

Numero 24 - Anno 2011

**TRA IL DIRE E IL MARE:
UNA VALUTAZIONE EX POST DEL
PROGETTO INTEGRATO
“CITTÀ DI NAPOLI” 2000-2006**

A. Andreoli, M. Magrassi



**Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici**



L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

La collana *Analisi e studi* dei **Materiali UVAL** intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria e allo scopo di raccogliere commenti e suggerimenti, di lavori di ricerca condotti da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione o presentati da studiosi esterni nell'ambito di seminari e convegni organizzati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Unità, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Paolo Praticò
Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@tesoro.it
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)

Finito di stampare nel luglio 2011

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval>

**Tra il dire e il mare:
una valutazione ex post del Progetto Integrato “Città di Napoli” 2000-2006**

Sommario

Il Progetto Integrato (PI) “Città di Napoli”, sostenuto con ampia dotazione finanziaria dal POR Campania 2000-2006, perseguiva l’ambiziosa trasformazione e rilancio dell’area retroportuale della città. Approvato nel 2002, il Progetto previsto contemplava poche e importanti infrastrutture (in particolare, per trasporti e riqualificazione di *brownfield*), aiuti alle piccole imprese, formazione e servizi sociali, ed era apprezzabile per concentrazione finanziaria e territoriale, e per la partecipazione di capitale privato. Nel 2009, la conclusione del PI Napoli obbliga a confrontarsi con il Progetto realizzato, che racconta una storia assai diversa. Del piano iniziale sono cambiate le infrastrutture finanziate, si è ampliata la parte di città interessata, e si è accresciuto il numero di interventi e l’ammontare di risorse investite. Solo il 28 per cento dei quasi 100 Milioni di euro stanziati *ex ante* hanno finanziato quanto previsto dal piano finanziario iniziale, e la restante quota ha sostenuto interventi subentrati successivamente. Con questi cambiamenti ha ancora senso parlare di strategia e obiettivi del PI Napoli? È ancora possibile valutare *ex post* i risultati di un piano di investimenti che ha perso il suo *benchmark* iniziale? La risposta, affermativa a entrambe le domande, si basa su un’analisi che combina tecniche quali-quantitative per misurare la tenuta della strategia iniziale e il valore delle realizzazioni, documentando in profondità la storia di tutti gli investimenti, mancati e realizzati. Le significative modifiche al piano di investimenti sono solo in parte riconducibili a carenze del *project design* o a inerzia della Pubblica Amministrazione, ma a un insieme più ampio di condizioni endogene ed esogene al progetto, alle istituzioni coinvolte, e al contesto socioeconomico locale. Un’analisi multicriteri sui singoli investimenti rivela che quelli di chiaro successo sono pochi, ma superano quelli del tutto irrilevanti. A questi si aggiungono numerosi interventi di micro-riqualificazione urbana (le cosiddette “piazzette e marciapiedi”) che presentano risultati pragmatici, ma non decisivi. Il grosso delle risorse (più del 50 per cento) ha finanziato infrastrutture di un certo rilievo ma realizzate solo parzialmente e da completare in futuro: sono promesse...ancora da mantenere. Quanto osservato ha certamente implicazioni per la cosiddetta “dimensione territoriale” sia nell’attuale programmazione 2007-2013 che nel dibattito sul ruolo dei Fondi Strutturali nel *post-2013*.

**Easier said than done:
an ex post evaluation of the Integrated Project “City of Naples” 2000-2006**

Abstract

The Integrated Project “City of Naples”, funded with relevant EU resources from the Campania Regional Operational Program 2000-2006, aimed at regenerating a broad urban area behind the port zone. Approved in 2002, the planned Project included few significant infrastructures (mostly, in transportation and brownfield development), support to small enterprises, training and social services, with an investment package particularly valuable for its financial and territorial concentration, and for the expected private sector co-funding. In 2009, the evidence at Project conclusion reveals a quite different story. Relative to the initial plan, most infrastructure investments have changed, the project-area has widened, and the number of interventions and the total financial resources have both increased. Only 28 per cent of almost 100 million-euro actually financed the initial plan, while remaining funds went to investments identified during implementation. Given these major changes, does it still makes sense to assess the Project’s planned strategy and objectives? Is it still possible to carry out an evaluation that lost its initial benchmarks? Our answer, positive to both questions, is based on a quali-quantitative research that measures the resiliency of the *ex ante* strategy and the development value of implementation through an in-depth analysis of all investments. Significant deviations from the investment plan are only partially due to poor design or to administrative inertia, but rather to a complex set of endogenous and exogenous factors related to the Project itself, to institutional dynamics, and to the socioeconomic context. Multi-criteria analysis reveals that only few operations can be considered full successes, but that they are in larger number than wholly irrelevant ones. Also, significant resources supported small-scale investments in traditional urban refurbishing, which produced pragmatic (but certainly non breakthrough-inducing) results. However, the bulk of funding (more than 50 per cent) financed very relevant infrastructures that, however, were only partially executed and are to be completed in the future. The analysis ends highlighting some implications and recommendations for the so-called “territorial dimension” in current EU-funded regional programs for 2007-2013 as well as for the on-going debate on the role of Structural Funds in the post-2013 programming period.

Il presente documento prosegue la pubblicazione di alcuni numeri di Materiali UVAL dedicati alla valutazione degli esiti di Progetti Integrati Territoriali (PIT) del periodo di programmazione 2000-2006, oggi conclusi o vicini alla conclusione.

Le ricerche pubblicate si inseriscono nella linea "Valutazioni dell' impatto di alcuni PIT della programmazione 2000-2006 e delle sue determinanti" del Piano delle Valutazioni della politica regionale 2007-2013 previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) e sono realizzate internamente all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS).

Pur essendo la progettazione integrata una modalità operativa di cui, per la sua innovatività, si discute spesso come un'entità unica, la dimensione progettuale di ciascuno dei PIT e il volume di risorse coinvolto dalla gran parte di essi, giustifica il fatto che a ciascuno sia dedicata una valutazione a sé stante, autonoma nei metodi e nei risultati, in relazione agli obiettivi di trasformazione economica e sociale che essi si prefiggevano. Per ciascuno si è tentato di interpretare i risultati raggiunti alla luce delle specificità del territorio su cui il progetto insiste, del fattore risorse umane, dell'assetto e dei vincoli istituzionali, dell'inerzia delle precedenti esperienze di sviluppo e investimento pubblico a livello locale, e di altre specificità di ciascun caso.

Le ricerche valutative già pubblicate e in fase di pubblicazione nella collana Materiali UVAL riguardano, oltre al PIT Città di Napoli (POR Campania), il PIT Sulmona - Alto Sangro (DOCUP Abruzzo) - Materiali UVAl n. 23, il PIT Salentino-Leccese (POR Puglia) e il PIT Alto Belice Corleonese (POR Sicilia).

Il lavoro dedicato al Progetto integrato "Città di Napoli" è stato realizzato dall'UVAL a cura di Marco Magrassi, Componente dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici e Antonio Andreoli di Invitalia.

Desideriamo ringraziare i dirigenti e funzionari del Comune di Napoli per la rara disponibilità con cui ci hanno assistito nel nostro lavoro. Siamo inoltre riconoscenti a Paola Casavola, Marco Cremaschi, Anna Natali, Gabriele Pasqui, e Ignazio Vinci, e al Nucleo di Valutazione della Regione Campania, oltre che a diversi colleghi dell'Unità di Valutazione del DPS per la paziente lettura e i loro preziosi commenti e suggerimenti.

INDICE

I. Introduzione	7
I.1 Il Progetto Integrato “Città di Napoli”: il perché di una valutazione	7
II. Il Progetto previsto: ambizioni, fattibilità, e trasformazioni	10
II.1 Obiettivi e strategia: sanare la frattura tra la città e l’area portuale	10
II.2 Il Progetto previsto e i suoi elementi qualificanti	12
II.3 Dati essenziali del Piano degli investimenti	15
II.4 Il Progetto previsto cambia radicalmente	18
III. Storie dall’attuazione del Progetto: perché gli investimenti saltano, ritardano, si realizzano	22
III.1 Il Progetto alla prova dell’attuazione	22
III.2 Le difficoltà di realizzare grandi progetti: lezioni dalla cancellazione del “Sottopasso”	23
III.3 La continua rimodulazione, ovvero il Progetto come “porta girevole”	29
III.4 Effetti di regole che cambiano in corsa	35
III.5 Perché gli interventi quasi sempre ritardano e spesso ‘saltano’?	37
IV. Il Progetto realizzato: una stima dei benefici e dei risultati	47
IV.1 Domande valutative e problemi di metodo. Uno su tutti: quanto “pesa” il PI Napoli per lo sviluppo della città?	47
IV.2 Le promesse mantenute negli output del Progetto realizzato	48
IV.3 La tenuta della strategia alla prova dell’attuazione: uno sguardo d’insieme	50
IV.4 I risultati prodotti dal PI Napoli: una lettura per capitoli strategici	53
IV.5 Valutare i risultati con uno sguardo a più dimensioni	62
V. Conclusioni	69
V.1 Un Progetto integrato con identità propria o solo un serbatoio finanziario per il piano infrastrutture del Comune?	70
V.2 Considerazioni sullo strumento operativo: investimenti urbani e modalità integrata, una combinazione da rivedere?	72
V.4 Riflessioni dal PI Napoli per il presente e il futuro delle strategie UE per la dimensione territoriale	77
Bibliografia	83
Acronimi	89
Lista dei soggetti incontrati	91
Allegato 1 - Cronologia degli eventi di riprogrammazione	93
Allegato 2 - Investimenti realizzati dal PI Napoli 2000-2006	96
Allegato 3 - Analisi multicriteri per la valutazione dei benefici prodotti dal PI Napoli	99
Allegato 4 - Fonti per la ricostruzione del quadro finanziario	106
Allegato 5 - Localizzazione degli interventi del Progetto realizzato	108

I. Introduzione

I.1 Il Progetto Integrato “Città di Napoli”: il perché di una valutazione

Napoli è la città più grande e complessa del Mezzogiorno e il progetto a essa destinato con le risorse dei Fondi Strutturali 2000-2006 è stato il più ricco programma di investimenti attuato attraverso l'approccio integrato nelle città italiane, e probabilmente in Europa.

Queste caratteristiche sarebbero probabilmente sufficienti a giustificarla, ma in realtà la decisione di impegnarci in una valutazione *ex post* del Progetto Integrato “Città di Napoli”¹ è motivata da altri fattori. Il PI Napoli risulta infatti di grande interesse perché, quando concepito, non solo si poneva obiettivi chiari e incisivi ma, nel panorama complessivo dei PIT urbani e non, si collocava sulla frontiera dell'innovazione e, cosa che ha purtroppo successivamente pagato, dell'ambizione.

Come vedremo nel Capitolo II, il Progetto previsto presentava, tra gli altri, questi elementi qualificanti:

1. Una strategia di sviluppo e un quadro di obiettivi ben definito e indirizzato su una specifica e chiaramente individuabile parte della città.
2. Una marcata concentrazione finanziaria su pochi, importanti investimenti tutti guidati dalla strategia di sviluppo.
3. Tra gli interventi, era inclusa una grande infrastruttura di mobilità che, laddove realizzata, avrebbe davvero cambiato il volto di un'importante area e migliorato sensibilmente la qualità della vita.
4. Il Progetto prevedeva anche il co-finanziamento di un significativo investimento in finanza di progetto, credibile - almeno sulla carta - nelle sue premesse economico-finanziarie e quindi nelle prospettive di reale realizzabilità.

L'analisi evidenzierà altri motivi di interesse, positivi e negativi, tanto nel *Progetto previsto* quanto nel *Progetto realizzato* (invitiamo qui il lettore a familiarizzare con questa dicotomia, come vedremo, decisiva per comprendere la storia e i risultati del PI Napoli), ma per il momento ci limitiamo a questi quattro. Nella loro semplicità, questi infatti riprendono in modo molto chiaro e concreto gli obiettivi strategici e gli indirizzi operativi del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e del Programma Operativo Regionale (POR) della Regione Campania per il periodo di programmazione 2000-2006.

Nelle sue fasi iniziali, il Progetto partiva con presupposti particolarmente favorevoli anche sotto il profilo procedurale. Numerose valutazioni indicano come l'appesantimento del dialogo tra regioni e comuni, e i ritardi di approvazione nelle fasi iniziali abbiano pesantemente condizionato l'esperienza complessiva dei Progetti

¹ D'ora in avanti, per praticità e brevità ci riferiremo al Progetto Integrato “Città di Napoli” utilizzeremo spesso la definizione “PI Napoli” o semplicemente “il Progetto”.

Integrati Territoriali (PIT). Nel caso del PI Napoli, la proposta progettuale e le schede relative ai singoli interventi, passate l'analisi e la valutazione del Nucleo di Valutazione regionale, risultavano formalmente approvate dalla Regione già nel dicembre 2002. Per capire la relativa rapidità di tale passaggio, basti pensare che gli ultimi PI campani sono stati approvati nel 2004, quelli pugliesi a fine 2005.

Il PI Napoli partiva quindi con un buon vantaggio e un orizzonte temporale piuttosto ampio, circa sette anni, per l'attuazione. Nonostante le premesse, però, gli anni successivi all'approvazione hanno visto un sostanziale mutamento del suo Piano di investimento. Il Progetto realizzato corrisponde solo in parte a ciò che doveva essere e, proprio per questo, è fondamentale capire quali benefici abbia prodotto e se, anche in modo diverso, le promesse siano state mantenute. Per questi motivi, in un certo senso questa valutazione si è sviluppata non su uno, bensì su due progetti integrati per la città di Napoli: quello programmato inizialmente e quello effettivamente completato. Il lettore potrebbe dunque trarre conclusioni molto diverse, a seconda che attribuisca priorità e attenzione al primo o al secondo. La nostra lettura e interpretazione analitica prova a tenerli insieme.

Metodologia

Questo rapporto di valutazione non ha l'ambizione di esaminare e spiegare tutto ciò che può emergere dalla storia del PI Napoli. Per precisa scelta metodologica, l'approccio utilizzato nel presente lavoro pone al centro della valutazione gli investimenti del Progetto.

In tale prospettiva, la stessa valutazione della strategia adottata e dell'approccio integrato vengono considerati in un percorso induttivo che parte dalle singole opere e azioni immateriali realizzate e non dai benefici da queste generati, dagli obiettivi di realizzazione e risultato raggiunti e mancati.

