

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

Una svolta per il caso Bagnoli?

Daniela Lepore

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Daniela Lepore

Università degli studi di Napoli Federico II - Dipartimento di architettura
dalepore@unina.it

Abstract

Il *paper* ripercorre gli sviluppi più recenti del caso Ilva di Bagnoli con riferimento al tema della nuova identità di Napoli, ancora molto incerta dopo il tramonto delle spinte alla industrializzazione pesante degli anni Cinquanta e Sessanta. In particolare, si prova a ricapitolare la vicenda della rigenerazione dell'area dismessa dopo il sostanziale fallimento delle politiche degli anni Novanta, in cui l'amministrazione cittadina aveva affrontato il problema attraverso un nuovo piano urbanistico. Viene quindi messa a fuoco la scelta interventista compiuta dal governo nazionale con il cosiddetto decreto *Sblocca Italia*, secondo la quale a sostituire la società di trasformazione urbana Bagnolifutura spa fallita nel 2014 è un commissario straordinario, affiancato dalla società Invitalia come soggetto attuatore. Questa scelta centralista ha provocato un forte conflitto tra governo e città, che si è tuttavia diluito nel tempo fino a giungere all'accordo interistituzionale firmato a luglio 2017 da governo, Regione Campania e Comune di Napoli. Nel testo si discute se, al di là degli obiettivi di processo dei due primi attori in campo, entrambi aspiranti ad una forte leadership, ci siano oggi altre poste in gioco e in particolare se iniziano ad emergere anche idee diverse su cosa possa essere oggi una industria moderna in una città meridionale, e sulle politiche da mettere in campo per riavviare economie locali sostenibili.

The paper goes again over the case of the Bagnoli's Ilva with reference to the theme of a new identity of Naples, still indeterminate after the end of the push to heavy industrialization of the '50s and '60s. Particularly, one tries to recap the story of the regeneration of the abandoned area, after the failure of the policies of the '90s, when the municipality of Naples addressed the problem with a new land use planning. The focus is then on the more recent choice done by the national government with the so-called decree

law Sbloccaitalia, according to which a Special Commissioner, together with the Invitalia company as an actuator subject, will substitute Bagnolifutura spa, the urban development company failed in 2014. This centralizing choice created a hard conflict between the national government and the municipality, that has, however, been diluted over time until an interinstitutional agreement, signed in July 2017 by the national, regional and local governments. In the text is discussed if there are, today, some stakes beyond the process goals of the two first actors on the field, both interested in a strong leadership, if there are different ideas on the table of what has to be a modern industry in a city of the South Italy and about what policies are to be implemented to restart a local sustainable economy.

Parole chiave/ Keywords

Bagnoli, Identità urbana, Governance, Leadership, Implementation / *Bagnoli, Urban Identity, Governance, Leadership, Implementation*

Dopo l'acciaio

I recenti sviluppi della vicenda dell'Ilva-Italsider di Bagnoli sono qui utilizzati per guardare al tema dell'identità postindustriale di Napoli. Sono trascorsi circa trent'anni dall'accettazione di una visione non più industriale di Bagnoli da parte del governo cittadino ma tuttora non è chiaro quali scenari debbano sostituirsi al sogno (o incubo) industrialista e un vero dibattito pubblico che affronti al cuore questo tema non è mai nato. Da tempo inoltre mancano sedi riconosciute dove trattare la questione mentre ai diversi livelli della *governance* urbana latitano le capacità, o il desiderio, di aprire questo cantiere.

Ma, se è così, è possibile che siano politiche nazionali a trattare questo nodo? E' possibile cioè trattarlo senza la società (e la politica) locale? E anche, è possibile che Napoli vada infine oltre gli insiemi di politiche simboliche e/o micropolitiche che da tempo tengono in vita la città? Non è anche l'assenza di prospettiva a immettere la città in una spirale di cicli sempre più rapidi di rinascimenti e crisi catastrofiche?

