

portusplus

Naples port-city: a possible strategy for urban regeneration

Barbara Scalera¹, Ferdinando Orabona²

¹ Architetto, PhD Metodi di valutazione per la conservazione integrata del patrimonio architettonico, ambientale ed urbano

² Ingegnere, Ministero Infrastrutture e Trasporti, Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche Campania- Molise

barbarascalera@libero.it, orabonaferdinando@libero.it

Despite the continuous regulatory development, a strict separation between two apparently divided organisms remains in numerous Italian cities: in fact, a distinction exists between the docks areas, on the one hand, with their specific productive functions and the activities strictly connected to them, and, on the other hand, urban areas subject to a diminished intrinsic commercial function and to a reduced social agglomeration role. The optimization of the socio-economic impact on the influx of cruise tourism represents the main objective of the territorial Cooperation Program named URBACT II 2007-13 - CTUR Thematic Network. Possible interventions have been identified within this project, in compliance with shared and participatory procedures, to create new integrated cities, where a multicultural and social cohesion will embody the same identity matrix. This paper will critically analyze and describe the modalities with which local actors were involved in the above-mentioned project and the possible forthcoming scenarios, outlined through project proposals from and addressed to the City of Naples.

Keywords

Naples, historical and urban landscape, conservation/preservation, innovation, urban and social connection, comprehensive growth, networks

Napoli città-porto: una possibile strategia per la rigenerazione urbana

Il mare bagna Napoli! Un processo condiviso e partecipato di riqualificazione urbana della Città Bassa

In Italia, nonostante l'evoluzione normativa, le cui ultime disposizioni sembrano mirare alla ricostruzione dell'antico legame città-mare con la restituzione d'interesse porzioni di territorio dall'alto potenziale attrattivo, in molte città persiste ancora una netta separatezza tra quelli che appaiono due distinti organismi: da un lato le aree portuali con specifiche funzioni produttive ed attività ad esse connesse e dall'altro le aree urbane, sempre più depauperate della loro funzione commerciale naturale e di aggregazione sociale.

Il motivo è dato principalmente dalla lenta e complessa operazione di delocalizzazione delle funzioni commerciali in aree meno centrali rispetto al tessuto urbano storico, comportando una pesante commistione di funzioni tra loro enormemente in conflitto. Lento appare anche l'avvio di un processo d'integrazione tra il sistema di produzione di un porto ed il sistema logistico – infrastrutturale delle aree retro-portuali con inevitabili e pesanti ripercussioni sullo sviluppo di molti porti italiani, la cui evoluzione dovrebbe essere legata più alla qualità gestionale delle funzioni ed ai servizi che alla quantità dei flussi sia di merci sia di persone. L'incremento logistico e dei flussi turistici e commerciali è, infatti, strettamente connesso all'efficienza dei servizi e alla qualità dell'accoglienza. In tale contesto, le aree che segnano il confine portuale rappresentano una frattura difficile da sanare, carica di tensioni e di discontinuità e, nello stesso tempo, per il loro altissimo potenziale di connessione, rappresentano aree ideali dove operare una ricucitura urbana e soprattutto sociale.

Negli ultimi anni, in molte città europee si è assistito ad un radicale rinnovamento delle aree portuali e ad un processo di restituzione di esse alla città, con inevitabile vantaggio per i cittadini di poter fruire di aree di grande pregio destinate ad attività per lo più di loisir e di cultura. Il successo dell'operazione di trasformazione territoriale è testimoniato dalla ricostituzione di un antico e prezioso legame tra porto e città storica, dove la separazione spaziale ha lasciato il posto allo scambio culturale, e dunque, alla multiculturalità, all'aggregazione sociale ed all'interazione tra le risorse urbane date dal patrimonio culturale, materiale ed immateriale, e quelle portuali. In tal senso, nell'ottica sistemica di ricomposizione urbana, perseguita attraverso politiche di riequilibrio territoriale, assumono un ruolo strategico le connessioni urbane e soprattutto, socio-economiche che, nel rapporto tra città storica ed area portuale, rivelano nella città di Napoli, caso su cui di seguito ci soffermeremo, un carattere deficitario dove la percezione della separatezza spaziale, e non solo, appare piuttosto rilevante.

