



COMUNE DI BACOLI
Città Metropolitana di Napoli

Piano Operativo-Programmatico

Relazione del progetto del piano

codice elaborato 14BAC-PUC-PO-02-Rel.docx

PO.
02

Il Sindaco

L'Assessore all'urbanistica

Il Rup

dott. Gerardo Josi Della Ragione

arch. Marianna Illiano

arch. Gennaro Ciunfrini (dal 2014 al 2018)

ing. Davide Ferriello (dal novembre 2020)

Progetto

Riano Architettura srl - Napoli

coordinatore responsabile prof. arch. Guido Riano



urBA₂₀₂₁

PIANO URBANISTICO COMUNALE

L'Ambiente non è certo una campana di vetro,
né siamo noi novelli demiurghi.

Lo Sviluppo Sostenibile ci consente
di partecipare al processo di evoluzione,
di essere attori di una storia
che non è solo nostra.

Tullio Pericoli - 2012





<div><p>Comune di Bacoli <i>Città Metropolitana di Napoli</i></p><p>Piano Urbanistico Comunale Piano Operativo-Programmatico 2021-2025</p></div>			
Fase attuativa	Progetto definitivo	Contenuto	Relazione
Codice elaborato	14BAC-PO.02	Data	2021.06.21
Codifica file	14BAC-PO.02.docx		

Relazione del progetto del piano



Colophon:

Amministrazione Comunale della città di Bacoli:

Sindaco: dott. Gerardo Josi Della Ragione
Assessore all'Urbanistica: arch. Marianna Illiano
RUP: arch. Gennaro Ciunfrini (fino al 31.12.2018)
arch. Lucio Scotto di Vetta (fino al 30.04.2019) - ing. Giuseppe Talamo (fino al 30.11.2019) - arch. Raffaella Tricarico (fino al 30.10.2020)
ing. Davide Ferriello (dal 01.11.2020)

Il Piano Operativo-Programmatico 2021-2025 del Piano Urbanistico Comunale della città di Bacoli) è stato redatto - nell'ambito di incarico congiunto - da:

RIANO ARCHITETTURA SRL, con sede in Napoli:

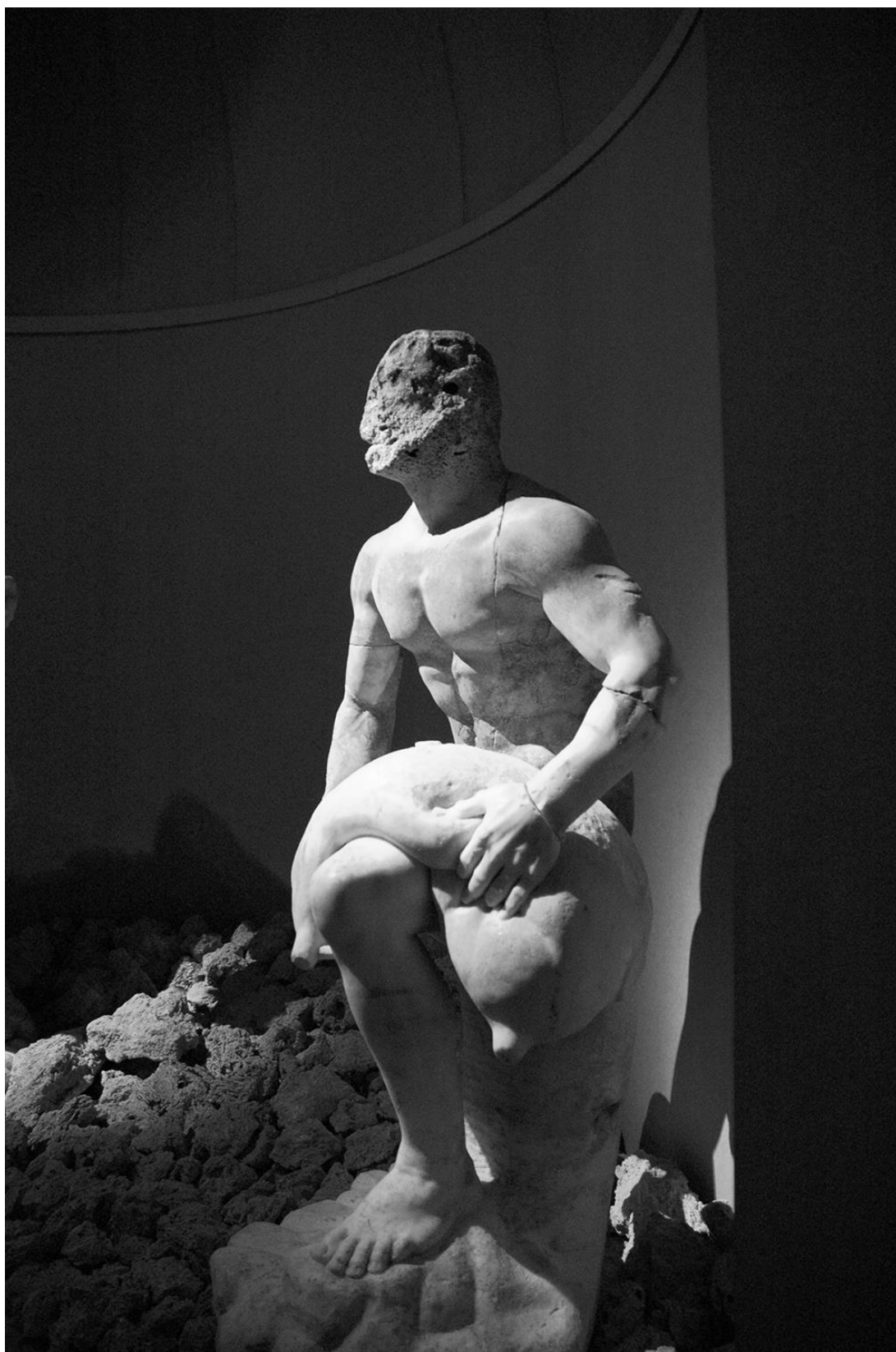
prof. arch. Guido Riano, coordinatore responsabile
arch. Silvana De Orsi, (valutazione ambientale strategica)
arch. Laura Mastursi (beni culturali)
ing. Giuseppe Riano (politiche energetiche)
arch. Paola Lembo (pianificazione acustica)
collaboratori: arch. Flavia Scognamillo - arch. Francesco Ermini - ing. Laura Greco - arch. Nives Pasquetti.

Il Piano Operativo è parte del Piano urbanistico comunale, costituito dal Piano Strutturale e dal Piano Operativo. Ai fini della definizione dei suoi contenuti ed alla individuazione delle azioni da attivare, il Piano Operativo va comunque riferito al Piano Strutturale. Questa Relazione è, pertanto, conseguente e conforme alle opzioni strategiche ed alle scelte strutturali descritte nella Relazione del progetto del Piano Strutturale (cfr. elaborato PS.01).



Indice:

1. QUADRO DI RIFERIMENTO, CONTENUTI E OBIETTIVI	5
1.1 CONTENUTI	9
1.2 OBIETTIVI.....	11
2. RICOGNIZIONE DEI PROGRAMMI E DEI FINANZIAMENTI IN ATTO.....	13
2.1 PROPOSTE E PROGRAMMI	14
2.2 I PROGETTI APPROVATI E FINANZIATI	16
2.2.1 <i>Finanziamenti del Ministero degli Interni</i>	16
2.2.2 <i>I finanziamenti del Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli</i>	17
2.3 PROGETTI DEL PARCO ARCHEOLOGICO DEI CAMPI FLEGREI	20
2.3.1 <i>Masterplan per il Piano Strategico di Gestione</i>	20
2.3.2 <i>Interventi sui beni archeologici – Finanziamenti PON Turismo-Cultura</i>	20
2.4 IL MASTERPLAN DEL LITORALE DOMITIO-FLEGREO	22
2.4.1 <i>I progetti del Piano Operativo “Cultura e Turismo”</i>	23
2.4.2 <i>I progetti pubblici del Masterplan</i>	24
2.4.3 <i>Le proposte presentate da privati</i>	26
2.5 REGIONE CAMPANIA – INTERVENTI LEGGE 887/84.....	27
3. LE AZIONI DEL PIANO OPERATIVO 2021-2025	29
3.1 GLI INTERVENTI PER L’AMBIENTE E LA CULTURA.....	30
3.1.1 <i>Il lago Fusaro</i>	30
3.1.2 <i>Il lago Miseno</i>	33
3.2 LE INFRASTRUTTURE E LE POLITICHE PER LA MOBILITÀ.....	36
3.2.1 <i>Interventi sul trasporto pubblico</i>	37
3.2.2 <i>Interventi per la fruizione dolce del territorio</i>	38
3.2.3 <i>Interventi sulla viabilità</i>	40
3.3 GLI AMBITI E LA PROGETTAZIONE URBANISTICA.....	43
4. GLI STRUMENTI DI ATTUAZIONE	45
4.1 GLI STRUMENTI DIRETTI DI ACCORDO E DI INTESA	46
4.2 LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	48
4.3 IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO	50
4.3.1 <i>Il Contratto di concessione</i>	52
4.3.2 <i>La finanza di progetto</i>	55
4.3.3 <i>Il contratto di disponibilità</i>	57





1. Quadro di riferimento, contenuti e obiettivi

Come abbiamo già ampiamente considerato nella Relazione di progetto del Piano Strutturale del Piano Urbanistico Comunale (cfr. elaborato PS.01), la legge nazionale di governo del territorio (la legge n. 1150 del 1942) pur avendo subito nel tempo integrazioni e modifiche per aggiornarne la funzionalità e l'efficacia in relazione ai mutamenti intervenuti nello sviluppo economico e sociale del Paese, appare, oggi, largamente superata sia sul piano disciplinare che nel regime di "concorrenza" con la legislazione regionale, che, in alcuni casi, ha già modificato sostanzialmente l'impianto legislativo nazionale. È dunque una legge molto datata che richiede una profonda revisione, ma il cui superamento ancora non trova spazio in un organico progetto di legge, nonostante i numerosi tentativi esperiti nelle legislature parlamentari dell'ultimo decennio.

La necessità di una parte strutturale ed una parte operativo-programmatica del Piano nasce non solo da questa necessità, ma anche dall'indispensabilità di avere, nel governo del territorio, una nuova legge nazionale di riferimento organico, capace di unificare gli obiettivi di riqualificazione/rigenerazione della città già costruita, con il conseguente contenimento del consumo di suolo, e della co-pianificazione come strumento anche di semplificazione procedurale, con il superamento della pianificazione gerarchica "a cascata".

Il dibattito e l'esperienza disciplinare sull'articolazione del Piano urbanistico comunale in diverse componenti costitutive, tese ad un adeguamento dell'azione di piano alle specificità di ambiti ed oggetti di pianificazione differenti, si svolge ormai da anni e in diversi suoi momenti ha fatto riferimento alla metafora delle differenti "velocità" delle componenti del piano (piano a due velocità), ovvero alla necessità di una articolazione degli strumenti e delle procedure della pianificazione comunale congruente con i tempi e con le specificità degli aspetti e momenti differenti e complementari nel piano: le scelte e le invarianti di lungo periodo e le scelte e le azioni da programmare per una attuazione nel medio periodo.

La scarsa efficacia si riverbera nei Prg per un insoddisfacente rapporto tra la ridotta entità delle previsioni attuate e la enorme quantità delle previsioni rimaste "sulla carta", dovuta ad un coacervo di motivazioni, tra cui la difficoltà di un adeguamento dello strumento alle mutevoli trasformazioni urbane, la forma del piano "statica" e un complicato itinerario procedurale burocratico, comportante tempi eccessivi.



Si è creata una assurda anomalia, poiché, pur avendo il Prg, cioè lo strumento cardine a livello comunale per il governo del territorio, rappresentato per cinquant'anni lo strumento urbanistico generale per i comuni per indirizzare la crescita e l'espansione urbana - conformandone in maniera prescrittiva sia i diritti edificatori privati, con le relative destinazioni d'uso suddivise in zone omogenee, sia le aree a destinazione pubblica sottoposte a vincoli ablativi attraverso lo strumento espropriativo - tuttavia l'efficacia e la capacità di reale incidenza sul territorio sono state, in generale, assai scarse.

Abbiamo anche sottolineato il ruolo di semplificazione e rigidità che l'uso dello zoning nel Prg ha determinato sul territorio, con pessimi risultati sul piano della complessità, diversità e fruizione della città. Negli ultimi decenni le esigenze di trasformazione urbana e territoriale, con il prevalere della necessità di trasformare, riqualificare e ristrutturare i tessuti edilizi esistenti anziché continuare ad ampliare i perimetri urbani consumando ulteriore suolo, ha determinato la pressante esigenza di introdurre nuovi strumenti di azione che consentano di intervenire più credibilmente nella riqualificazione e nella ristrutturazione degli insediamenti esistenti, anche al fine rendere finalmente possibili, in forma ordinaria e non sporadica, operazioni di sostituzione edilizia, e di favorire la costituzione, senza ricorrere ad espropri ed oneri, di un demanio di aree pubbliche per realizzare servizi pubblici, infrastrutture, opere pubbliche ed edilizia residenziale sociale.

In tal senso, va ricordato che il nostro Paese è quello europeo con la percentuale più bassa (circa il 2%) di realizzazione di edilizia residenziale pubblica rispetto al totale annuo di nuova edilizia. Questo dipende non solo dalla mancanza di una politica continua e di finanziamenti dedicati allo scopo, ma anche dalla difficoltà dei magri bilanci comunali per utilizzare suoli non periferici, evitando di espandere le periferie urbane e di creare nuovi ambiti urbani isolati, e dalle difficoltà procedurali.

Questo Piano - nell'ambito della discussione parlamentare in atto sulla proposta di legge sulla "Rigenerazione urbana" (testo unificato in Commissione al Senato) e sulla proposta di legge "Disciplina delle costruzioni" (già approvato in sede di Commissioni) ed in relazione alla revisione del D.M. 1444/1968 messa a punto dalla Conferenza unificata Stato-Regioni - adotta le politiche ed il modello di intervento volti:

- a) al miglioramento e trasformazione della città consolidata, attraverso prevalenti interventi di riqualificazione/rigenerazione urbana e limitando al massimo ogni ulteriore espansione edilizia (il consumo di suolo);
- b) a trasformare la logica e la metodologia del piano urbanistico da regolatoria/impositiva a promozionale/incentivante, creando cioè l'interesse per il soggetto ed il capitale privato a migliorare la città, con l'introduzione dei nuovi strumenti della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche;



- c) ad incrementare il patrimonio pubblico (attrezzature, impianti ed edilizia residenziale sociale), attraverso la cessione pubblica delle aree e la relativa realizzazione da parte dei privati, in regime di convenzione e senza ricorrere all'esproprio, interessati, in modo vantaggioso, alle operazioni di riqualificazione/trasformazione urbana;
- d) al ricorso di strumenti semplici e organici di pianificazione/progettazione urbana per guidare le operazioni di riqualificazione del costruito, nell'obiettivo di una elevata qualità dell'architettura.

La riarticolazione del Piano comunale che, in mancanza di un organico quadro legislativo nazionale, è stata già adottata da molte leggi urbanistiche regionali, tra cui la l. r. 16/2004 in Campania, contiene una suddivisione dei caratteri e dei contenuti del Piano strutturale e di quelli del Piano operativo, i cui principali elementi ispiratori possono così essere riassunti:

A. Piano strutturale comunale

- assume validità di lungo periodo, a tempo indeterminato;
- riguarda il quadro delle “invarianti strutturali” (sistema ambientale e storico-culturale), assumendo un carattere interpretativo e programmatico generale del territorio, definendone uno scenario generale d'assetto;
- non prescrittivo, non vincolistico (se non per i vincoli ricognitivi per i quali va confermata la atemporalità e la non indennizzabilità) e non conformativo dei diritti proprietari;
- recepisce i valori e vincoli ambientali indicati dalla pianificazione sopraordinata e ne approfondisce la trattazione alla scala comunale;
- contiene il quadro conoscitivo necessario per la condivisione e la legittimazione dei caratteri, valori e limitazioni d'uso del territorio, e per assumere le scelte di governo di pianificazione;
- definisce il sistema delle coerenze e delle precondizioni per l'attuazione delle trasformazioni del territorio;
- fissa esplicitamente indirizzi, obiettivi, prestazioni, parametri qualitativi e condizioni di comportamento per i successivi Piani operativi di medio/breve periodo;

B. Piano operativo comunale

- assume validità di breve - medio periodo, preferenzialmente collegato al mandato dell'Amministrazione comunale;
- viene definito, sulle parti di territorio interessate dalle trasformazioni programmate, il regime giuridico degli immobili, e dettaglia le previsioni del Piano strutturale;
- interessa parti del territorio cui corrispondono progetti di trasformazione urbanistica programmati nel breve e nel medio periodo; seleziona, tra le potenzialità indicate dal Piano



strutturale, anche tramite procedure concorsuali e trasparenti fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, le proposte di trasformazione e le iniziative progettuali degli operatori che si impegnano a realizzare nel breve periodo i propri diritti edificatori;

- pone gli interventi in relazione ai Programmi triennali delle OOPP e ai bilanci comunali;
- è basato, in via ordinaria, su modalità attuative perequative, e solo in via eccezionale, su modalità espropriative.