Discorso simile per altri aspetti rilevanti: a differenza della maggior parte della letteratura sulla progettazione integrata, i temi della cosiddetta *governance*, della capacità amministrativa e delle dinamiche istituzionali non sono oggetto di trattazione separata, ma entrano – prepotentemente – nell'analisi attraverso lo studio degli interventi finanziati.

Sotto il profilo del metodo, a un'analisi prevalentemente qualitativa si aggiungono – laddove utile e possibile – informazioni e analisi quantitative (ad esempio, con la ricostruzione e interpretazione del quadro finanziario nel Capitolo 2, o per lo sviluppo di un'analisi multicriteri per la valutazione dei risultati nel Capitolo 3).

Riguardo le fonti, la ricerca è stata condotta attraverso missioni sul campo, esame dettagliato (e, lo segnaliamo, molto laborioso e faticoso) di documenti amministrativi e finanziari, interlocuzioni con attori locali (dentro e fuori l'Amministrazione), e attraverso fonti addizionali (ad esempio analisi della stampa cittadina in quegli anni).

Aggiungiamo però che solo la disponibilità, la trasparenza e il tempo a noi dedicato da parte dell'ufficio responsabile del Progetto nel Comune di Napoli, hanno permesso a questa ricerca valutativa di raggiungere la profondità e la ricca articolazione che fanno di questo lavoro un prodotto, secondo noi, di significativo interesse per chi è sensibile ai temi del Mezzogiorno, delle politiche pubbliche, dello sviluppo.

Guida alla lettura

Il primo capitolo descrive sinteticamente il Progetto previsto per fornire il quadro di riferimento che useremo da sfondo nel resto dell'esposizione. Il secondo capitolo affronta le “storie dall'attuazione”: in parallelo con la progressiva rimodulazione del PI Napoli vengono narrate le vicende, i conflitti e le regole che hanno interferito con la gestione di alcuni investimenti. Il terzo capitolo descrive gli *output* del Progetto realizzato e prova a misurarne il valore territoriale attraverso un'analisi multi-criteri che considera sia il valore intrinseco che il senso strategico di ogni operazione. Le conclusioni rubano al Progetto alcuni esempi di investimenti per lo sviluppo urbano che, come criticità o buone pratiche, possono fornire qualche lezione generale da applicare nel *fine-tuning* del modello della progettazione integrata in contesti territoriali densamente popolati.

II. Il Progetto previsto: ambizioni, fattibilità, e trasformazioni

II.1 Obiettivi e strategia: sanare la frattura tra la città e l'area portuale

L'Amministrazione Comunale ha elaborato il Progetto Integrato "Città di Napoli" nel corso del 2002 nel quadro delle regole e degli indirizzi strategici, operativi, finanziari e amministrativi forniti dai documenti a atti di programmazione "sovraordinati" all'attività di *project design*. I vincoli nazionali e regionali lasciavano comunque al team del Comune ampi gradi di libertà nell'individuazione delle priorità strategiche e del programma di investimenti da selezionare per raggiungere i propri obiettivi.

Nell'articolare la cosiddetta "idea forza" del Progetto, il documento generale del PI Napoli² evidenziava così le scelte strategiche e territoriali dell'Amministrazione:

"L'idea forza è stata costruita accettando la sfida di coniugare il massimo della concretezza e dell'attenzione alla fattibilità del presente, al massimo coraggio di prefigurare un futuro di ampio respiro. Essa testimonia, pertanto, in coerenza con le linee programmatiche fissate dall'Amministrazione Comunale, la capacità di identificare un grande progetto integrato, di alto valore sia simbolico che economico territoriale, maturo in senso tecnico, istituzionale e finanziario da attuare in tempi brevi. Queste duplici connessioni, città/mare e centro/periferia, rappresentano le tre variabili di rottura su cui è costruito il progetto integrato:

- *rottura con il degrado fisico per puntare alla riqualificazione urbana e territoriale migliorando l'accesso alla città e riqualificando le aree industriali dimesse e i nodi lungo l'asse di accesso;*
- *rottura con il degrado economico per puntare al rilancio qualificato e moderno dell'apparato produttivo riqualificando e rilanciando la tradizione artigianale e commerciale dell'area;*
- *rottura con l'emarginazione sociale per puntare all'innalzamento della qualità della partecipazione alla vita collettiva, riqualificando il capitale umano rispetto alle direttrici di sviluppo.*

Il progetto integrato, per le scelte strategiche ricordate, poggia la sua fattibilità su alcuni solidi punti di partenza e, a partire da questi, riannoda importanti scelte strategiche dell'Amministrazione per arrivare a definire dei progetti obiettivo ambiziosi e forti per il futuro".

Abbiamo posto enfasi su alcuni passaggi chiave del *dossier* progettuale perché affermano principi che, come vedremo, risulteranno nel bene e nel male decisivi nelle vicende del Progetto.

² Scheda Generale redatta dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania del 16 dicembre 2002 (in seguito "Scheda generale" o semplicemente "Dossier").

La strategia inizialmente prevista contemplava una significativa concentrazione territoriale e finanziaria. Sotto il profilo dell'area urbana interessata, il Progetto focalizzava la propria azione lungo la direttrice stradale che incorpora l'asse retroportuale di Via Marina e che dalle vicinanze di Piazza Municipio si sviluppa per circa 5 chilometri sino all'area di San Giovanni a Teduccio.

Gli obiettivi miravano a migliorare la vivibilità e qualità dello spazio pubblico dei diversi quartieri che si affacciano sulla direttrice di Via Marina e che sono – a eccezione dell'area monumentale di Piazza Municipio – caratterizzati da condizioni di degrado fisico, economico e sociale che in alcune delle aree interessate raggiunge livelli acuti, talvolta esacerbati dalla presenza di organizzazioni criminali.

Per raggiungere gli obiettivi, il Progetto aveva articolato un programma di pochi ma significativi interventi che, in sintesi:

- attraverso ambiziosi investimenti nei trasporti e nella mobilità integrata, intendevano recuperare all'uso della collettività importanti porzioni di spazio e verde pubblico;
- in determinati quartieri del centro storico limitrofi a via Marina, prevedeva grappoli di interventi per migliorare la sicurezza e la vivibilità delle aree, dare linfa alle produzioni artigianali locali, e sostenere la formazione di nuove figure professionali utili a settori vecchi e nuovi per il mercato del lavoro locale.

A seguire descriveremo il Progetto previsto dal punto di vista degli interventi programmati *ex ante*. L'obiettivo è quello di elaborare una sorta di valutazione strategica delle intenzioni, così da poter disporre, nei capitoli successivi, di un termine di paragone al quale comparare le realizzazioni effettive e i risultati conseguiti.

Un chiarimento riguarda l'approccio utilizzato nel trattare gli aspetti istituzionali, che naturalmente permeano ogni singola vicenda legata al Progetto. Per precisa scelta analitica si è concentrata l'attenzione sulle realizzazioni effettive e sui loro benefici, la questione della *governance* non è dunque stata trattata come argomento a sé stante ma emergerà dalle dinamiche attuative nel Capitolo III. Come informazione essenziale, ci limitiamo a riportare che la responsabilità del coordinamento delle attività di progettazione e attuazione del PI Napoli viene affidata all'Assessorato alle Risorse Strategiche del Comune di Napoli, in qualità di organo delegato dal Sindaco alla gestione dei fondi comunitari. Nel corso dell'attuazione la struttura tecnica dell'Assessorato si è consolidata venendo a costituire un ufficio dedicato incardinato nel Servizio Finanziamenti Europei e Finanza Innovativa. Ulteriori informazioni sono fornite nel Riquadro A del presente capitolo.

II.2 Il Progetto previsto e i suoi elementi qualificanti

Il “Progetto previsto” è composto dagli interventi infrastrutturali e immateriali approvati con la DGR del dicembre 2002³. Il *dossier* progettuale su cui si sono espressi positivamente prima il Nucleo di valutazione e poi la Giunta della Regione Campania è ricco di informazioni circa gli interventi proposti, la loro fattibilità e gli effetti attesi, anche se non approfondisce aspetti rivelatisi poi decisivi come il livello di progettazione tecnica disponibile per le opere pubbliche. Inoltre, in ragione delle regole definite dalla Regione, solo una parte del pacchetto di interventi dispone effettivamente di copertura finanziaria. Infatti, la realizzazione di una parte degli investimenti è vincolata al conseguimento di risorse premiali specificamente previste per interventi in aree urbane nell’ambito del POR Campania (cfr. Riquadro B del presente capitolo), oppure è semplicemente individuata come repertorio progettuale per futuri incrementi nelle risorse finanziarie.

Un esame degli investimenti programmati nel 2002 individua alcune caratteristiche positive e qualificanti:

- Significativa concentrazione finanziaria. Il Progetto era composto da appena cinque interventi infrastrutturali su cui concentrava gran parte della spesa: circa 68 Milioni di euro finanziati dal POR, per una dimensione media di 13,6 Milioni di euro. Il dato appare ancor più significativo se confrontato con i valori medi per le singole infrastrutture previste nel POR Campania 2000-2006 (1,27 Milioni di euro), o per quelle incluse nei PIT campani (1,55 Milioni di euro)⁴. Pur consapevoli che la comparazione confronta grandezze disomogenee, la riportiamo perché aiuta a comprendere come il PI Napoli partisse con un chiaro e ambizioso obiettivo di concentrazione finanziaria.
- Una grande opera pubblica. L’Amministrazione Comunale inseriva tra gli interventi una grande opera pubblica nota come “il Sottopasso di Via Acton”, ovvero la costruzione di una galleria interrata che avrebbe liberato un’ampia superficie della direttrice stradale retroportuale da pedonalizzare, senza soluzione di continuità tra Piazza Municipio e la Stazione Marittima, concretizzando l’idea strategica del recupero del rapporto tra città e mare. La realizzazione del *tunnel* presentava un costo stimato in 43 Milioni di euro (dei quali 36,5 resi disponibili dal POR), assai vicino alla soglia comunitaria di 50 Milioni di euro che definisce un “Grande Progetto”. Quest’opera rappresentava l’investimento pubblico di maggiore costo unitario (oltre che probabilmente, il più ambizioso sotto il profilo ingegneristico) tra le 2.432

³ DGR 6204/2002.

⁴ Dati Monit al 30 giugno 2009, calcolati sul Costo ammesso a finanziamento per tutti gli interventi con “Tipologia di operazione” corrispondente a “Realizzazione di opere pubbliche”. Si deve tenere conto del fatto che la quota ammessa considerata è calcolata a consuntivo rispetto alle rimodulazioni, mentre quelli relativi al Progetto Integrato Napoli sono tratti dalle previsioni iniziali.

opere programmate (per una dimensione media di 1.031.618 di euro) nei quasi 160 PIT delle sei regioni dell'Obiettivo 1⁵.

- Un vero intervento in *project financing*. La lista degli investimenti previsti proponeva, nella sezione del *budget* candidato alla premialità regionale, una seconda grande opera (64 Milioni complessivi): il porto turistico della Vigliena a San Giovanni a Teduccio (noto anche come “Porto Fiorito”) da realizzarsi attraverso un co-finanziamento privato per più del 90 per cento dei costi da reperire attraverso la finanza di progetto. Anche in questo caso, ci saremmo probabilmente trovati di fronte al più grande co-finanziamento pubblico-privato nella programmazione dei PIT.

Il PI Napoli si apprezzava anche per la chiarezza e linearità della proposta strategica, che concentrava la spesa pubblica in una porzione di città chiaramente individuabile, l'area retro-portuale infilata dall'asse stradale di Via Marina e dalle sue estensioni longitudinali⁶. La Figura II.1 permette di visualizzare come, lungo tale direttrice, si allineassero con continuità sia le infrastrutture previste di copertura finanziaria certa che quelle individuate come “serbatoio progettuale” per le ulteriori risorse attese dal Progetto.

Figura II.1 - Concentrazione degli investimenti infrastrutturali lungo Via Marina



Fonte: Elaborazioni su Scheda generale del PI Napoli

Nel suo insieme, gli interventi fisici finanziati e promossi dal PI componevano un programma complesso di riqualificazione urbanistica che ridisegnava lo spazio pubblico per migliorare le prestazioni funzionali, dai trasporti alla vivibilità, anche attraverso la continuità paesaggistica degli elementi orizzontali.

⁵ Cfr. Bianchi, Casavola, 2008, *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL n. 17. Fonte Monit al 31 dicembre 2007 – Dato relativo al costo ammesso a finanziamento, media calcolata su solo 147 PIT a fronte dei 156 considerati dal Monitoraggio Geo-referenziato curato dalla Rete NUVVIP.

⁶ Via Acton e Via Cristoforo Colombo a Ovest, Via Alessandro Volta a Est.

Le trasformazioni interessavano in primo luogo l'asse stradale retroportuale dove, oltre al grande progetto di Via Acton, era prevista la riqualificazione della sede stradale e degli spazi pubblici contigui nell'intera direttrice di Via Marina. Inoltre, il Comune intendeva realizzare un significativo *upgrade* dell'infrastruttura della linea tranviaria che dall'area monumentale di Piazza Municipio (nodo fondamentale per il futuro interscambio con la futura stazione della Linea 1 della Metropolitana e con il traffico passeggeri della Stazione Marittima) si estendeva già fino a Corso Lucci e in prospettiva avrebbe raggiunto San Giovanni a Teduccio.

La tranvia doveva essere rilocalizzata in posizione adiacente al tessuto urbano, anziché al centro della carreggiata per migliorare la sicurezza dell'utenza e per configurare un bordo pedonalizzato sul lato della città orientato verso il mare. Nell'operazione, inoltre, si otteneva l'effetto di raccordare al tessuto urbano un caposaldo monumentale del *waterfront*, la chiesa di S. Maria di Portosalvo, inglobato altrimenti dalla direttrice stradale.

L'azione di trasformazione riguardava poi alcune aree adiacenti, disposte sul lato rivolto al centro storico e, in misura minore, interessava porzioni dell'area portuale⁷. Le aree interessate da trasformazione fisica erano tutte oggetto di pedonalizzazione e rifacimento degli arredi, sebbene con intensità che scemava da Ovest a Est (dal centro alla periferia). Alcune di tali aree, inoltre, erano oggetto di specifiche azioni di qualificazione (un parco, la stazione della metropolitana) In particolare, nel Borgo degli Orefici era stato configurato una sorta di "progetto nel progetto" che comprendeva, oltre alla riqualificazione generale degli spazi pedonali, la costruzione di un parcheggio multipiano, l'implementazione di un sistema di telecontrollo, un programma dedicato di aiuti all'impresa, un intervento formativo sulla qualità nelle imprese del settore e corsi riservati a sordomuti per formarli all'arte orafa.