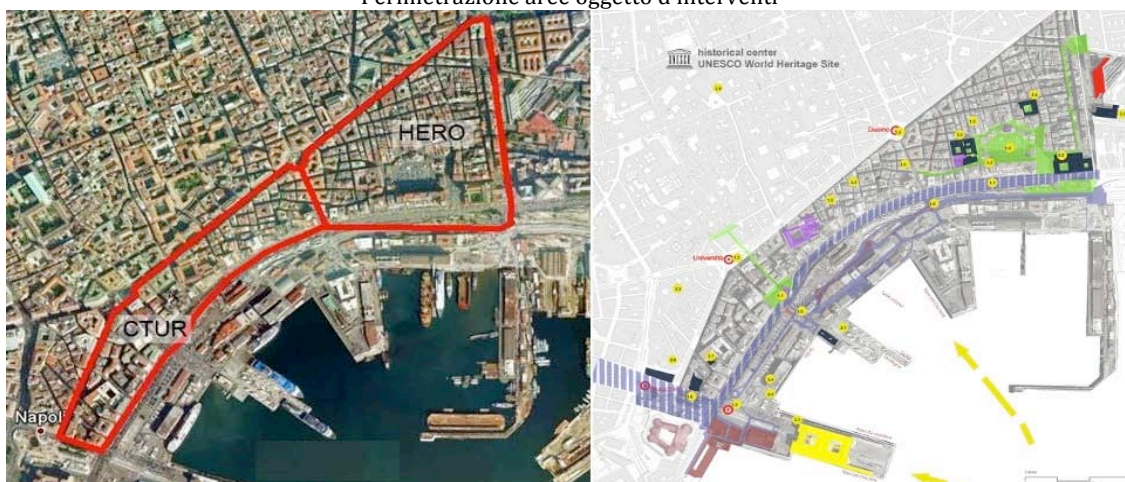
Dalla lettura degli strumenti urbanistici di pianificazione locale e, in particolare, del PRG del 1972 e di quello ultimo del 2004, ciò appare ancora più evidente; nei due documenti, infatti, non è illustrata alcuna strategia di pianificazione dalla quale si possa evincere la drammatica consapevolezza da parte degli amministratori locali che Il mare non bagna Napoli!

Alla luce di quanto appena esposto, il ruolo delle amministrazioni centrali e dei governi locali così come il ruolo delle imprese, le nuove sinergie pubblico-privato e le opportunità di business nello sviluppo urbano appaiono di vitale importanza.

La necessità di operare una ricomposizione urbana tra il porto e la città storica di Napoli attraverso una strategia di sviluppo integrato e condiviso, con processi di bottom-up, sembra essere stata timidamente percepita dagli enti locali, in particolare dal Comune di Napoli. Essa si è esplicitata nella proposta, formulata nell'ambito del Programma di Cooperazione territoriale URBACT II 2007-2013, di sperimentare nuove forme di

cooperazione e di intesa su temi prioritari appena descritti attraverso uno studio di fattibilità concreto che prende il nome di Piano di Azione Locale. La rigenerazione urbana dei quartieri della cosiddetta Città Bassa, ossia dell'area che da Piazza Municipio si estende fino a Piazza Mercato, e la costituzione a livello locale di Gruppi di supporto, ossia di Soggetti pubblici e privati che partecipano attivamente al processo di identificazione delle singole azioni, rappresentano i due principali obiettivi prefissati sin dalle prime fasi di start-up del progetto.