Anche il Puc di Bacoli, in conformità con i principi dell'art. 3, comma 3, della l. r. 16/2004 e del dibattito disciplinare in atto, si articola in:

- a) disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della tutela, valorizzazione e trasformazione del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell'esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell'articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di fruizione;
- b) disposizioni programmatiche, con validità pluriennale limitata, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio, ovvero a definire gli interventi e le azioni ai fini dello sviluppo economico, della valorizzazione dei prodotti materiali e culturali, della fruizione e godimento ambientale del territorio, della dotazione di attrezzature e della riconversione della mobilità in funzione ecosostenibile, correlati alla programmazione finanziaria del bilancio annuale e pluriennale dell'Amministrazione ed ai finanziamenti pubblici e privati attivabili in materia.

Le disposizioni strutturali di cui al precedente punto a) sono definite dal Piano Strutturale (di seguito "PS"). Gli interventi previsti dal PS sono direttamente attuabili secondo la disciplina delle relative Norme, salvo per le indicazioni di rinvio alla disciplina del Piano Operativo-Programmatico.

Le disposizioni programmatiche di cui al precedente punto b) sono attuate attraverso il presente Piano Operativo-Programmatico (di seguito "PO"), che comprende anche i contenuti degli "Atti di programmazione degli interventi" di cui all'art. 25 della l. r. 16/2004. Il PO disciplina, definisce o specifica le previsioni e le disposizioni del Piano Strutturale, di cui è parte integrante, e non può costituire variante allo stesso.



1.1 Contenuti

Il ruolo attivo dell'Amministrazione si è già dispiegato durante l'elaborazione di questo Piano, sposando la logica strategica del piano del "fare" mentre si costruiscono le regole/promozioni, accompagnando il piano con interventi con esso già coerenti, determinando, contestualmente, già le condizioni per una programmazione pluriennale di opere e azioni. Questo conferma ed accentua il carattere strategico e attivo del piano, la sua essenza di strumento di coordinamento e gestione dinamica del territorio e non solo di codice delle regole.

Fin dalla approvazione del Preliminare del Puc (marzo 2015 - ottobre 2017), l'Amministrazione ha cercato di individuare le fonti di finanziamenti pubblici coerenti con le scelte di piano, determinando un parco progetti finanziabile ed opere ed interventi già attivabili. Il piano diventa, così, luogo di verifica e coordinamento di interventi anche diversi o, apparentemente, slegati e base per la predisposizione di questa parte programmatica del Puc.

Il primo Piano Operativo-programmatico (2021-2025) del Puc è stato elaborato partendo già da questa attenta ricognizione (cfr. successivo cap. 2 ed elaborato PO.04), registrando tutte le opere già finanziate o in corso di finanziamento e articolando le ulteriori iniziative pubbliche e private, per un mosaico coerente di interventi capaci di innescare una più ampia riqualificazione ambientale ed urbana.

I finanziamenti e le opere rendono concreto e credibile il Piano e determinano le condizioni, il substrato, per il dispiegarsi anche dell'intervento privato. In tal senso, il PO:

- a) è teso alla individuazione, identificazione e qualificazione dei programmi, delle azioni e degli interventi - conformi alle invarianti strutturali, intese come i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la riqualificazione e la valorizzazione complessiva del territorio comunale - nell'ambito delle discipline generali stabilite dal PS del Puc.
- b) si attua - previa valutazione della fattibilità economica, giuridica ed istituzionale degli interventi, verifica delle modalità di attuazione, con la sequenza temporale delle operazioni, del quadro delle compatibilità e della realizzabilità delle opere e individuazione degli organi per la gestione ed il monitoraggio del progetto - in conformità con il PS, attraverso:
 - la definizione e la partecipazione ai Programmi di sviluppo, alle azioni ed ai finanziamenti per le opere pubbliche previsti dalla Comunità Europea, dallo Stato, dalla Regione Campania e dagli altri Enti pubblici preposti o delegati alla promozione dello sviluppo;
 - le azioni incentivanti per l'iniziativa privata finalizzata al raggiungimento degli obiettivi del Puc;
 - l'attuazione dei Piani urbanistici attuativi, di cui all'art. 26 della l.r. 16/2004,
 - la realizzazione dei programmi o degli interventi diretti per gli Ambiti definiti dal Puc, anche di intesa, ove previsto, con soggetti privati aventi titolo, per favorire il



perseguimento degli indirizzi e delle azioni del Puc.

Il PO, redatto ai sensi della l. r. 16/2004, del relativo Regolamento di attuazione n. 5/2011, nonché di ogni altra normativa nazionale e/o regionale in materia, ha durata quinquennale e può essere aggiornato annualmente. La G. C., entro sei mesi dalla data di insediamento del Consiglio comunale, verifica lo stato di attuazione del PO e propone al Consiglio le eventuali modifiche necessarie all'aggiornamento dello stesso.

Il PO è inoltre redatto in conformità e in attuazione del PS del Puc, di cui non può costituire variante. Non costituiscono comunque variante del PO al PS:

- Le modifiche della definizione planimetrica e dei tracciati, dei parametri edilizi, delle destinazioni d'uso e della fattibilità delle opere pubbliche già previste nel presente PO;
- la verifica di perimetrazioni conseguenti alla diversa scala di rappresentazione grafica dei piani e delle opere;
- la precisazione dei tracciati viari;
- le modificazioni rese necessarie da esigenze sopravvenute, quali ritrovamenti archeologici, limitazioni connesse all'imposizione di nuovi vincoli, problemi geologici e idrogeologici;
- Le variazioni tecniche degli elaborati del PO necessarie al recepimento di sopravvenute disposizioni legislative statali e regionali immediatamente operative.

Gli interventi del PO sono altresì disciplinati, per gli aspetti edilizi, dal Ruec.

La pianificazione disciplinata dal PO si attua attraverso interventi:

- a) diretti di opere pubbliche o di interesse pubblico;
- b) diretti convenzionati, subordinata alla sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo o alla stipulazione di una convenzione, ai sensi dell'art. 28-bis del TUE, secondo le modalità previste dal Ruec e subordinati al permesso di costruire;
- c) indiretti, subordinati alla preventiva redazione ed approvazione di un Piano urbanistico attuativo, come disciplinato dal PS.

I programmi, le azioni e gli interventi del PO, sono attuati dal Comune, dagli altri Enti Pubblici, dalle imprese e dai soggetti privati titolari, nell'ambito delle proprie competenze e secondo i principi della reciprocità, collaborazione e sinergia. Agli interventi previsti o attuati in conformità del PO si applicano le misure di perequazione, compensazione e incentivazione previste dalle Nda del PS.

Per la verifica delle azioni, dei finanziamenti e delle realizzazioni del PO, il Comune si dota di un proprio sistema di monitoraggio continuo, anche ai fini del suo continuo aggiornamento.



1.2 Obiettivi

Il PO 2021-2025 sviluppa le azioni di governo e gli indirizzi operativi-programmatici, nell'ambito delle politiche generali del PS del Puc, attraverso politiche che possano "salvaguardare innovando", nella coscienza che la salvaguardia statica di "quello che c'è" induce a rendere un sistema ambientale vulnerabile, passivo, tendenzialmente poco capace di rispondere all'evoluzione ed alla pressione antropica, mentre la ricerca di azioni dinamiche, volte alla valorizzazione ed allo sviluppo sostenibile, accompagna il rafforzamento di un sistema ecologico in nuovi stati di equilibrio capaci di adattarsi alle dinamiche naturali, secondo i principi propri della resilienza. In tal senso i principali indirizzi di sostenibilità delle azioni del PO sono riconducibili a:

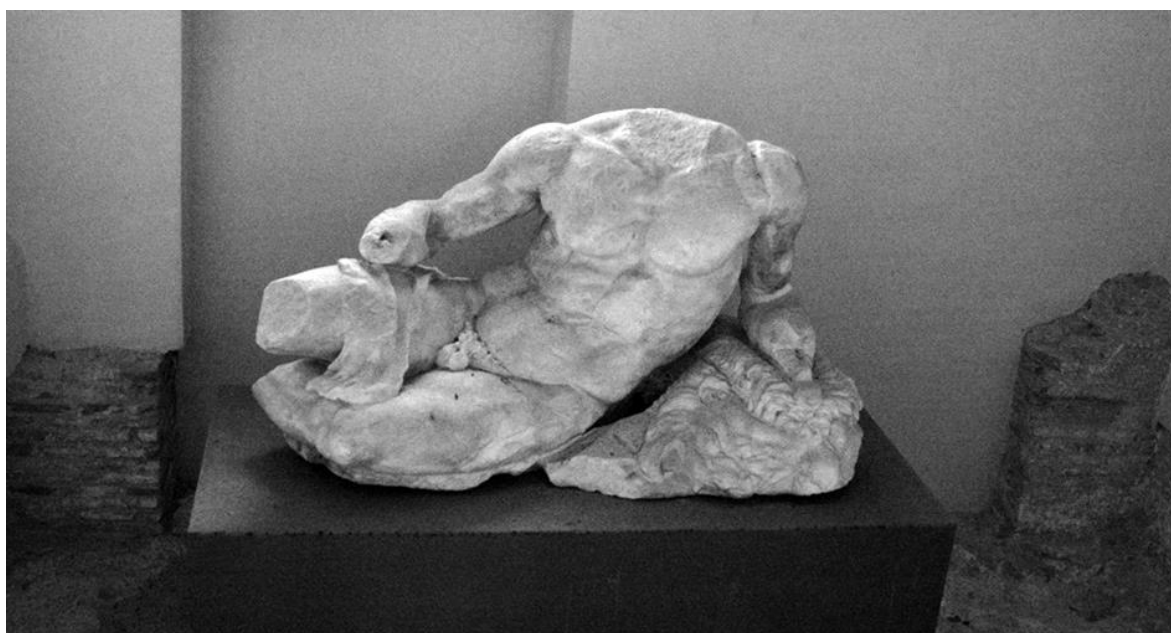
- A. **Sostenere la valorizzazione e la fruizione delle risorse naturalistico-ambientali e storico-culturali**, nella coscienza che il territorio flegreo rappresenta un sistema ambientale e culturale di eccezionale valore, costituito da un inscindibile intreccio tra struttura naturale e formazione storica. L'obiettivo è quello di far emergere e valorizzare l'integrazione e la relazione che vi è, ancora forte, tra la cultura dell'uomo e l'ambiente, per individuare non una utopica ed ingenua cristallizzazione dello status esistente, quanto una strategia di azioni sostenibili al fine di determinare un nuovo, più attento equilibrio possibile, anche incentivando operazioni di riqualificazione, de-costruzione e restauro ambientale. La finalità del Piano, in questo caso, è quella di sostenere, ovvero rendere economicamente vantaggiosa, la ricchezza del suo straordinario patrimonio ambientale e culturale.
- B. **Garantire la sostenibilità e la sicurezza del sistema della mobilità**, attraverso l'adeguamento, il miglioramento e la riqualificazione delle infrastrutture, verso un sistema coordinato sostenibile che garantisca una fruizione "leggera" del territorio e la possibilità di rapida messa in sicurezza della popolazione in caso di eventi sismici o di calamità naturali. Nell'obiettivo di una forte riduzione dell'inquinamento e dell'impatto del trasporto privato nelle aree di maggiore sensibilità ambientale e di elevato valore storico-culturale, il PO prevede una efficace politica della mobilità, che risponda alle necessità di servizio e di fruizione dei luoghi urbani e di elevazione della qualità della vita, attraverso la riduzione della mobilità veicolare privata, il rafforzamento di una rete di trasporto pubblico, la diffusione di aree pedonali, di strade ciclabili e di zone a traffico limitato o riservate a veicoli green, nonché l'articolazione di un sistema di parcheggi con funzione di drenaggio progressivo della mobilità.
- C. **Innalzare la qualità della vita, attraverso una forte riqualificazione della struttura urbana**. La garanzia del bene casa con elevati valori di sicurezza, abitabilità e salubrità e nella misura necessaria per i cittadini residenti, eliminando ogni forma di congestione, di invivibilità e degrado, la realizzazione di un sistema di attrezzature e spazi pubblici, non solo come

soddisfacimento di servizi collettivi ma, soprattutto, come un sistema articolato di luoghi pubblici della collettività e di rapporto sociale, lo sviluppo economico ed occupazionale facendo leva sulle grandi risorse ambientali e storico-culturali per un nuovo eco-turismo, sulla struttura produttiva di eccellenza e di tradizione già esistente, sull'agricoltura specializzata, costituiscono obiettivi connessi per un elevato miglioramento della qualità della vita.

Gli indirizzi di sostenibilità sopra descritti rappresentano le linee guida e le condizioni per l'attuazione degli interventi previsti dal PO (cfr. Norme di Attuazione - elaborato P.03). Pertanto ogni azione, programma ed opera prevista dal PO va verificata, sotto il profilo della sostenibilità ambientale, con tali indirizzi.

Nel suo primo PO (quello relativo al quinquennio 2021-2025), il Piano prevede l'attuazione di opere infrastrutturali, di alcune attrezzature pubbliche strategiche, anche in connessione con le attività degli altri Enti pubblici che operano sul territorio, nonché di alcuni Ambiti subordinati a pianificazione attuativa.

Ma mentre l'azione pubblica può essere maggiormente programmata in riferimento ai finanziamenti certi di cui disporre, più labile diventa la previsione dell'iniziativa privata, benché incentivata dalle misure del Piano. A tal fine, questo primo PO, con carattere anche di verifica sperimentale, non ha selezionato aprioristicamente le iniziative private attivabili, con il rischio di escludere magari quelle più concrete, ma ha incluso tutte quelle previste dal PS, che auspicabilmente possono realizzarsi, lasciando alla conclusione del quinquennio di riferimento la verifica analitica dei processi avvenuti e delle difficoltà intervenute, in modo da affinare il tiro per il successivo PO, mettendo in atto le azioni necessarie per rimuovere ogni eventuale ostacolo registrato.





2. Ricognizione dei programmi e dei finanziamenti in atto

Il Comune, sulla base della disciplina della riqualificazione e valorizzazione delle sue risorse ambientali e storico-culturali definita dal Piano Strutturale del Puc, ha individuato gli obiettivi strategici del Piano Programmatico Operativo mettendo a sistema e verificando tutti i finanziamenti in atto sul proprio territorio, sia già richiesti ed attivati dal Comune stesso o ad opera di altri Enti e Amministrazioni, e sia da attivare su ulteriori finanziamenti pubblici o con il concorso di privati, al fine di definire un quadro organico e strategico di opere connesse, consequenziali e coordinate, finalizzate allo sviluppo sostenibile del proprio territorio.

Il PO rappresenta quindi il luogo di verifica e di aggiornamento continuo del mosaico ragionato degli interventi, in modo non solo da determinare un effetto moltiplicatore di ognuno dei finanziamenti ma, soprattutto, da produrre azioni concrete per la valorizzazione e fruizione del grande sistema ambientale e storico-culturale, il cui intreccio rappresenta il bene pubblico più importante e la risorsa più straordinaria per lo sviluppo del territorio.

A tal fine, il PO, durante la fase di elaborazione del Puc, ha censito tutti gli interventi - già finanziati o in corso di finanziamento - programmati dal Comune nonché quelli in corso di approvazione o realizzazione da parte di altri Enti sul territorio comunale, al fine della verifica di coerenza e della individuazione degli ulteriori interventi da finanziare nel prossimo quinquennio, affermando la sua metodologia di piano in continua evoluzione, non staticamente concluso.

Nei paragrafi che seguono sono sintetizzati i principali interventi già in atto (finanziati o da finanziare) considerati e messi a sistema (cfr. elaborato PO.04).





2.1 Proposte e programmi

Il Piano Operativo-programmatico nasce anche da una riflessione sulle idee, le proposte, i programmi che nel tempo si sono confrontati sul territorio. Si tratta di un patrimonio che non va sottovalutato di suggerimenti, anche ideali o utopici, ma che configurano, se letti con i modelli culturali coevi, una visione possibile e altra della città.

Si tratta di proposte pubbliche, nell'ambito di piani e programmi non attuati, e di iniziative presentate da soggetti privati, che, anche se non realizzate, comunque indicano riflessioni, suggerimenti, necessità spesso ancora insoddisfatte.