Alle trasformazioni fisiche sopra elencate si aggiungeva un ulteriore grappolo di interventi in continuità con l'asse di Via Marina: in una periferia che ha vissuto profonde delocalizzazioni industriali, con le risorse della premialità, era prevista la riqualificazione di due importanti aree dismesse con l'insediamento di nuove funzioni di pregio con finalità turistiche (il citato *project financing* per la nautica da diporto) e culturali (una nuova sede dell'Università degli studi di Napoli Federico II). Inoltre, tra gli interventi privi di copertura finanziaria, figuravano la continuazione della riqualificazione dell'asse costiero fino a tale nuova polarità, con ulteriori interventi di arredo e pedonalizzazione in aree residenziali critiche a esso adiacenti.

In applicazione del principio di integrazione proprio dello strumento, il PI prevedeva inoltre apposite misure per l'erogazione di aiuti alle imprese commerciali del restauro, modernizzazione degli esercizi e attività di formazione rivolte ad alcune specificità

⁷ Si consideri che l'area portuale, per la quale la competenza in materia pianificazione spetta all'Autorità Portuale di Napoli, è oggetto nel medesimo periodo di un esteso ed in parte autonomo programma di trasformazione.

economiche locali (artigianato artistico, ricettività turistica) ma anche a servizi alla persona. Risultavano finanziati, inoltre, progetti di promozione economica e assistenza tecnica. Per gli altri strumenti di aiuto alle imprese e per le azioni immateriali a valere su risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE), il Progetto approvato non indicava un'area territoriale circoscritta, ma appariva implicitamente indirizzarli nei quartieri adiacenti alle aree interessate dagli investimenti infrastrutturali.

A parere di chi scrive, dunque, in virtù degli elementi appena elencati quello approvato rappresentava concretamente una delle massime espressioni della progettualità locale nel ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006. Ovviamente, come già accennato, solo una parte di questa vasta e ambiziosa idea progettuale disponeva da subito di risorse finanziarie. Andiamo a scoprire quale esaminando in dettaglio il Piano degli investimenti.

II.3 Dati essenziali del Piano degli investimenti

La Regione aveva richiesto ai cinque Comuni interessati dall'Asse Città del POR 2000-2006 (Misure 5.1 – 5.2 e 5.3) di inserire gli interventi selezionati in tre distinte categorie – *entro tetto*, *premierità* e *fuori tetto* – che corrispondevano al grado di certezza di finanziamento. Nel selezionare i singoli interventi e nell'inserirli in una delle tre categorie, il Comune assegnava implicitamente dunque a essi un certo livello di priorità. Gli interventi *entro tetto* erano quelli che, al 2002, avevano certezza di essere finanziati. Per la categoria *premierità* il Comune intendeva accedere alla relativa riserva regionale e trovare dunque copertura finanziaria a interventi in grado di ampliare il campo di applicazione della strategia. Gli interventi *fuori tetto* costituivano una sorta di riserva (o valvola di sicurezza) progettuale con investimenti comunque rilevanti per la strategia che avrebbero potuto essere finanziati da stanziamenti aggiuntivi, oppure sostituire interventi delle due precedenti categorie che si fossero rivelati inattuabili. Infine, altre opere potevano essere incluse nel quadro finanziario per adempiere al requisito del cofinanziamento del 15 per cento previsto per la Misura 5.1.

RIQUADRO A – NOTE ESSENZIALI SULLA GOVERNANCE DEL PI NAPOLI

I Progetti Integrati sono uno dei principali strumenti previsti dal Programma Operativo Regionale 2000-2006 per realizzare la strategia di sviluppo della Campania. Infatti, il POR destina a essi circa il 40 per cento del proprio piano finanziario.

La Regione Campania approva le Linee guida per la redazione dei PIT nell'ottobre 2001 (DGR 5247/2001). Con l'emanazione di tale atto prende formalmente avvio il processo di formulazione e valutazione delle proposte progettuali da ammettere a finanziamento. Alle città capoluogo di provincia sono dedicate principalmente le tre misure dell'Asse V – "Città, Enti Locali e Qualità della Vita": a) Misura 5.1 – Programmi di recupero e sviluppo urbano; b) Misura 5.2 - Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell'ambito di programmi di recupero e sviluppo urbano; c) Misura 5.3 - Sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione tra enti locali territoriali per la prevenzione dell'esclusione sociale e il miglioramento della qualità della vita; Inoltre, nella progettazione è possibile fare riferimento a diverse Misure dell'Asse III - Risorse Umane per quanto riguarda l'integrazione di strumenti e azioni di politica sociale e formazione a valere sul FSE.

Per la sola Misura 5.1 l'assegnazione delle dotazioni finanziarie riservate ai comuni capoluogo è calcolata ex ante sulla base di un criterio di riparto che attribuisce il 30 per cento delle risorse in parti uguali e un ulteriore 30 per cento in proporzione alla popolazione residente (DGR 3020/2001). Una quota ingente delle risorse, pari al restante 40 per cento, viene riservata a un meccanismo premiale che incentiva la finanzia di progetto. Inoltre, è previsto l'obbligo in capo ai Beneficiari finali di cofinanziare il pacchetto di interventi con risorse proprie per un ammontare complessivo del 15 per cento.

Per la formulazione delle proposte progettuali è richiesta la composizione di un partenariato che sottoscriva un Protocollo d'Intesa e affianchi l'Amministrazione Comunale nel sostenere la strategia di sviluppo. I rapporti tra la Regione - nella persona del Responsabile Regionale per il PI (nominato con DPGR 142/2002) - e il partenariato sono gestiti all'interno di un apposito Tavolo di Concertazione (istituito con DPGR 57/2002) che coordinato è dal Comune quale soggetto capofila individuato dal Complemento di Programmazione. Nel corso del 2002 il Tavolo si riunisce in quattro sedute, che porteranno alla formulazione del dossier di candidatura. Il partenariato è composto inizialmente solo dal Comune e dall'Autorità Portuale di Napoli, che è coinvolta in quanto ente avente competenza esclusiva della pianificazione su una parte del territorio interessato. Pochi mesi dopo, nel maggio 2002, la coalizione si allarga all'Università degli Studi Federico II, prevista inizialmente come destinataria della gestione di una delle infrastrutture realizzate e, a partire dal 2005, subentrata al Comune quale Beneficiario finale per l'intervento.

La concertazione con il settore privato, curata dal Comune sin dall'anno 2000, si è concretizzata in una negoziazione con i rappresentanti delle categorie produttive e commerciali per arrivare alla definizione delle priorità territoriali da dare agli interventi di iniziativa privata. Un coinvolgimento più specifico è avvenuto con gli operatori del settore orafa, rappresentati dal Consorzio Antico Borgo Orefici, e ha condotto alla predisposizione dello studio di fattibilità per la riqualificazione l'area. Tale soggetto, tuttavia, non è stato incluso nel partenariato ufficiale. Il coinvolgimento delle parti sociali, inoltre, ha portato a concertare la decisione che gli interventi riguardanti le iniziative private non dedicati a specifici settori e aree, e gli interventi formativi, fossero resi disponibili a scala allargata per avere una maggiore diffusione dei benefici.

Il Capofila ha trasmesso alla Regione Campania la proposta di Progetto Integrato "Città di Napoli" il 19 luglio 2002 e, dopo ulteriori integrazioni, in data 21 ottobre 2002. A conclusione della fase di valutazione il NVVIP ha espresso il proprio parere favorevole il 17 dicembre 2002. Il PI è stato approvato in via definitiva dalla Giunta Regionale nella seduta del 18 dicembre 2002 (DGR 6204/2002).

Le tre Tabelle a seguire individuano, rispettivamente: 1) il piano finanziario complessivo secondo le categorie menzionate e per tipologia di interventi (infrastrutture, incentivi, formazione, e azioni immateriali); 2) la lista nominale degli interventi per infrastrutture; 3) il dettaglio degli investimenti immateriali previsti dal Progetto.

Tavola II.1 - Quadro finanziario sintetico del PI Napoli (euro)

Classi interventi	N	Risorse pubbliche a valere sul POR			Altre risorse pubbliche		Risorse private
		Asse V Città	Asse III Risorse Umane	TOTALE POR	Comunali	Altro	
Infrastrutture (Misura 5.1)	5	67.872.479	0	67.872.479	11.851.653	0	0
Infrastrutture (Cofinanziamento)	2	0	0	0	12.555.909	37.040.000	0
Incentivi (Misura 5.2)	2	22.278.237	0	22.278.237	0	0	22.278.237
Azioni immateriali (Misura 5.3)	2	1.036.440	0	1.036.440	0	0	120.060
Formazione (FSE)	15	0	4.559.458	4.559.458	0	0	97.300
TOT Entro Tetto	26	91.187.156	4.559.458	95.746.613	24.407.562	37.040.000	22.495.597
Infrastrutture (Premialità Misura 5.1)	4	45.262.662	0	45.262.662	2.568.438	6.380.000	59.368.012
Formazione (Premialità FSE)	5	0	2.263.080	2.263.080	0	0	0
TOT Premialità	9	45.262.662	2.263.080	47.525.742	2.568.438	6.380.000	59.368.012
Infrastrutture (Fuori tetto Misura 5.1)	11	59.725.113	0	59.725.113	10.538.910	0	0
TOT Fuori tetto	11	59.725.113	0	59.725.113	10.538.910	0	0
TOTALE PIT	46	196.174.931	6.822.538	202.997.468	37.514.910	43.420.000	81.863.609

Fonte: DGR 6204/2002

Tavola II.2 - Dotazione finanziaria per gli interventi infrastrutturali (euro)

Titolo progetto	Risorse pubbliche a valere sul POR	Risorse pubbliche richieste sul POR	Costo totale
Entro Tetto			
Sottopasso Acton	36.550.000	0	43.000.000
Via Marina (I lotto)	16.367.395	0	19.255.759
Orefici sistemazione Marinella	4.826.071	0	5.549.981
Area monumentale Municipio	2.479.013	0	2.918.391
	7.650.000	0	9.000.000
Cofinanziamento comunale			
Corso Novara	0	0	3.295.909
Linea 1 Metropolitana - Stazione Municipio	0	0	9.260.000
Premialità			
Porto turistico	0	4.679.100	64.047.112
Parcheggio S. Giovanni	0	9.654.000	11.358.000
Laboratori ex Cirio	0	26.498.000	31.174.000
Aree Verdi Municipio	0	4.431.562	7.000.000
Fuori Tetto			
Sant'Erasmus	0	4.984.400	5.863.400
Stella Polare	0	4.772.000	5.614.000
Carmine	0	5.640.600	6.636.000
Orefici parcheggio	0	2.343.275	2.756.795
Orefici telecontrollo	0	723.232	850.862
Portosalvo	0	4.992.900	5.873.900
Ex Dogana	0	850.000	1.000.000
Rampe Lamont	0	4.802.500	5.650.000
Miramare	0	2.922.725	3.438.500
Bassi	0	1.774.800	2.088.000
Via Marina (II lotto)	0	25.918.681	30.492.566

Fonte: DGR 6204/2002

Tavola II.3 - Dotazione finanziaria per aiuti alle imprese e azioni immateriali (euro)

Titolo progetto	Risorse pubbliche a valere sul POR	Risorse pubbliche richieste sul POR	Costo totale
Entro Tetto - Aiuti Misura 5.2			
Orefici impresa	9.500.000	0	19.000.000
Impresa Città	12.778.237	0	25.556.474
Entro Tetto - Servizi Misura 5.3			
Implementazione sistemi di qualità	480.240	0	600.300
Tempo dell'autonomia e vita sostenibile	556.200	0	556.200
Entro Tetto - Formazione Asse III			
Emersione	1.503.258	0	1.503.258
Franchisor per le PMI	25.200	0	31.500
Implementazione sistemi di qualità	182.000	0	227.500
Figure dello spettacolo	378.000	0	378.000
Microfranchising	378.000	0	378.000
B&B Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	252.000	0	252.000
Turismo integrato	504.000	0	504.000
Artigianato artistico	378.000	0	378.000
Fare pizza	168.000	0	168.000
E-commerce	182.000	0	227.500
Artigianato artistico per fasce deboli	252.000	0	252.000
Burn out	96.000	0	96.000
Progetto casba	105.000	0	105.000
I mestieri della sicurezza e della solidarietà	36.000	0	36.000
I mestieri della sicurezza e della solidarietà	120.000	0	120.000
Premialità - Formazione Asse III			
Andar per mare	0	840.000	840.000
Nuove figure professionali per la portualità turistica	0	840.000	840.000
Creazione di imprese di servizi e supporto ex Cirio	0	189.000	189.000
Creazione di imprese di servizi a sostegno attività da diporto	0	352.800	352.800
Burn out	0	41.280	41.280

Fonte: DGR 6204/2002

II.4 Il Progetto previsto cambia radicalmente

Nel corso del periodo di attuazione, il Progetto previsto con le sue caratteristiche e i suoi aspetti qualificanti svanisce progressivamente, e il PI Napoli diviene qualcosa di altro. I prossimi capitoli entreranno nel dettaglio delle rimodulazioni, delle modifiche e delle sostituzioni degli interventi programmati, analizzandone la storia e i motivi. Proveremo anche, laddove possibile, a valutare e misurare i risultati ottenuti da quanto effettivamente realizzato con le risorse dedicate al Progetto nel suo periodo di attuazione terminata ufficialmente nel 2009, anche se con una coda ancora in corso che durerà sino al 2012.

Riteniamo però utile fornire sin da ora alcuni dati di sintesi e le coordinate generali sulla trasformazione del PI Napoli nel periodo 2003-2009.

Un primo dato che colpisce è che, documenti alla mano, nel corso della sua evoluzione attuativa il Progetto ha operato come una sorta di “porta girevole”. L’analisi delle numerose fonti amministrative, contabili e di monitoraggio evidenzia che sono circa 70 gli interventi che sono entrati e usciti dalla lista degli investimenti. Ciò è accaduto per diversi motivi: dalla non fattibilità tecnico-ingegneristica di alcune opere originariamente previste, a ritardi o problemi amministrativi su bandi, affidamenti, realizzazione delle opere; da modifiche della strategia del progetto alla pressante esigenza di “fare spesa” (che peraltro accomuna i diversi livelli amministrativi coinvolti e ha dunque visto allineati Comune e Regione).