Figura 1. Programma di Cooperazione territoriale Urbact II 2007-13 Rete tematica Ctur e Hero, Perimetrazione aree oggetto d'interventi



La valorizzazione dell'identità storico-culturale, tra conservazione ed innovazione: il Programma di Cooperazione Urbact II 2007-2013

Restaurare il paesaggio storico urbano significa confrontarsi con un tessuto edilizio e urbanistico di varie epoche, armonizzando e ridisegnando la città attraverso opportuni interventi di ricucitura urbana e sociale e, soprattutto, conciliando la tradizione con l'innovazione affinché le preziose potenzialità di un territorio possano rappresentare concrete opportunità di sviluppo. Non significa, dunque, imbalsamare tali specificità attraverso azioni di valorizzazione tese esclusivamente al potenziamento dell'offerta in funzione di incrementi turistici, ma valorizzare l'identità storica di un territorio, ricostruendone i luoghi abitati, vissuti, condivisi, fatti di edifici, monumenti, strade, ma soprattutto abitanti che vivono, lavorano e instaurano relazioni, legami, emozioni. Questi sembrano essere stati i principi ispiratori della Rete tematica CTUR (Cruise Traffic and Urban Regeneration of City Port Heritage – Traffico crocieristico e Rigenerazione Urbana) del Programma di Cooperazione territoriale Urbact II 2007-13, la cui rete europea conta 12 città e tra esse la città di Napoli.

L'ottimizzazione dell'impatto socio-economico dei flussi di turismo crocieristico rappresenta lo strumento di partenza per identificare possibili interventi finalizzati a delineare nuove città d'integrazione dove la multiculturalità e la coesione sociale ne rappresentano parametri di una stessa la matrice identitaria. Il Piano di Azione locale, formulato dal Comune di Napoli nell'ambito di tale programma è stato elaborato secondo una modalità bottom-up, di condivisione e partecipazione da parte degli Stakeholders dell'area d'intervento, individuata nella cosiddetta Città Bassa, e grazie alla preziosa occasione di scambio di esperienze e di diffusione di buone pratiche, assicurata nell'ambito della Rete delle 12 città europee che hanno partecipato al Programma Urbact II, con il supporto dell'Aivp (Association International Ville et Ports). A livello locale, attraverso la costituzione di Gruppi di Supporto, tra cui il Consorzio Antico Borgo Orefici ed il Consorzio Antiche Botteghe Tessili, l'Autorità Portuale di Napoli, la Facoltà di Architettura di Napoli e la Società Sirena, si è pervenuti alla formulazione di alcuni possibili scenari futuri, realizzabili nel breve periodo, che si declinano in interventi di

riqualificazione del patrimonio edilizio, situato nelle vicinanze delle aree portuali, e di restituzione di decoro urbano, nella ri-costruzione di un polo tessile/moda e nella realizzazione di un incubatore d'impresa per la nascita di nuove attività artigianali, il cui fulcro spaziale è rappresentato dalla storica Piazza Mercato e dalla città angioina, unica al mondo.

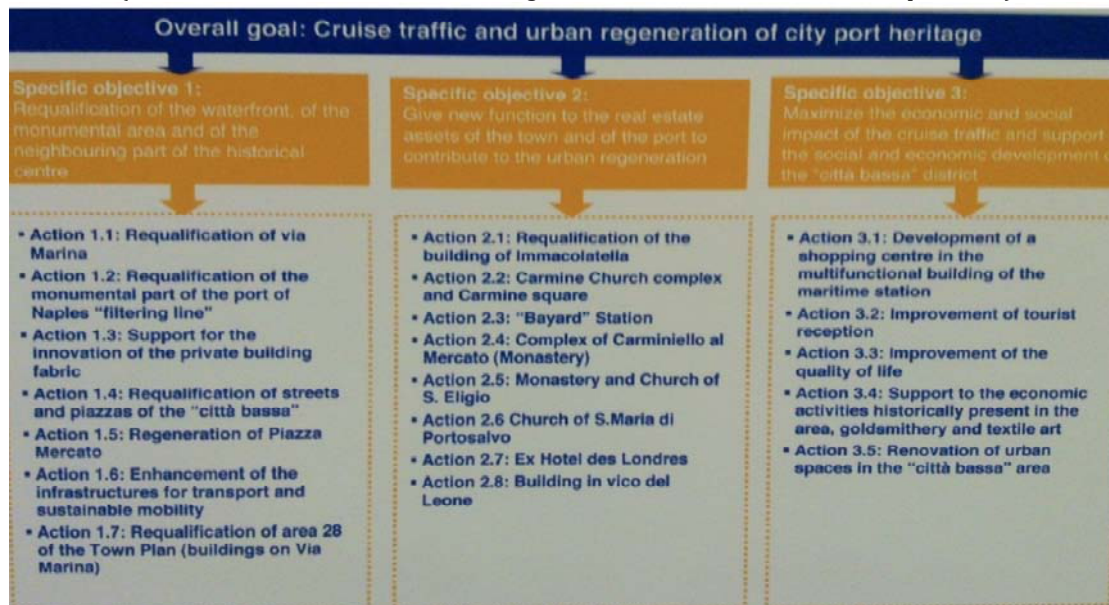
Figura 2. Area d'intervento della città di Napoli individuata nell'ambito della Rete Tematica CTUR – Urbact 2007-2013 (Fonte: Foto della Mostra Ctur Travelling Exhibition - Stazione Marittima di Napoli 2011)