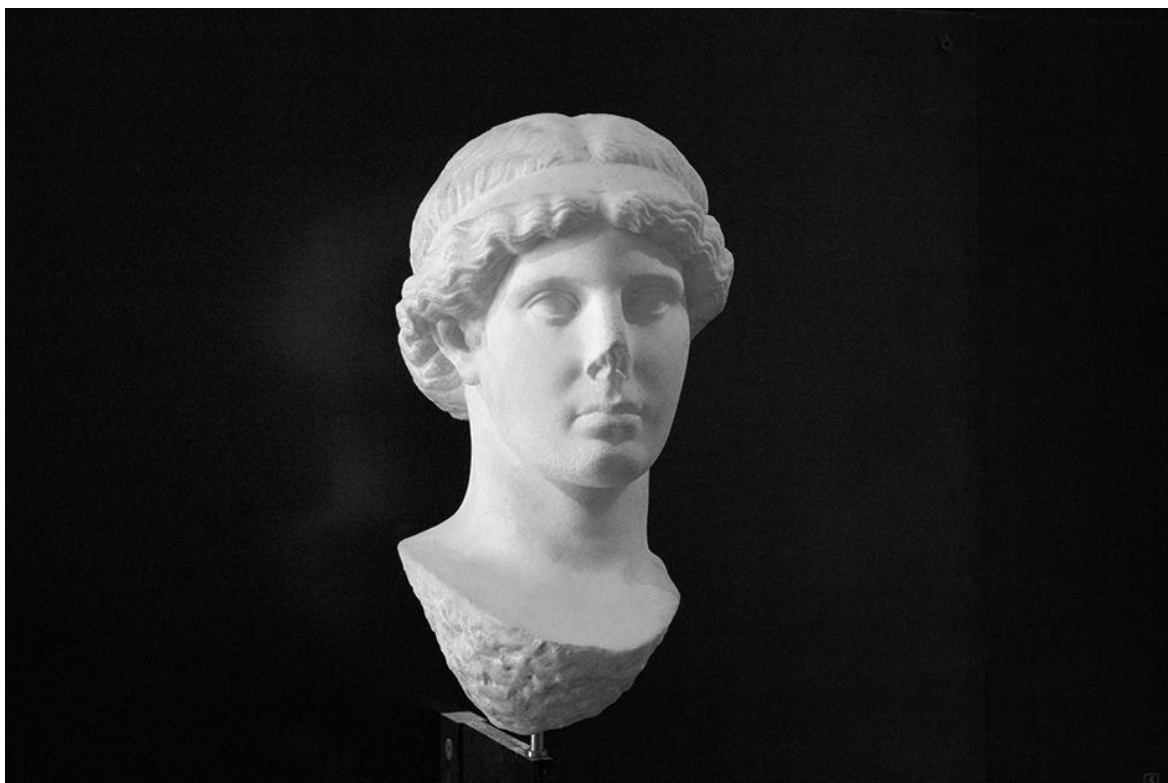
Riportiamo alcune di queste proposte, che in parte sono state considerate ai fini dell'elaborazione del Puc e quindi del presente PO.

- a) Programma integrato per lo sviluppo dell'area dei Campi Flegrei attraverso la riqualificazione delle risorse ambientali, mediante il recupero delle aree residuali rurali - Progetto pilota per l'adeguamento della strumentazione tecnico-urbanistica ed economico-programmatoria PON "assistenza tecnica e azioni di sistema" QCS Italia Obiettivo 1 2000-2006 (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti/ Comune di Bacoli) - 2003 - Il programma ha definito interventi puntuali di riqualificazione per l'area di Miseno;
- b) Linee Programmatiche per lo Sviluppo del Sistema Integrato della Portualità Turistica regionale, approvate con delibera di G.R. Campania n° 5490 del 15 novembre 2002, per la portualità turistica di Baia e Miseno;
- c) Lo studio di fattibilità per il "Seafront di Baia", predisposto dall'area LL.PP., Urbanistica e Patrimonio del Comune di Bacoli, per la realizzazione di un polo integrato ricettivo, nautico, congressuale e termale nell'area dei cantieri di Baia;
- d) Proposta del Comune di Bacoli per il Masterplan del Parco Archeologico dei Campi Flegrei (insieme ai comuni di Pozzuoli e Giugliano in Campania) - Delibera del Commissario Straordinario n. 30/2017, per l'area di Cuma-Fusaro (Realizzazione Parcheggio di Cuma e completamento percorso ciclo-pedonale del Fusaro), di Baia (Riutilizzo galleria dismessa della cumana per collegamento sito borbonico con Sinus Baianus e realizzazione area parcheggio Gagliotta) e del Centro (Realizzazione Parcheggio Paolo di Tarso e Sistemazione dei percorsi nel centro storico di Bacoli tra i siti archeologici);
- e) Studio dell'area LL.PP e Urbanistica del Comune di Bacoli per il miglioramento della viabilità comunale;
- f) Piano di tutela delle aree Natura 2000 approvato dal Parco Regionale dei Campi Flegrei nel luglio 2010;



- g) Piano Operativo-programmatico relativo alla gestione delle aree protette del Parco Regionale dei Campi Flegrei, dicembre 2018;
- h) Concorso internazionale di idee per il riuso della Piscina Mirabilis (2020) bandito da Re-use Italy, con il patrocinio del Comune di Bacoli, del Parco Archeologico dei Campi Flegrei e del FAI, al quale hanno partecipato circa 700 progettisti;
- i) Studio di fattibilità per il riuso del compendio delle “Cinque Lenze” a Miseno, a cura del Centro Ittico Campano (2008).

Altri programmi/proposte sono descritti nei capitoli che seguono, di cui alcuni già finanziati (cfr. cap. 2) ed altri strategici per gli obiettivi del Puc, da finanziare (cfr. cap. 3)





2.2 I progetti approvati e finanziati

Nei paragrafi che seguono, per chiarezza espositiva, sono stati suddivisi i progetti e le opere in atto sul territorio (cfr. elaborato PO.04). Di questi, alcuni sono stati finanziati e vi sono già i lavori in corso; di altri, sebbene finanziati, sono ancora in svolgimento le procedure progettuali o approvative; di altri ancora manca l'effettiva erogazione del finanziamento ed il successivo espletamento attuativo. Ne risulta un quadro di grande interesse perché dimostra già quanta parte del Puc potrebbe essere rapidamente attuata, se i tempi e le procedure pubbliche non costituissero un continuo ostacolo o rallentamento.

Il richiamo alla necessità di un rapido superamento della farraginosità e dell'inutile e pesante complicazione del sistema burocratico pubblico torna evidente e pressante ogni volta che si confronta l'impellenza di trovare risposta ai bisogni ed alle necessità di una società e la lentezza procedurale dell'impianto legislativo e normativo pubblico, nonostante i continui richiami che, in tal senso, vengono dalla Comunità Europea e le vane e reiterate dichiarazioni politiche, tanto più in presenza di finanziamenti già assegnati.

Semplificare un sistema complesso non è mai semplice, tanto più che le motivazioni non sono solo nella normativa o nell'abitudine a moltiplicare, in ogni legge, Enti ed Autorità, con i relativi pareri da esprimere, autorizzazioni da concedere, prescrizioni da dettare, controlli da effettuare, ma anche nella organizzazione del sistema pubblico, privo di responsabilità personali e fautore di corporativismi e di micro potere.

Ma un Piano non può certo risolvere un problema di tale portata. Può certo denunciarlo, soprattutto a fronte dello sforzo che una comunità sta compiendo per cercare di dare un futuro al proprio territorio, un futuro possibile e vicino, basato su azioni continue e concrete, e non su una defatigante lotta contro un pachiderma inamovibile. E può, soprattutto, creare la mappa ragionata delle certezze, il quadro di riferimento, affinché ogni opera, ogni progetto, ritrovi la sua ragione, la sua collocazione, e, quindi, la sua conformità.

2.2.1 Finanziamenti del Ministero degli Interni

Nel corso del 2019, in relazione ai finanziamenti resi disponibili ed assegnati dal Ministero degli Interni, il Comune di Bacoli ha avanzato proposte di progetti di merito, puntualmente finanziati, e di cui sono in corso gran parte dei lavori:

- A. Finanziamento del Ministero degli Interni (06.03.2019) per la messa in sicurezza di edifici o aree pubbliche:
- Messa in sicurezza e agibilità di Villa Ferretti
 - Messa in sicurezza del fronte sul mare di Villa Ferretti



- Messa in sicurezza del compendio di ERP (101 alloggi)
 - Messa in sicurezza del Plesso scolastico “Marconi”
- B. Finanziamento del Ministero degli Interni (02.08.2019) per la messa in sicurezza della viabilità ed opere connesse
- Percorso ciclo-pedonale lato ovest del lago Fusaro e parcheggio di interscambio
 - Sistemazione piazzale in via Bellavista (Chiesa) per interscambio bus
 - Ampliamento via Risorgimento tra incrocio via De Curtis e Villa Comunale e rotonda incrocio con via De Curtis;
 - Rotonda Miseno
 - Rotonda Miliscola
 - Rotonda di Cuma
 - Riqualficazione ponte sulla Foce del lago Miseno (Casevecchie).

2.2.2 I finanziamenti del Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli

Con delibera del Sindaco Metropolitano n. 138 del 19.06.2019 è stata approvata l’articolazione delle direttrici del Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli in Assi e Azioni, nonché la modalità di costituzione del parco progetti dei Comuni da finanziare in coerenza con gli obiettivi fissati dal Piano.

In particolare, nell’ambito della Direttrice B - Incremento della qualità della vita tramite la salvaguardia dell’ambiente, asse B.3 - Città sicure, sono stati definiti tra gli interventi strategici quelli di cui all’Azione B.3.1 - Interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri.

Con successive Note del Direttore Generale (prot. 15497 del 21.06.2019) e del Consigliere Delegato (prot. 91178 del 09.08.2019) della CM di Napoli, sono stati definiti i contenuti e gli obiettivi degli interventi programmabili dai Comuni costieri e le modalità di presentazione delle istanze di finanziamento.

Il Comune di Bacoli, sulla base anche degli incontri specifici con i referenti del Piano Strategico della Città Metropolitana ha messo a punto una richiesta di finanziamenti di interventi articolati in tre Ambiti territoriali (Fusaro, Baia-Centro e Miseno) in coerenza con gli obiettivi fissati negli Assi e nelle Azioni del Piano Strategico con la citata delibera n. 138/2019 e con la programmazione degli interventi che il Comune ha attivato sulla base di altre fonti di finanziamento e/o di concerto con altre Amministrazioni.

Ne consegue un Quadro articolato e strategico di opere connesse, consequenziali e coordinate, finalizzate alla riqualificazione e valorizzazione dei tre Ambiti, in modo da determinare un effetto moltiplicatore di ognuno dei finanziamenti.



Per ognuno dei tra Ambiti comunali gli interventi previsti nel quadro dei finanziamenti del Piano Strategico, concorrono al più generale obiettivo di riqualificazione e valorizzazione del territorio ed in particolare del consolidamento delle fasce costiere e fruizione degli abitati e delle risorse storico-archeologiche ivi presenti.

Si sintetizzano, di seguito, i principali contenuti degli interventi:

Ambito 1: Fusaro - per questo Ambito, relativo all'area del Fusaro, gli interventi previsti, connessi al completamento della pista ciclo-pedonale intorno al lago, al restauro del sito archeologico delle Grotte dell'Acqua ed alla realizzazione delle opere connesse, finanziabili con altri fondi, riguardano:

- la riqualificazione del parco attrezzato di Cuma, al fine di creare un primo tassello di fruibilità sportiva dell'abitato di Cuma, in cui permane la mancanza di spazi pubblici attrezzati. Uno spazio di incontro, quindi, utilizzata anche dagli studenti del vicino plesso scolastico "167Cuma" oltre che dai cittadini;
- il restauro puntale del sito archeologico del Colombario di viale Vanvitelli, che consentirà di creare le condizioni affinché lungo la passeggiata circumlacuale del Fusaro si crei la possibilità di riconnettere il sito vanvitelliano all'intero circuito ciclo-pedonale intorno al lago;
- il restauro del ponte in legno che collega il parco vanvitelliano con la "Casina" di caccia nel lago.

Ambito 2: Baia-Centro storico

Lungo la costa tra Baia ed il Centro storico di Bacoli è stata prevista la riqualificazione di un percorso, prevalentemente pedonale, che consenta di collegare il parco della villa Ferretti (parco pubblico recentemente realizzato) con il Castello aragonese di Baia (che accoglie il Museo Archeologico dei Campi Flegrei) e, discendendo per via Ortensio, collegarsi, sul mare, al sito archeologico dell'Odeion della villa marittima di Agrippina, madre di Nerone, (erroneamente noto come "Tomba di Agrippina") di cui è previsto il restauro e la valorizzazione su altri finanziamenti.

Dall'Odeion il percorso pedonale da riqualificare si estenderà fino al Colombario di via Scamardella e quindi al Centro storico di Bacoli.

L'ipotesi è configurata in modo tale da integrarsi con gli interventi previsti dal Masterplan del Parco archeologico dei Campi Flegrei (cfr. successivo paragrafo 2.3), che ha finanziato la riqualificazione dei percorsi del centro storico, fino al sito archeologico della Piscina Mirabilis.

Ambito 3: Miseno

Gli interventi per Miseno sono invece finalizzati affinché siano create le condizioni strutturali per la pedonalizzazione di tutta l'area del Capo Miseno (sito di interesse comunitario), iniziando con la realizzazione di un percorso pedonale dedicato che colleghi i tre siti archeologici della



colonia di Misenum (Teatro, Sacello degli Augustali e Cisterna della villa di Lucullo, cd. “Grotta della Dragonara”).

Il percorso sarà pertanto interamente riqualificato con pavimentazione in pietra vulcanica, illuminazione specifica e controllo con videocamere.

Lungo il percorso assume particolare importanza la riqualificazione della piazza/sagrato della chiesa di San Sossio, con il consolidamento di quel tratto di costa e la creazione di un nuovo belvedere sul bacino del porto romano della Classis Misensis.





2.3 Progetti del Parco archeologico dei Campi Flegrei

2.3.1 Masterplan per il Piano Strategico di Gestione

Il Ministero delle attività culturali e del turismo ha previsto nell'ambito del Programma di attuazione del Piano Azione Coesione (2007-2013) - Valorizzazione delle aree di attrazione culturale, l'Azione 2 - Progettazione per la cultura, *"finalizzata a favorire l'innalzamento della qualità progettuale volta a migliorare le condizioni di offerta e fruizione del patrimonio culturale in raccordo con le fasi di attuazione della programmazione 2014-2020"*.

In relazione al relativo Avviso del MIBACT, nel settembre 2016 i Comuni di Bacoli, Monte di Procida, Pozzuoli e Giugliano della Campania, hanno presentato una proposta congiunta, sottoscritta con Protocollo di Intesa, per la realizzazione di un progetto integrato territoriale a sostegno della proposta denominata *"Progetto integrato per il recupero e la riorganizzazione del sistema della mobilità, dell'accessibilità e della fruizione dei Siti del Parco Archeologico dei Campi Flegrei"*.

Il Comune di Bacoli, con delibera del Commissario straordinario n. 47 del 14.03.2017, ha approvato il programma congiunto ed il relativo accordo di programma per il finanziamento della progettazione per gli interventi relativi alla valorizzazione dei seguenti percorsi di fruizione:

- riutilizzo della galleria dismessa della linea Cumana da piazza De Gasperi a Sella di Baia come percorso ciclo-pedonale e valorizzazione espositiva-informativa;
- parcheggio davanti alla scuola "Paolo di Tarso" a servizio dei percorsi di fruizione ai siti archeologici;
- riqualificazione percorsi pedonali tra l'Odeion a Marina Grande e la Piscina Mirabilis a Pennata.

Dopo l'espletamento, da parte del Comune di Pozzuoli, comune capofila del citato Protocollo di Intesa, della progettazione preliminare affidata, con gara pubblica, a professionisti esterni alla pubblica amministrazione, il Parco Archeologico dei Campi Flegrei, con successive procedure concorsuali, ha affidato anche la progettazione definitiva ed esecutiva.

2.3.2 Interventi sui beni archeologici – Finanziamenti PON Turismo-Cultura

Il Parco archeologico dei Campi Flegrei è stato beneficiario di finanziamenti a valere sui fondi europei della programmazione 2014-2020 per la valorizzazione dei beni affidati in tutela. In particolare, l'intervento unitario è stato articolato in due settori:



- a) interventi diretti di restauro e valorizzazione su alcuni dei principali beni storico-archeologici (PON FESR Cultura e Sviluppo 2014-2020)
- b) interventi finalizzati alla valorizzazione del Parco tramite interventi sulle aree archeologiche e sulla viabilità (Piano Stralcio Cultura e Turismo del PON FSC 2014 - 2020)

L'area dei Campi Flegrei mostra, infatti, ormai da decenni, il netto divario tra l'imponente e prestigioso patrimonio archeologico-culturale e gli attuali livelli di fruizione e valorizzazione anche a causa di un'accessibilità limitata di una parte consistente del patrimonio, in generale caratterizzato da un potenziale ancora sottoutilizzato. La creazione, mediante le opportune connessioni, di itinerari e di qualificati servizi di accoglienza e la costruzione di un vero e proprio "distretto" culturale, costituiscono, pertanto, obiettivo primario del Parco.

Per il primo settore, sono state avviate le progettazioni e si dispone già dei fondi per i seguenti interventi:

- Valorizzazione del Castello di Baia con il restauro del bastione Cavaliere e realizzazione del parco urbano intorno al Castello
- Restauro di parte della città di Cuma.