La migliore misura di sintesi dei cambiamenti intervenuti è il risultato ottenuto confrontando il valore degli investimenti previsti nel Documento di Progetto originario da quelli effettivamente realizzati e da noi registrati a Progetto concluso.

Figura II.2 - Interventi a valore su Risorse POR nel Progetto previsto e nel Progetto realizzato



Nota: Si considera solo la quota del costo degli investimenti a valore sul finanziamento del POR. Nell’area di sovrapposizione sono riportati solo gli interventi finanziati nel Progetto previsto, dunque gli “entro tetto” definiti dalla DGR 6204/2002, per la parte di essi contenuta nel Progetto realizzato e corrispondente alle spese effettivamente sostenute. Nella sovrapposizione, quindi, non sono inclusi gli interventi fuori tetto nel Progetto previsto che hanno successivamente ricevuto dotazioni finanziarie. Le aree di non sovrapposizione corrispondono a *budget* allocato e utilizzato per interventi differenti.

Fonte: DGR 6204/2002 (Progetto previsto); Comune di Napoli e dati Monit al 31 giugno 2009 (Progetto previsto). Cfr. Allegato 4.

In particolare, la Figura II.2 evidenzia due dati. Il primo è che il Progetto ha realizzato investimenti per una dimensione finanziaria superiore a quanto inizialmente contemplato dalla dotazione base assegnata nel 2002. Ma l’elemento di maggiore interesse è che soltanto il 28 per cento delle risorse finanziarie sono state investite in interventi inclusi nel Progetto previsto. In altri termini, l’Amministrazione Locale ha speso più di 80 Milioni di euro in interventi *altri* rispetto al piano di investimenti iniziale. Delle cinque opere pubbliche previste, solo una è stata completata come inizialmente pianificato, mentre altre tre, pur presenti tra le realizzazioni, sono state sensibilmente rimodulate e ridimensionate. Le domande che ci poniamo, a questo punto, sono le seguenti:

- in che misura la trasformazione intervenuta configura anche una modifica, o meglio, uno sfaldamento del Progetto originario?
- quanta parte della strategia integrata di sviluppo che ha originariamente ispirato il disegno del Progetto è sopravvissuta agli *shock* e agli imprevisti del percorso di realizzazione?
- pur se le domande che precedono trovassero risposte negative, in che misura gli interventi realizzati hanno comunque prodotto risultati e benefici, anche nei quartieri-bersaglio inizialmente individuati?

L'analisi che segue proverà a valutare se anche il Progetto realizzato, ancorché così differente dal programma chiaro e compatto previsto *ex ante*, ha prodotto elementi e risultati assimilabili a quelli qualificanti e innovativi promessi, e non mantenuti, dal Progetto Integrato "Città di Napoli" per come immaginato dall'Amministrazione nel 2002. Nel farlo, esamineremo più nel dettaglio alcuni motivi di questa metamorfosi, a cominciare dalla cancellazione della grande opera del Sottopasso.

Un'ultima questione cui sarebbe interessante rispondere è se le modifiche radicali al piano di investimenti iniziale siano una peculiarità del PI Napoli, e in quanto tali indici di una irrealistica o peggio miope pianificazione da parte di amministratori e tecnici locali, oppure se queste rivoluzioni non siano una pratica comune nei PIT e nei numerosi strumenti progettuali assimilabili (gli Urban, la componente infrastrutture dei Patti Territoriali o dei progetti Leader, ecc.). Limitatamente al caso dei PIT campani 2000-2006, per i quali si dispone dell'informazione fornita sul tema dal NUVVIP in una recente valutazione, la rimodulazione dei piani sembra confermarsi come un fenomeno abbastanza trasversale: tra i 51 PIT esaminati, poco più del 50 per cento degli interventi inizialmente previsti sarebbero stati confermati nell'intero ciclo di programmazione. Purtroppo, non siamo a conoscenza di altre analisi che abbiano realizzato tale confronto in una prospettiva almeno multi-regionale, mentre le poche valutazioni disponibili si concentrano sui dati di monitoraggio ricavati esclusivamente *ex post* che non tengono conto del piano di investimenti iniziale.

Ci è dunque impossibile affermare se e quanto sia diffuso nella realtà amministrativa e progettuale lo *shock* indotto dalla realtà – tecnica, amministrativa, territoriale, burocratica – che può modificare o, estremizzando, mortificare le fondamenta di un disegno strategico. Diciamo questo non per mitigare le analisi e i giudizi valutativi sul Progetto che prenderanno forma nei prossimi capitoli, ma almeno per ricordarci di affrontarle con la consapevolezza che, pur se esacerbate dalla complessità operativa caratteristica di Napoli, molti problemi sono comuni a tante realtà del Mezzogiorno e del resto del Paese, così come le risposte creative e pragmatiche che a essi riescono spesso a dare tecnici e amministratori.

RIQUADRO B – IL MECCANISMO PREMIALE PER L'INCENTIVAZIONE DEL PROJECT FINANCING

Nella programmazione 2000-2006, la Regione Campania aveva previsto una riserva premiale per l'Asse. Il meccanismo prevedeva di assegnare ben il 40 per cento (pari a circa i 100 Milioni di euro) del totale delle risorse disponibili sulla misura 5.1 del POR ai comuni capoluogo che nei propri progetti integrati avessero utilizzato in maggior misura la finanza di progetto (DGR n. 3020/2001).

La Regione Campania, approvando la proposta dell'Unità di Finanza di Progetto Regionale, ha scelto di collegare il meccanismo di assegnazione della quota premiale della Misura 5.1 alla tempistica ed ai requisiti indicati dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per il criterio finanziario A.3.2 "Finanza di Progetto" relativo all'assegnazione della riserva di premialità comunitaria del 4 per cento.

Peraltro, rafforzando i requisiti richiesti dall'Amministrazione statale a proposito del criterio A.3.2 per la premialità comunitaria, al fine di stimolare ulteriormente le città capoluogo ad accelerare la positiva conclusione delle procedure, la Regione ha condizionato l'accesso al dispositivo della Misura 5.1 alla conclusione delle operazioni per l'aggiudicazione della gara o la scelta del socio privato entro la data del 30 giugno 2003 (e non al loro avvio, come nel meccanismo generale).

La Regione ha stabilito che il criterio di ripartizione previsto della quota da assegnarsi in premialità dovesse essere commisurata alla capacità di ciascuna città di far confluire risorse private nel POR attraverso il project financing anche in relazione al tetto di risorse assegnato in via ordinaria (DGR 1376/2002). Di conseguenza, per l'applicazione del dispositivo è stato previsto il seguente criterio:

- *le città che fanno confluire almeno in un progetto a partecipazione pubblico-privata risorse private pari o superiori al 50 per cento del tetto finanziario già assegnato, ricevono in quota premiale il 66,6 per cento del suddetto tetto finanziario;*
- *se le risorse private sono superiori al 20 per cento del tetto finanziario, il contributo premiale è pari al 50 per cento del tetto finanziario;*
- *se le risorse private sono superiori al 3 per cento del tetto finanziario, il contributo premiale è pari al 25 per cento del tetto finanziario;*
- *non viene attribuita alcuna quota premiale se le risorse private sono inferiori al 3 per cento o non viene completata l'aggiudicazione di scelta del socio privato entro la data del 30 giugno 2003;*
- *le quote premiali non attribuite sono ripartite tra le città che hanno raggiunto la soglia del 50 per cento del tetto o, in assenza di progetti, sono riprogrammate nell'ambito della Misura 5.1.*

Con la DGR 3063/2003 la Regione Campania sancisce l'aggiudicazione delle risorse premiali, che vengono così suddivise:

- a) *Avellino riceve risorse pari al 66,6 per cento del tetto di risorse già assegnato (11,5 Milioni di euro) per la capacità dimostrata nel far confluire in Partecipazione Pubblico-Privata risorse private superiori al 50 per cento del tetto stesso;*
- b) *Caserta, con le medesime modalità di calcolo riceve 12,2 Milioni di euro;*
- c) *Benevento riceve pari al 25 per cento del tetto (4,4 Milioni di euro) per aver fatto confluire in Partecipazione Pubblico-Privata risorse private di più modesta entità, ma comunque superiori al 3 per cento del tetto.*

Le risorse rimanenti, pari a 67,16 Milioni di euro, sono equamente distribuite tra Avellino e Caserta, che sono risultati gli unici Comuni a superare la soglia del 50 per cento di risorse private. Quest'ultima attribuzione, che a differenza delle precedenti non si basa su una lista di interventi già candidati, vale solo in via programmatica ed è subordinata all'approvazione da parte della Giunta Regionale dei progetti fuori tetto inseriti nei rispettivi Progetti Integrati, previo parere favorevole espresso dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.

III. Storie dall'attuazione del Progetto: perché gli investimenti saltano, ritardano, si realizzano

III.1 Il Progetto alla prova dell'attuazione

Lo studio svolto ha permesso di evidenziare alcuni eventi e variabili che, alla prova della realizzazione, sono risultati decisivi nel definire la *performance* del Progetto in termini di efficienza ed efficacia. Il presente capitolo prova a descriverne alcuni non solo perché rilevanti per spiegare dinamiche operative proprie del contesto locale in cui il PI Napoli è calato, ma anche perché, a parere di chi scrive, utili a identificare elementi più generali legati all'azione pubblica per lo sviluppo locale e all'utilizzo delle risorse comunitarie e aggiuntive per finanziarla.

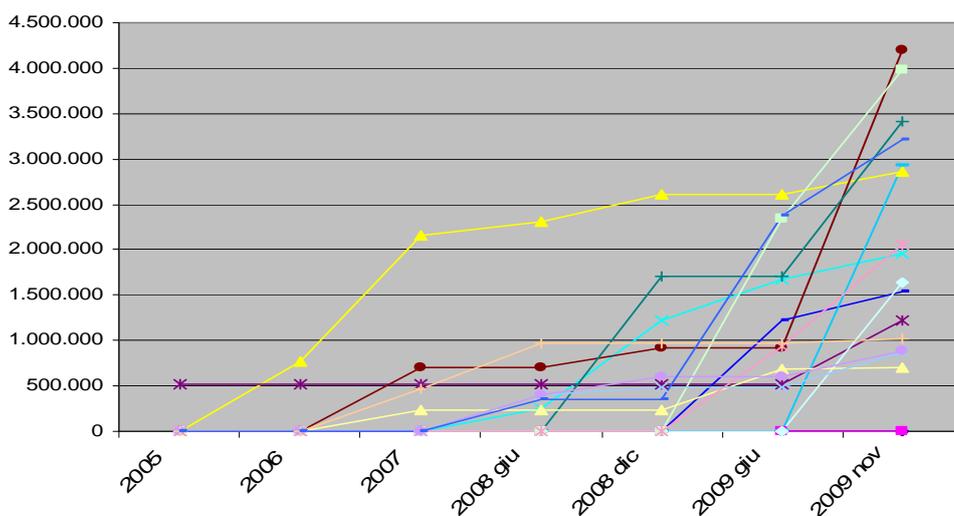
Sotto il profilo metodologico, l'unità di osservazione sono i singoli investimenti finanziati nel Progetto che, giunti o meno al loro completamento, lo compongono e lo definiscono, in ogni caso sia in positivo che in negativo. Mentre nel Capitolo IV vengono formulate alcune valutazioni sui risultati e sull'impatto degli investimenti effettivamente realizzati, l'analisi a seguire si focalizza su dinamiche in corso d'opera, traendo spunto anche da interventi appena o mai avviati.

Un elemento determinante e trasversale alle successive considerazioni è probabilmente il "fattore tempo". Prendendo in considerazione l'andamento della spesa per gli interventi infrastrutturali del PI Napoli, la Figura III.1 fornisce una rappresentazione piuttosto evidente sul reale periodo di attuazione del PI Napoli.

Il grafico prende in considerazione 17 investimenti per opere pubbliche ed esclude i progetti coerenti nelle loro diverse forme. A dispetto dei cronogrammi operativi e dei piani finanziari presentati *ex ante*, è evidente che il *reale* periodo di attuazione del Progetto sia l'arco temporale 2006-2009 (ovvero, il tutto si avvii nell'anno settimo e di teorica conclusione della programmazione comunitaria 2000-2006). Anche le date di apertura dei due bandi e la relativa assegnazione degli aiuti per le piccole imprese partono dal 2007, così come l'attuazione degli interventi a valere sul FSE (bandi d'inizio 2006) rafforzano ulteriormente questa lettura.

Il dato diventa quasi eclatante se si considera che la spesa complessiva realizzata dal Comune di Napoli tra l'aprile e il giugno 2009, data di chiusura contabile del POR, risulta essere pari a ben 65,3 Milioni di euro. Tale spesa corrisponde a trasferimenti che la Regione ha effettuato in favore dell'Amministrazione Comunale soltanto a partire dal marzo dello stesso anno e, per una quota di 4,1 Milioni di euro, addirittura dopo (il che significa che il denaro è stato anticipato dal beneficiario). I tempi tecnici impiegati dal Comune per accertare le entrate, liquidare le imprese e certificare la spesa, per un numero complessivo di 29 operazioni contabili, variano dai due mesi a una sola giornata.

Figura III.1 - Andamento della spesa per opere pubbliche nel PI Napoli (anni 2005-2009)



Nota: Il grafico fa riferimento ai soli pagamenti realizzati negli anni indicati relativamente a un sottoinsieme degli interventi realizzati che, nella fattispecie, comprende solo quelli riportati nel monitoraggio ufficiale. Non è stata considerata la progettazione coerente (c.d. “sponde”), inclusa nel sistema ma non rilevante ai fini del ragionamento proposto. Inoltre, non è stato possibile reperire i dati relativi a quattro interventi inseriti nel quadro finanziario nel dicembre 2007 e finanziati con le risorse liberate dalle economie maturate in sede di aggiudicazione, che non sono tracciati da Monit. Per una descrizione dettagliata del Piano di investimento realizzato si rimanda all’Allegato 2 mentre per la disamina delle fonti di dati si rinvia all’Allegato 4.

Fonte: Elaborazione su dati Monit per gli anni 2005 - giugno 2009 e Comune di Napoli per il dato a fine 2009. Cfr. Allegato 4

Segnaliamo che tale andamento e accelerazione della spesa si riproduce per l’intero POR Campania dove emerge un dato analogo: a fronte di pagamenti per 1,9 miliardi di euro al dicembre 2006 per gli interventi nuovi di qualsiasi natura e settore (non contando però gli interventi coerenti) il dato sale a 2,8 miliardi di euro al 31 dicembre 2007 per balzare a 4,6 miliardi al 30 giugno 2009 (Fonte Monit).

