

BAGNOLI RINASCE ALLA CULTURA, AL TURISMO, ALLA VIVIBILITÀ

di CLAUDIO F. FAVA

Dopo circa un secolo di scempio ecologico rappresentato da ogni forma di inquinamento, qualcuno ha visto, nel piano di ristrutturazione urbanistica di Bagnoli, una sorta di risarcimento per gli abitanti del luogo e per la zona stessa. Dopo circa un secolo, dunque, si vuol ridare dignità a un'area, tra l'altro molto estesa, che, in considerazione della bellezza paesaggistica e dell'enorme ricchezza archeologica, era naturalmente votata all'interesse turistico e culturale. Almeno nei progetti, quindi, l'antica Balneolum si avvia a ridisegnare il proprio destino riscattando un secolo di degrado dovuto alle esigenze derivanti da scelte di politica industriale effettuate in passato.

Ma il balzo in avanti che oggi ci si avvia a compiere, la ristrutturazione, non può attuarsi se prima non si compie un ancora più complesso e oneroso balzo all'indietro di cento anni per ripristinare lo status quo di quei luoghi che videro un giorno atmosfere limpide e acque trasparenti e che furono poi violentate da ciminiere, polveri di ferro, colate di cemento e brutture edilizie di ogni specie. Bisognava, pertanto, procedere innanzitutto alla bonifica dell'intera zona, che attualmente è già in stato di avanzamento come dimostra l'avvenuta demolizione di alcuni manufatti industriali. Tale bonifica era propedeutica alla realizzazione dell'intero piano per la rinascita di Bagnoli che si presenta estremamente ambizioso e articolato.

In sintesi esso prevede la costituzione di un parco fortemente versatile nel quale trovino spazio elementi culturali, turistici, sportivi e scientifici. La ricostruzione - è proprio questo il termine da



Come si presentava Bagnoli quando ospitava lo stabilimento dell'Ilva

usare - dell'antica spiaggia poi, attraverso la demolizione della cosiddetta «colmata», nonché la realizzazione di un porto turistico con una ricettività di 350 barche, dovrebbero rappresentare l'elemento caratterizzante di tutta l'opera, capace da sola di accrescere il valore del nuovo insediamento. L'attuazione del piano si svolgerà quindi attraverso la valorizzazione di vari settori e il tutto sarà inserito in un contesto organico di infrastrutture che vanno dal potenziamento della rete stradale e ferroviaria alla realizzazione di ampie aree di parcheggio, nonché al rifacimento dell'intera rete fognaria.

Relativamente al settore della cultura e della ricerca, l'area Flegrea, già di per sé ricca di insediamenti culturali e scientifici, potrebbe trovare nuovi spazi a Bagnoli dove il Consiglio Nazionale delle Ricerche ha già deciso di istituire una

struttura che accenti la maggior parte dei propri istituti. Anche l'Istituto Universitario Navale ha progettato la realizzazione, nell'area, di una nuova facoltà di Scienze motorie, mentre è già stata firmata un'intesa fra il Ministero della Giustizia e la Regione Campania per l'insediamento a Nisida del Centro studi permanente europeo sulla devianza e sul disagio minorile.

Il secondo settore, dal quale dovrà passare lo sviluppo della futura Bagnoli, è quello relativo allo sport. Lo scorso anno questo scenario fu scelto come campo di gara per la candidatura italiana allo svolgimento dell'America's Cup. Infatti Bagnoli è ritenuta a livello internazionale la sede ideale per manifestazioni sportive nell'ambito di sport acquatici e nautici; ma soprattutto vela e regate trovano una cornice suggestiva anche nell'insenatura

Bagnoli

di Nitida, e l'attiguo insediamento alberghiero può dare impulso alle giustificate ambizioni turistiche della zona.

Altra area in progetto è quella relativa alla musica. Negli ultimi anni Bagnoli si è inserita di prepotenza nel circuito musicale nazionale dando vita al Neapolis rock festival che ha richiamato un inusitato numero di giovani, e solo la carenza di strutture e un corollario urbanistico degradato e inefficiente ha limitato l'ampiezza degli eventi impedendo loro la giusta risonanza in un contesto se non internazionale almeno nazionale. Musica non solo come consumo, però, ma anche e forse soprattutto come produzione. Il piano prevede infatti la realizzazione di sale di incisione, produzione di materiale discografico e di strumenti musicali, relativamente ai quali è il caso di ricordare la prestigiosa tradizione napoletana che ancora oggi registra un apprezzabilissimo export. Lo sviluppo di tale area è previsto su una superficie di oltre 1.200.000 metri cubi e la dimensione è sintomatica dell'importanza che si vuole attribuire all'iniziativa.