Il tema, evidentemente, non riguarda solo Napoli ma tocca con le variazioni del caso le città del Sud (e non) che avevano puntato sull'industria di Stato. Sempre ammesso che abbia ancora senso parlare di Mezzogiorno e non sia auspicabile riaprire il dibattito (interrotto) degli anni Novanta per fare più attenzione a caratteristiche e *vocazioni* di vari Sud.

Per iniziare a dirozzare questo intrico di domande, di seguito si prova a ricapitolare rapidamente la vicenda napoletana per guardare un po' meglio dentro il rapporto governo-città, negli ultimi anni oscillante tra conflitto e accordi. Con l'ambizione di capire se, al di là degli obiettivi di processo dei primi attori in campo, c'è altro. Se sono in gioco idee diverse su cosa possa essere oggi una città meridionale e sulle politiche per riavviare economie locali sostenibili.

La svolta

L'Iva di Bagnoli, interamente ristrutturata nella prima metà degli anni Ottanta, chiude definitivamente ad ottobre 1993. Il compito di affrontare il destino dell'area, nonostante lunghe trattative in corso da anni più a Roma che in città, tocca al sindaco Bassolino, appena eletto con la nuova legge. Che rompe con la tradizione della sinistra, strenua sostenitrice della permanenza della fabbrica¹, e apre il mandato con una clamorosa svolta post-fordista. Nel 1994, con la redazione del nuovo Prg, l'area dismessa è vista come un problema urbanistico e non più occupazionale (come per gli ultimi governi pre-tangentopoli): come puntare su risorse naturali e di bellezza e, semmai, come risarcire le popolazioni locali che della fabbrica hanno vissuto tutti i

¹ Dal punto di vista industriale, la storia dell'Iva di Bagnoli si intreccia con quella della siderurgia nazionale e in particolare con la decisione dell'Iri di aprire il V centro siderurgico a Gioia Tauro proprio mentre iniziavano a decrescere le quote di acciaio assegnate all'Italia. Per quanto riguarda la città, il Prg del 1972 prevedeva la delocalizzazione dell'impianto, poi evitata grazie a una variante di durata decennale del 1976, resa stabile da una seconda variante del 1978, fortemente sostenuta dalla sinistra e dal sindaco di allora Maurizio Valenzi, che riportava l'area alla destinazione industriale consentendo la ristrutturazione. Cfr. Mazzuca 1983, Andriello, Belli, Lepore 1991, Albrizio, Selvaggio (a cura) 2001, Cardillo 2006.

disagi (ambientali) ². Lontanissime sia le illusioni industrialiste del dopoguerra che le tendenze modernizzatrici-operaiste degli anni Settanta.

È noto che quella impostazione non è riuscita a produrre trasformazione. Il riuso non è mai iniziato e intorno al programma urbanistico non si è sviluppato, neppure in modo incrementale, un ciclo significativo di politiche urbane.