Tornando al PI Napoli, è evidente comunque che la compressione del periodo di programmazione nella coda finale ha avuto molteplici effetti sull’effettiva realizzazione, sui risultati e sulla qualità degli interventi (cfr. Capitolo IV). Nelle prossime pagine ci si concentrerà pertanto sulle cause di tali ritardi, slittamenti, stasi e modifiche agli interventi del PI Napoli, evidenziando di contro i motivi alla base delle realizzazioni più incoraggianti. Questa parte della nostra analisi non può che partire dalla cancellazione dall’investimento “bandiera” del Progetto: il Sottopasso di Via Acton.

III.2 Le difficoltà di realizzare grandi progetti: lezioni dalla cancellazione del “Sottopasso”

Nelle passate sezioni, abbiamo più volte sottolineato come la costruzione di un’arteria sotterranea prevista, almeno inizialmente, per la tratta “Via Acton – Piazza Municipio –

Via Marina” rappresentasse la maggiore promessa di *delivery* (intesa come produzione di beni pubblici) del PI Napoli.

Per peso finanziario, complessità tecnico-ingegneristica, e potenziale impatto atteso sulla mobilità, sullo spazio pubblico e sulle sue funzioni socioeconomiche, questa grande opera rappresentava una sfida ambiziosa per l’Amministrazione Comunale che la proponeva.

Al contrario, la Regione Campania, attraverso il proprio Nucleo di Valutazione incaricato dell’analisi *ex ante* della proposta progettuale, a fine 2002 esprimeva formalmente i propri dubbi sulla realizzabilità dell’opera nei tempi della programmazione del POR (ed è anche probabile che informalmente la Regione abbia provato a dissuadere i decisori comunali in modo più esplicito).

Con queste delicate premesse, la fermezza con cui il Comune ha mantenuto il Sottopasso come progetto portante da finanziare nel PI Napoli richiedeva un impegno politico, istituzionale e tecnico-amministrativo tutt’altro che banale per poter poi realizzare effettivamente l’opera.



In effetti, le prime decisioni assunte per accelerare l’attuazione appaiono tempestive. Il Comune contrae un mutuo di 3 Milioni di euro con il fondo dedicato della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per la produzione dello studio di fattibilità, della progettazione preliminare e di diversi approfondimenti tecnici.

Nel dicembre 2003 viene bandita una gara internazionale del valore di circa 220.000 euro per la fornitura di servizi, che sarà aggiudicata nel 2004 alla *consulting* di ingegneria inglese Ove Arup & Partners (in seguito “Arup”), considerata azienda leader a livello globale (progettisti tra l’altro, dell’Eurotunnel). Queste attività suggeriscono un certo livello di attenzione politico-amministrativa, nonché un importante senso di *ownership* nell’Amministrazione Comunale – se non altro per la decisione di indebitarsi che dovrebbe quantomeno implicare una seria intenzione di giungere alla fine del processo. Invece, negli anni successivi una serie di fattori compromettono le fondamenta dell’impegno politico-amministrativo e dunque del progetto stesso:

- (i) L’infrastruttura prevista cresce esponenzialmente in costo e dimensione, mentre il tempo scorre verso la possibile di revoca delle risorse. A seguire riportiamo l’introduzione allo studio di pre-fattibilità tecnica per una

“Tangenziale del Mare, Napoli”, documento del maggio 2007 del Comune firmato Arup , che immaginiamo nelle fasi conclusive della propria fornitura di servizi:

Il presente studio su un'ipotesi di tunnel a lunga percorrenza è diretto derivato dei precedenti studi su possibili tunnel e sottopassi prodotti dall'Amministrazione e dai suoi consulenti negli ultimi anni.

In particolare un primo studio di fattibilità su un Sottopasso di Via Acton era stato prodotto dallo studio tecnico del Comune nel 2002. Esso si proponeva di alleviare il traffico solo in concomitanza di Piazza del Municipio; presentava quindi un tracciato modesto di circa 900 metri e proprio per questo apparve non essere in grado di risolvere la problematica del traffico lungo la linea costiera.

A seguito di una gara internazionale e di una approfondita progettazione condivisa con l'Amministrazione, nell'agosto 2004 fu prodotto un nuovo progetto di tunnel denominato “Sottopasso Via Partenope – Via C. Colombo”. Esso proponeva un tracciato assai più lungo, di circa 2 chilometri, che potesse sgravare la strada a mare del centro storico di una forte percentuale di traffico [...].

Ulteriori studi furono condotti nei mesi a seguire su possibili alternative al tunnel di cui sopra, tra cui nuove locazioni dei portali, la realizzazione di una sola canna del tunnel, un eventuale accorciamento su Via Colombo. Detti studi portarono alla convinzione che in effetti la proposta prodotta nell'agosto 2004 rimaneva quella con maggiori benefici.

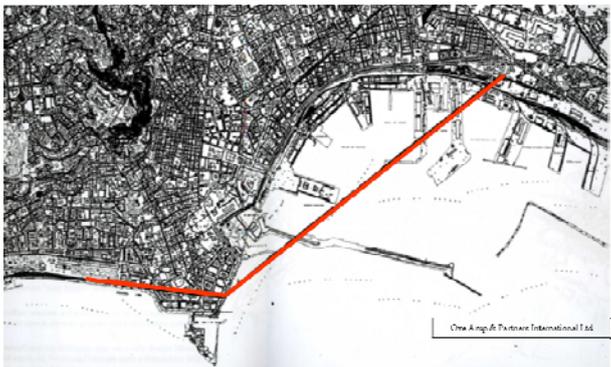
Si riporta di seguito una tabella esplicativa delle varie ipotesi susseguitesi negli anni, con le relative caratteristiche.

Tavola III.1 - Ipotesi e scenari per il “Sottopasso”

	Anno progetto	Lunghezza	Influenza geografica	Benefici per la cittadinanza	Stima costo (indicizzato) Milioni di euro
<i>Sottopasso Via Acton</i>	2002	900 m	<i>Piazza Municipio</i>	*	70
<i>Tunnel Via Partenope – Via Colombo</i>	2004	2 Km	<i>Centro storico</i>	***	150
<i>Tangenziale del Mare</i>	2007	5 Km	<i>Città</i>	*****	500

Fonte: Ove Arup & Partners Ltd, 2007, “Tangenziale del Mare, Napoli. Studio di prefattibilità tecnica – Relazione iniziale di analisi”, Comune di Napoli, Dipartimento Programmazione e Infrastrutture.

Da questa descrizione desumiamo alcune cose:

- a) Già nel 2002 esisteva uno studio di fattibilità per il progetto di Sottopasso⁸ prodotto dagli uffici tecnici comunali, con una stima di costo superiore a quanto coperto dai Fondi Strutturali. Non è chiaro come il Comune pensasse di fornire copertura ai mancanti 27 Milioni di euro⁹.
- b) Nel 2004, nell'affidare l'incarico ad Arup, dopo avere esaminato con l'azienda diversi scenari, il Comune richiede l'elaborazione di elaborati tecnici e di un progetto preliminare per un'opera che raddoppiava la lunghezza del tunnel. La consulting realizza in tempi molto rapidi il progetto (peraltro, non avrebbero realizzato le indagini idrogeologiche, non richieste dal bando per l'affidamento della progettazione preliminare ma in questo caso forse opportune) che vede duplicati anche i costi del tunnel.
- c) Nel 2007, i documenti tecnici finali consegnati dalla consulting sostengono un progetto di "Tangenziale del Mare" che quintuplica la lunghezza del tunnel e moltiplica per sette i costi inizialmente previsti... Tutto ciò avviene sei mesi dopo rispetto alla marcia indietro dell'Amministrazione e alla cancellazione dell'intervento dal PI Napoli (novembre 2006) e senza, almeno da quanto risulta, altre coperture finanziarie individuate su alcuna altra fonte.

In sintesi: mentre il tempo scorreva verso le prevedibili e ampiamente annunciate scadenze amministrative definite da CE e Regione, l'idea di progetto cresceva in dimensione senza però avvicinarsi a quei passi (apertura e chiusura dell'appalto-concorso) che ne avrebbero avviato la realizzazione¹⁰.

⁸ Condizione peraltro necessaria ad accedere a un mutuo progettazione della CDP.

⁹ Ricordiamo che l'intervento inserito nel Progetto previsto prevede un costo pari a 36,5 Milioni di euro di spesa POR cui si aggiunge 6,5 Milioni di euro di cofinanziamento comunale.

¹⁰ Con DGR n. 844/2003 la Regione aveva stabilito che, pena la revoca degli stanziamenti, l'affidamento dei lavori per i progetti portanti finanziati dovesse essere concluso entro il 31 dicembre 2006. Tale scadenza, tuttavia, risultava essere derogabile previa valutazione favorevole del NUVVIP. Successivamente, con DGR n. 78/2006, viene eliminata la possibilità di rinvio della scadenza.

- (ii) Conflitti nei processi decisionali locali tra il Comune e altre Amministrazioni coinvolte. Nello stesso periodo era necessario ottenere autorizzazioni da parte delle Amministrazioni interessate e il sostegno della cittadinanza. Sul primo fronte, la Regione, come già menzionato, aveva dichiarato formalmente il proprio scetticismo che, secondo opinioni raccolte nell'Amministrazione Comunale, si è trasformato in una mancanza di sostegno al progetto nei tentativi di avvicinarlo alla realizzazione.

L'intervento risultava coerente con gli obiettivi del Piano Regolatore vigente, di recente modificato con l'approvazione della "Variante al PRG – Zona centro storico, zona orientale, Zona nord-occidentale" conseguita nel giugno 2004¹¹ in seguito a un *iter* che risale al 1996¹². Tuttavia, buona parte dell'opera ricade nell'area demaniale di competenza dell'Autorità Portuale di Napoli e richiedeva pertanto l'approvazione di un Accordo di Programma. A tal fine, in data 23 marzo 2005 è stata indetta una Conferenza di Servizi con gli altri organismi pubblici interessati (l'Autorità Portuale in primis, quindi le Soprintendenze, Nausicaa SpA e le *utilities* interessate) per discutere il progetto preliminare redatto da Arup.

Dagli atti della Conferenza emergono alcune indicazioni rilevanti. Il parere trasmesso dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici, ad esempio, sottolinea che la realizzazione della rampa di immissione al *tunnel* in corrispondenza di Via N. Sauro comporterebbe la rimozione del muro frangiflutti. Il manufatto, peraltro, è stato vincolato dallo stesso ente con un decreto del luglio 2003 e, così cita il verbale, all'epoca era già avviata la procedura per l'estensione del vincolo a tutta la fascia costiera per un area di 500 metri dalla linea di costa. Alcune interviste hanno segnalato che la Soprintendenza avesse poi annunciato il proprio netto rifiuto nell'autorizzare la colata di cemento temporanea da realizzare nello specchio d'acqua antistante il lungomare per posizionare macchinari, materiali, scavi, ecc.

L'Autorità Portuale, enuncia invece preoccupazione per l'interferenza che i lavori, da realizzare con tecnologia "*cut and cover*" (quindi a cielo aperto), eserciteranno sullo svolgimento delle manovre presso l'imbarco del trasporto merci su gomma. A tal fine, richiede la compensazione con suoli attigui, praticamente inesistenti e tra le righe minaccia "una lunga procedura di alienazione del demanio pubblico". Non abbiamo traccia di altri documenti ufficiali che riportino le successive fasi della discussione, ma dalla ricerca sul

¹¹ Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 323/2004 pubblicato sul BURC in data 29 giugno 2004.

¹² La "Proposta di variante per il centro storico e la zona orientale" del gennaio 1996 prevede tra gli obiettivi la modifica della viabilità della zona anche in funzione della pedonalizzazione dell'area Piazza Municipio – Stazione Marittima. La variante approvata conferma tale indirizzo.

campo emerge quanto il processo inter-istituzionale fosse complesso, e dell'esito per niente scontato. Non risulta che tali processi amministrativi abbiano prodotto alcuna decisione ufficiale né pro né contro il progetto, ma certo non sembra che il Comune abbia trovato grandi alleati per affiancarlo nella sua battaglia per la realizzazione dell'opera.

- (iii)** Opposizione di operatori economici e sociali. In meno di un anno la luna di miele tra il progetto “Sottopasso” (e il Comune che lo sosteneva) e i cittadini, gli operatori socioeconomici e i media locali si trasforma in aperta opposizione. Nei primi mesi del 2004, il Comune – in particolare il suo vice-sindaco – dà grande enfasi e risonanza al “Sottopasso” sulla stampa locale, che ne tratta con toni molto positivi. È con la presentazione del progetto preliminare, nel 2005, che si manifesta pubblicamente il dissenso gli albergatori del lungo mare, dei commercianti di Ascom-Confocommercio (per la colata a mare e altri disagi temporanei nei tre anni di lavori previsti nell'area), e di poche ma evidentemente ascoltate rappresentanze di cittadini che denunciano aumenti a regime di smog e traffico, presentando dati diversi da quelli calcolati nel Progetto. Associazioni come i vari Lega Ambiente, Italia Nostra, ecc. sposano naturalmente la protesta cui il Comune non ha potuto o saputo opporre argomentazioni convincenti o quantomeno una volontà di procedere comunque per l'interesse superiore di tutta la città. Nel frattempo, abbandonato il favore iniziale, dalla metà del 2005 la stampa locale comincia a colpire il progetto, stigmatizzandone il sovradimensionamento finanziario rispetto alle risorse disponibili, e bollandolo infine come un bluff velleitario.

L'Amministrazione Comunale, oramai isolata, in un solo anno passa da una situazione di entusiasmo a una trincea difensiva dove, assente lo sponsor regionale, non trova alleati. Per il resto del 2005 e per tutto il 2006, complici anche le elezioni locali e il ricambio della giunta comunale (ma con lo stesso Sindaco...), il progetto resta fermo in termini tecnici e amministrativi¹³. La mancata apertura del bando di appalto integrato di progettazione esecutiva nei tempi previsti risulta fatale quando la Regione emana la Delibera 78/2006 che impone il definanziamento delle opere pubbliche del POR FESR che non avessero concluso le procedure di appalto entro il 31 dicembre 2006. Nell'autunno 2006, il Comune rinuncia ufficialmente alla sua grande opera, chiedendone alla Regione la sostituzione con altri interventi (di cui diremo successivamente).