Lo scenario della futura Bagnoli si presenta quindi stravolto rispetto ad oggi ma non completamente. Un po' di antico resterà per esplicita scelta e darà vita a quella che è definita «archeologia industriale». Alcune strutture industriali non saranno smantellate ma adattate alle nuove esigenze quasi per sottolineare il passaggio dal vecchio al nuovo, dal disorganico al funzionale, dall'approssimazione alla pianificazione. L'altoforno, vanto della vecchia Italsider, sarà trasformato in un museo destinato alla civiltà del lavoro. Le altre strutture saranno adibite a polo congressuale per ospitare grandi manifestazioni con una recettività di 4 mila posti. La realizzazione dell'intero progetto comporta un notevolissimo sforzo finanziario; se da molte di queste strutture sarà possibile trarre, in tempi accettabili, un soddisfacente ritorno economico, le altre - le opere di urbanizzazione primaria nel complesso -, sono generalmente passive o a bassa redditività per la loro preponderante funzione sociale.

Il piano di fattibilità, redatto all'occorrenza per Bagnoli, ha dimostrato che

l'intero progetto è economicamente conveniente; di fronte a una spesa stimata sui 2.200 miliardi delle vecchie lire, si sono calcolati ricavi per 2.280 miliardi, per cui esso è suscettibile di attirare capitale privato. Quest'ultimo risulta indispensabile per affiancare lo sforzo finanziario pubblico che da solo risulterebbe troppo gravoso. La formula migliore per attrarre capitali privati non poteva non passare attraverso la tecnica del project financing o finanza di progetto, meccanismo che, seppur concepito per iniziative di stampo privato, viene oggi usato soprattutto per finanziare opere pubbliche o di interesse pubblico.

Il project financing consiste nel finanziare l'idea progettuale facendo leva esclusivamente sulle prospettive di ritorno economico che il progetto può generare. Esso si realizza attraverso la nascita della «società di progetto» generalmente costituita sotto forma di spa, i cui azionisti assumono la denominazione di promotori o sponsor dell'iniziativa. La società è, pertanto, un autonomo soggetto giuridico che diventa «motore» dell'ideazione, sviluppo e gestione dell'intera opera. La costituzione della project company è preceduta da un attento e minuzioso studio di fattibilità dell'iniziativa, nella cui redazione possono essere coinvolti più consulenti, soprattutto banche.

Generalmente il ruolo della banca non si limita alla pura e semplice consulenza

finanziaria e tecnici dell'opera, tenga conto anche dei rischi connessi e facendo in modo che siano ridotti al minimo e possano essere, in tutti i modi, fronteggiati.

Ogni imprevidito, ogni scostamento dai costi o dai ricavi programmati, ogni ritardo nei tempi di consegna può alterare gravemente l'equilibrio economico-finanziario sul quale si basa il progetto compromettendo seriamente le aspettative degli investitori. Oltre ai rischi, poi, il piano di fattibilità dovrà tenere conto delle valutazioni economiche. Queste ultime rappresentano l'obiettivo principale dei promotori il cui interesse è quello di aumentare la redditività del capitale da loro investito: una redditività del capitale molto elevata, infatti, oltre ad esprimere un buon risultato aziendale si ripercuote positivamente anche sul valore dell'azienda che, rispetto ad altre simili, può vantare una migliore attitudine a conseguire profitti.

Quest'ultimo aspetto in un project financing non va sottovalutato. Se, per esempio, la società di progetto dovesse trovarsi nella necessità di aumentare il capitale sociale, un buon livello del Roe - e cioè la redditività del capitale proprio -, non potrebbe che facilitare il collocamento delle nuove azioni. C'è da aggiungere che nella valutazione della economicità di un project financing riveste un ruolo determinante il confronto fra la ricchezza da esso determinata e i costi sostenuti per la sua realizzazione. Solo se i