Il progetto a valere sul Piano Stralcio "Cultura e Turismo" consiste, invece, nella messa a sistema del circuito di visita e nella predisposizione di un efficiente sistema di accessibilità da e verso il Parco e da e verso i Siti di cui il Parco è competente, mediante interventi sulle emergenze archeologiche, sulla viabilità ed i parcheggi, per l'allestimento delle aree, valorizzando al tempo stesso il territorio anche in termini di accoglienza e ospitalità turistica. Gli interventi, riguardano pertanto il restauro conservativo e l'adeguamento funzionale di alcuni dei siti che insistono sul circuito del Parco, anche attraverso la modernizzazione e l'implementazione delle dotazioni infrastrutturali al fine di migliorare la fruizione e, in alcuni casi, consentirne l'apertura al pubblico. Tra questi rientrano:

- Valorizzazione delle Terme di Baia e nuovo percorso di ingresso da piazza De Gasperi
- Valorizzazione della città bassa di Cuma
- Valorizzazione del sistema dei beni archeologici di Bacoli (Odeion, Centum Cellae e Piscina Mirabilis) e di Miseno (Teatro, Sacello degli Augustali e Cisterna della villa di Lucullo, cd. "Grotte della Dragonara").

Anche per questi progetti sono in corso di completamento le progettazioni e sono già disponibili i fondi per la realizzazione delle opere previste.



2.4 Il Masterplan del Litorale Domitio-Flegreo

Il Documento di Economia e Finanza (DEFR) della Regione Campania 2016, approvato con DGRC n. 610/2015, nel delineare gli obiettivi della programmazione strategica, ha individuato quale finalità del programma di governo regionale, la riqualificazione del litorale, ritenendo *"imprescindibile integrare interventi di protezione della costa, disinquinamento marino e delle rispettive aste fluviali con l'ampliamento e ammodernamento di strutture turistico ricettive, il diporto nautico e l'adeguamento dei trasporti"*.

Con Delibera n. 301/2016, la Giunta Regionale, al fine di procedere in maniera unitaria all'attuazione dei un sistema di interventi coerenti con la strategia delineata dal DEFR e finanziabile con le risorse dei Programmi Operativi Comunitari FESR, FSE e POC 2014/2020, ha rilevato la necessità di procedere alla definizione di un Masterplan della Costa Campana per la valorizzazione e la riqualificazione integrata dei paesaggi costieri, inteso quale atto programmatico di indirizzo complessivo per lo sviluppo del territorio in coerenza con la strategia europea per la gestione integrata delle zone costiere.

In relazione ad un corretto inquadramento territoriale e ad un'analisi preliminare dei fabbisogni dell'area costiera, la Regione ha individuato un primo Ambito di intervento nel Litorale Domitio-Flegreo, al fine di determinare metodologie e procedimenti immediatamente estendibili all'intero sistema costiero regionale.

All'esito delle attività di ascolto con i Comuni del Litorale Domitio-Flegreo sono stati definiti i seguenti obiettivi strategici:

1. Rigenerazione ambientale finalizzata alla riqualificazione paesaggistica ed alla bonifica dei territori;
2. Sicurezza e legalità finalizzata a potenziare le politiche e le strutture per la riduzione del disagio sociale e per favorire azioni di sicurezza e legalità;
3. Accessibilità finalizzata al rafforzamento della mobilità di collegamento con i principali punti di arrivo dei flussi turistici;
4. Rigenerazione urbana finalizzata al recupero urbanistico dell'area individuata e promozione di azioni per la valorizzazione e la fruizione del patrimonio naturalistico e storico archeologico.

Con Delibera di Giunta Regionale n. 620/2017 è stato pertanto deliberato:

- di definire, prioritariamente, il Masterplan della Costa Campana di cui alla DGR n. 301/2016, in riferimento ad una prima area di intervento afferente al Litorale Domitio-Flegreo, individuando tra i 14 comuni dell'area anche quello di Bacoli;



- di dettagliare specifici indirizzi dell'Amministrazione regionale per la redazione del Masterplan del Litorale Domitio-Flegreo quale documento di indirizzo strategico in coerenza con gli indirizzi dettati dal PTR per i Campi Territoriali Complessi n. 8 "Litorale Domitio" e n. 10 "Campi Flegrei", individuando i soggetti interessati, gli strumenti, le procedure e le azioni necessarie alla loro attuazione;
- di considerare l'area interessata quale "Ambito operativo o macro area omogenea" attuativa del piano paesaggistico regionale ed, in tal senso, il Masterplan del Litorale Domitio-Flegreo è stato redatto in coerenza con gli indirizzi di pianificazione paesaggistica di cui alla documentazione allegata all'intesa istituzionale sottoscritta tra Regione Campania e MiBACT, approvata con D.G.R.C. n. 277/2016;
- di individuare un numero limitato di progetti pilota di interesse strategico sovra comunale da attuare con particolare riguardo agli aspetti paesaggistici ed ambientali e definire, in tal senso, "Ambiti di Attuazione Puntuale Paesaggistica", in sigla: "AAPP del Masterplan";

Il comune di Bacoli ha poi sottoscritto, nel novembre del 2017, con la Regione Campania il Protocollo d'intesa, che prevede le forme di collaborazione per la definizione della programmazione integrata degli interventi e l'individuazione di strumenti, procedure ed azioni necessarie alla loro attuazione.

2.4.1 I progetti del Piano Operativo "Cultura e Turismo"

Con Delibera CIPE n. 10 del 28/02/2018, sul "Piano Operativo Cultura e Turismo", sono stati destinati 20 milioni di euro di risorse FSC, per il finanziamento di interventi di recupero e riqualificazione di Beni Culturali presentati sull'area target del Masterplan del Litorale Domitio-Flegreo.

Sulla base degli incontri con la segreteria tecnica regionale del Masterplan ed in esito alla partecipazione ai quattro Laboratori di Pianificazione partecipata, il Comune di Bacoli ha candidato, nel 2018, un primo intervento relativo all'Ambito del Lago Fusaro ovvero "Itinerario di collegamento circumlacuale dal Parco Vanvitelliano al Parco Quarantenario, per migliorare la fruizione dei due siti", del costo di 1.300.000,00 € a valere sui fondi relativi alla linea di azione 1.b "Progetti di intervento su grandi contesti edilizi e territoriali con destinazioni d'uso culturali" del Piano Operativo "Cultura e Turismo" per la realizzazione di interventi di restauro e valorizzazione nell'ambito del Masterplan.

Con D.G.R. 607/2019 la Regione ha inserito l'intervento del comune di Bacoli tra quelli prioritari (progetti pilota di interesse strategico sovra comunale in AAPP del Masterplan), interamente finanziandolo.



2.4.2 I progetti pubblici del Masterplan

Con delibera di Giunta Regionale Campania n. 435/2020 veniva approvato il progetto definitivo di Masterplan “Programma integrato di valorizzazione - Litorale Domitio-Flegreo” e veniva preso atto dell’individuazione dei “progetti emblematici/strategici” attribuendo ad essi priorità realizzativa, attesa la loro rilevanza per il perseguimento degli obiettivi sottesi dal Masterplan.

Il Programma Integrato di Valorizzazione si ispira alle politiche comunitarie orientate allo sviluppo integrato del territorio mediante processi partecipativi. Cogliendo il carattere di ‘complessità’ del Programma Integrato nella sua definizione originaria e la necessaria condizione strategica in una dimensione territoriale più ampia, la Regione Campania ha, in questo senso, inteso configurare un nuovo strumento di programmazione, che, nel raccordo tra le previsioni della pianificazione paesaggistica, territoriale e urbanistica e la programmazione delle risorse economiche e finanziarie, anche comunitarie, si propone quale strumento innovativo di valorizzazione delle risorse del territorio.

L’occasione iniziale rappresentata dal Masterplan del litorale Domitio-Flegreo ha reso possibile la sperimentazione del Programma Integrato di Valorizzazione (PIV), come strumento di un’integrazione non solo riferita al rapporto tra pianificazione territoriale e programmazione strategica, ma anche attuata attraverso l’ascolto del territorio, intercettando le vocazioni di sviluppo e i bisogni di cambiamento espressi dalla società e dalle comunità locali.

Nel suo percorso di elaborazione, il Masterplan-PIV ha raccolto un volume consistente di idee-progetto e proposte di intervento, anche da parte dell’imprenditoria privata e del privato-sociale, ovvero di:

- 10 progetti emblematici che possono invertire la tendenza al declino
- 93 progetti di interesse pubblico

oltre ai progetti e alle propensioni di investimento privato raccolti a seguito dell’Avviso pubblico (cfr. successivo punto 2.4.3).

In tale quadro, il comune di Bacoli ha definito i propri progetti da inserire nel Masterplan secondo alcune priorità, integrandoli con interventi già finanziati con altre fonti pubbliche e previsti nel PUC di Bacoli.

La priorità è affidata ad interventi legati ai laghi Miseno e Fusaro, alle “connessioni” tra questi e ad interventi infrastrutturali sulla rete viaria (in considerazione del fatto che il tema dell’accessibilità è il tema urbano per eccellenza in un territorio peninsulare), con particolare attenzione alle aree di proprietà comunale che includono anche fabbricati in disuso (Parco della Quarantena al Fusaro e Cinque Lenze a Miseno).



Le strategie di azione proposte ruotano intorno alle due grandi superfici di acque interne del Miseno e del Fusaro da identificarsi come due “piazze urbane”, da cui potrà e dovrà, in una processualità di interventi, partire la rigenerazione urbana dell’intero territorio.

Dalla bonifica delle acque dei laghi (a completare il Grande Progetto Laghi Flegrei) al ridisegno delle loro sponde, la proposta per Bacoli si potrà aprire alla doppia direttrice del Masterplan del litorale, interpretando la sua posizione geografica baricentrica dell’ambito flegreo.

In seguito alla presentazione delle due proposte la Regione Campania, attraverso la sua cabina di regia, ha approvato e finanziato solo gli interventi relativi al lago Fusaro, ed in particolare quelli relativi alla “Riqualificazione del parco naturalistico della Quarantena”, con connessioni pedonali con il sistema dunale ed il mare e la realizzazione di un centro di ricerca sulla relativa biodiversità.

Il Lago Fusaro, rappresenta un eccezionale microcosmo della biodiversità in cui si intrecciano le acque di mare, il sistema dunale sulla spiaggia, la lecceta storica ed il parco settecentesco, creando habitat naturali e valori culturali unici per le loro caratteristiche intrinseche e per le relazioni che si stabiliscono.

Il lago e le aree lungo le sponde sono interamente di proprietà comunale (attraverso la sua società Centro Ittico Campano in liquidazione) e comprende, oltre al sito reale della Casina nel lago ed il parco annesso (con l’edificio dell’Ostrichina, a memoria della coltivazione antichissima delle ostriche e dei mitili), l’area naturalistica e termale del Parco della Quarantena, beni archeologici (la cd. “Grotta dell’Acqua”), aree agricole, connesse da un percorso solo parzialmente già riqualificato come viabilità ciclo-pedonale.

Il parco della Quarantena (ex Pineta Reale) e l’ex istituto zooprofilattico (12 ettari di parco con edifici in disuso) possono diventare un ulteriore tassello di attrazione dell’area intorno al lago. La presenza di una lecceta storica e di altre essenze arboree e arbustive di pregio, nonché di numerosi edifici consente di creare, utilizzando i beni già esistenti, un parco della biodiversità sostenuto da un centro di ricerca sui particolari biotopi dell’area e dei laghi salmastri.

L’intervento proposto coniuga le esigenze di godimento ambientale e di ricerca, con quelle di soggiorno turistico, offrendo - nei limiti imposti dalle esigenze di salvaguardia del sito e riconvertendo i manufatti presenti ad usi compatibili - una pluralità di servizi:

- turistico-ricettivi, di accoglienza e di campeggio naturalistico,
- servizi comuni, club house, punti di ristoro,
- attività culturali, naturalistiche e didattiche,
- attività sportive, ludiche e per il tempo libero,

Per questo intervento è previsto il coinvolgimento di capitali privati sia per la realizzazione che per la successiva gestione (cfr. successivo cap. 4).



2.4.3 Le proposte presentate da privati

Con la citata delibera di G.R. n. 435/2020 Campania di approvazione del “Masterplan del Litorale Domitio-Flegreo”, è stato preso atto, oltre che dei progetti candidati dai Comuni, delle proposte presentate da soggetti privati, valutandone la conformità con gli indirizzi e le finalità del medesimo Masterplan.

Per il comune di Bacoli sono state presentate dai privati, nel termine dicembre 2017, 12 proposte, alcune in variante anche al Piano Territoriale Paesistico, altre con richiesta di contributi pubblici.

Il gruppo di lavoro regionale del Masterplan ha svolto autonome riflessioni di conformità sulle proposte, riportate nell’Allegato 4 alla citata delibera regionale ed indicate con i colori verde, per quelle conformi, giallo per quelle parzialmente conformi, arancione, per quelle non ammissibili.

Nell’ambito delle attività messe in atto dall’Amministrazione comunale per valutare le proposte e suggerimenti per il nuovo strumento urbanistico comunale, è stata verificata l’eventuale conformità di tali proposte con le strategie complessive di riassetto del territorio e di innalzamento della qualità della vita dei cittadini previste dal Puc.

Tenendo presente che la finalità della manifestazione di interesse promossa dalla Regione Campania per il Masterplan era orientata alla raccolta di progetti di iniziativa privata da inserire, secondo una valutazione basata su diversi parametri, nelle strategie della programmazione economica del Por Campania per aree vaste, mentre per il PO si è valutata la partecipazione di privati alla realizzazione di opere compatibili con le finalità e le previsioni del nuovo Puc, anche con eventuali modifiche ed integrazioni, si considera quanto segue:

- l’Avviso della Regione Campania, e relativo Modulo di Istanza, richiedeva ai privati la conformità con la strumentazione urbanistica e territoriale vigente. Non vi è, ma non era stata richiesta, dunque, nelle proposte presentate, la verifica dell’eventuale conformità con la strumentazione urbanistica in itinere, ovvero, nel caso di Bacoli, con il Preliminare del Puc;
- alcune proposte sono meglio definite e denotano una precisazione e chiarezza di intenti, altre appaiono generiche e meno definite. Tuttavia, si è cercato di comprendere il senso e l’utilità di tali proposte nell’ambito del nuovo Puc, senza esclusioni a priori;
- tutte le proposte sono state presentate dai soggetti proprietari, tranne una che è stata presentata da un locatario.

Per ognuna delle proposte presentate dai privati si è, quindi, valutata la conformità con il Puc, tenendo conto delle “considerazioni” precedenti, ai fini dell’eventuale inserimento nel medesimo Puc.



2.5 Regione Campania – Interventi legge 887/84

Nell'ambito del Programma, finalizzato all'adeguamento del sistema di trasporto intermodale nelle zone interessate dal fenomeno bradisismico, definito dalla legge 887/84 ed affidato alla relativa struttura di gestione oggi commissariata, sono stati definiti alcuni interventi direttamente interessanti il territorio comunale di Bacoli, ed in particolare:

- Nuovo collegamento della via di Cuma e della via Spiaggia Romana con la Tangenziale est-ovest di Napoli, con il by-pass dell'Arco Felice Vecchio e la realizzazione di parcheggio di interscambio;
- Riqualificazione e ampliamento di via Spiaggia romana, passaggio a livello e rotonda su via Giulio Cesare;
- Arretramento della Stazione della Cumana a Torregaveta e collegamento via Papinio Stazio con via Servilio Vatia (Gavitello).

Durante la stesura del Puc, il Comune ha condotto con la struttura regionale un lavoro continuo di messa a punto degli interventi, al fine di renderli coerenti con le strategie del Piano ed integrati con gli altri interventi previsti, anche al fine di esplicitare la massima efficacia.

Nel merito, il nuovo collegamento di via Cuma con la via Domitiana tende a risolvere due problemi fondamentali: il miglioramento dell'accesso al territorio comunale da nord (ovvero direttamente dall'uscita della Tangenziale est-ovest di Napoli) e rendere indipendente l'antica via romana del c.d. Arco Felice, cioè dell'antica porta della città di Cuma, che potrà essere definitivamente sottratta all'indegno traffico veicolare e salvaguardata nei suoi valori archeologici rappresentati dal basolato romano, dai muri reticolati romani lungo i margini e dalla stessa struttura dell'arco antico.

Il progetto di riqualificazione e ampliamento di via Spiaggia romana consente la realizzazione del secondo braccio di ingresso a Bacoli da nord (cfr. successivo cap. 3), con il superamento del passaggio a livello e la realizzazione di una rotonda di smistamento su via Giulio Cesare.

Il progetto di arretramento della stazione delle linee metropolitane "Cumana" e "Circumflegrea" a Bacoli, risponde a più necessità, oggetto di richieste da parte del Comune e di diverse proposte. La soluzione individuata dal Puc e dal Comune e condivisa con la Regione prevede, senza ricorrere a roboanti e costose soluzioni, le seguenti opere:

- Realizzazione di una nuova stazione in posizione più arretrata;
- Demolizione della stazione attuale e del tratto terminale dei binari;
- Realizzazione di una grande piazza pedonale sul mare e di un parcheggio dedicato alla stazione di interscambio con il trasporto su gomma;



- Revisione della viabilità per eliminare l'attuale strozzatura di via Gavitello, con un collegamento diretto tra via Papinio Stazio e via Servilio Vatia.

L'arretramento della stazione di Torregaveta consente, inoltre, la previsione del prolungamento della linea metropolitana "Cumana" fino al centro di Bacoli (piazza Maiuri).