Non è chiaro come è perché si sia giunti al citato studio per un nuovo progetto nel maggio 2007, ma questa ormai è un'altra storia. Quello che rimane è la cancellazione del

¹³ Peraltro, già nell'ottobre 2005 si assiste a un primo tentativo di sostituzione del sottopasso di Via Acton, che si risolve con l'ingresso nella Misura 5.1, ma non nel PIT, di un altro intervento con grande capienza finanziaria (la ristrutturazione del Real Albergo dei Poveri) ma altrettanti problemi di attuazione, e conseguente rischio ritardo.

grande progetto e la sua sostituzione – sul piano della sostanza, ma non su quello formale (cfr. infra) – con un'altra grande opera: la Linea 1 della Metropolitana.

Questa infrastruttura del trasporto pubblico, che rappresenta l'impresa nella quale il Comune è imbarcato da più di un trentennio (in assoluta continuità e condivisa politica tra governo locale e regionale) certamente presenta un elevato valore strategico per la città.

Torneremo su questi temi nel valutare gli effetti del PI Napoli (cfr. Capitolo IV). Non si può negare, tuttavia, che la sostituzione a ridosso della chiusura di una parte così rilevante del Progetto previsto rappresenti una sconfitta non trascurabile per l'Amministrazione Locale.

Abbiamo esposto i processi, le regole e le mancate decisioni che hanno portato all'abbandono del progetto più significativo del PI Napoli. Aggiungiamo che le regole, in particolare quelle sul disimpegno automatico e sui completamenti delle opere, a Bruxelles, in Campania e altrove, già a partire dai mesi successivi e in modo crescente sino al 2009, divengono meno draconiane e più flessibili, tanto che non è affatto raro vedere interventi finanziati ma incompleti nella realizzazione nel QCS 2000-2006 sono portati "a scavalco" sulla programmazione 2007-2013 (anche nello stesso PI Napoli, come vedremo, è il caso dell'Università Federico II a San Giovanni a Teduccio).

Non è da escludere, dunque, che se si fosse comunque andati avanti, forse (forse) da una storia del "non fare" potremmo qui riportare una storia complicata, problematica, ma almeno con la realizzazione parziale di una grande opera avviata. Aggiungiamo in conclusione che una ricerca svolta sulla stampa locale dell'epoca non ha restituito nessuna dichiarazione né presa di posizione del Sindaco o del Governatore regionale (e la mancata esposizione della leadership locale in difesa di una propria scelta è stata confermata dalle informazioni raccolte sul campo). Il buon senso suggerisce che difficilmente un'opera così rilevante, complessa, e anche contestata sarebbe potuta andare avanti senza il sostegno aperto e continuo dei massimi decisori locali.

III.3 La continua rimodulazione, ovvero il Progetto come "porta girevole"

Nella sua evoluzione il piano di investimenti del PI Napoli ha ospitato decine di interventi, di cui solo alcuni hanno prodotto spesa, e un numero ancora più limitato risulta completato alla conclusione delle operazioni contabili nel 2009¹⁴.

Come vedremo, il Progetto è stato utilizzato come una lista aperta e con pochi elementi invariati: non lo sono stati i confini geografici dell'area bersaglio, né gli obiettivi generali o settoriali perseguiti, né la competenza dei settori amministrativi coinvolti. Una

¹⁴ Per l'analisi dettagliata dell'evoluzione del Piano di investimento si rinvia all'Allegato 1.

grande opera, non prevista inizialmente, ha dato respiro all'Amministrazione sul piano del tiraggio finanziario consentendo di far quadrare i conti a consuntivo.

Più nel dettaglio, se consideriamo la totalità degli interventi a vario titolo collegati al PI Napoli (compresi quindi fuori tetto, premialità, cofinanziamento e sponde), emerge che attraverso il Quadro programmatico passano 48 opere pubbliche, 2 bandi di sostegno alle imprese, 23 azioni immateriali del FSE, per un totale di 73 interventi.

Di tutti questi, alla fine solo 44 costituiranno il Piano degli investimenti del Progetto Realizzato a consuntivo, mentre 2 opere saranno prima finanziate e poi de-finanziate (inclusa Acton) e, infine, 11 infrastrutture e 14 azioni del FSE non riceveranno mai gli stanziamenti necessari.

Inoltre, per effetto della concentrazione della spesa a ridosso della chiusura, numerose rimodulazioni al ribasso porteranno alla sostituzione di lotti e porzioni di singole opere previste originalmente nella loro interezza. Ai sensi delle Norme di Chiusura¹⁵ Tali operazioni incompiute, saranno completate con fondi comunali entro l'ottobre 2012 ma, secondo una interpretazione plausibile, di fatto escono dal Piano degli investimenti del Progetto.

Di qui l'immagine che rappresenta il Progetto e la sua lista degli interventi funzionare come una *revolving door*, una porta girevole.

Il più intenso terremoto che colpisce il piano di investimenti iniziale giunge dall'esigenza di riallocare i 36,5 Milioni di euro disponibili per effetto della cancellazione del Sottopasso. Tuttavia, il processo di ri-programmazione che si apre all'avvicinarsi del 2006 (e che proseguirà di fatto sino alla chiusura del Progetto) è sospinto da altri quattro grandi eventi che maturano nel corso degli anni precedenti:

- a) Perdita della premialità sulla Misura 5.1. Per non aver concluso l'individuazione del partner privato nei tempi stabiliti, nell'ottobre 2003 la coalizione del PI Napoli perde le risorse addizionali per le quali si era candidata (circa 42 Milioni di euro)¹⁶.
- b) Aumento della dotazione dell'Asse Città. Nel corso della *revisione di metà periodo* dei programmi comunitari del 2004, su indicazioni della CE e del DPS, la Regione delibera un'attribuzione aggiuntiva di 70,5 Milioni di euro alla Misura 5.1 del POR. A tale importo, nel paniere delle finanze da programmare *ex novo* si aggiungono poi le risorse accantonate ma non utilizzate nella riserva premiale regionale per i PI Città¹⁷. A partire dal 2005 il

¹⁵ Par. 6, COM (2006) 3424, recepita da DGR n. 1748/2008.

¹⁶ Con la DGR n. 3063/2003 la Regione Campania sancisce infatti l'aggiudicazione delle risorse premiali alle città di Avellino, Caserta e Benevento (cfr. Riquadro B).

¹⁷ Si tratta delle risorse non utilizzate dai Comuni di Caserta e Avellino, "vincitori" della premialità regionale sul *project financing* e beneficiari, oltre alle quote relative agli interventi candidati, anche delle risorse della Riserva non assegnate e tra loro ripartite ai sensi della DGR 3063/2003. Tali

PI Napoli beneficia di una parte ingente di tali disponibilità pari complessivamente a circa 46 Milioni di euro. Inoltre, nel corso del 2007 vengono a maturare le economie che, precedentemente iscritte al *budget* dei progetti finanziati, a valle delle aggiudicazioni dei lavori liberano ulteriori risorse (nel caso di Napoli, circa 16 Milioni di euro) già nel piano finanziario ma da riprogrammare.

- c) Inserimento di un nuovo progetto bandiera (o mero ricettore di finanza in cerca di destinazione?). L'intervento sulla tratta Dante – Municipio della Linea 1 della Metropolitana (Stazione Municipio esclusa, in quanto cofinanziamento comunale nel Progetto previsto), nel dicembre 2004 viene trasferito alla Misura 5.1¹⁸. Il grande progetto consentirà al Comune di disporre di un'ampia sponda, sempre disponibile, sulla quale far convergere di volta in volta le urgenze di rendicontazione e, a consuntivo, gli avanzi finanziari.
- d) Sostituzione parziale degli altri grandi progetti rilevanti del PI. Nel 2008, a ridosso della chiusura (non ancora posticipata al 30 giugno 2009 per la crisi) la Regione e il Comune si accordano per la sostituzione della parte di *budget* dei più rilevanti progetti in corso (*in primis*, Via Marina) che, dopo complesse e problematiche vicende tecnico-politiche, non sarebbe stata utilizzato nei termini previsti. Tali circostanze liberano risorse che, ai fini dell'imminente chiusura, vengono dirottate su altri interventi per consentirne la rendicontazione.

Le nuove risorse effettivamente attribuite al Progetto nel 2005 portano il finanziamento complessivo di fondi comunitari a circa 142 Milioni di euro, a fronte dei 95,7 Milioni di euro iniziali. Tra risorse liberate dal Sottopasso (36,5 Milioni di euro), le economie d'asta (16 Milioni di euro) e l'incremento di dotazione finanziaria della Misura 5.1 (circa 10 Milioni di euro, il resto avrà l'Università Federico II come beneficiario finale), il Comune di Napoli nel 2007-2008 affronta la sfida di dover riprogrammare più di 62 Milioni di euro, il tutto con i vincoli dettati dal minore tempo a disposizione. Per avere un'idea della dimensione, si tratta di una quantità di risorse considerevolmente superiore alla media di 33,6 Milioni di euro dei 156 di tutti i Progetti Integrati approvati dal 2002 nelle sei regioni dell'Obiettivo 1¹⁹.

In realtà, proprio per far fronte a una simile eventualità e prevenire che future necessità di rimodulare si ritorcessero troppo violentemente su efficacia (strategia) e efficienza

Amministrazioni, negli anni a seguire si sono rivelate incapaci di utilizzare le significative risorse ottenute che, pertanto, sono rientrate in programmazione come una sorta di sopravvenienza attiva per la Misura 5.1 e per l'intero Asse Città.

¹⁸ In precedenza l'intervento era incardinato nell'Asse VI del POR e in particolare nella Misura 6.1. (cfr. DGR 1902/2004).

¹⁹ Cfr. Bianchi – Casavola 2009.

(tempistica), nel lanciare i progetti integrati nel 2001 la Regione aveva chiesto ai comuni beneficiari di inserire nei piani di investimenti gli interventi definiti come “fuori tetto”. Nello specifico e unico caso del capoluogo campano, la Regione aveva ritenuto di tutelare ulteriormente il Progetto effettuando già nel 2002 la valutazione *ex ante* anche per i “fuori tetto”, nel complesso pari a circa 50 Milioni di euro in valore.

Napoli aveva dunque un portafoglio da cui attingere in ogni momento che conteneva a 11 interventi coerenti con la strategia, localizzati nell’area bersaglio, già valutati positivamente e approvati in Regione e che potevano ben sopperire alle necessità di spesa del mutato quadro finanziario. Tuttavia, nonostante questa pur lungimirante previsione operativa, la nostra analisi *ex post* ci restituisce una situazione ancora diversa.

Gli ampliamenti e le sostituzioni effettuate, il cui resoconto di dettaglio è riportato per brevità nell’Allegato 1, sottendono aggiustamenti, scelte e decisioni più o meno obbligate che possono essere così sintetizzate:

- Rientrano in gioco gli interventi proposti per la premialità regionale. Nel maggio 2005, a valere sull’ampliamento del piano finanziario della Misura 5.1, vengono ripresi due tra i progetti candidati sulla premialità: la realizzazione dei Laboratori universitari e dell’annesso parcheggio interrato nell’area *ex-Cirio* a S. Giovanni a Teducci (36,152 Milioni di euro). Si tratta di interventi di competenza dell’Università degli Studi Federico II²⁰.
- Un grappolo di piccoli interventi entra al posto del grande progetto. Nel novembre 2006 il Sottopasso viene sostituito con sette interventi, cinque dei quali nuovi e solo due originariamente inclusi tra “fuori tetto” (le riqualificazioni di Stella Polare e Sant’Erasmus – Maddalena). Tra i nuovi interventi figura un’altra operazione di dimensione rilevante, la realizzazione della Tramvia Emiciclo di Poggioreale – Via Stadera (15 Milioni di euro)²¹.
- Con le nuove risorse il Progetto si estende in altre aree della città. Nell’ottobre 2006, il Comune inserisce nuove opere pubbliche per ulteriori 10 Milioni di euro²² tutte al di fuori della originale zona bersaglio del Progetto previsto, anche in ragione delle esigenze manifestate dal Commissario per la Mobilità, all’epoca recentemente insediato. La stessa sorte tocca alle risorse liberate con le economie di aggiudicazione, che sono impiegate nel dicembre 2007 per finanziare la realizzazione di altri quattro interventi, ancora una

²⁰ Si noti che, peraltro, l’Università aveva minacciato di abbandonare il Tavolo di concertazione se il Comune non avesse rinunciato a parte delle proprie risorse per attivare gli interventi proposti dall’ente culturale (Cfr. Verbale della seduta del 17 dicembre 2004 del Tavolo di concertazione).

²¹ Gli altri nuovi interventi sono i seguenti: la riqualificazione di Via delle Repubbliche Marinare, i due “Decumani” e il restauro della Galleria Umberto I.

²² Le riqualificazioni di Via Foria, Via Don Bosco e Via Carducci.

volta nuovi e fuori bersaglio²³. Si deve considerare che, con riferimento a questi ultimi, i tempi decisamente ristretti a disposizione hanno reso necessario optare per interventi assimilabili alla categoria delle forniture o completamenti di altre operazioni in corso.

- La Linea 1 della Metropolitana assorbe quello che avanza. In applicazione delle norme di chiusura, prima che subentrasse la proroga al giugno 2009, a fine 2008 il Comune riduce il finanziamento comunitario attribuito agli interventi che sarebbero rimasti inconclusi al 31 dicembre, attivando mutui bancari per coprire i costi corrispondenti. Contestualmente, questi Fondi Strutturali così “liberati” (circa 36 Milioni di euro), sono diretti sulla spesa per la Linea 1 della Metropolitana che ne ha permesso la certificazione. La stessa sorte riguarda l'altro grande intervento in essere, l'Università Federico II a S. Giovanni a Teduccio, che di fatto perde 19 Milioni di euro. La realizzazione, tuttavia, in questo caso sarà conclusa con risorse del ciclo 2007-2013.
- Gli interventi fuori tetto sono sostanzialmente abbandonati. Vengono invece accantonati i “fuori tetto”, ovvero quegli interventi individuati nel 2002 per la loro coerenza e integrazione con la strategia del Progetto, e sin da allora approvati dalla Regione. Singolare dunque che la rete di sicurezza prevista per sostituire interventi del PI Napoli non sia stata utilizzata. Tali investimenti, tuttavia, potrebbero rientrare nella programmazione 2007-2013: di fatto hanno “saltato un turno”.
- I due bandi vengono attivati con grande ritardo, ma sono conclusi. Le procedure di selezione hanno luogo solo a partire dal 2006. Gli investimenti saranno conclusi nel 2009 nonostante le difficoltà di alcune imprese nell'adempiere agli impegni presi e, di conseguenza, la riduzione del numero dei beneficiari e la rimodulazione al ribasso degli interventi (economie che in ultima istanza saranno impiegate sul progetto della Linea 1).
- Il Fondo Sociale esce di scena. Le azioni immateriali del FSE diventano di esclusiva titolarità regionale nel dicembre 2004²⁴. Gli interventi saranno attuati, ma senza il coinvolgimento dell'Amministrazione Comunale e solo parzialmente rispetto alle previsioni. Questa parte del Progetto, quindi, in sostanza oltrepassa la *revolving door*...