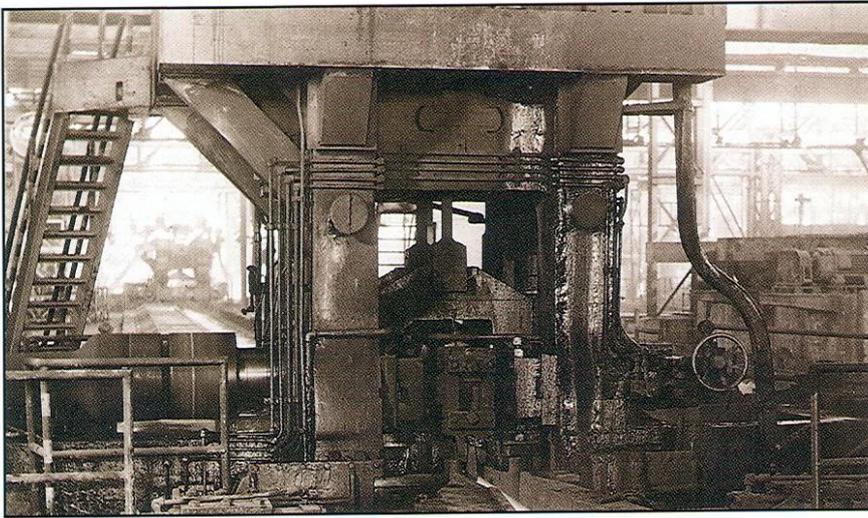
flussi di risorse generati saranno superiori agli investimenti effettuati, sarà il caso di concretizzare il progetto. Il problema, però, è come confrontare una serie di valori in entrata e in uscita, per giunta sfasati fra loro e che dovranno essere ricondotti tutti ad un medesimo momento. Una volta costruiti tutti i flussi di cassa netti, quindi, per valutare il progetto in termini di convenienza bisognerà omogeneizzare i valori prospettici con l'investimento iniziale, per quantificare realisticamente l'incremento di ricchezza conseguente al-

l'iniziativa. L'omogeneizzazione si ottiene attualizzando i valori futuri e, se il risultato sarà positivo, sarà soddisfatta la prima condizione necessaria. Ma il valore attuale non deve essere valutato solo in senso assoluto. Esso dovrà essere percentualizzato e ancorato all'ampiezza dell'investimento iniziale. Solo così sarà possibile un raffronto preciso con iniziative alternative scelte proprio in base al maggior valore attuale percentualizzato.

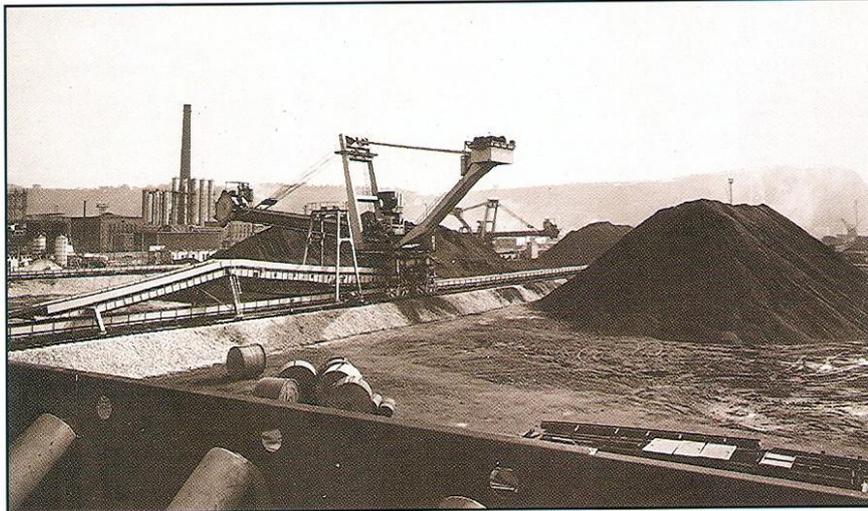
L'attuazione del piano Bagnoli rimar-

«La futura Bagnoli sarà diversa, ma un po' di antico resterà per dar vita ad archeologia industriale: alcune strutture saranno adattate alle nuove esigenze, l'altoforno, vanto della vecchia Italsider, diventerà un museo della civiltà del lavoro, altre saranno adibite a polo congressuale per grandi manifestazioni con 4 mila posti»

finanziaria ma si spinge ad organizzare il finanziamento stesso (banche arrangers) attraverso la ricerca di partners finanziari. Spesso la banca stessa partecipa con propri capitali all'iniziativa apportando capitale; in alcuni casi può fungere anche da sponsor, insieme agli originali promotori, per l'apporto di capitale di rischio. Il successo del project financing dipenderà, pertanto, dalla «vis acrrattiva» del piano di fattibilità che, oltre a considerare tutti gli aspetti economici, fi-



Bagnoli. Due vecchie immagini del Centro siderurgico Italsider: un impianto di laminazione e, sotto, un deposito di minerali



ca lo schema del project financing come è venuto a delinarsi nella prassi del commercio internazionale e che, pur non avendo ricevuto in Italia una disciplina giuridica autonoma, è riconosciuto nella normativa sui lavori pubblici contenuta nella legge quadro n. 109/94, o legge Merloni. Quest'ultima è stata poi modificata dalle leggi Merloni bis n. 216/95, Merloni ter 415/98 e Merloni quater 166/2002, detta «collegato infrastrutture». Nella terza versione della Merloni prende corpo la disciplina del project delineata negli articoli 37 bis, ter, quater, quinquies, septies, opties e novies della legge quadro richiamata.

