risultati programmati (L. IANNOTTA 1996 e succ.; A. ROMANO TASSONE 1999; M.R. SPASIANO 2003; M. CAMMELLI 2004; AA.VV. in M. IMMORDINO e A. POLICE - a cura di - 2005) e perciò tenuta a prefigurare, in sede decisionale, le cose da realizzare in se stesse e nel loro impatto su persone e cose, prestando attenzione a tutte le componenti della realtà (spazio; tempi: inizio, durata, conclusione; mezzi; risorse; artefici; fruitori; qualità; quantità; ecc.).

Per dirla in altri termini, la c.d. Amministrazione di risultato - confliggente con l'Amministrazione meramente procedurale - si presenta come Amministrazione attenta all'ultima pietra, non solo nelle opere ma anche e soprattutto nei progetti, proprio per mettere l'ultima pietra nelle opere: un'amministrazione quindi delle opere compiute e dei frutti che ne scaturiscono.

Orbene la vicenda di Bagnoli-Coroglio ha visto manifestarsi nel corso del suo sviluppo quasi tutte le componenti dell'amministrazione di risultato: dalla chiara individuazione dell'obiettivo (*formare un unico vasto territorio a bassa densità dove attività produttive legate alla ricerca si integrano con molteplici possibilità di ricreazione, di svago e di cultura*), alla immediata individuazione di uno strumento di risultato, qual è la Società di trasformazione urbana (M. DUGATO 1999); dall'approvazione di norme derogatorie e acceleratorie (l. 388/2000), all'ampio ricorso alla negoziazione pubblica; dal coordinamento tra attività di bonifica e attività di trasformazione urbanistica, alla concentrazione in capo ad un unico soggetto (il Comune di Napoli e per esso la S.T.U.) di tutte le funzioni esecutive relative al recupero urbanistico e alla bonifica ambientale e della responsabilità dell'intero intervento; dalla riconferma della centralità della presenza pubblica, all'apertura ai privati anche ai fini del reperimento delle risorse (F. PUGLIESE 1998).

Ciò che è mancato - anche in ragione della novità del modello e della persistenza di vecchi schemi - è stata la tempestiva e completa prefigurazione dell'esecuzione, l'anticipata trasformazione di quello che, alla luce dell'esperienza, è apparso come *senno di poi*, in *senno di prima*: tutte le componenti dell'operazione sopra individuate potevano infatti essere previste e avviate molto presto, quasi all'inizio della vicenda o al più qualche anno dopo.

Fin dall'inizio infatti tutte le Amministrazioni interessate avrebbero potuto decidere di far svolgere le varie attività in sintonia e in sincronia e di affidare ad un unico soggetto la responsabilità dell'attuazione di tutto l'intervento, redigendo a tal fine piani di recupero ambientale e di recupero urbano collegati e coordinati tra loro anche temporalmente e

quindi con un medesimo livello di esecutività. E fin dall'inizio tutti i soggetti competenti e interessati avrebbero potuto porsi la domanda: *<quando pensiamo e riteniamo possibile mettere l'ultima pietra alle opere e cominciare le attività?>*; trovare la risposta e fare di tali date (di completamento delle opere e di avvio delle attività) l'oggetto di un impegno comune e quindi una delle componenti essenziali del progetto Bagnoli-Coroglio. Non più genericamente Bagnolifutura ma Bagnoli 2000, 2010, ...

L'individuazione di un termine finale condiviso e doveroso reca con sé la necessità di definire i tempi intermedi e i relativi finanziamenti; gli apporti finanziari pubblici e privati; il tempo e le modalità di intervento dei privati; l'ordine di svolgimento delle opere: le priorità; le propedeuticità; le contemporaneità; gli ostacoli da superare con decisioni singole, con accordi, con norme, con leggi speciali, ecc..