Tutti gli interventi sono già oggetto di avanzata progettazione e sono stati inseriti nelle schede dei progetti finanziabili del Piano della mobilità di emergenza dei comuni di Bacoli e Monte di Procida.



3. Le azioni del Piano Operativo 2021-2025

Il Piano processo richiede anche, contestualmente alla disciplina generale sul territorio, la messa a punto di interventi possibili, finanziabili, attuabili.

Ma richiede, anche, una continua verifica del processo e dei suoi effetti anche indiretti ed il costante riferimento ad un Quadro organico di programma. Ogni intervento costituisce, così, un tassello di un unico mosaico composto, controllato e gestito dall'Amministrazione pubblica.

E' in questo quadro di coerenza che può trovare luogo e forza l'iniziativa privata, in quanto compartecipe di una strategia collettiva e, di conseguenza, anche di un suo ruolo significativo. Il ritorno economico dell'impresa privata trova, così, maggior forza dal sostegno strutturale garantito dal quadro di coerenza pubblica.

Abbiamo perciò descritto nei capitoli precedenti quello che si è già fatto. Qui esponiamo gli ulteriori interventi, tessere importanti di quel mosaico, previsti nel Puc ma non ancora oggetto di specifici finanziamenti, per i quali bisogna continuare a lavorare per la loro attuazione. Si tratta sia di interventi pubblici (ambientali, culturali ed infrastrutturali) e sia di interventi privati previsti negli Ambiti soggetti a pianificazione attuativa.

L'insieme delle opere delinea, in uno con gli interventi già avviati o in fase di avvio, il progetto del Piano Operativo-programmatico 2021-2025.





3.1 Gli interventi per l'ambiente e la cultura

Al fine di conseguire risultati significativi per la riqualificazione e valorizzazione dei due laghi urbani, Miseno e Fusaro, tra i principali obiettivi per la rinascita e lo sviluppo della città di Bacoli, oltre agli interventi già previsti e finanziati, sono state individuate ulteriori opere sinergiche o di completamento, anche con il concorso dell'iniziativa privata.

Va qui ricordato che oltre che essere entrambi i laghi e le aree contermini di elevata qualità e fragilità ambientale e, come tali, parte della rete Natura 2000 in quanto ZSC della Rete europea, sono, in gran parte di proprietà comunale attraverso la società Centro Ittico Campano, in liquidazione. Il che rende possibili e immediati gli interventi, senza preventiva ed estenuante procedura di acquisizione delle aree. Tuttavia, come abbiamo evidenziato nelle Relazioni del PS (elaborati GEN.02 e PS.01) permangono problemi giuridico-amministrativi e contenziosi con gli attuali concessionari/fittuari, che vanno celermente rimossi.

Va inoltre ricordato che sono già in atto interventi di riqualificazione e depurazione dei due laghi, attraverso il progetto regionale, finanziato con POR Campania 2014-2020, "Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei", oggi in via di ultimazione.

In questo ambito, l'intervento "Risanamento idraulico del bacino del Miseno. Riapertura, sistemazione e protezione delle foci del lago Fusaro" riguarda più direttamente la riqualificazione dei laghi flegrei del Miseno e del Fusaro, sia per ripristinarne il naturale interscambio col mare e quindi migliorarne la qualità delle acque, sia per favorirne l'accesso delle circumlacuali e delle direttrici verso il mare.

Il disinquinamento dei laghi, e soprattutto del Fusaro, è condizione indispensabile per ogni auspicabile valorizzazione, atteso che, frequentemente nei mesi estivi, la condizione insalubre delle acque è immediatamente percepibile dalla formazione di un tappeto di alghe putrefatte ai bordi del lago, fenomeno che si verifica con l'aumento delle temperature ed è favorito dalla presenza di sostanze inquinanti e dalla scarsa ossigenazione delle acque.

3.1.1 Il lago Fusaro

Il lago Fusaro (o lago Acherusio) si è formato nell'antichità con la chiusura del tratto di mare fra le acropoli di Torregaveta e di Cuma.

Il lago (97 ettari di superficie, 2,8 km di perimetro, con una profondità variabile da 3 a 10 m) ha un interscambio con il mare attraverso tre foci. La prima a sud, Foce Vecchia o Romana, nelle vicinanze di villa Vatia a Torregaveta, ha un canale di foce lungo 800 m con una luce di 5.5 m; la seconda al centro, detta Foce di Mezza Chiara, collega il lago e il mare con un canale lungo 500 m



con una luce di 10.6 m; la terza foce più a nord, Foce Nuova, ha un canale di sbocco lungo 700 m ed una luce di 10.6 m.

Lungo le sue sponde si dispongono due siti di rilevante interesse culturale e naturalistico: il Parco Vanvitelliano con la Casina Reale in acqua con l'edificio denominato "Ostrichina" sulla sponda orientale e l'area naturalistica, sede di una lecceta storica, dell'ex Parco Quarantenario, sulla sponda opposta.

Attualmente i due siti sono collegati tra di loro solo visivamente, prospettando, entrambi, sul grande specchio acqueo del lago. Il loro collegamento grazie ad un percorso lungo lago in parte già realizzato (dal Parco Vanvitelliano al "Casone") permetterebbe di rigenerare un'area in abbandono e di mettere in rete anche altre risorse del contesto territoriale (foce romana, sito archeologico di Villa Vatia, arenili della "spiaggia romana", ...).

Tra gli obiettivi principali è quello della realizzazione di un percorso ciclo pedonale circumlacuale che colleghi, grazie ad un percorso di estremo valore paesaggistico, il sito Borbonico Vanvitelliano al sito naturalistico ambientale dell'ex Parco Quarantenario (in passato al servizio dello zoo di Fuorigrotta).

Il Parco Borbonico con gli straordinari edifici dei Luigi e Carlo Vanvitelli rappresenta un esemplare giardino sul lago a complemento del casino di caccia nell'acqua collegato con un ponticello in legno alla sponda. La "Casina" consentiva al piano superiore il riposo del re Ferdinando di Borbone durante le battute di caccia alle folaghe, ed ha ospitato anche illustri personaggi come l'Imperatore d'Austria Francesco II, il Principe Federico Clemente conte di Metternich, lo Zar di Russia Nicola I, ma anche Mozart, Rossini ed il presidente Einaudi.

Il parco Quarantenario appartiene alla cosiddetta "Tenuta ex Pineta Reale" estesa lungo il litorale che separa il lago dal mare nei luoghi che costituirono la "Silva Gallinara" romana. La Tenuta ex Pineta Reale, insieme al fondo Gaudiello, costituiscono le pertinenze della sponda nord-occidentale del lago Fusaro. Il parco quarantenario nasce nel 1953 come area gestita dall'Ente per la Mostra d'oltremare di Napoli per la realizzazione di un'area riservata per acclimatare la fauna esotica destinata agli zoo. L'area sanitaria, più a sud, invece era gestita dall'Istituto zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno di Portici.

La straordinaria rilevanza naturalistica ed ambientale del Parco Quarantenario di Bacoli concentra in se, in un'estensione di oltre 12 ettari di lecceta oltre a numerosi edifici da recuperare, una grande articolazione di valori naturali ed ambientali per:

- la permanenza e l'accrescimento di molte specie floro-faunistiche, legate alla circostanza di situarsi nella particolarissima condizione di stretta fascia retrodunale tra il lago Fusaro e il mare, conservando equilibri ecologici della laguna e biodiversità;
- la potenzialità termale, presente come risorsa in gran parte del territorio flegreo e nell'area



lacustre - il sito delle “Grotte dell’acqua” (resti di una villa romana sul lago) è sulla sponda opposta del Fusaro - ed oggi accertata da sondaggi effettuati all’interno del parco.

Il parco Quarantenario ha in sé la forza ed i caratteri per assumere il ruolo di stazione naturalistica ed ambientale nel contesto territoriale flegreo, ove possono costruirsi le condizioni per insediare un Centro di ricerca sulla biodiversità (insieme alle Università, all’Orto Botanico ed alla Stazione zoologica marina “Anton Dohrn”) e, nello stesso tempo, per ospitare una tipologia di turismo eco-sostenibile, responsabile, di matrice naturalistica.

Gli interventi previsti si inseriscono, tra l’altro, negli interventi in atto, nell’ambito del progetto “Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei”, di disinquinamento del lago, di pulizia e dragaggio delle tre foci e di riqualificazione del tratto di strada (via Spiaggia romana) di collegamento con Torregaveta, ove è previsto un parcheggio di interscambio.

Per il lago Fusaro il PO prevede, i seguenti interventi:

- A. Riqualificazione e valorizzazione del parco storico vanvitelliano, della Casina e degli altri edifici settecenteschi (Ostrichina, il Casone, edifici dei pescatori, edificio dei mitilicoltori).

Il parco storico realizzato a servizio della Casina di Caccia nel Lago con l’edificio dell’Ostrichina rappresenta uno dei siti borbonici più singolare: ha bisogno, però, di interventi immediati di restauro e messa in sicurezza per essere aperto regolarmente al pubblico. Registra per questo pochi visitatori ma può diventare un eccezionale punto di attrazione culturale ed ambientale.

- B. Riqualificazione e completamento della pista ciclo-pedonale lato ovest (dal Parco della Quarantena fino all’Anfiteatro di Cuma) e realizzazione di un parcheggio di interscambio.

Come descritto precedentemente la riqualificazione e messa in sicurezza di alcuni tratti del percorso ciclo-pedonale circumlacuale sono stati già finanziati o sono in corso di realizzazione. Il tratto mancante (dalla foce superiore al Casone) può necessariamente rientrare nel programma di completamento e prolungarsi fino all’Anfiteatro di Cuma, consentendo così dalla stazione “Fusaro” della ferrovia metropolitana Cumana a piedi o in bici di percorrere l’intero sentiero lungo il lago e di arrivare poi fino all’Anfiteatro cumano, oggi fuori dai principali percorsi di fruizione. In tal senso è prevista la realizzazione di un parcheggio di interscambio in modo da poter “scambiare” l’auto o la moto con la bici (prevedendo anche sistemi di bike-sharing).

- C. Riqualificazione del collegamento tra le Terme di Baia ed il Parco Vanvitelliano con percorso ciclopedonale:

L’intervento prevede la riqualificazione dell’attuale via Virgilio realizzando, ai margini, un percorso ciclo pedonale che consenta di completare il percorso già finanziato tra l’area archeologica di Baia e la Sella di Baia, con il riutilizzo della galleria dismessa della ferrovia



metropolitana Cumana e la realizzazione di un parcheggio di interscambio, consentendo, quindi, la connessione tra Fusaro e Baia.

3.1.2 Il lago Miseno

Il lago Miseno (40,25 ettari di superficie, 2,8 km di perimetro e una profondità variabile da 2,5 m a 4,0 m), comunica con il mare attraverso due foci. La Foce di Miliscola è lunga 250 ed una sezione di circa 3,5 m, mentre la Foce di Miseno è lunga 100 m con una sezione di 5,2 m.

Il lago ha caratteristiche diverse dal Fusaro: rappresenta da sempre il luogo centrale della città ed accoglie, intorno ad esso, attività antropiche e turistiche che, nel tempo, ne hanno ridotto la naturalità. Tuttavia, il processo già avviato di risanamento delle acque, la connessione da una parte con il centro storico della città e, dall'altro con le spiagge ed il turismo balneare, spingono a determinare interventi ambientali che mitighino l'attuale sovra utilizzo e nello stesso tempo a razionalizzare e qualificare la destinazione turistica del lato verso il mare.

Lungo di esso, dopo gli interventi fondamentali di disinquinamento, è stato realizzato un percorso ciclo-pedonale, di cui manca un ultimo tratto per il suo completamento per consentire un camminamento continuo circumlacuale.

Gran parte delle aree ex agricole (di proprietà comunale attraverso la società Centro Ittico Campano in liquidazione), sono però abusivamente utilizzate per usi impropri (parcheggi, chioschi, bar, ristoranti, ...) ed eccessivamente congestionate. I caratteri di naturalità e la biodiversità sono stati, pertanto, notevolmente compromessi, nonostante l'inserimento nella Rete Natura 2000 (SIC).

L'uso aggressivo dell'arenile di Miseno-Miliscola e delle aree connesse impone un cambiamento radicale, attuando ogni intervento possibile per una forte riqualificazione ambientale dell'area, tesa:

- alla forte ri-naturalizzazione e tutela della biodiversità;
- alla totale riduzione della mobilità veicolare, eliminando i parcheggi esistenti (il Puc prevede l'attestazione delle auto in parcheggi di interscambio posti all'ingresso alla città e favore di una mobilità green e lenta);
- all'uso compatibile e sostenibile delle spiagge, con la netta riduzione dello sfruttamento intensivo attuale;
- alla realizzazione di attrezzature per il tempo libero ed il godimento dell'eccezionalità di una terra fra il lago ed il mare.



In tal senso, gli interventi previsti dal Puc - ovvero la realizzazione del parco pubblico intorno al lago con il completamento della villa comunale, la riqualificazione del percorso ciclopedonale circumlacuale (già esistente ma non interamente percorribile), la riorganizzazione dell'uso delle aree tra il lago ed il mare con l'eliminazione dei parcheggi esistenti e la realizzazione di un ampio viale pedonale connesso alla rinaturalizzazione delle aree oggi abusivamente utilizzate - consentirà di ricollocare anche questo lago e le terre intorno, già tutte di proprietà comunale (attraverso la sua società Centro Ittico Campano in liquidazione), nel più ampio sistema ambientale del territorio di Bacoli.

In questo ambito, si propone il riuso del complesso cd. delle "Cinque Lenze" - un'area a ridosso del lago su cui insistono sei capannoni, realizzati per le finalità della marina militare ma da tempo in disuso, per un totale di circa 1.200 mq - come centro ricettivo e ricreativo anche in funzione del progetto integrato della portualità turistica nella baia di Miseno.

La razionalizzazione del porto turistico del Miseno dovrà includere la rigenerazione urbana dei manufatti esistenti sulla sponda dell'arenile posto ad ovest del bacino del Miseno, il recupero dei fabbricati posti tra lago ed il bacino fino ad inglobare la base militare della guardia di Finanza, in una progettazione organica ed articolata.

La proposta di riqualificazione per il lago Miseno si connette inoltre alla riqualificazione del percorso che connette, nel centro storico, i beni archeologici (Piscina Mirabilis, Centum Cellae ed Odeion) ed è finalizzata alla creazione delle condizioni strutturali per la pedonalizzazione di tutta l'area del Capo Miseno (sito di interesse comunitario), iniziando con la realizzazione di un percorso pedonale dedicato che colleghi i tre siti archeologici della colonia di Misenum (Teatro, Sacello degli Augustali e Cisterne della villa di Lucullo-Grotta della Dragonara) e la piazza/sagrato della chiesa di San Sossio, con il consolidamento di quel tratto di costa e la creazione di un nuovo belvedere sul bacino del porto romano della Classis Misensis.

Gli interventi previsti dal Puc e selezionati per il PO si sostanziano, pertanto, nei seguenti interventi:

D. Completamento del parco intorno al lago, con la riqualificazione della pista ciclo-pedonale.

Le aree intorno al lago, parzialmente utilizzate per fini agricoli, sono in notevole stato di degrado, inutilizzate, pur rappresentando un notevole patrimonio ambientale per la città. L'intervento intende ampliare il parco già esistente (villa comunale) estendendolo intorno al lago e riqualificando e completando la pista ciclo-pedonale già esistente. Il parco dovrà essere realizzato, in connessione con i valori ambientali dell'area ZSC e delle relative prescrizioni di Natura 2000, con attenzione alla tutela e ricostruzione della specifica biodiversità.



- E. Realizzazione di una strada interna di servizio nell'area tra il lago e l'arenile e valorizzazione della strada esistente in viale ciclo-pedonale con connessioni tra questo ed il sentiero intorno al lago.

La riorganizzazione viaria, al fine di creare una strada veicolare più interna all'attuale capace di "servire", in posizione baricentrica e corredata solo di parcheggi di servizio, è determinante sia per la riqualificazione delle attività verso il litorale (va prevista la delocalizzazione degli stabilimenti balneari all'interno liberando la spiaggia), sia di quelle verso il lago, sia verso il porto turistico. Questo consentirebbe di creare, al posto della viabilità esistente, un lungo viale ciclo-pedonale alberato sul mare di eccezionale valore paesaggistico e ambientale.

- F. Recupero del complesso denominato "Cinque Lenze" ed aree connesse per attività turistico-ricettive e per il tempo libero.

L'area di circa 2,5 Ha con 6 capannoni ed altri piccoli edifici, in stato di degrado, potrà costituire, dopo il recupero architettonico, ambientale e funzionale, un notevole polo di attrazione e di sviluppo economico. L'intervento proposto coniuga le esigenze di godimento ambientale con quelle di soggiorno turistico, offrendo - nei limiti imposti dalle esigenze di salvaguardia del sito e riconvertendo i manufatti presenti ad usi compatibili - una pluralità di servizi:

- turistico-ricettivi e di accoglienza alberghiera,
- servizi comuni, club house, punti di ristoro,
- attività culturali e naturalistiche,
- attività sportive e ludiche,
- centro termo-balneare e per il benessere.