In generale, la strategia proposta mira a ricostruire il rapporto città storica – porto, rivitalizzando le attività commerciali ed artigianali della zona d'intervento, la Città Bassa, privata delle sue storiche funzioni in seguito alla realizzazione di interporti commerciali, nelle aree periferiche della città, ed alla conseguente delocalizzazione di tutte quelle attività che animavano Piazza Mercato e le aree ad essa adiacenti.

In tal modo, la riqualificazione degli assi di penetrazione che dal porto assicurano la connessione all'interno del tessuto storico dell'area d'intervento e che rappresentano un percorso alternativo ai soliti percorsi turistico-culturali, rappresenta un intervento strettamente interconnesso alla rivitalizzazione delle attività commerciali ed artigianali, la cui concreta realizzazione sembra assicurare la messa in moto di un processo generatore d'inclusione sociale, di rivitalizzazione urbana ed economica, di multiculturalità e di aggregazione sociale, in un'area che oggi si configura come un'area dalla forte identità storica, ma in condizioni di totale abbandono.

Figura 3. Area d'intervento della città di Napoli individuata nell'ambito della Rete Tematica CTUR - Urbact 2007-2013. Direttrici e assi di penetrazione
(Fonte: Foto della Mostra Ctur Travelling Exhibition - Stazione Marittima di Napoli 2011)