Alla fine, il Progetto realizzato è costato circa 110 Milioni di euro (spesa POR), una cifra inferiore ai 142 Milioni di euro a esso attribuiti dalla Regione nel momento di massima espansione finanziaria. In realtà, la differenza corrisponde a spese che il

²³ I servizi igienici e gli *information systems* della Linea 1, la revisione della Funicolare Mergellina ed il potenziamento dell'illuminazione pubblica in varie zone della città.

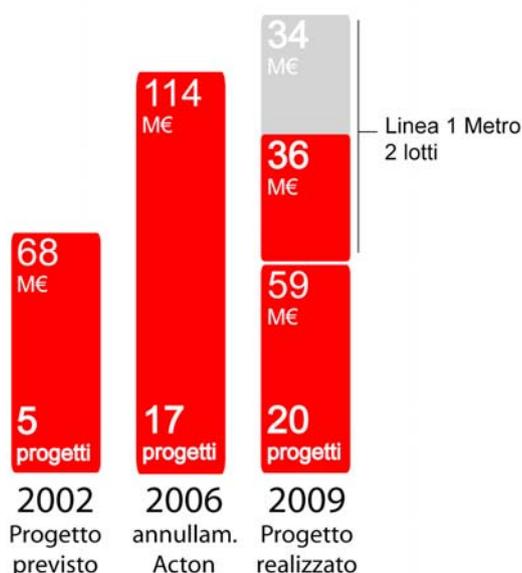
²⁴ Cfr. DGR 2294/2004.

Comune ha destinato al grande progetto della Metropolitana²⁵ e solo in parte contabilizzate nel PI Napoli.

L'esito più evidente dell'insieme variegato e complesso delle rimodulazioni che hanno interessato il Piano degli investimenti del PI Napoli è che, nonostante le più ampie dotazioni finanziarie, il progressivo aumentare del numero degli interventi in attuazione ha portato a una maggiore frammentazione della spesa.

La Figura III.2 ripropone in sintesi l'evoluzione del quadro finanziario relativo agli interventi infrastrutturali, per i quali l'aumento della dispersione è più visibile in tre momenti fondamentali: l'approvazione del Progetto (fine 2002), la sospensione del Sottopasso (fine 2006) e la conclusione amministrativa della programmazione (giugno 2009). L'area dei rettangoli è proporzionata alla dimensione finanziaria. In grigio è rappresentato l'effetto di volano finanziario della parte dei lotti della Linea 1 non inclusi formalmente nel PI Napoli.

Figura III.2 - Confini finanziari e intensità di spesa del PI Napoli (Anni 2002, 2006, e 2009)



Fonte: Elaborazioni sulle DGR di approvazione dei finanziamenti e sui dati finanziari del Comune di Napoli e Monit. Cfr. Allegato 4.

²⁵ I diversi lotti della grande opera in questione sono stati finanziati a valere su diverse fonti: nell'Asse V rientrano solo la tratta "Dante – Municipio" e la Stazione di Piazza Municipio, mentre il resto (l'estensione verso Garibaldi ed il Centro Direzionale) è incardinato all'Asse VI. I due lotti dell'Asse V presentano un costo realizzato complessivo è pari a circa 70 (Fonte Monit, pagamenti al 30 giugno 2009) ma solo una parte di tale costo rientra formalmente nel PIT (i 36 Milioni di euro delle sostituzioni operate nel novembre del 2008), mentre il resto (34 Milioni di euro) non viene contabilizzato ufficialmente in tale gestione. Il volano finanziario della Linea 1 della Metropolitana consente di coprire la differenza tra Progetto realizzato (110 Milioni di euro sul POR) e attribuzione programmatica complessiva del PI (142 Milioni di euro, che include il budget di 19 Milioni di euro non realizzato dall'Università e altre porzioni di spesa incompiuta). Purtroppo non è stato possibile verificare con certezza tali ipotesi circa i flussi finanziari interni all'Asse Città. Si noti tuttavia che a tale gestione corrisponde un quadro programmatico in *overbooking* dove le risorse liberate dalle sponde hanno giocato un ruolo determinante nel produrre il successo finale registrato nel perseguimento degli obiettivi di spesa stabiliti dal mandato comunitario.

La *revolving door* lascia alla città pochi interventi conclusi per davvero e, quindi, i vuoti che il Comune partenopeo dovrà colmare – entro il 2012 e con risorse proprie – rappresentano una sfida ancora più impegnativa della stessa riprogrammazione.

Tutto ciò fotografa da un'ulteriore prospettiva, la dinamica amministrativa e operativa del PI Napoli, i cui obiettivi strategici appaiono di fatto una variabile dipendente da scelte realizzate per altri motivi e che si modificano nel tempo anche in risposta ai mutamenti nelle regole – della CE, nazionali, e regionali – che governano la prassi finanziaria e progettuale dei Fondi Strutturali.

III.4 Effetti di regole che cambiano in corsa

Con l'avvicinarsi della chiusura del ciclo 2000-2006, la Regione e la CE intensificano gli interventi regolativi che, con valenza generale sulla programmazione, modificano il quadro di riferimento per introdurre prassi operative, amministrative, e finanziarie più flessibili. Di conseguenza, oltre ai meccanismi che permettono di contabilizzare interventi coerenti, tra il 2006 e il 2009 diventa possibile effettuare le seguenti operazioni:

- effettuare sostituzioni anche con interventi che, inizialmente, non rientravano nei c.d. “Fuori tetto”;
- sostituire interventi “portanti” con altri che non lo sono, libertà talvolta utilizzata con la sostituzione di investimenti significativi e cardinali con grappoli di micro-interventi (vedi Sottopasso);
- impiegare su progetti nuovi le risorse liberate con gli interventi coerenti e le economie d'aggiudicazione dei lavori;
- inserire nel piano di investimenti nuove operazioni in overbooking, che significa anche realizzare solo in parte alcuni interventi già previsti²⁶;
- spostare di 6 mesi (dal dicembre 2008 al giugno 2009) il termine ultimo per rendicontare spesa sui POR, deroga concessa dall'UE ai Paesi Membri per far fronte alla crisi finanziaria internazionale;
- completare gli interventi con risorse della programmazione 2007-2013 con operazioni denominate “a scavalco”.

Le modifiche regolamentari – operative e amministrative – hanno dato respiro finanziario al POR Campania²⁷ e, molte tra queste, a tutti gli altri programmi comunitari

²⁶ Si consideri che sull'intero asse Città del POR Campania il costo programmato ammonta a 931 Milioni di euro (fonte Monit giugno 2009), a fronte dei 451 Milioni di euro disponibili (fonte Complemento di programmazione 2009).

²⁷ Al 30 giugno 2009 la Regione sembra aver esaurito quasi completamente il plafond di spesa per l'Asse Città: a fronte di 451 Milioni di euro programmati (fonte CdP 2009, che include a consuntivo la riprogrammazione di metà periodo) risultano pagamenti per 427 (fonte Monit). Considerando la latenza

in Italia e in Europa. Nel caso specifico dei Progetti Integrati e del PI Napoli, hanno fornito numerosi gradi di libertà, inizialmente inesistenti, per ottimizzare il risultato finanziario attraverso una gestione flessibile, ma a volte strumentale e disinvolta, degli investimenti “inclusi nel Progetto”.

L'utilizzo delle virgolette discende da un'inevitabile considerazione: se il sistema che governa i programmi di investimento per lo sviluppo predilige l'obiettivo finanziario, a pagarne un certo prezzo saranno inevitabilmente l'efficacia e la qualità di strategie e interventi. Detto questo, non crediamo però che vi sia totale incompatibilità tra i due set di obiettivi -efficienza finanziaria e impatto di sviluppo- bensì che nel PI Napoli, come altrove, anche le numerose sostituzioni decise per motivi finanziari che hanno parzialmente destrutturato la strategia, possano avere avuto comunque effetti di sviluppo veri e positivi.

A questo riguardo poniamo però la seguente domanda: ha senso partire e restare per gran parte del ciclo di programmazione con un quadro di regole molto rigido, quasi dogmatico, per poi renderlo progressivamente flessibile e, verso la fine del periodo e per aspetti limitati, finanche “libertario”? Non sarebbe meglio, forse, per la tenuta strategica e l'efficacia della programmazione che l'intera catena istituzionale e amministrativa²⁸, a cominciare dalla CE, adotti sin dall'inizio un approccio più duttile, realistico e pragmatico? Per chiarire ulteriormente il punto, formuliamo tre ipotesi controfattuali a partire dall'esperienza concreta del PI Napoli:

- Se fosse stato previsto da prima che, a determinate condizioni, gli interventi più importanti o di maggiori dimensioni potessero andare “a scavalco” sulla successiva programmazione 2007-2013, forse la grande opera del Sottopasso sarebbe comunque stata intrapresa ancorché per lotti multi-fase.
- Se la Regione avesse deciso prima -e non dopo la data limite- di fornire la proroga di tre mesi alla draconiana scadenza imposta dalla DGR 78/2006 (definanziamento per interventi con appalti non affidati) la Conferenza di Servizi e l'affidamento dell'appalto per l'importante intervento di Via Marina non sarebbero dovuti avvenire nel modo frettoloso e imperfetto cui il Comune ha dovuto ricorrere per ottemperare nei tempi. In tal modo si sarebbero forse stabilite basi più solide per fronteggiare altri fattori critici assolutamente locali ed evitare di chiudere la vicenda con la variante al 100 per cento dell'appalto affidato (cfr. Paragrafo III.5).
- Se la Regione, che già dal 2006 grazie agli interventi “coerenti” e al volano della Linea 1, aveva i conti “quasi in ordine” rispetto alle previsioni

del *data entry* di Monit il dato può approssimare il pieno impiego delle risorse. Dal punto di vista contabile, quindi, la Regione ha mantenuto gli impegni presi con la Commissione Europea.

²⁸ La CE, il governo centrale e le sue strutture di vigilanza, e le Regioni.

finanziarie del POR per quanto riguarda il Progetto, avesse gestito con più trasparenza gli stanziamenti in overbooking e le risorse liberate dalle sponde, non le sarebbe stato necessario imporre al Comune di Napoli vincoli temporali così stringenti in merito alle realizzazioni.

Quanto precede suggerisce la necessità di trovare un migliore e più efficace punto di compromesso tra due esigenze: da un lato, gli organismi che governano la programmazione hanno necessità di porre regole per salvaguardare obiettivi di efficienza; dall'altro, l'Amministrazione di una grande città ha un ruolo di prima linea nella realizzazione di opere e investimenti nell'ordine dei miliardi di euro nel decennio considerato e si trova esposta a dinamiche e situazioni di ogni tipo che condizionano la reale possibilità di portare a termine quanto previsto.

Senza nascondere né mitigare le inefficienze e i limiti propri dell'Amministrazione Comunale nel realizzare il Progetto, il paragrafo che segue vuole però definire un menù più completo e obiettivo dei fattori – talvolta paradossali, in altri casi molto gravi e seri – che possono rendere agevole, difficile o impossibile concludere o avviare gli interventi.

III.5 Perché gli interventi quasi sempre ritardano e spesso 'saltano'?

Il ritardo, spesso grave, nella realizzazione delle opere pubbliche non è solo un problema dei Fondi Strutturali, né è esclusivo dell'ex Obiettivo 1. I dati dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) sui tempi di attuazione degli interventi riportano che le opere pubbliche con un costo tra 1 e 10 Milioni di euro superano, in media, rispettivamente cinque e sei anni per essere progettate e attuate.

Su ritardi e slittamenti si pronuncia anche la valutazione *ex post* promossa dalla CE sul complesso dei 70 progetti Urban II finanziati nell'EU 15 nel periodo 2000-2006²⁹. Completata nel 2010, l'analisi desk commissionata dalla DG Regio afferma che:

“...stakeholders felt that programmes running for seven years were unlikely to make any real headway in solving long-term and deep-seated issues. No matter how successful the projects were, their time-limited nature (and some ran for a lot less than seven years) meant that they were only likely to make an initial and short-term impact on major urban decline issues. Delays in implementing some programmes (e.g. Crotone) exacerbated this problem and further reduced the amount of time they had to make a positive difference. Delays in recruiting key staff, deciding priorities and developing a strong partnership held up programmes too, although these were not particularly common problems across the case study areas.” [pag. 58]

²⁹ CE - DG Regio, *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006: The Urban Community Initiative*, June 2010.

Colpisce in questa lettura non tanto la curiosa circostanza che il solo tra i *case-studies* realizzato nel sud Italia sia anche l'unico espressamente citato in relazione ai ritardi attuativi. Bensì che, per la Commissione e i suoi analisti, i ritardi attuativi siano dovuti essenzialmente a tre motivi: il lento reclutamento del management del progetto, dell'individuazione delle priorità, e dello sviluppo di *partnerships* robuste (cui, nel caso di Crotona, si aggiunge una prevedibile "lack of political will").

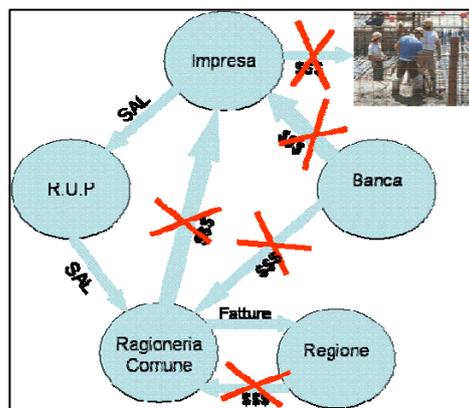
Ora, non è solo la genericità dell'analisi commissionata dalla CE su questo punto così decisivo che rende difficile spiegare quanto osservato nel PI Napoli e collocare le riflessioni svolte nel più ampio contesto di *policy* delle decine di programmi simili in Europa. Infatti, i motivi che hanno causato ritardi, cancellazioni e, in generale difficoltà attuative, così come i fattori alla base delle azioni più efficaci ed efficienti sono molto più puntuali e concreti, e legati a ben identificabili ancorché eterogenee dinamiche amministrative, territoriali, progettuali, giuridiche e istituzionali. Certo, tali fenomeni sono esacerbati in un contesto così particolare come Napoli, dove tutto si amplifica e si estremizza. Ma probabilmente anche in altre realtà meno tumultuose (o semplicemente in città più piccole) le questioni con cui molti amministratori sono chiamati a confrontarsi sono quelle descritte a seguire.