Tutti gli interventi previsti per il compendio del lago Miseno sono inseriti in Ambiti sottoposti a progettazione urbanistica, anche con l'apporto di capitali privati, e si riconnettono con gli interventi in programma della riqualificazione delle sponde della baia di Miseno (antica sede della flotta romana), dei promontori Sarparella e San Sossio e la realizzazione di un porto turistico attrezzato e sostenibile nell'area oggi detenuta dalla Guardia di Finanza, in connessione con gli interventi in atto di pedonalizzazione dell'area di Miseno-San Sossio e di restauro dei beni archeologici dell'antica colonia di Misenum (Teatro, Sacello degli Augustali e Cisterne della villa di Lucullo-Grotta della Dragonara).



3.2 Le infrastrutture e le politiche per la mobilità

Nella Relazione del progetto di piano del PS (cfr. elaborato PS.01) sono stati ampiamente descritti gli obiettivi della mobilità sostenibile - così come definita nella strategia europea in materia di sviluppo sostenibile approvata nel 2006 dal Consiglio Europeo - al fine di dare, ai residenti ed ai fruitori del territorio, la possibilità di spostarsi in libertà, comunicare e stabilire relazioni, tutelando la qualità della vita delle persone e le specificità ambientali, oggi come in futuro.

La strategia d'intervento del Puc per perseguire una progressiva mobilità sostenibile si articola su tre linee d'azione, integrate tra loro: ridurre il fabbisogno di mobilità, favorire l'utilizzo delle modalità di trasporto più sostenibili, migliorare continuamente la tecnologia dei mezzi di trasporto perché siano sempre più efficienti e ad inquinamento zero.

Il che, per il Piano di Bacoli, significa considerare, innanzitutto, che:

1. Per la particolare situazione geografica ed amministrativa di Bacoli (composizione Matrioska, perché contiene Monte di Procida ed è contenuta da Pozzuoli), non è possibile ipotizzare un sistema della mobilità nel territorio comunale senza considerare queste strette interconnessioni ed i relativi pesi dei flussi di spostamento;
2. Il sistema della mobilità/accessibilità deve essere un sistema articolato basato sulla interrelazione tra mobilità su ferro, via mare e su strada e teso all'obiettivo del miglioramento della qualità della vita (riduzione dell'inquinamento sonoro, luminoso e atmosferico) e della massima diffusione della pedonalizzazione e dei percorsi ciclo-pedonali dedicati. Esso risponde ad un'idea di città sostenibile che la società contemporanea prefigura e che il Piano articola nelle sue previsioni/attuazioni;
3. Le considerazioni scientifiche del rischio vulcanico per l'area flegrea sono fin troppo sottovalutate. In caso di elevato bradisismo o, ancor più, di risveglio della caldera flegrea, le conseguenze sarebbero disastrose per l'intera comunità di Bacoli e Monte di Procida, in mancanza delle infrastrutture necessarie per consentire l'allontanamento della popolazione in tempi certi e controllati secondo le previsioni del Dipartimento Nazionale di Protezione Civile. Il Puc, così come il Piano Comunale di Protezione Civile, tengono conto di questa drammatica probabilità e prevedono anche interventi ed opere infrastrutturali indispensabili per garantire la sicurezza dei cittadini;
4. Le previsioni del Puc devono rispondere innanzitutto alla necessità del miglioramento della vivibilità e della mobilità dei cittadini, ma anche tenere conto dei picchi dei flussi estivi e della necessità di rapida movimentazione in caso di emergenza di protezione civile.



Si tratta, gradualmente, ma con ferma convinzione, di costruire per Bacoli un modello di sistema della mobilità che privilegi l'uomo e l'ambiente, contribuendo anche al miglioramento climatico ed alla forte riduzione degli inquinanti. E' una scelta per il presente ma volta a traguardare questo eccezionale territorio verso un futuro migliore e possibile, nell'obiettivo di liberare quanto più è possibile le aree del centro, di Baia, del Fusaro e di Miseno dal traffico veicolare, potenziando i sistemi di trasporto pubblico e quelli ciclo-pedonali (cfr. elaborato PS.06), che si basa:

- sulla stretta interconnessione tra la mobilità su ferro, su strada (con mezzi a basso impatto ambientale) e via mare, considerando anche l'ipotesi integrativa di un impianto a fune, partendo da un forte potenziamento del trasporto pubblico;
- sul miglioramento, potenziamento e integrazione a rete della viabilità esistente, curando la manutenzione e la sicurezza anche dal punto di vista idrogeologico, e sulla realizzazione di un sistema di drenaggio del traffico veicolare estivo e dei fine settimana in aree di parcheggio poste in zone periferiche con scambio con mezzi di mobilità dolce;
- sulla creazione di un sistema di fruizione diffuso ed alternativo a quello viario, basato sulla rete ciclo-pedonale;
- sul rafforzamento, ampliamento e connessione in rete, della viabilità esistente a favore dei residenti per la mobilità quotidiana e sia per una mobilità in sicurezza in caso di emergenza per l'evolversi di calamità naturali.

Da queste considerazioni si evince l'importanza e l'attenzione che questo Piano dedica per individuare soluzioni rapide e incisive per il sistema della mobilità. Tuttavia, un Piano può definire le infrastrutture, le connessioni, le fasi di realizzazione, i finanziamenti. Ma spetta all'ordinaria azione amministrativa la capacità di gestire la complessità della mobilità, a regolarne gli usi, ad indirizzare e riconsiderare, in caso di calamità, i flussi, anche attraverso sistemi di monitoraggio e controllo da remoto.

Nell'ambito di questa strategia, il PO, tenendo conto delle opere già in corso di progettazione e/o di finanziamento, prevede la realizzazione delle opere che seguono.

3.2.1 Interventi sul trasporto pubblico

In coerenza con le strategie settoriali regionali, al fine di garantire un sistema di mobilità integrato e sostenibile per il territorio, il Piano prevede un forte potenziamento del trasporto pubblico. E' una condizione indispensabile che si può soddisfare anche in tempi relativamente brevi, attraverso:

- a) interventi specifici di ammodernamento, completamento e integrazione del sistema



metropolitano su ferro costituito dalle linee regionali “Cumana” e Circumflegrea”, gestite dall'EAV spa, ovvero:

- il prolungamento della linea metropolitana EAV “Cumana” dal capolinea di Torregaveta fino al centro di Bacoli, con la realizzazione di una nuova stazione terminale all’angolo di viale Olimpico-piazza Maiuri, comprensiva di parcheggi di interscambio. Il tracciato, prevalentemente in trincea aperta, andrà definito dall’Ente di gestione e dalla Regione, anche insieme al comune di Monte di Procida nel cui territorio ricade gran parte della nuova linea;
 - l’arretramento della stazione terminale delle due linee EAV “Cumana” e “Circumflegrea” a Torregaveta, con la realizzazione di parcheggi di interscambio, con la connessione diretta della via Gavitello. La riqualificazione del nodo di Torregaveta richiede necessariamente l’arretramento della stazione (anche in relazione alla nuova diramazione prevista dal Puc per Bacoli centro), con la creazione di una grande piazza sul mare;
 - il completamento e la messa in funzione della stazione della linea a “Cumana” di Baia, con il collegamento pedonale sulla via Montegrillo e l’ingresso al complesso delle Terme di Baia da piazza De Gasperi;
 - l’ammodernamento della stazione della linea “Circumflegrea” Lido Fusaro, importante nodo di connessione con il sistema ambientale (parco/lago, spiaggia/mare) del Fusaro.
- b) riqualificazione ed adeguamento degli attracchi delle vie del mare a Baia e Marina Grande ed elaborazione di uno specifico studio di fattibilità per una sistemazione protetta del molo di Torregaveta, per una integrazione connessa a sistemi di trasporto su ferro;
- c) revisione del trasporto su gomma che va rafforzato e potenziato, anche attraverso l’istituzione di una linea interna al territorio comunale ed all’area flegrea, che colleghi i principali nuclei urbani e le stazioni del trasporto su ferro e via mare, decomprimendo l’eccessivo uso dei mezzi privati anche per gli spostamenti interni da parte dei residenti. In questo ambito va riconsiderata con EAV l’opportunità che la linea con Napoli si attesti a Fuorigrotta, con un più rapido ritorno nell’area flegrea.
- d) la realizzazione di parcheggi di interscambio tra il sistema di trasporto pubblico e quello privato.

3.2.2 Interventi per la fruizione dolce del territorio

Il Piano assegna all’obiettivo di uno sviluppo della mobilità ecologica e ciclo-pedonale, soprattutto nei luoghi di maggiore fragilità ambientale e nel centro della città, le seguenti azioni (cfr. elaborato PS.07):

- la realizzazione di una rete di percorsi pedonali e di itinerari continui nei parchi urbani e



territoriali, nelle aree di pregio ambientale, in connessione con le fermate del trasporto pubblico e dei parcheggi, come possibilità di turismo slow collegato alla fruizione dei poli storico-culturali e naturalistici;

- l'ampliamento dei percorsi e delle aree pedonali nei nuclei urbani, come rete privilegiata rispetto alla mobilità veicolare, invertendo l'ordine tradizionale di priorità, anche attraverso miglioramento dei sistemi di sicurezza, in particolare per le componenti della popolazione a maggiore rischio (diversamente abili, bambini, anziani, pedoni, ciclisti, ...);
- lo sviluppo di una rete di piste ciclabili, in connessione con la Ciclopista del Sole, tracciato T2 (tracciato dal Lago Patria a Napoli) del progetto Cy.ro.n.med (Cycle Route Network of the Mediterranean) della Comunità Europea, per la creazione di una rete ciclabile del Mediterraneo e la promozione anche del turismo in bicicletta come migliore pratica di turismo sostenibile.

La realizzazione di un sistema di fruizione ecosostenibile prevede interventi differenziati, non solo infrastrutturali specifici, ma anche attraverso operazioni di "traffic calming" e l'istituzione di ZTL e ancor più di zone 30 (o ZRTM), di isole pedonali, di percorsi protetti,

Nella Relazione del progetto del Piano Strutturale (PS.01) sono ampiamente descritte la metodologia e la tipologia per la realizzazione degli interventi dedicati ad una complessiva fruizione pedonale e ad una moderazione e controllo del traffico veicolare, al fine di determinare "isole ambientali" in cui la moderazione del traffico (attraverso schemi circolatori, rialzi della pavimentazione stradale, chicanes,) finalizzata al contenimento dei flussi di attraversamento e alla moderazione della velocità di percorrenza, determina anche la riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico ed un generale miglioramento della qualità della vita.

In accordo con quanto previsto dall'art. 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 2 "*Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica*", il Comune di Bacoli elaborerà uno specifico Piano urbano della mobilità ciclistica, (Biciplan), finalizzato:

- alla promozione della mobilità ciclistica per gli spostamenti sistematici e non sistematici;
- allo sviluppo delle ciclovie turistiche;
- a favorire l'integrazione della mobilità ciclistica con i servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano;
- ad aumentare gli spazi destinati alla sosta delle biciclette (in prossimità degli edifici pubblici e dei principali nodi di interscambio modale);
- a diffondere l'utilizzo di servizi di condivisione delle biciclette (bike-sharing);
- a favorire le tipologie di servizi di trasporto merci o persone che possono essere effettuati



con le biciclette (cargo-bike).

Infine, le azioni di fruizione sostenibile del territorio possono essere alimentate anche dal progetto di filovia già elaborato specificamente per i comuni di Bacoli e Pozzuoli e condiviso da entrambe le Amministrazioni comunali. Lo studio di fattibilità, già redatto, rivolto ad esaminare non solo gli aspetti infrastrutturali, finanziari e gestionali, ma soprattutto a verificare le possibili ricadute positive sulla mobilità nell'area flegrea in connessione con il trasporto pubblico (il tracciato proposto unisce anche i poli delle stazioni della rete metropolitana e degli approdi delle vie del mare nonché la stazione della tangenziale di Arco Felice) dovrà attentamente considerare e ponderare gli impatti sul delicato sistema paesaggistico-ambientale.

3.2.3 Interventi sulla viabilità

All'interno del modello di sistema sopra delineato, abbiamo già sottolineato l'importanza, nel breve periodo e nelle more di un forte rafforzamento del trasporto pubblico e di modalità di accesso e fruizione del territorio sostenibili, del miglioramento e della riarticolazione delle infrastrutture viarie.

Per questo obiettivo il PS ha definito le azioni di lungo periodo, mentre il PO ha individuato e definito le priorità per alcuni ulteriori interventi immediati, oltre quelli già in corso di progettazione/finanziamento. Nel merito:

1. Al fine di deviare gli attuali flussi di accesso a Bacoli ed a Monte di Procida (e di via di fuga da Bacoli e da Monte di Procida) da Lucrino-Baia verso nord, ovvero dalla Tangenziale E-O di Napoli e dalla Statale 7 "Domitiana", il PO prevede:
 - a) un percorso di viabilità principale (di 1° livello - di scorrimento veloce) dalla rotonda sulla ss. 7 "Domitiana", località "La Schiana", (uscita della Tangenziale), creando una doppia alternativa viaria:
 - una prima viabilità con la realizzazione di un nuovo tracciato con la SP Cuma-Licola, che consenta di eliminare il traffico viario passante sotto il cd. "Arco Felice Vecchio" (l'Antica Porta della città di Cuma, da riqualificare come area archeologica pedonale, restaurando anche il selciato romano), per poi proseguire con via Fusaro, via Virgilio, via Ottaviano Augusto e via Giulio Cesare, fino a via Mercato del Sabato-viale Olimpico. Sempre dalla via Cuma una derivazione consente un percorso alternativo, adeguando la via Spiaggia Romana fino al nodo Gavitello-Torregaveta per poi congiungersi con via Mercato del Sabato, verso Bacoli, e con la strada provinciale Monte di Procida, verso questo Comune. Questo intervento è già oggetto di progettazione e di finanziamento da parte della Regione Campania - Struttura della legge 887/1984 (cfr. cap. 2.5)
 - una seconda viabilità principale costituita da via vicinale Sciarrea - strada provinciale



- Scalandrone - via Bellavista con una nuova variante (oggetto già di precedenti studi) fino a via del Castello, per ricongiungersi a Baia attraverso via Lucullo;
- tra le due, onde consentire sempre la realizzazione di una rete - e quindi la possibilità di indirizzare i flussi tra le due viabilità principali - l'adeguamento della via Cupa della Torretta tra lo Scalandrone e Cuma;
 - ai fini della realizzazione della rete viaria, rispondente anche alle necessità di sicurezza come vie di fuga, andranno adeguate anche la via Cornelia dei Gracchi (tra via Fusaro e via Orazio) e la via Torre di Cappella - via Shakespeare (tra via Ottaviano Augusto e via Mercato del Sabato), nonché le connessioni tra via Giulio Cesare - via Torre di Cappella e viale Olimpico.
- b) il tratto da Baia via Montegrillo - via Miliscola nel periodo estivo andrà indirizzato a senso unico verso Napoli;
- c) l'ampliamento e la sistemazione funzionale dell'incrocio via Risorgimento-via Lungolago, che costituisce uno dei nodi di maggiore traffico per il centro di Bacoli, soprattutto in periodo estivo (cfr. Ambito I - Centro Città);
- d) incrocio Sella di Baia: allo stato attuale gli automezzi provenienti dalla via Fusaro devono necessariamente raggiungere l'incrocio con via Virgilio per immettersi su via Bellavista, in direzione Bacoli, o per ritornare sulla stessa via Fusaro in direzione Napoli. La realizzazione di una rotatoria in corrispondenza dell'incrocio Sella di Baia consentirebbe agli autoveicoli provenienti da via Fusaro di immettersi direttamente su via Bellavista, in direzione Bacoli, senza impegnare via Virgilio e il secondo tratto di via Fusaro densamente abitati e già interessati da un traffico sostenuto.
2. un sistema un sistema articolato di parcheggi pubblici o ad uso pubblico, distinti in:
- Parcheggi pubblici di attestazione, che costituiscono la rete di drenaggio prevalentemente della mobilità proveniente dall'esterno al Comune, posti in posizioni strategiche per evitare l'ingresso dei veicoli e dei bus turistici soprattutto verso il centro e le aree ambientali di maggior pregio e fragilità. Ad essi vanno connessi sistemi di mobilità ecologica verso le zone a traffico limitato. Il Comune definirà le modalità di incentivazione e gestione, anche con contributi pubblici, di sistemi di mobilità ecologica per il trasporto dai parcheggi di attestazione alle zone a traffico limitato o esclusivamente pedonale e per la fruizione dei principali beni storico-culturali e naturalistici, nonché per la gestione attraverso sistemi ITC per la smart mobility;
 - Parcheggi pubblici di interscambio: essi consentono la connessione della mobilità su gomma con il sistema di trasporto pubblico su ferro o via mare;
 - Parcheggi pubblici di relazione e servizio, ubicati prevalentemente a servizio delle dotazioni

territoriali e delle funzioni urbane pubbliche (attrezzature, giardini e parchi, attività istituzionali e direzionali, tempo libero,).

3. l'incentivazione di sistemi di mobilità ecologica (veicoli a metano, elettrici, ...) nelle aree sensibili e nel centro della città, anche attraverso il co-finanziamento di imprese di servizio per la mobilità interna al territorio;
4. l'eliminazione dei parcheggi privati, non pertinenti delle abitazioni, nelle aree sensibili (Miseno, Miliscola, Baia);
5. la creazione di zone a traffico limitato e di zone pedonali a Miseno, l'area del Poggio, il centro urbano, Torregaveta, Baia.