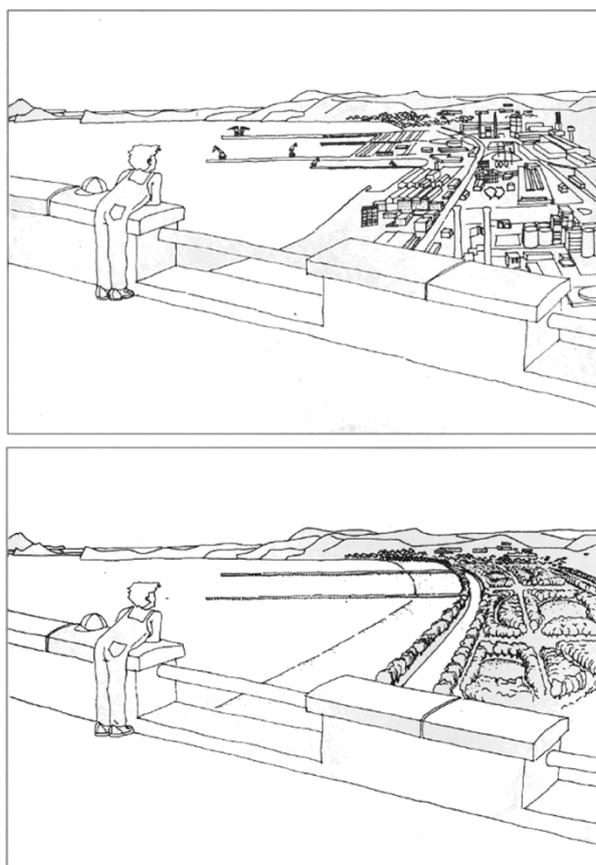


Figura 1 | Uno dei rari disegni che accompagnava la bozza di variante per l'area occidentale a metà degli anni Novanta con le immagini della spiaggia di Coroglio vista dall'alto prima e dopo la riqualificazione (tratto da Comune di Napoli 1995)

² Ho provato a ricostruirne i passaggi principali della lunga e tormentata vicenda in Lepore 2007. Per una riflessione più dall'interno, cfr. Dispoto, di Gennaro 2016; Corona (a cura di) 2016.

Abbandonata l'idea del riscatto per via industriale, gli inni ai *lazzari* trasformati in proletari, i discorsi degli anni Novanta vagheggiano di una città turistica. Le parole d'ordine, tuttora in uso, sono dunque verde, mare, *loisir* e nuove tecnologie, variamente declinate. All'idea non si accompagna però un verosimile scenario strategico. Non ci si riesce nella breve stagione dei sindaci, quando forse ci sarebbero gli spazi per provarci. E non ci si riesce (forse neppure ci si prova) nella confusa stagione che segue.

Implementation

Per guidare la rigenerazione, dopo i primi interventi di smantellamento e bonifica affidati alla società che eredita gli ultimi lavoratori Ilva – la Bagnoli spa – lo strumento scelto è una società di trasformazione urbana. Varata nel 2002, la Bagnolifutura spa è pensata come un soggetto da aprire alla partecipazione di attori privati ma resta fino alla fine tutta pubblica, con il Comune di Napoli azionista per il 90%³: un soggetto spesso rappresentato non a torto come il classico *carrozzone*. Le vengono attribuiti i suoli e affidata l'attuazione del piano esecutivo per l'ambito di Coroglio, nel frattempo elaborato e approvato varie volte fino al 2005.