Nell'attuale quadro normativo, abbastanza complesso, sono essenzialmente due le vie attraverso cui possono realizzarsi opere pubbliche con il coinvolgimento dei privati e l'apporto del loro capitale. In primo luogo il promotore privato, una volta predisposto il progetto preliminare e i complessi documenti da allegare ad esso - schema di convenzione con la Pubblica Amministrazione, documenti di fattibilità e di inquadramento ambientale, piano economico finanziario ecc. - può proporre all'Amministrazione concedente la realizzazione e la gestione economica di un'iniziativa di pubblico interesse rientrante negli strumenti di programmazione formalmente approvati

da essa. Il progetto del promotore viene posto, poi, a base di gara pubblica per individuare il concessionario di costruzione e gestione che, nella maggior parte dei casi, è il promotore stesso.

L'altra via poggia sull'iniziativa della Pubblica Amministrazione che può operare due scelte: l'istituto della concessione e gestione e l'istituto della società mista. Nel primo la Pubblica Amministrazione si limita a predisporre il progetto preliminare messo a base della gara diretta ad individuare il concessionario di costruzione e gestione; il privato predispose il progetto definitivo ed esecutivo, e realizza e gestisce l'opera. Relativamente alla seconda scelta, la Pubblica Amministrazione può utilizzare una società mista, con capitale pubblico e privato, disciplinata dall'art. 17 comma 58 della legge n. 127 del 15 maggio 1997, e dall'art. 12 della legge 498/92, modificato dalla legge 493/93 e dal decreto legislativo n. 267/2000 ovvero Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali. Tale schema sottolinea il carattere pubblico dell'iniziativa e dell'impostazione giuridica dell'operazione senza escludere la presenza di privati.

Per l'attuazione del piano di Bagnoli, data l'ampiezza del progetto e la necessità di omogeneizzare i tanti interventi previsti dal piano urbanistico esecutivo

in attuazione della variante al Piano regolatore generale, si è scelta quest'ultima strada con la costituzione della società Bagnolifutura, costituita da capitale pubblico ma suscettibile di allargamento ad azionisti privati. La società ha il compito di definire l'assetto delle opere pubbliche e di interesse pubblico per l'urbanizzazione dell'area di Coroglio, oggetto della trasformazione.

La società dovrà acquisire le aree interessate all'intervento attraverso esproprio o cessione volontaria, trasformarle, progettare l'urbanizzazione primaria e secondaria: parco urbano, infrastrutture di trasporto, strade, fognie, sottoservizi, attrezzature di quartiere; infine vendere o dare in concessione le aree e i manufatti. La Bagnolifutura è la società di progetto che nello schema internazionale del project viene definita special purpose vehicle, concessionaria dell'opera di trasformazione urbana di Coroglio e unica entità giuridica che tratti con la Pubblica Amministrazione. Essa cura l'esecuzione del mandato, gestisce l'opera, intrattiene rapporti con fruitori e fornitori, utilizza i finanziamenti reperiti per la realizzazione del progetto e, nella fase di gestione, destina i proventi conseguiti in via preliminare alla copertura delle spese operative e al rimborso del debito.

La costituzione della società di progetto è stata resa possibile in Italia dalla relativa previsione normativa di cui all'art. 37 quinquies della legge 109/94. Tale disposizione non è applicabile solo alla concessione speciale avviata per iniziativa del soggetto privato promotore, ma si estende anche alla concessione ad iniziativa della Pubblica Amministrazione. La società di progetto così concepita dà la possibilità di tutelare in maniera più incisiva gli interessi dei finanziatori e di tutti gli altri soggetti coinvolti, come i gestori di servizi, attraverso l'acquisizione di una partecipazione al capitale sociale.

Ma in questo complesso di norme, fasi e funzioni, l'intervento tra la tutela dell'interesse pubblico, dei cittadini italiani e per essi dei napoletani, e l'interesse privato rappresentato dal mercato, dagli investitori per profitto, dai fruitori dei beni prodotti, non potrà realizzarsi senza un accordo legislativo raggiunto in sede politica. A garanzia di tutto ciò vi è la possibilità di costituire, a mio avviso intelligentemente, un'Autorità per Bagnoli che, istituita nell'ambito dalla Presidenza del Consiglio, funga da Autorità di alto controllo e garanzia del processo di realizzazione della grande opera che tutti si aspettano.