Il Piano Urbano Traffico (PUT), inoltre, benché ormai datato, fornisce - oltre all'analisi delle aree di sosta e dei provvedimenti in essere per la limitazione del traffico (Ztl a pedaggio) - proposte specifiche per alcuni nodi ed intersezioni al fine di ridurre e rendere costante la velocità di marcia.





3.3 Gli Ambiti e la progettazione urbanistica

Il superamento della pianificazione generale sul territorio attraverso zone ed indici edificatori, l'attenzione alle operazioni della città su sé stessa, la ricerca di una maggiore integrazione funzionale e complessità urbana, comportano anche una particolare attenzione al progetto urbano, cioè allo strumento più adatto alla fase attuale delle trasformazioni urbane per conseguire il miglioramento della qualità della vita.

La “progettazione” urbanistica diventa il luogo, non solo tecnico, in cui elaborare e valutare iniziative complesse, che prevedono la partecipazione di soggetti diversi.

Il progetto urbano rappresenta, quindi, il metodo più idoneo per progettare e realizzare gli interventi di trasformazione fisica della città contemporanea, in cui è determinante intervenire nella specificità delle situazioni, rimuovendo gli errori edilizi (anche attraverso demolizioni e ricostruzioni e/o delocalizzazioni), superando le aggressioni ambientali, recuperando fabbricati dismessi ed incrementando gli spazi pubblici. Esso aspira a creare qualità urbana, si propone di migliorare l'efficienza delle parti di città, di facilitarne un uso integrato e socialmente equilibrato, di contribuire, dunque, alla loro bellezza.

In quanto metodo e strumento per promuovere lo sviluppo sostenibile deve prevedere un sistema articolato e integrato di operazioni trasformative, basate, innanzitutto sulla valorizzazione delle risorse locali, sulle identità e sulle specificità dei luoghi interessati. Si ispira, quindi, alla definizione classica di sostenibilità, assumendo il principio secondo il quale ogni intervento di trasformazione deve contribuire al miglioramento delle componenti ecologiche fondamentali e alla riduzione dei livelli di inquinamento esistenti.

Infine, determinante per il risultato positivo del progetto urbano e la partecipazione di tutti i soggetti interessati nonché della continua cooperazione tra Amministrazione e soggetti proponenti (concertazione). Il progetto urbano agisce, infatti, in contesti già insediati, nei quali spesso la frammentazione proprietaria è alta e sono sempre presenti numerosissimi portatori di interessi singoli o associati. Nella città che non si espande più, ma si trasforma su se stessa, la gestione della partecipazione rappresenta un elemento decisivo.

Il Piano di Bacoli affida al progetto urbano la soluzione di alcuni “nodi” determinanti, individuando allo scopo 13 Ambiti specifici, nei quali attuare per ognuno di essi uno o più piani urbanistici attuativi (Pua).

La scelta del Pua, ovvero di uno strumento di “pianificazione” urbanistica di dettaglio e non di progettazione, deriva dal fatto che, ad oggi, non esiste nella legislazione italiana un'esatta codificazione giuridica e regolamentare del progetto urbano (la proposta di legge sulla “Rigenerazione urbana” ne detta una prima definizione attuativa), per cui il rinvio alla

pianificazione attuativa prevista anche dalla normativa regionale (l'art. 26 della l. r. 16/2004) da immediata concretezza attuativa al Piano.

Il Puc inoltre non esclude la possibilità da parte di soggetti privati di presentare autonomamente ulteriori Pua, così come è rinviato al Piano Operativo del medesimo Puc la possibilità, se necessario, di individuare Ambiti aggiuntivi a quelli già individuati dal Piano Strutturale.

Nel merito il Piano prevede:

- due Ambiti per l'area del Fusaro (lago e zone contermini e spiaggia);
- cinque Ambiti per l'area di Miseno (lago e zone contermini, abitato, la spiaggia, l'area archeologica della colonia di Misenum ed il nuovo approdo);
- due Ambiti per attrezzature urbane di qualità (Centro e Castello di Baia)
- due Ambiti per le aree produttive e turistico-ricettive (Fusaro e Baia);
- due Ambiti di densificazione urbana per insediamenti di edilizia residenziale sociale (Cappella e Cuma).

Gli Ambiti prevedono la realizzazione, senza oneri per l'Amministrazione, di alcune attrezzature pubbliche previste dal Piano per il soddisfacimento degli "spazi" di cui al DM 1444/1968, attraverso la perequazione urbanistica.

Nella Relazione di progetto del PS (cfr. elaborato PS.01) e nelle Note di Attuazione del PO (cfr. elaborato PO.03) sono descritti, per ogni Ambito, gli obiettivi che si intendono perseguire, le modalità di attuazione e le quote di attrezzature pubbliche.





4. Gli strumenti di attuazione

Ogni intervento che si proponga di riqualificare e valorizzare il territorio, non può evitare di considerare e risolvere - già nelle fasi di programmazione degli investimenti - questioni fondamentali che riguardano la capacità del progetto di realizzare effettivamente gli obiettivi di sviluppo ipotizzati e, soprattutto, di garantire un'adeguata copertura finanziaria delle necessità gestionali ordinarie, individuando, al contempo, le modalità operative più opportune e più coerenti nei riguardi della produzione di tutti gli effetti e i risultati attesi.

In altri termini, la valutazione ex ante delle condizioni che possono concretamente sostenere l'efficacia di ogni intervento - dal punto di vista della generazione di benefici e vantaggi apprezzabili, in termini di qualità e fruizione delle risorse territoriali - deve confrontarsi con questioni relative:

1. al coinvolgimento del sistema locale nelle finalità, generali e specifiche, del progetto;
2. all'individuazione di funzioni e attività, effettivamente praticabili ed economicamente sostenibili, per la fase di regime degli interventi;
3. all'attivazione di meccanismi virtuosi in grado di amplificare l'impatto del progetto di riqualificazione, in direzione di una platea più ampia di destinatari e beneficiari esterni.

Le caratteristiche degli interventi previsti, le condizioni del contesto e, soprattutto, l'inquadramento dell'area nell'ambito di un territorio ricco di emergenze, percorsi e potenzialità di fruizione - che vanno dalla costa al paesaggio ed alla configurazione naturale dei luoghi, fino alle dotazioni di beni e testimonianze di storia, archeologia e cultura - danno all'azione di riqualificazione prevista una prospettiva di sviluppo sociale ed economico diversa, con un deciso cambio di direzione.

Gli interventi previsti dal PO e l'insieme delle iniziative ad esso collegate, possono costituire l'occasione determinante per riattivare e dare nuovi contenuti alla sostenibilità delle attività economiche, direttamente connesse tanto alla disponibilità di risorse di pregio inutilizzate e/o degradate, quanto alla messa in circolo di capacità, competenze ed energie locali - imprenditoriali, professionali e finanziarie - e delle sue specifiche potenzialità.

In questo quadro, ad esempio, il recupero di identità e valori del territorio può rappresentare un elemento di attrattività particolarmente qualificata per accrescere le potenzialità di un circuito turistico alternativo rispetto a quello tradizionalmente dominato dall'intrattenimento, dalla ristorazione e dal "mordi e fuggi" ed orientato, invece, alla fruizione combinata, più lenta e più ricca, di natura e storia, tanto più se si creano filiere di produzione e servizi coordinate.



In altri termini, tutti gli strumenti utilizzabili hanno maggiori possibilità di successo se sono in grado di costruire, assieme ad occasioni di sviluppo autocentrato, nuovi ruoli per tutti i soggetti direttamente e indirettamente coinvolti, creando relazioni non esclusivamente di competizione ma anche di partenariato, con una maggiore incisività ed efficacia.

Tanto premesso, questione fondamentale - data la situazione cronica della finanza locale e le spinte ad un maggior controllo, ovvero ad una restrizione, dei canali di finanziamento pubblico per la fase post realizzazione ovvero per la gestione futura dei beni - diviene la valutazione delle forme attraverso cui l'Amministrazione possa garantire un apporto di risorse finanziarie private, capaci di assicurare continuità, manutenzione e gestione agli interventi di fruizione e di valorizzazione individuati.

Ai fini di una concreta attuazione delle strategie del Puc, attraverso il suo PO, è, pertanto, opportuno analizzare e suggerire le potenzialità non solo dei finanziamenti pubblici diretti (dello Stato, della Regione o di altri Enti pubblici operanti sul territorio), ma anche degli strumenti di coinvolgimento dei finanziamenti privati.

Questo è certamente possibile, ad esempio, per due interventi a forte attrazione turistica ed imprenditoriale, ovvero per la riqualificazione del Parco della Quarantena al Fusaro e per il recupero del compendio delle Cinque Lenze a Miseno.

4.1 Gli strumenti diretti di accordo e di intesa

Le convenzioni, i protocolli di intesa, gli accordi di programma e gli accordi quadro, sono gli strumenti più immediati di concertazione, che l'Amministrazione può utilizzare nell'esercizio del suo ruolo attivo. Spesso confusi o utilizzati in modo improprio, richiedono invece alcune precisazioni.

Il Protocollo d'intesa è un documento legale che descrive un accordo bilaterale o plurilaterale fra due o più parti. Esso esprime, piuttosto che un vincolo contrattuale, una convergenza di interessi fra le parti, indicando una comune linea d'azione prestabilita. E' cioè un accordo di carattere generale di programmi di attività, dove la realizzazione delle attività è rimandata alla stipula di atti amministrativi successivi. Costituisce l'alternativa scritta al cosiddetto *gentlemen's agreement*, ma generalmente non ha il potere e gli effetti del contratto.

La Convenzione è un accordo tra due o più soggetti con il quale gli stessi regolano questioni di interesse comune e presuppone per la sua efficacia il consenso di tutte le parti. Negli ordinamenti giuridici il concetto di Convenzione tende a sovrapporsi a quello di contratto. Va però rilevato che nel nostro ordinamento sono contratti solo quegli accordi con le quali si creano, modificano o estinguono rapporti giuridici patrimoniali (cioè suscettibilità di essere valutati in denaro). Nel sistema della pubblica amministrazione la Convenzione ha acquisito una notevole

utilità soppiantando il provvedimento unilaterale o autoritativo. Esso costituisce lo strumento per assicurare il coordinamento tra più soggetti pubblici, laddove si ravvisi un interesse pubblico. L'istituto giuridico della Convenzione è previsto dall'art. 15 della legge 241/1990, che così recita: *“Le amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.”*.

Le Convenzioni Quadro costituiscono una particolare tipologia di Convenzione avente come finalità quella di instaurare fra le parti una forma stabile di collaborazione per lo svolgimento di ampi programmi di interesse comune e per regolamentare future attività da svolgere in collaborazione, attraverso successivi specifici accordi (convenzioni attuative) che in ogni caso richiameranno e rispetteranno quanto già stabilito nella Convenzione quadro. Possono essere stipulate sia con Enti pubblici che con soggetti privati, al fine di determinare sinergie, compiti e responsabilità per l'attuazione di iniziative di interesse pubblico.

L'Accordo di programma instaura fra gli enti pubblici che vi aderiscono un rapporto collaborativo di durata, che trascende la semplice manifestazione di assenso all'attuazione del progetto o del programma prospettato e determina l'insorgenza di precisi obblighi (o obbligazioni) in ordine al successivo svolgimento delle competenze di rispettiva pertinenza.

Esso è sancito dall'art. 34 del D. Lvo n. 267/2000, che prevede: *“Per la definizione e l'attuazione di opere, di intervento o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento”*.



4.2 La programmazione negoziata

La nuova strategia per lo sviluppo e l'occupazione rappresentata dalla Programmazione negoziata, comprende un complesso di strumenti al fine di coordinare l'azione dello Stato e degli Enti territoriali e dei poteri che influiscono nei processi di sviluppo, e di raccordare le molteplicità di interessi che agiscono a diversa scala territoriale. Il suo obiettivo primario è quello di creare le condizioni favorevoli per lo sviluppo economico ed occupazionale.

La fonte giuridica della programmazione negoziata è l'articolo 2, comma 203, della legge n. 662/1996, che, al fine di regolare gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati e che comportano attività decisionali complesse, nonché la gestione unitaria delle risorse finanziarie, istituisce i seguenti strumenti di Programmazione negoziata:

- a) l'Intesa Istituzionale di Programma;
- b) l'Accordo di Programma Quadro;
- c) il Patto Territoriale: ovvero l'Accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Questo Accordo è il risultato della concertazione e tocca in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici, con un'attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze delle parti interessate;
- d) il Contratto di Programma: un contratto stipulato tra amministrazione statale, grandi imprese, consorzi di piccole imprese, e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di iniziative atte a generare significative ricadute occupazionali, anche riferibili ad attività di ricerca e di servizio a gestione consortile;
- e) il Contratto d'area: è uno strumento operativo concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, ed eventuali altri soggetti interessati per realizzare azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e creare nuova occupazione in territori circoscritti. Le sue finalità prioritarie consistono quindi nella realizzazione di un ambiente economico favorevole ad attirare iniziative imprenditoriali, e nella creazione di nuova occupazione mediante lo stimolo agli investimenti.

La delibera CIPE del 21 marzo del 1997 ha dettato la disciplina di dettaglio delle Intese Istituzionali di Programma, dei Patti Territoriali, dei Contratti d'Area e dei Contratti di Programma, definendone finalità, oggetto, soggetti coinvolti, modalità attuative e di finanziamento.

Ai fini dell'attuazione del Puc, esaminiamo, in particolare, l'Intesa Istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro.

L'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) è definita, nella legge, come *“l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano*



a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati, delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interesse comune o funzionalmente collegati”.

Oggetto dell’Intesa è la collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati da realizzarsi nel territorio della singola Regione nel quadro della programmazione statale e regionale. Essa è, quindi, un atto di orientamento, di macro-programmazione, di strategia e di indirizzo politico amministrativo, che non esclude la partecipazione del Comune, ma solo nell’ambito di una programmazione più generale a livello nazionale o regionale.

Le IIP vengono finanziate con risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), determinate annualmente dalla legge finanziaria e successivamente ripartite tra tutte le Regioni e Province Autonome con le apposite delibere del CIPE. Sono risorse aggiuntive, complementari a quelle ordinarie, finalizzate al riequilibrio economico e sociale di territori che presentano divari strutturali.

In questo ambito si colloca l’Accordo di Programma Quadro, che rappresenta lo strumento attuativo dell’Intesa Istituzionale di Programma.

Come indicato dalla citata legge n. 662/1996, l’Accordo di Programma Quadro (APQ) definisce un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati previsto nell’ambito di una Intesa Istituzionale di Programma (IIP). L’Accordo è stipulato tra Amministrazioni centrali, Regioni, Comuni, Province Autonome ed altri soggetti pubblici e privati interessati.

Le principali fasi dell’istruttoria, tra loro temporalmente sovrapposte, concernono:

1. l’analisi del programma di interventi, ovvero la verifica della coerenza della proposta con quanto definito in sede di Intesa Istituzionale di Programma e la verifica dell’esame delle finalità dell’Accordo, in particolare degli obiettivi da perseguire, del contributo dei singoli interventi al raggiungimento degli stessi obiettivi e della loro coerenza con gli atti di programmazione e con precedenti finanziamenti pubblici.
2. l’individuazione dei soggetti interessati che parteciperanno alla definizione e alla stipula dell’Accordo (Ministeri, Regioni, altri Enti pubblici, privati), nell’ambito delle tematiche affrontate dall’Accordo;
3. La terza fase ha come finalità la verifica delle risorse finanziarie relativamente alla provenienza (statale, regionale, Enti locali o privati), alla fonte normativa di finanziamento ed all’ammontare, per importo ed anno di competenza.



4.3 Il partenariato pubblico-privato

Nella strategia di finanziamento degli interventi previsti dal PO si inserisce anche l'insieme degli strumenti riconducibili al partenariato pubblico-privato, sulla base, cioè, di un preciso coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di investimenti tradizionalmente affidati alla finanza pubblica, limitando ai fondi pubblici gli elementi "strutturali" degli interventi (risanamento e riqualificazione complessiva delle aree, infrastrutture di rete di base, concorso nei costi di recupero,) ed agendo sulla leva fiscale e contributiva.

Questo rende sicuramente più conveniente ed attrattivo un investimento privato al quale non si chiede un'azione meramente speculativa o intensiva, ma, al contrario, un intervento sostenibile e compatibile con gli interessi pubblici e gli elevati valori del territorio.

In tal caso, la realizzazione degli interventi programmati risulterebbe articolata tra i seguenti attori dello sviluppo:

- il soggetto "promotore" pubblico (l'Amministrazione Comunale), rappresentante degli interessi collettivi maggiormente coinvolti nell'intervento;
- i soggetti privati, coinvolgibili nella realizzazione degli investimenti, nonché nella gestione delle attività più direttamente connesse alla produzione ed alla vendita di beni e servizi e, quindi, più specificamente legate al mercato.