In rapporto alla certezza dei tempi previsti e alla concretezza dell'iniziativa, anche le persone da coinvolgere possono uscire dall'anonimato ed acquistare un volto e un nome. Gli artefici dell'iniziativa (debitamente selezionati ed individuati in tempo utile per rispettare il termine finale); coloro che vi lavoreranno; i fruitori, soprattutto giovani: non saranno figure astratte ma persone concrete che avranno un'età definita (20, 30 o più anni) al momento della loro apparizione sulla scena.

L'attrazione del risultato nel progetto di decisione impone l'individuazione preventiva immediata degli strumenti necessari per realizzare gli obiettivi nel termine stabilito: oltre all'unicità della responsabilità dell'esecuzione, una sede politica decisionale stabile e continuativa, composta da singoli rappresentanti delle varie istituzioni, in seduta per così dire permanente, legittimati a decidere direttamente ovvero a chiamare in causa - tempestivamente - i *normatori*, ai fini dell'emanazione di norme anche derogatorie, per eliminare gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento, nei termini stabiliti, della meta.

La realtà che si è descritta - dal risultato voluto alle norme derogatorie - si ritrova tutta - come si è detto - nello sviluppo temporale dell'operazione Bagnoli-Coroglio. Riportando tale realtà al momento della decisione e trasformandola virtualmente in previsione del futuro sviluppo dell'azione, si inseriscono nei piani, nei programmi e nei progetti le persone e le cose, il tempo, lo spazio, la vita, rendendo così il territorio - anche nelle previsioni che lo hanno ad oggetto - non soltanto ambito spaziale ma anche *luogo in cui si svolge* e deve svolgersi *nel suo continuo evolversi l'attività umana...come luogo in cui si sviluppa* - deve svilupparsi - *la personalità umana* (G. MARTINI in L. VANDELLI - a cura di - 2006).

12. Ma del modello di amministrazione di risultato manca ancora, nella ricostruzione proposta, una componente essenziale: la partecipazione

degli abitanti della città, che non sembra sia stata particolarmente valorizzata nell'esperienza di Bagnoli-Coroglio. Si tratta invece di un elemento sempre più spesso individuato come componente essenziale della c.d. Amministrazione di risultato (specialmente quando siano coinvolti interessi pubblici ambientali) e come fattore di efficacia e di economicità e strumento di collaborazione con - di sostegno a e di controllo su - la politica.

Va a tal proposito ricordata la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata dall'Italia con la legge n. 108 del 16 marzo 2001, relativa alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale, nella quale si evidenzia la necessità di pervenire a decisioni ampiamente condivise e si auspica l'estensione della partecipazione del pubblico all'elaborazione delle politiche pubbliche in materia.

Ma va anche ricordata la deliberazione 2 agosto 2002 del Comitato interministeriale per la programmazione economica, avente ad oggetto *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia* (deliberazione n. 57/2002) che nel Capitolo 5 *Qualità dell'ambiente e qualità della vita negli ambienti urbani* inserisce tra gli obiettivi prioritari della strategia, in coerenza con il Quadro d'azione dell'U.E., *il miglioramento delle qualità sociali e della partecipazione democratica. Migliorare a livello locale, la capacità di gestione ambientale integrata e la partecipazione delle comunità ai processi decisionali...*

Del resto, lo stesso D.L. 486/1996 conv. nella legge 582/1996 sul risanamento dei siti industriali di Bagnoli (e di Sesto S. Giovanni) ha ritenuto necessaria la *diffusione periodica di dati informativi di facile comprensione*, al fine di consentire la pubblicità delle operazioni di bonifica.