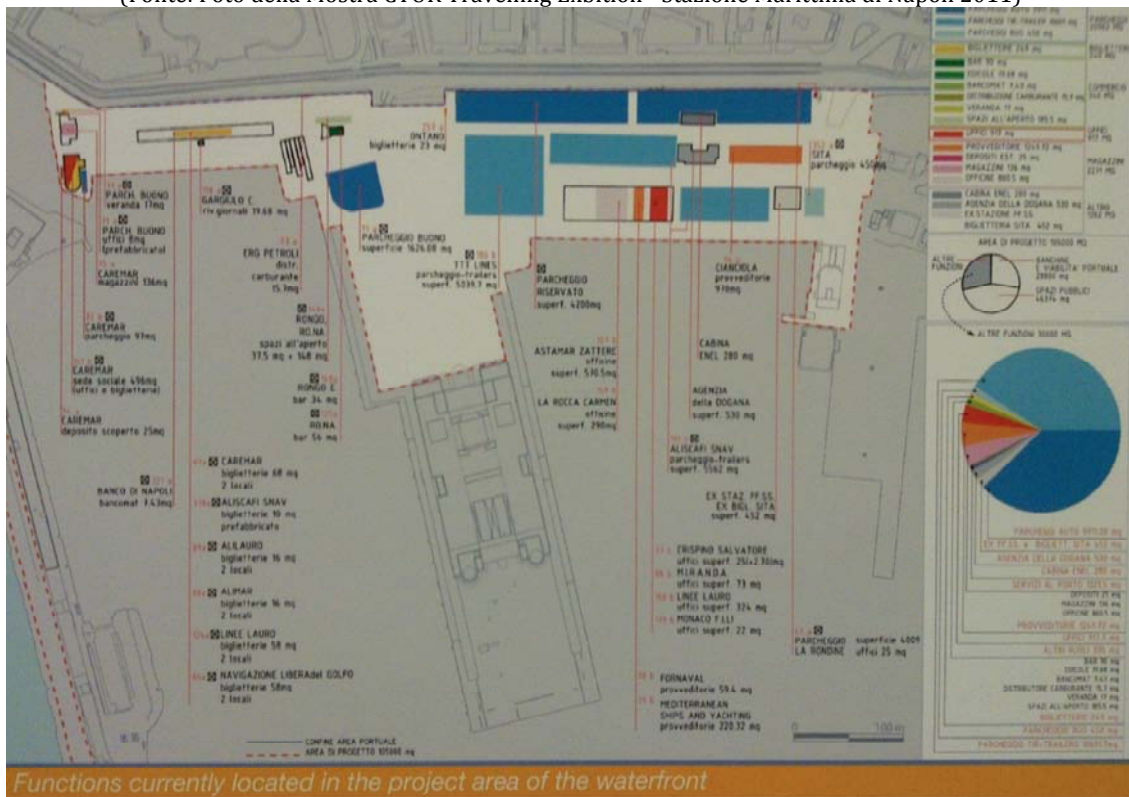


Nello stesso tempo, la Società Sirena ha operato un'analisi della consistenza immobiliare dell'area di Piazza Mercato, Via Marina, Via Duomo, Corso Umberto; censimento che ha evidenziato la grande disponibilità (41% dei vani censiti risulta inutilizzato) di locali fronte strada posti al piano terra, motivata dalla delocalizzazione, come già accennato, delle storiche attività tessili verso le aree più interne della città, l'interporto di Nola. La proposta progettuale risiede nella possibilità concreta di recupero non solo architettonico di tali vani, ma anche delle antiche destinazioni mercatali, restituendo all'intera area la storica funzione di centro commerciale naturale. Tale ipotesi, inoltre, sembra essere scaturita anche dagli studi e dalle sperimentazioni progettuali avviate dalla comunità scientifica coinvolta. Il contributo accademico, infatti, consiste nella ridefinizione di assi, piazze e strade operata sulla base di una lettura della stratificazione storica, della creazione di una griglia Nord/Sud di percorsi pedonali e nella possibile trasformazione di Palazzo Ottieri. Definito dal De Seta uno degli scempi edilizi consumati fra la seconda metà degli anni '50 ed i primi '60: *"In questo periodo, fu innalzato a Napoli l'orrendo grattacielo di piazza Mercato, più famoso come "Palazzo Ottieri" dal nome del costruttore. Quel palazzone sfregiò il motivo urbanistico di uno dei luoghi cittadini più antichi e ricchi di storia"*, esso sembra dover essere oggetto di una discutibile e costosa operazione di restyling architettonico che donerebbe una personalità ed un dignitoso ruolo di focus prospettico all'intero corpo di fabbrica.

L'idea comune di possibile destinazione di Piazza Mercato è quella concernente funzioni mercatali ed è supportata dall'ipotesi di riutilizzo ai fini commerciali- artigianali di alcuni edifici e dall'ipotesi progettuale di realizzazione di strutture architettoniche che abbiano la doppia funzione, da un lato di illuminare la Piazza nelle ore notturne e dall'altro di accogliere funzioni di botteghe. Nello stesso tempo, è stato operato un censimento degli edifici di culto nei quartieri di Pendino/Porto/Mercato ed individuate, nell'area d'intervento, quattro strutture religiose per le quali ipotizzare nuove destinazioni da affidare in comodato d'uso ai Privati, secondo una recente disposizione della Curia di Napoli. Questi gli interventi proposti nell'ambito dello studio di fattibilità elaborato dal Comune di Napoli in condivisione con gli Attori locali del territorio, per lo più realizzabili nel breve periodo, grazie ad un auspicabile partenariato pubblico/privato. La spesa prevista si aggira intorno ai 17 milioni di Euro dove il 50 % sarebbe a carico dei Privati e la

restante parte a carico del Pubblico che potrebbe mettere in campo, ai fini di una concreta implementazione degli interventi ipotizzati, un programma di sviluppo integrato urbano.