³ Per la vicenda Stu, cfr. Dal Piaz-Mello 2016

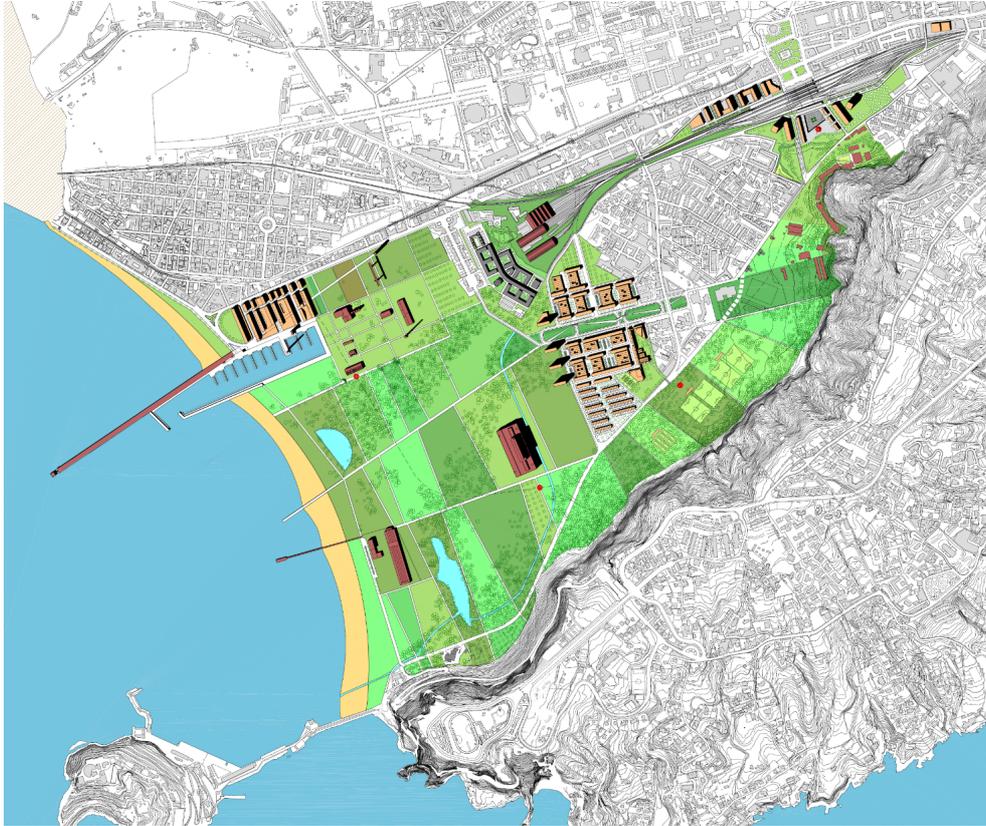


Figura 2 | Le previsioni del Pue per l'ambito di Coroglio nella versione approvata nel 2005. Il piano, oggi rinominato Pua, ha subito piccole modifiche tese a facilitare l'attività della Stu fino al 2012 ma l'assetto immaginato per l'area resta sostanzialmente quello qui raffigurato (tratto dalla tav.4 del Pue 2005)

La Stu gioca un ruolo chiave nel 2003, quando la città tenta la carta del grande evento come volano per la trasformazione candidandosi ad ospitare la Coppa America che va, invece, a Valencia. Dopo quel momento, si limita ad attuare spezzoni di bonifica con risultati incerti e discussi⁴, realizza tre edifici mai entrati in funzione e tenta, tra 2010 e 2012, la vendita di alcune piccole aree. Senza successo.

Sostanzialmente, quindi, nella direzione del futuro immaginato nel Prg per circa vent'anni non abbiamo né politiche pensate-promosse localmente, né politiche (urbane) nazionali, né un soggetto in grado di attirare/orientare nuovi attori. La

⁴ Dal 2013 è in corso una vicenda giudiziaria – con sequestro di gran parte delle aree ex-Ilva – in cui il reato ipotizzato è appunto relativo alla bonifica, che sarebbe stata effettuata male o addirittura producendo inquinamento

Bagnoli rinaturalizzata e turistica resta un disegno e, ancora prima, resta al palo la bonifica che ne era, in qualche modo, una pre-condizione.