D'altra parte, l'utilizzazione del partenariato pubblico-privato può consentire di raggiungere un duplice risultato: da una parte l'amministrazione pubblica viene notevolmente sostenuta nella copertura degli oneri finanziari indispensabili alla realizzazione del progetto, dall'altra, affidando al settore privato la gestione delle opere, si incentiva il livello di efficienza delle stesse assicurandone la piena utilizzazione commerciale.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) si attua attraverso i relativi contratti, definiti all'art. 3, lett. eee), del D. Lvo 50/2016 ("Codice") in attuazione della relativa normativa europea, e costituiscono una forma di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato finalizzata alla realizzazione di opere e alla gestione di servizi.

In particolare, in base al dettato del Codice, attraverso un contratto di PPP le stazioni appaltanti *"conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore"*.



Oltre alla sua definizione, al partenariato pubblico privato sono dedicate anche altre norme specifiche del Codice (artt. 180 - 181 - 182), che ne definiscono gli aspetti principali, le procedure di affidamento e le caratteristiche del finanziamento.

L'art. 180, comma 8, fornisce un elenco esemplificativo di contratti di PPP, includendo in tale categoria *“la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti”*. La menzione di altre forme di corrispettivo, oltre alla possibilità di gestione diretta di servizi a tariffazione esterna, rende il partenariato uno strumento molto flessibile, che il legislatore non ha voluto ingessare eccessivamente, al fine di creare un framework potenzialmente utilizzabile in svariate situazioni, che può supportare la realizzazione di progetti molto diversi tra loro.

In linea generale nei contratti di PPP, i rischi legati all'operazione che si intende porre in essere devono essere suddivisi tra le parti sulla base delle relative competenze di gestione del rischio, fermo restando che - ai sensi dell'art. 180, comma 3, del Codice - è necessario che sia trasferito in capo all'operatore economico, oltre che il rischio di costruzione, anche il rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, il rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera.

Quando si parla di “rischio” si fa in particolare riferimento alla possibilità per l'operatore economico di non riuscire a recuperare, in condizioni operative normali, gli investimenti effettuati e i costi sostenuti (art. 3, comma 1, lettera zz, del Codice).

L'ANAC, ha approvato in data 01/02/2017 le linee guida previste dall'art. 181, comma 4, del Codice sul *“Monitoraggio da parte delle amministrazioni dell'attività di Partenariato pubblico-privato (PPP)”*, che definiscono le modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici, attraverso sistemi di monitoraggio, esercitano il controllo sull'attività dell'operatore economico (partner privato in un contratto di PPP), verificando in particolare la permanenza in capo allo stesso dei rischi trasferiti.

Ai fini della verifica del mantenimento del rischio in capo all'operatore, secondo l'ANAC è indispensabile che il contratto contenga adeguate previsioni in tema di cd. “Service level agreement” (SLA), cioè la definizione del livello di qualità del servizio che l'operatore è tenuto a garantire.

Assumono rilevanza sostanziale ai fini dell'allocazione dei rischi anche i fattori relativi al finanziamento pubblico dei costi di investimento, alle misure agevolative previste a legislazione vigente, alla presenza di garanzie pubbliche, alle clausole di fine contratto e al valore di riscatto dell'asset a fine rapporto. Con riferimento al finanziamento pubblico, accanto alle più tradizionali



forme di contribuzione pubblica devono essere considerate anche differenti forme, quali l'apporto di capitale di rischio (equity) o di capitale di credito (finanziamenti bancari).

Particolare importanza nel PPP ha il Piano Economico Finanziario (PEF) che l'operatore economico elabora e che costituisce parte sostanziale del contratto.

L'equilibrio economico e finanziario, di cui all'art. 3, comma 1, lett. fff), del Codice, che costituisce presupposto per la corretta allocazione dei rischi, è rappresentato dai valori di indicatori che devono essere esposti nel PEF. L'utilizzo di tali indicatori dipende dalla metodologia utilizzata per l'analisi di convenienza economica e sostenibilità finanziaria del progetto. Nelle citate Linee guida dell'ANAC vengono indicati i principali indicatori cui fare riferimento.

Va segnalato che il concetto di equilibrio economico e finanziario è ben diverso tra un contratto di PPP e una operazione sul libero mercato. In un PPP, infatti, l'operatore economico non si assume tutti i rischi, perché una parte rimangono in capo alla PA e, conseguentemente, il contratto non potrà consentire la massimizzazione del profitto, ma piuttosto, dovrà prevedere un *Cap*, ovvero un rendimento allineato al rischio dell'operazione e un sistema di penali volto a evitare situazioni di azzardo morale.

In riferimento alla maggiore attenzione alla bancabilità degli investimenti richiesta dal Codice, relativa alla capacità degli interventi in PPP di trovare il supporto del mondo finanziario, l'art. 165, comma 3, prevede la risoluzione di diritto laddove *“il contratto di finanziamento non sia perfezionato entro dodici mesi dalla sottoscrizione del contratto di concessione”*, e dispone che *“i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità”*.

La considerazione dell'importanza del supporto del mondo finanziario è confermata anche nella sezione dedicata specificamente al PPP.

Tra le principali forme di PPP si esaminano, in riferimento alla specificità degli interventi previsti dal PO, in particolare il contratto di concessione, la finanza di progetto ed il contratto di disponibilità.

4.3.1 Il Contratto di concessione

Tra le innovazioni più significative approntate dal Codice vi è certamente la revisione della disciplina relativa all'affidamento di concessioni (sia di lavori che di servizi, o miste), in attuazione della Direttiva 2014/23/UE, che, con l'obiettivo di *“garantire l'apertura delle concessioni alla concorrenza e un adeguato livello di certezza giuridica”*, ha introdotto un insieme di regole, finalizzate a realizzare un coordinamento delle procedure di aggiudicazione, diretto ad assicurare la massima competitività tra gli operatori del mercato.



All'affidamento di concessioni sono dedicate numerose previsioni, inserite in diverse Parti del testo normativo. Tra queste, assumono peculiare rilevanza le definizioni generali di cui all'art. 3: in particolare, le lettere uu), vv), zz), e, soprattutto, l'intera Parte III del Codice (artt. da 164 a 178).

Secondo le lettere uu) si ha "concessione di lavori" in presenza di *"un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere"*; mentre le lettere vv) enunciano la *"«concessione di servizi», come un identico schema contrattuale ove il corrispettivo viene integrato unicamente, con medesime modalità rispetto alla concessione di lavori, dal diritto di gestire i servizi oggetto del contratto."*

Dalle definizioni riportate si desume in modo univoco come venga focalizzato nell'assunzione del rischio il centro nodale del rapporto concessorio, tanto che *"la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato"*: dal punto di vista pratico, questo comporta, di necessità, che l'equilibrio economico-finanziario del rapporto debba attingere ad utilità che derivino in modo prevalente e certo dalla libera intrapresa del concessionario, in questo confermando il tradizionale criterio distintivo rispetto ai contratti di appalto (caratterizzati da un onere esclusivo a carico dell'amministrazione pubblica).

Quanto alla configurazione del rischio, sempre l'art. 3, alle lettere zz), definisce il «rischio operativo» come *"il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile"*.

L'obiettivo di far maturare un equilibrio anche nell'attribuzione del rischio - in vista della buona riuscita del rapporto concessorio - viene perseguito all'art. 165, secondo comma, prevedendo che *"Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili"* ma prescrivendo nel contempo che *"In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari"*.



Sotto il profilo della durata delle concessioni il nuovo Codice introduce criteri più rigidi, ma flessibili. Infatti, l'art. 168, primo comma, prevede *“La durata delle concessioni è limitata ed è determinata nel bando di gara dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario. La stessa è commisurata al valore della concessione, nonché alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa”* e *“La durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario”*.

In materia di modifica delle concessioni, inoltre il primo comma, lett. a, dell'art. 175, stabilisce: *“Le concessioni possono essere modificate senza una nuova procedura di aggiudicazione nei seguenti casi: a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state espressamente previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili che fissino la portata, la natura delle eventuali modifiche, nonché le condizioni alle quali possono essere impiegate. Tali clausole non possono apportare modifiche che alterino la natura generale della concessione. In ogni caso le medesime clausole non possono prevedere la proroga della durata della concessione”*.

Il Codice, in ogni caso, propone alcuni punti fermi circa la pubblicità degli atti e delle procedure concessorie. L'articolo 164, comma 2, chiarisce, infatti, che *“alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del presente codice, relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione”*.

Si riconnette direttamente a questa previsione quella contenuta, poi, nell'articolo 166, comma unico: *“le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono liberi di organizzare la procedura per la scelta del concessionario, fatto salvo il rispetto delle norme di cui alla presente Parte. Essi sono liberi di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici”*.

I due punti fermi, quindi, in sintesi consistono:

a) in una certa libertà delle forme di individuazione dell'operatore economico, tali per cui le



concessioni possono essere ancora considerate forme di regolazione del rapporto tra pubblica amministrazione e privati “escluse” dal campo di applicazione del codice, con l’eccezione dei principi espressamente richiamati e delle regole particolari poste negli articoli da 164 a 173;

- b) nelle necessità che l’operatore economico finanzi la propria attività in maniera largamente prevalente attraverso la vendita dei servizi resi con l’attività economica nel mercato, riducendosi, dunque, tendenzialmente verso lo zero un onere economico (“canone”) a carico dell’amministrazione concedente.

4.3.2 La finanza di progetto

Il sistema della finanza di progetto (project financing) è stato interessato da modifiche significative nel Codice: l’art. 183 ne disciplina le procedure.

Il comma 1, dispone che per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall’amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, *“le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all’affidamento mediante concessione ai sensi della parte III, affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l’utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti”*.

Dal tenore testuale della disposizione si comprende chiaramente come, nel nostro ordinamento, il project financing rappresenti una particolare modalità di affidamento di una concessione, alternativa a quella generale di cui al paragrafo precedente.

Il medesimo comma contiene una rilevante novità, correlata alle modifiche che il Codice ha apportato in tema di livelli di progettazione, giacché la stazione appaltante pone a base di gara il progetto di fattibilità, mentre sono demandate all’aggiudicatario la progettazione definitiva e quella esecutiva.

Il Codice semplifica, inoltre, ampiamente la precedente normativa, contemplando una procedura ad iniziativa pubblica (comma da 1 a 14) e una a totale iniziativa privata, relativa a opere non inserite negli strumenti di programmazione (comma da 15 a 19).

La procedura ad iniziativa pubblica

La disciplina della procedura ad iniziativa della pubblica amministrazione è sostanzialmente analoga al procedimento del promotore monofase. Presupposto per l’avvio della procedura è l’inserimento dell’opera negli strumenti di programmazione previsti dalla normativa vigente.



A base di gara deve essere posto il progetto di fattibilità tecnica ed economica predisposto dall'Amministrazione procedente, anche con il ricorso a soggetti esterni. Il bando di gara deve specificare, a pena di illegittimità, che l'amministrazione ha facoltà di richiedere al promotore di apportare modifiche al progetto definitivo presentato e che l'aggiudicazione interverrà solo ove tali modifiche siano accettate. Inoltre, deve anche essere esplicitamente previsto che l'amministrazione, qualora il promotore non accetti, possa chiedere l'accettazione delle modifiche ai concorrenti successivi in graduatoria, tenendo ferme le condizioni economiche e contrattuali originariamente proposte al promotore (comma 3).

Con riferimento al contenuto delle offerte (comma 9), si prevede che i concorrenti debbano presentare un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi o da una società di revisione, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Ogni partecipante deve, inoltre, dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto. Il criterio di valutazione delle offerte deve necessariamente essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'esame delle proposte deve essere esteso anche agli aspetti relativi alla qualità del progetto definitivo presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione (comma 5).

Le successive fasi della procedura sono disciplinate al comma 10 dell'art. 183.

In particolare, la pubblica amministrazione deve, in primo luogo, prendere in esame le offerte pervenute, redigere la graduatoria e nominare promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta. Successivamente, il progetto definitivo presentato dovrà essere posto in approvazione.

Tuttavia, l'amministrazione, qualora ne ravvisi la necessità, ha la facoltà di richiedere al promotore di apportare al progetto eventuali modifiche. Solo nel caso in cui il promotore accetti tali modifiche, si procederà all'aggiudicazione della concessione in suo favore. Allo stesso risultato si perverrà ove il progetto non necessiti di modifiche.

Viceversa, ove le modifiche siano ritenute necessarie e il promotore si rifiuti di apportarle, la concessione sarà aggiudicata al primo dei concorrenti successivi in graduatoria che abbia accettato le modifiche alle stesse condizioni proposte al promotore.

In quest'ultima ipotesi, è, però, previsto il diritto per il promotore al pagamento delle spese sostenute per la predisposizione del progetto, a carico del nuovo aggiudicatario.

La procedura ad iniziativa privata

La procedura ad iniziativa del soggetto privato è consentita esclusivamente per lavori pubblici o di pubblica utilità non inseriti negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione.



Non è più possibile, dunque, per i privati, avanzare proposte circa la realizzazione di opere presenti all'interno della programmazione, ma per le quali la pubblica amministrazione non abbia avviato la procedura per l'affidamento della concessione. Le proposte presentate dai privati devono contenere un progetto di fattibilità, oltre alla bozza di convenzione, al piano economico-finanziario asseverato ed alla specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Successivamente alla presentazione della proposta, l'Amministrazione è tenuta a valutare non solo l'interesse pubblico sotteso alla proposta, bensì ad operare una più stringente verifica sulla sua fattibilità complessiva. Anche in questa sede l'Amministrazione può invitare il proponente ad apportare al progetto le modifiche necessarie per la sua approvazione.

Una volta conclusa la fase valutativa, il progetto di fattibilità viene inserito negli strumenti di programmazione e posto in approvazione. In caso di esito positivo, il progetto di fattibilità sarà posto a base della gara per l'affidamento della concessione, alla quale deve ovviamente essere invitato il proponente. Tuttavia è previsto un esplicito diritto di prelazione in favore del proponente, nel caso in cui quest'ultimo non dovesse risultare aggiudicatario.

4.3.3 Il contratto di disponibilità

Il nuovo codice prevede all'art. 188, inoltre, una formula di PPP, molto diffusa all'estero, denominata "contratto di disponibilità".

Mediante il contratto di disponibilità vengono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione, la gestione tecnica e la messa a disposizione a favore dell'Amministrazione aggiudicatrice di un'opera in genere di proprietà privata, su suolo privato o su suolo pubblico, destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si evidenzia quindi che tale tipologia di contratto differisce dagli altri strumenti di PPP (concessione e locazione finanziaria) per il fatto che la titolarità dell'opera realizzata dall'affidatario del contratto può anche essere privata.

La messa in disponibilità è l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'Amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

L'affidatario del contratto di disponibilità è retribuito con i seguenti corrispettivi, soggetti ad adeguamento monetario secondo le previsioni del contratto:

- a) un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi



a carico dell'Amministrazione;

- b) l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'Amministrazione aggiudicatrice;
- c) un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo incorso d'opera di cui alla precedente lettera b), al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'Amministrazione aggiudicatrice.

Dunque, nella realizzazione di una infrastruttura di forte interesse pubblico, in assenza di una aspettativa di rendita finanziaria dell'investimento, l'equilibrio dei conti economici viene ad essere garantito dal contributo pubblico in conto prezzo e/o in conto gestione.

Resta a carico dell'affidatario il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'Amministrazione aggiudicatrice, nonché, anche la redazione della progettazione e delle eventuali varianti in corso d'opera ai fini di una maggiore economicità di costruzione o gestione.

Il contratto determina le modalità di ripartizione dei rischi tra le parti, che possono comportare variazioni dei corrispettivi dovuti per gli eventi incidenti sul progetto, sulla realizzazione o sulla gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopravvenire di norme o provvedimenti cogenti di pubbliche autorità. Salvo diversa determinazione contrattuale, i rischi sulla costruzione e gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore.

L'obiettivo prioritario del contratto di disponibilità - ovvero di realizzare opere di forte interesse pubblico tramite un investimento che non rientri nelle categorie della spesa pubblica - differenzia notevolmente questo istituto dalle altre tipologie di partenariato pubblico-privato, che privilegiano gli aspetti della sostenibilità economico-finanziaria del progetto e della redditività potenziale dell'investimento, ai quali ancorare il merito di credito del concessionario.

L'utilizzo del contratto di disponibilità è particolarmente interessante per la realizzazione di attrezzature di interesse pubblico di particolare complessità e importanza finanziaria.



Riferimenti

Le Immagini sono un omaggio alla bellezza ed alla memoria di Bacoli:

pag. 4	Baia - <i>Baios</i> -
pag. 12	Castello di Baia - Villa romana - Torso
pag. 13	Cuma - Tempio di Apollo
Pag. 15	Castello di Baia - Museo archeologico
Pag. 19	Piscina Mirabilis
Pag. 28	Baia - dal Ninfeo sommerso della villa di Claudio
Pag. 29	Miseno - Tempio dedicato ad Augusto - Frontone
Pag. 42	Baia - Terme del Palatium - cd. Tempio di Mercurio
Pag. 44	Baia Sommersa - Ricostruzione virtuale (da Parco Archeologico sommerso di Baia)
Pag. 47	Baia sommersa - Mosaico (foto di Pasquale Vassallo)