Figura 4. Funzioni localizzate nell'area portuale di Napoli
(Fonte: Foto della Mostra CTUR Travelling Exhibition - Stazione Marittima di Napoli 2011)



Il capitale intangibile inteso come paradigma di sviluppo socio-economico

Sviluppare i circuiti della conoscenza, accrescere la qualità della vita, la sicurezza e la coesione sociale dei territori, perseguendo bisogni ed esigenze di carattere sociale ed ambientale, potenziare le filiere produttive, i servizi, le reti, le connessioni, e innovare i sistemi di governance e le capacità istituzionali rappresentano gli obiettivi della strategia di rilancio economico “Europa 2020”. La crescita inclusiva, intelligente e solidale per il rilancio economico del Vecchio Continente ed il conseguimento di elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, la promozione della politica d’integrazione sociale, la costituzione di partenariati ed il potenziamento della loro capacity building, non solo attraverso la formulazione di Piani di azione locale, seppur condivisi e partecipati, ma anche attraverso la formazione finalizzata all’incremento delle competenze e miglioramento delle metodologie di lavoro: questi i paradigmi di sviluppo socio-economico europeo.

La città “cooperativa” ha affiancato l’attenzione alla città “competitiva” (F.Forte, 2011). Trasformazioni sociali impetuose hanno accompagnato, negli ultimi anni, l’innovazione produttiva, con riverberi sulla dimensione socio politica e antropologica, la cui natura riemerge nel contemporaneo attraverso la dimensione nostalgica di quel che era. I bisogni primari si sono dilatati, investendo il diritto al lavoro, alla sicurezza, alla tutela della proprietà, all’esercizio delle libertà, della competizione e della concorrenza, assieme al bisogno all’igiene urbana, all’aria pulita, all’acqua non inquinata, alla città cooperativa e solidale, alla partecipazione, alla qualità dell’ambiente, alla condivisione e codecisione mirata alla decisione su piani di azione (gli action plans) (F.Forte, 2011).

Se in passato, infatti, i fattori fisici di un territorio intesi come chiave di successo delle trasformazioni urbane erano rappresentati dalle infrastrutture trasportistiche, intese

unicamente come connessioni geografiche e di collegamento commerciale, oggi il capitale intangibile, la qualità di vita, la comunicazione, la creazione di reti, ma soprattutto la rete di relazioni ed interrelazioni che s'istaura all'interno e all'esterno di un sistema urbano rappresentano i parametri determinanti per la sostenibilità di un territorio e per accrescere la capacità competitiva e le potenzialità di attrarre investimenti e capitali al suo interno, conservando, valorizzando ed innovando le energie e le risorse economiche, sociali e culturali.

In tal senso, s'individua come fattore critico di successo di Urbact II 2007-2013 l'occasione offerta dal Programma di costruire una Rete di città e, dunque, di persone che hanno avuto modo di confrontarsi nell'ambito di seminari tematici, organizzati un po' in tutte le città costituenti la Rete. In particolare, sembra doveroso sottolineare che al di là della fattibilità o meno degli interventi proposti ed incoraggiati dalla condivisione e dalla partecipazione anche degli Attori locali, l'aspetto che sembra di maggiore interesse per il carattere sperimentale e innovativo è dato dall'impostazione metodologica con cui sono stati raggiunti gli obiettivi, ossia aver messo in campo nuove modalità di confronto e di gestione della governance delle città attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti, che hanno assicurato un ampio confronto sia a livello europeo sia a livello locale, con la partecipazione dei portatori d'interesse dell'area d'intervento individuata.