8

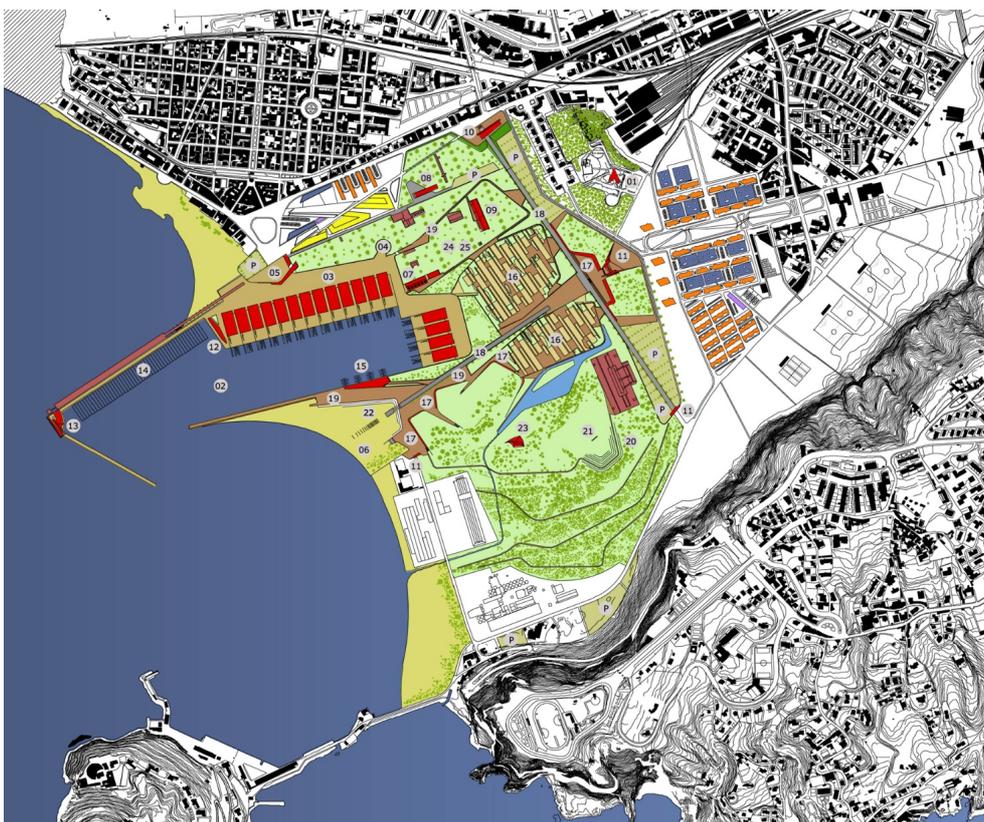


Figura 3 | Le modifiche all'assetto dell'area di Coroglio immaginate in occasione della candidatura alla Coppa America nel 2003. Il progetto è elaborato dallo studio Persico e viene descritto come sostanzialmente rispettoso delle norme previste dal Pue per quasi tutti gli aspetti eccettuate le dimensioni del porto e la presenza di strutture provvisorie dedicate all'evento (tratto dal questionario predisposto per la candidatura, materiali trovati anni fa in rete sul sito Indymedia e attualmente non più reperibili)

Infine, con una coda nei primi mesi dell'amministrazione successiva, fallisce anche la mossa legata alla candidatura come sede del *Forum delle culture* 2013 che la giunta guidata dal sindaco Iervolino era riuscita questa volta ad ottenere. Il Forum è un evento internazionale di media taglia, non un vero grande evento, ma anche qui la scommessa è usarlo per innescare la trasformazione, sul modello di Barcellona. L'esito è un insieme di manifestazioni tutt'altro che memorabile, che non sfiora neppure Bagnoli e non rompe la situazione di stallo. Il ciclo iniziato nel '93 intanto si è

interrotto ed è iniziato il mandato di Luigi de Magistris. Si annuncia un altro stile di *policy*.

Nel programma elettorale, il nuovo sindaco aveva annunciato un cambio di rotta ma in sostanza Bagnolifutura continua a vivacchiare in forme non troppo mutate. E proseguono, anzi crescono, i contenziosi su suoli e debiti, fino al clamoroso fallimento della Stu dichiarato in tribunale nel 2014.

Questa volta, però la reazione al fallimento viene dal governo nazionale a guida Renzi e assume la forma del commissariamento, coerentemente con le aspirazioni decisioniste del premier. Accelerare, ri-partire. Il commissario dovrebbe assicurare un rapido completamento della bonifica, e forse anche permettere di ripensare le strategie per il riuso dell'area. Accanto al commissario, al posto della Stu, come soggetto attuatore delle nuove (?) politiche, questa volta nazionali, entra in gioco Invitalia.

Il commissario

La mossa effettuata a sorpresa, con lo *Sblocca Italia* 2014, scatena - com'è noto - una guerra violenta tra amministrazione cittadina e governo, che inizia a diluirsi solo tra 2016 e 2017 fino ad approdare alla firma di un accordo tra Comune, Regione e Governo⁵.

Sulla profondità-stabilità di questa tregua, in effetti, è lecito nutrire qualche dubbio considerato che, più sullo sfondo, resta viva l'opposizione della città al commissariamento, anche temperato della creazione di una cabina di regia che inizia a riunirsi nel 2015⁶. Dopo la firma, comunque, il sindaco ha infine accettato di

5 Per i contenuti dell'accordo del 19 luglio 2017, cfr. <https://tinyurl.com/19luglio> , <https://tinyurl.com/19luglio-mappa> , <https://tinyurl.com/19luglio-slide> .