La partecipazione (anche e soprattutto come conoscenza, comprensione e condivisione) delle persone, delle formazioni sociali e delle comunità alle decisioni politico-amministrative che le riguardano viene sempre più diffusamente considerata, anche dal mondo dell'economia (A. SEN 1997, J. STIGLITZ 2001, M. YOUNOUS 2006), come un importante fattore di pace sociale e di sviluppo, componente essenziale del c.d. capitale sociale (AA.VV. in A. FLORA - a cura di - 2002), in grado di incidere positivamente sulla qualità della vita e sul clima di fiducia che debbono contraddistinguere una comunità di persone che voglia offrire il proprio territorio allo sviluppo senza perdere nulla del patrimonio di valori, tradizioni, cultura e costumi che lo contraddistinguono e che voglia renderlo attraente e competitivo, come dicono gli economisti dello sviluppo e gli esperti di marketing (AA.VV. in L. IANNOTTA - a cura di - 2003) ma che personalmente preferisco definire emulativo, aggettivo che esprime il senso di un confronto leale e pacifico, piuttosto che di una lotta.

E nell'esperienza di Bagnoli-Coroglio la partecipazione, da costruire e da

perseguire - con i corollari della chiarezza, della visibilità, della comprensibilità e dell'accessibilità delle decisioni; della buona fede e della lealtà dei comportamenti - si presenta come elemento utile per risolvere molti dei problemi emersi nel corso dell'esperienza e come fattore di velocizzazione dell'intera operazione. In particolare, la partecipazione potrebbe concorrere a superare la reciproca diffidenza tra il c.d. mondo del pubblico e il c.d. mondo del privato e a neutralizzare, attraverso un'azione chiara e trasparente, alla luce del sole, le forze che minacciano l'essenziale clima di sicurezza e fiducia (che non può mancare in nessuna vera comunità di persone) e che dall'oscurità traggono forza e capacità di condizionare negativamente la vita della città.

La partecipazione si pone inoltre come fattore di economicità e di efficacia e come mezzo per anticipare e risolvere i problemi, quale ad esempio quello della discarica dei rifiuti inerti, alla cui localizzazione in città gli abitanti del quartiere interessato si sono opposti, ottenendone la chiusura. La partecipazione avrebbe "anticipato" il problema e avrebbe imposto alle parti di cercare e trovare subito la soluzione che si è individuata alla fine.

La partecipazione di persone informate e interessate, che hanno a cuore l'iniziativa e che perciò vogliono portarla a termine, può diventare strumento fondamentale di collaborazione degli abitanti della città con l'Amministrazione (in tutte le sue componenti: politica, gestionale, tecnica) e con le persone che la incarnano, aiutandole a realizzare senza indugi e senza tentennamenti - e quindi anche senza condizionamenti - ciò che hanno progettato e a rettificare e modificare ciò che non è ragionevolmente realizzabile.

Potranno in particolare essere coinvolte nell'iniziativa le persone che da questa attendono la realizzazione dei loro diritti fondamentali: a lavorare, secondo le proprie attitudini e capacità, all'autonomia (non solo) economica, a fondare una famiglia, ecc: in una parola a sviluppare pienamente la propria personalità, da esseri liberi e responsabili.

Le persone interessate - imprenditori, lavoratori, fruitori, soprattutto giovani - si presentano in questa prospettiva, insieme con le persone degli amministratori, come i veri fattori di sviluppo e di accelerazione dell'operazione.

Non si può rifare una città senza i suoi abitanti, senza chiamarli a partecipare (con cuore e interesse) alle iniziative che li riguardano (anche ad es. attraverso l'azionariato popolare e diffuso), in una nuova dimensione della politica, non più solo delega ma anche diretta e attiva partecipazione delle persone alle decisioni e alla loro attuazione (nella consapevolezza che si tratta di opera ardua: R. FERRARA 2001), senza però privare i politici della necessaria responsabilità delle scelte.

Ché anzi, la piena e positiva soluzione dei problemi complessi - quali

sono quelli napoletani e tra questi il problema Bagnoli-Coroglio - richiede l'apporto di tutte le istituzioni, competenti e interessate - sia quelle locali, sia lo Stato - per corrispondere (N. POLITO 2006) alla "*stringente necessità di adeguatezza e garanzia del risultato*", nel rispetto della sussidiarietà ad esso funzionale.

(pubblicato il 22.6.2007)