In particolare, a livello locale l'individuazione degli interventi proposti e la loro condivisione sono state raggiunte, nella fase finale, attraverso un innovativo metodo denominato European Awareness Scenario Workshop. Tale metodologia ha consentito ai partecipanti il confronto sulle criticità delle condizioni di vita della comunità locale ed il conseguente dibattito che ne è scaturito ha stimolato la capacità di identificare e pianificare soluzioni concrete ai reali problemi esistenti. Le due attività principali, lo sviluppo di visioni e le proposte d'idee sono state articolate su quattro temi specifici: mobilità, sviluppo economico, socialità e qualità della vita ed, infine, sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana. Ampiamente discussi, essi rappresentano le quattro tematiche secondo cui sono state declinate le proposte progettuali ipotizzate.

Figura 5. Piano di sviluppo locale della Città di Napoli - Obiettivi ed Azioni elaborati nell'ambito della Rete Tematica CTUR - Urbact 2007-2013

(Fonte: Foto della Mostra Ctur Travelling Exhibition - Stazione Marittima di Napoli 2011)



Conclusioni

La consuetudine di definire progetti e programmi di sviluppo territoriali predefiniti ha caratterizzato la programmazione territoriale di area vasta, degli ultimi anni. La gerarchia d'interventi infrastrutturali realizzati in conformità a ipotesi di sviluppo formulate a priori, su modelli top-down, per un dato territorio, ha comportato un'inevitabile frammentarietà e disomogeneità degli interventi ed una scarsa attenzione non solo alla qualità, ma anche all'integrazione tra i progetti realizzati e quelli previsti dalla pianificazione locale.

La capacità competitiva e l'attrattività delle città e dei sistemi urbani sono i fattori determinanti per la sostenibilità di un territorio e per quell'auspicato incremento del potenziale di crescita e di occupazione che da esse ne derivano. La scarsa condivisione di scelte progettuali con Attori socio-economici non contribuisce affatto a stimolare quello spirito di fiducia che potenzialmente rappresenta il motore per i finanziatori/promotori d'interventi a effetto "domino", e sembra doveroso affermare che affinché una trasformazione territoriale possa raggiungere tali connotati non è sufficiente mettere in campo modalità di condivisione con gli Attori locali.

Come inizialmente accennato, lo strumento urbanistico comunale vigente risente di una assoluta mancanza di attenzione alla necessità, per la Città di Napoli, di ricostruire l'antico legame con il mare, ormai da tempo perduto.

Nei piani otto-novecenteschi, gli interventi realizzati nell'area prospiciente il mare sono rivolti, per motivazioni d'igiene urbana, essenzialmente alla realizzazione di una nuova maglia stradale, "che incisa perpendicolarmente alle schiere antiche, introduce in esse ristrutturazioni di testata". Gli interventi proposti nei quartieri bassi dal vigente PRG sono limitati al tema della mobilità, alla realizzazione del piano dei parcheggi e alla connessione tra le aree monumentali complesse e le grandi opere pubbliche per l'accesso al centro storico, evidenziando la necessità di connessione principalmente tra le aree marginali della città con le aree più centrali ed escludendo totalmente la possibilità di potenziare quella verso l'area costiera. Inoltre, il principio ispiratore di tale Piano sembra risentire di un atteggiamento estremamente conservatore che tende ad imbalsamare la città storica ed a negare ogni possibile intervento di trasformazione che concili innovazione e conservazione, antico e nuovo, anche a costo di perdere posti di lavoro e di favorire investimenti da parte di Privati, come nel caso della vicenda La Rinascente.

Nello stesso tempo, l'area portuale, compresa tra l'antico Molo S. Vincenzo e la Nuova Darsena di levante a Oriente, non è stata oggetto d'interventi radicali di trasformazione e il disordine e il caos urbanistico, motivati dalla commistione di funzioni e dalla carenza di spazi, legata alla localizzazione del porto a ridosso dalla città, ne sono un risultato più che tangibile.

Inoltre, l'area portuale soffre anche della mancanza di regole normate nell'ambito di un Piano regolatore Portuale che, da anni, attende l'approvazione e, conseguente implementazione. A ciò si aggiunge che nell'ambito di tale strumento non è stata prevista la necessaria delocalizzazione delle attività commerciali portuali in aree più idonee né tantomeno una più delineata specializzazione delle aree e delle destinazioni di esse.