6 L'opposizione del sindaco all'art.33 dello *Sbloccaitalia* era stata immediata e ribadita con la nomina del commissario, avvenuta con molto ritardo a settembre 2015. Le mosse in sede giudiziaria, con ricorso al Tar e poi al Consiglio di Stato, sono però state smorzate prima dalle modifiche che il Governo stesso ha introdotto al provvedimento con il cosiddetto *Milleproroghe* a dicembre 2015 e poi dai pronunciamenti dei vari organismi che, a tappe successive, l'ultima a maggio 2017, hanno ritenuto legittimo il commissariamento. In effetti la sentenza 2407/2017 del Consiglio di Stato (<https://tinyurl.com/consdistato2407-17>) ha sancito la legittimità per quanto riguarda il Sin e dunque la bonifica, mentre ha rinviato alla Corte costituzionale la decisione definitiva sul tema delle competenze in campo urbanistico, al punto che viene salutata come un successo sia dal sindaco che dai suoi oppositori.

partecipare ai lavori, rivendicando presso i movimenti che, con lui, si erano fieramente opposti alla svolta accentratrice un ruolo chiave della città nel ridefinire lo scenario oggetto di accordo⁷.

Probabilmente, a stemperare il conflitto, hanno contribuito vari fattori. Certamente l'irrinunciabilità per la città delle risorse finanziarie contenute nel Patto per Napoli e attivabili dalla cabina di regia, laddove il protrarsi del conflitto certamente avrebbe effetti negativi su questi flussi. In secondo luogo, l'attenzione che il sottosegretario e poi ministro De Vincenti mostra da tempo per i temi del Mezzogiorno. Il sindaco ha infatti sempre riconosciuto il ministro come interlocutore anche nel periodo in cui ha rifiutato perfino l'incontro casuale con il commissario Nastasi. In ultimo, forse pesa la cautela con cui Invitalia ha gestito il suo ruolo, dichiarandosi sempre un puro soggetto attuatore, fedele alle decisioni esistenti – e dunque anche al piano regolatore che continua ad agire da bandiera – e impegnato soprattutto nelle indispensabili operazioni di bonifica.

In conclusione

La mia ipotesi è che oggi sono ancora del tutto aperte due questioni che provo a sintetizzare in modo brutale. La prima riguarda le relazioni tra governo e città. In forma di domanda, cosa è in gioco, nel caso di Bagnoli, al di là della guerra di posizione tra Renzi e de Magistris? Ci sono davvero idee diverse sul futuro della città e sulle politiche da mettere in campo, o la partita fa semplicemente parte delle strategie di due leader da partito personale? La seconda questione riguarda i contenuti dell'accordo e in particolare le differenze tra gli scenari degli anni Novanta, quelli (molto impliciti) che i primi documenti Invitalia lasciavano intravedere⁸ e quelli sottoscritti con l'accordo di luglio 2017.

⁷ L'associazione DeMA, il quasi-partito del sindaco, ha diffuso nei giorni successivi all'accordo un video che mette in evidenza i risultati ottenuti: http://www.dem-a.it/wp-content/uploads/2017/08/bagnoli_prima-e-dopo.mp4

⁸ Le slide relative alla prima fase dell'attività di Invitalia (aprile 2016) sono all'indirizzo <https://tinyurl.com/invitalia2016>

Almeno in parte, è possibile leggere l'enfasi posta dal governo su Bagnoli e casi simili come "simbolica", uno spot per il *leit motiv* "non è vero che il governo non si occupa del Sud". Ma, come in uno specchio, anche l'opposizione del sindaco di Napoli può essere letta – prima che come messaggio a gruppi e ceti che lo sostengono in città – come un punto del programma di un leader in cerca di un ruolo extra-locale. Un punto da associare ad altre iniziative ispirate al tema dell'autogoverno che caratterizzano in questa fase la sua iniziativa: dalla proposta di legge sull'autonomia finanziaria della città⁹ fino all'alleanza con altre *città ribelli*, passando per le politiche originali sul tema dei beni comuni che Napoli continua a sperimentare¹⁰.