Napoli è uno dei pochi scali al mondo nelle cui aree coesistono una molteplicità di funzioni: da quella passeggeri, al cabotaggio, alla cantieristica, all'attività commerciale nelle sue componenti di traffico merci, petrolifero, container. Tale condizione di multifunzionalità, percepita dal Piano Regolatore Portuale come una risorsa, rappresenta invece un imponente limite per diverse ragioni; tra esse emerge certamente la bassa capacità competitiva in condizioni di crisi. Le scarsissime condizioni di sicurezza urbana rappresentano uno dei punti di debolezza più evidenti, ma è solo uno degli elementi di criticità; in un momento in cui i porti italiani risultano in condizione di crisi perché scarsamente competitivi rispetto ai porti africani, la specializzazione di un porto rappresenterebbe sicuramente un elemento di competitività. Inoltre, sembra davvero improbabile pensare di poter armonizzare gli interventi previsti nell'area della città

storica immediatamente adiacente alle aree portuali con quei necessari, quanto urgenti, interventi da realizzare nelle aree portuali.

In che modo assicurare connessioni urbane e, dunque, sociali, tra aree, la cui matrice identitaria è difficilmente identificabile, ed aree storiche che necessitano di un radicale rinnovamento? La forma urbana della città storica deriva dai bisogni dei cittadini, ma nello stesso tempo, non può essere pensata senza un progetto d'interconnessione urbana con le aree portuali e senza un'omogeneizzazione tra i diversi strumenti di pianificazione sia di area vasta sia locali. Napoli è una città iscritta nella WHL UNESCO per l'unicità del suo patrimonio urbanistico ed architettonico, il miglioramento della governance ossia la messa a sistema tra le istituzioni, le accademie ed il mondo imprenditoriale rappresenta un importante quanto necessario ingrediente affinché tradizione ed innovazione possano rappresentare il fattore critico di successo di una vincente strategia di sviluppo territoriale.

Riferimenti Bibliografici

CTUR Final Outputs July 2011 (2011), Urbact II – European Programme, CTUR Thematic Network – Cruise Traffic and Urban Regeneration of City Port Heritage as a key for the sustainable economic, social and urban development – Comune di Napoli- lead Partner, Napoli

Il Denaro, (2011), Il Porto rilancerà la città, ecco come, Rivista quindicennale di informazione economica, Anno XXI- n°130 del 7 luglio 2011, Napoli

Anna Maria Ortese, (1994), *Il mare non bagna Napoli*, Edizioni Adelphi, Milano

Variante al PRG (1999), *Variante al Piano Regolatore Generale* – Sintesi informativa, Napoli

F.Forte (2008), *Architettura-Città, un programma, un progetto: nuove città, città nella città* Gangemi Editore, Roma

F.Forte (2010), *Città storica – Porto Storico*, <http://www.fforteprof.net>

Fusco Girard L., Nijkamp P (1997), *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, Angeli, Milano

Fusco Girard L., Nijkamp P. (a cura di) (2004), *Energia, bellezza, partecipazione: la sfida della sostenibilità*, Angeli, Milano

Viola P., Colombo E. (2010), *Porti Turistici*, Dario Flaccovio Editore S.r.l., Palermo

Petrillo C.S. (2005), *L'identità e la vocazione per progettare lo sviluppo locale, il mediterraneo e le aree interne: risorse, sviluppo e territorio*, 23-32

Sacco P. L.e.Blessi T (2006), "Distretto culturale e aree urbane", Working Papers, DADI, Venezia

Costa P., Casagrande M. (2009) *Dalla concorrenza nei Porti alla concorrenza tra Porti*, Editore Marsilio, Venezia

Torbianelli V., Frausin T., (2011), *Sviluppo delle crociere e rigenerazione urbana: quali legami possibili? Casi studio dal Progetto URBACT –Portusplus*, Rivista Semestrale, Editor RETE- Associazione per la collaborazione tra porti e città, Anno XI – n° 21, Venezia

L. Fonti (2009) *Porti città Territori*, Editore Alinea, Firenze