In particolare, per Bagnoli il sindaco rivendica il merito di aver tenuto duro su questioni tra cui la spiaggia pubblica, la collocazione degli edifici incendiati di Città della Scienza da ricostruire (o da non ricostruire) *com'erano/dov'erano*, la collocazione del cosiddetto *Miglio azzurro* ovvero di un'area non prevista dal Prg che, nelle intenzioni di Invitalia, sarebbe cruciale per rilanciare attività produttive anche diminuendo le quote di residenza previste fino dagli anni Novanta.



Figura 4 | Due slide relative al miglio azzurro nella versione di aprile 2016 (tratto dai materiali Invitalia disponibili sul sito all'indirizzo <https://tinyurl.com/invitalia2016>)

⁹ Per la proposta di legge, cfr. <https://tinyurl.com/y9v2dlob>. Più in generale, si veda la pagina dedicata al tema del sito del Comune <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/32652>.

¹⁰ Per Napoli, cfr. de Magistris 2017, per le relazioni con altre città ribelli e in particolare con Barcellona, Barillà 2016



Figura 5 | Le slide sulle modifiche alla collocazione del miglio azzurro nel filmato predisposto dall'associazione DeMA (tratto dai materiali DeMA disponibili sul sito all'indirizzo http://www.dema.it/wp-content/uploads/2017/08/bagnoli_prima-e-dopo.mp4)

In realtà, dagli schemi che accompagnano l'accordo, è abbastanza chiaramente desumibile che restano aperte questioni cruciali relative a finanziamenti, bonifica, importanti infrastrutture e usi futuri, e che su molti dei nodi più critici manca ancora un accordo. Anche questa volta, dunque, vien fatto di dubitare della possibilità di passare dai rendering all'implementazione.

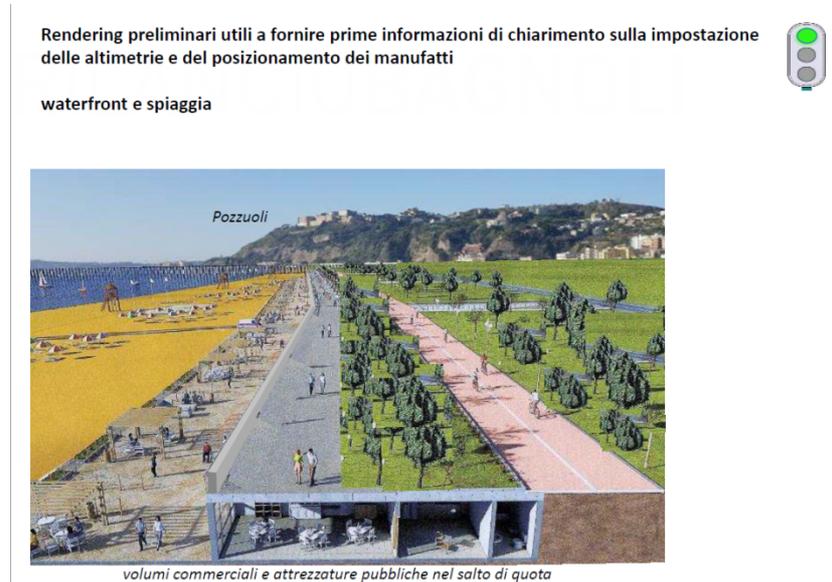


Figura 6 | Una delle immagini che accompagna l'accordo 2017. Il semaforo presente in molte slide, qui verde, indica il grado di accordo raggiunto sui singoli punti. Per il *waterfront*, quindi, ci sarebbe accordo su una sistemazione di questo tipo, con inserimento di volumi non presenti nel Pua lungo la strada da pedonalizzare come previsto in tutte le versioni del piano (tratto dall'allegato all'accordo interistituzionale disponibile sui siti Invitalia e Comune di Napoli)

Per tornare alla questione posta in apertura, allora, tra i punti deboli della vicenda in atto, che fanno da spia per la difficoltà più generale e di più lunga durata, collocherei per esempio la questione del *Miglio azzurro*, anche se minuscola e al momento per nulla centrale nel dibattito pubblico.

In effetti, la discussione cittadina tende a concentrarsi soprattutto sulla collocazione fisica del *miglio*, che in prima battuta coincideva con aree di proprietà privata e dunque provocava l'abituale allarme sul rischio speculazione, inseparabile da ogni dibattito su Bagnoli¹¹. Ciò che pare più problematico tuttavia è l'assenza di svolte quanto alle azioni da avviare se si vuole davvero uscire dallo stallo ormai più che ventennale e riaprire il gioco coinvolgendo anche attori privati in grado di investire per localizzare a Bagnoli attività produttive innovative.

La forma delle aree residenziali e commerciali potrà essere migliore o peggiore – e su questo senz'altro a Napoli si disputerà accanitamente – e gli spazi aperti potranno essere più o meno naturali, belli e gestibili, e anche di questo si discuterà ancora molto. Ma potrebbe restare ancora a lungo laterale se non rimossa l'altra domanda, e cioè se la il modello decisore forte-agenzia di supporto (ovvero, nel caso di Bagnoli, la coppia commissario-Invitalia) è davvero la ricetta che può avviare politiche e *narrazioni* diverse da quelle innescate nei primi anni Novanta, e più efficaci per trasformare le aree di crisi in potenzialità di sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

- Albrizio, M. e Selvaggio, M.A. (a cura di)
2001 *Vivevamo con le sirene. Bagnoli tra memoria e progetto*. Napoli, La città del sole.
- Andriello, V.; Belli, A. e Lepore, D.
1991 *Il luogo e la fabbrica. L'impianto siderurgico di Bagnoli e l'espansione occidentale di Napoli*. Napoli, Edizioni Graphotronic.

11 Nell'accordo 2017 il *Miglio azzurro* si sposta dalle aree ex-Cementir (private, di proprietà Caltagirone), che tornano a far parte del parco, a quelle ex-Eternit (ex-Iri, pubbliche). Dovunque collocato, però, il *miglio* è al momento una pura suggestione: "un sistema integrato nel quale ricerca scientifica, applicazione industriale, dimostratori tecnologici e imprese di filiera collaborano operativamente (Smart Communities) per l'identificazione e industrializzazione di soluzioni innovative nel campo dello sviluppo ecosostenibile e della Economia del Mare".

Barillà, T.

2016 *Il progetto politico delle città ribelli*. Intervista a Luigi De Magistris, *Left*, 27. Disponibile online su: <https://asinistracrema.wordpress.com/2016/07/04/il-progetto-politico-delle-citta-ribelli/>

Belli, A. (a cura)

2004 *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*. Milano, Franco Angeli.

Cardillo, E.

2006 *Napoli, l'occasione post-industriale: da Nitti al piano strategico*. Napoli, Guida.

Corona, G. (a cura di)

2016 *Bagnoli oggi: quale futuro? Conversazione con Vezio de Lucia*, in «Meridiana», 85, p.270-277.

Dal Piaz, A. e Mello, D.

2016 *Il rebus di Bagnoli-Coroglio*, in M. D'Antonio (a cura di), *Napoli oltre la crisi. Un futuro possibile*. Napoli, Guida.

D'Antonio, M. (a cura di)

2016 *Napoli oltre la crisi. Un futuro possibile*. Napoli, Guida.

De Magistris, L.

2017 *La città ribelle*. Milano, Chiarelettere.

Dispoto, G. e di Gennaro, A.

2016 *Bagnoli: una dis-missione possibile*, in «Meridiana», 85, p. 134-155.

Lepore, D.

2007 *Il riuso dell'area di Bagnoli*, in A. Belli (a cura di), *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*. Milano, Franco Angeli.

Mazzuca, F.

1983 *Il mare e la fornace. L'Ilva Italsider sulla spiaggia dei Bagnoli a Napoli*. Roma, Ediesse.