.... perché il Comune non ha cassa per pagare i SAL e i lavori si bloccano

Interventi: Sant'Erasmo, Borgo Orefici

Nella prima fase di questi interventi l'attuazione procede secondo programma: il Responsabile unico del procedimento (RUP) paga regolarmente le imprese incaricate per le opere (arredo urbano, spazio pubblico e rifacimento strade) con tempi ragionevoli rispetto alla presentazione degli Stati di avanzamento dei lavori (SAL).

Il Comune di Napoli che, secondo le informazioni raccolte, paga normalmente a due anni, nel caso del PI Napoli e con i fondi comunitari è riuscito a ridurre il ritardo a soli 6-7 mesi. Tuttavia, quando si esauriscono le risorse del primo acconto trasferito al beneficiario dalla Regione, il Comune non può continuare a onorare puntualmente perché: a) non ha risorse proprie in cassa e deve attendere la chiusura del circuito finanziario dei rimborsi dalla Regione;



(b) anche quando riceve il relativo trasferimento finanziario dalla Regione, nell'eseguire i pagamenti ai fornitori la Ragioneria del Comune è obbligata a seguire un ordine cronologico che non fa salvi gli investimenti in conto

capitale con i Fondi Strutturali (i quali, una volta giunti in cassa possono essere utilizzati anche per far fronte ad altri pagamenti).

Se le imprese appaltatrici non hanno margine con le proprie banche (e ciò non è raro specie in periodi di crisi e di stretta creditizia), i lavori si fermano. Paradossale conseguenza, finché il RUP non può liquidare e quindi rendicontare di nuovo, è il blocco dell'intero investimento, mentre il rischio della revoca fa da sfondo a tutto il processo.

La natura della macchina contabile è tale per cui, tra i livelli amministrativi coinvolti nella rendicontazione, i vincoli del patto di stabilità interno, e le cronologie di spesa intrecciate agli investimenti ordinari, è altamente probabile incorrere in qualche impedimento. È stato appunto il caso di Sant'Erasmo e Borgo Orefici dove, alla presentazione del primo SAL in eccedenza rispetto al *plafond* dell'acconto, le opere sono rimaste ferme per 8-12 mesi.

... perché i cantieri non possono garantire condizioni di sicurezza e i lavori si bloccano o vengono cancellati

Interventi: Parco della Marinella, Stella Polare, Università a San Giovanni a Teduccio.

L'illegalità diffusa, nelle sue manifestazioni più veniali come in quelle più gravi, ha un impatto importante e diretto sull'efficacia ed efficienza di una Pubblica Amministrazione nel realizzare opere pubbliche per lo sviluppo. A questa realtà non sfuggono i fondi comunitari, anzi: l'evidenza raccolta intorno al PI Napoli segnala come l'illegalità o, talvolta, la criminalità inducano ritardi, sospensioni e cancellazioni di investimenti previsti.

Nel caso dell'intervento per il Parco della Marinella (a oggi incompiuto), i terreni a esso destinati erano occupati illegalmente da imprese di autotrasporto dell'indotto portuale. Negoziato in tempi relativamente brevi (alcuni mesi) lo sgombero degli autotrasportatori, l'area è stata successivamente occupata per due volte, anche a cantiere aperto, da comunità di immigrati africani senza fissa dimora. In entrambi i casi i lavori sono stati sospesi per motivi di ordine pubblico, e nella seconda occasione l'autorità giudiziaria ha posto l'area sotto sequestro. È intuibile come le occupazioni illegali abbiano fatto accumulare ritardi nella realizzazione che hanno contribuito, insieme ad altri motivi di cui diremo, all'esito negativo di un intervento al 2009 ancora inconcluso.

Per la riqualificazione urbana del quartiere disagiato Stella Polare (detto anche Case Nuove) il PI Napoli prevedeva interventi apparentemente semplici: rifacimento di marciapiedi e file di dissuasori (piloncini di metallo) posti a protezione degli stessi. Per portare a termine l'intervento era necessario intervenire fisicamente su superfetazioni abusive delle abitazioni che in alcuni punti invadevano i marciapiedi, operazione che

avrebbe presumibilmente indotto scontento e proteste di una parte dei residenti. Questo e la forte presenza della criminalità organizzata nel quartiere hanno spinto il Comune a consultarsi con le forze di polizia che, data la particolare situazione ambientale, hanno concluso che la realizzazione dell'intervento richiedeva protezione e sicurezza del cantiere con un impegno di diverse decine di agenti per alcune settimane. I costi e i rischi sottesi all'intervento programmato hanno dissuaso il Comune dall'operare all'interno del quartiere, e a limitare l'intervento al suo perimetro esterno. Infine, menzioniamo il caso limite (ma purtroppo non raro) del cantiere dell'intervento per l'ex Cirio di San Giovanni a Teduccio che, nel 2010, ha subito un attentato doloso con escavatori e macchine movimento terra date alle fiamme.

La descrizione che precede non ha scopo di denuncia né di alimentare stigma o luoghi comuni, ma vuole solo riportare evidenza che contribuisce a documentare le molteplici difficoltà con cui si confrontano le amministrazioni pubbliche, anche per fare cose "normali". Fin troppo normali, almeno nel caso di Stella Polare, eppure anche così non praticabili. È nostra opinione che tale elemento non possa non rilevare ai fini della valutazione degli effetti dell'azione pubblica in simili contesti di sottosviluppo.

.... perché le istituzioni pubbliche non si mettono d'accordo, e i processi decisionali con più amministrazioni vanno comunque a rilento

Interventi: Parco della Marinella, Borgo Orefici, Stazione Municipio.

Non sorprende che su questo tema, che pesa sull'intera PA italiana, una casistica ampia e variegata abbia indotto forti ritardi e rimodulazioni su singoli interventi e dunque, complessivamente, sull'intero Progetto. Non faremo qui particolare riferimento al rapporto Comune-Regione che permea trasversalmente le dinamiche di programmazione e attuazione come emerge un po' ovunque nella nostra analisi, ma ai rapporti con altri organismi pubblici.

Oltre al Sottopasso, di cui si è già detto, come esempi piccoli e grandi di decisioni complesse, lente o mai assunte che hanno influenzato o paralizzato gli investimenti possiamo citare:

- *Parco della Marinella.* Nelle more del trasferimento della proprietà, l'Agenzia del Demanio, proprietaria dei terreni, ha autorizzato il Comune a realizzare solamente le opere di bonifica e poco altro. Alcuni anni sono stati necessari a formulare l'accordo su ipotesi alternative per il pagamento dei terreni (1,9 Milioni di euro) dal momento che il Comune non poteva/voleva soddisfare la liquidazione anticipata richiesta dal Demanio. Individuata infine l'ipotesi di una permuta immobiliare (nel 2009), ne è stata inviata richiesta all'Avvocatura dello Stato per i necessari adempimenti ma, a giugno 2010, il

nulla osta risultava ancora non pervenuto. Anche per questo l'intervento, al termine del PI Napoli, risulta dunque incompiuto.

- *Videosorveglianza del Borgo Orefici.* Nell'ambito dell'azione sul Borgo Orefici, complessivamente tra i migliori interventi del Progetto, non è stato però possibile attivare il previsto servizio di videosorveglianza inserito tra i fuori tetto. Gli impianti erano già predisposti nell'infrastruttura di illuminazione del quartiere gestita dall'azienda titolare del Contratto di servizio, che però non ha mai trasferito al Comune la titolarità di tali beni, impedendone la messa in funzione.
- *Stazione Municipio.* Un'altra situazione ricorrente e piuttosto comune in tutto il Paese vede l'Amministrazione responsabile di opere pubbliche entrare in conflitto con gli organismi posti a salvaguardia dei beni comuni di natura artistica, archeologica e ambientale. In aggiunta alla già citata posizione contraria (ancorché non formalizzata) della Soprintendenza al previsto Sottopasso, basti menzionare il certo legittimo, comprensibile ma lunghissimo stop ai lavori della Linea 1 della Metropolitana quando gli scavi hanno dato alla luce i resti delle navi fenicie che – anche per la loro bellezza – sono riprodotte nella figura accanto. L'interruzione dei lavori sull'infrastruttura di trasporto ha peraltro reso necessaria la completa rimodulazione dell'intervento di pedonalizzazione dello spazio pubblico sulla superficie sovrastante, che ha così subito uno spostamento di baricentro verso il cuore della città amministrativa, rinviando definitivamente l'affaccio sul mare.



.... perché i problemi ci sono anche dal lato delle imprese appaltatrici

Interventi: Università a San Giovanni a Teduccio.

Le imprese rappresentano uno dei pilastri del ciclo di vita delle opere pubbliche. Abbiamo già fatto menzione dei problemi che esse fronteggiano quando, a cantiere aperto, si vedono sospendere il flusso dei pagamenti per ragioni che peraltro trascendono l'orizzonte gestionale del committente.

In altri casi, come è accaduto per la realizzazione dei nuovi laboratori dell'Università Federico II a S. Giovanni a Teduccio, è invece proprio dal lato dell'impresa che scaturisce il blocco dell'attuazione. Nel caso in questione è andata così: nel maggio 2004 vengono affidati i servizi di progettazione preliminare e definitiva; all'approvazione da parte della Conferenza dei servizi degli esiti progettuali (dicembre 2005), segue la gara di appalto integrato per progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori; l'affidamento si concretizza nel dicembre 2006 (vince l'ATI Maire-Engineering – Orme) ma il raggruppamento secondo classificato fa ricorso al TAR impugnando gli effetti della gara; per la nuova aggiudicazione, quella definitiva (ATI CCC – Paco – ITER), occorre attendere il marzo 2008, per uno stop complessivo di 15 mesi. Solo allora partono i lavori, quando la chiusura del ciclo di programmazione è ormai prossima e quindi, di un intervento finanziato nel 2005, si realizza solo una porzione non fruibile dal pubblico all'interno del perimetro finanziario del PI e si porta il resto a scavalco sul 2007-2013.

.... perché gli interventi del Fondo Sociale Europeo inclusi nel Progetto sono stati gestiti dalla Regione e non dal Comune

Interventi: Azioni immateriali e servizi di formazione a valere sul FSE

Il modello “Urban” dovrebbe fare da termine di riferimento alle politiche di sviluppo urbano anche per la peculiare capacità di far interagire in contesti territoriali circoscritti e significativi un set di azioni infrastrutturali e immateriali diversificato e sinergico. Tale coordinamento si realizza innanzitutto per forme di gestione tali da assicurare in un unico soggetto competente, ufficio di piano o altro, la regia dell'intero piano d'investimento.

Tutto questo non è avvenuto nel caso campano, sebbene tale fosse l'architettura del Progetto previsto. Infatti, con la delibera 2294 del dicembre 2004 la Regione Campania ha avocato a sé la titolarità degli interventi formativi nell'ambito dei progetti integrati già approvati (Napoli inclusa) e assegnato la sua gestione a una filiera di *governance* del tutto estranea all'Asse Città e al *program manager* responsabile del PIT. A quanto pare il Comune di Napoli non ha avuto alcuna voce in capitolo nella procedura di attuazione, perdendo così un ingrediente fondamentale della sua strategia.

Una parte delle azioni previste è stata comunque realizzata nell'arco del 2006, quando peraltro la maggior parte delle infrastrutture previste era ancora sulla carta ed era quindi difficile stabilire sinergie, (avremo modo di valutare più avanti gli effetti generati da una simile situazione).

Non sono del tutto chiare le ragioni alla base di tale scelta, che rimane una legittima decisione degli organi competenti, ma ci preme rilevare il paradosso di una forte pressione in favore della progettazione integrata sulla carta (e tale era nel Progetto previsto, con forti interdipendenze inter-settoriali) che diventa, poi volutamente disintegrata nei fatti.

.... perché, se è innegabile che le regole dei Fondi Strutturali creano grandi difficoltà alle opere più significative, d'altro canto queste richiedono una leadership politica e un'efficienza amministrativa che spesso manca

Interventi: Sottopasso, Via Marina, Porto Fiorito in *project financing*.

Abbiamo già visto come le regole sul disimpegno automatico abbiano inferto il colpo finale al Sottopasso – intervento peraltro già indebolito da molte altre incertezze, indecisioni e conflitti – portano alla sua definitiva cancellazione. Il problema delle scadenze imposte dalla programmazione rileva sempre ovunque siano in gioco operazioni importanti, ma lo slogan “le regole europee sono troppo rigide” appare troppo auto-assolutorio (anche perché nel caso in questione la regola era regionale..). Per i grandi progetti serve capacità di anticipare e risolvere i problemi e soprattutto una solida leadership politico-istituzionale. Così non è stato, come anche altri esempi di grandi investimenti previsti nel Progetto mostrano con una certa efficacia.

Porto Fiorito. Il porto turistico di Vigliena (Porto Fiorito, poi chiamato Marina Di Vigliena, nel complesso 60 Milioni di euro) non è mai entrato nel piano finanziario del Progetto a causa di una *deadline*: la scadenza prevista per l'accesso alla premialità regionale, che richiedeva la chiusura del bando per l'individuazione del concessionario entro il giugno 2003.

Da un lato il disegno del sistema premiale ha penalizzato il Comune di Napoli rispetto ai capoluoghi concorrenti. Infatti:

- l'investimento proposto e la procedura di gara per il *project financing* erano vere, cioè legate a partnership e lavori nuovi, mentre i vincitori delle risorse *extra* “concorrevano” con procedimenti amministrativi già conclusi (quindi, a modo loro, “coerenti”) e inclusi strumentalmente nel PI;
- gli interventi proposti si caratterizzavano per le ridotte dimensioni finanziarie e temi piuttosto standardizzati (cimitero, parcheggio, piscina comunale...) con un impatto territoriale e un effetto leva sulla finanza privata decisamente minori di quelli attesi dal più ambizioso Porto Fiorito.

Aggiungiamo che la gara per porto turistico è stata poi conclusa nel maggio 2004 (certo, un anno dopo la scadenza) e che l'intervento è oggi in realizzazione anche grazie agli effetti innescati dal PI Napoli (anche se il rilascio della concessione ha trovato efficacia solo nel maggio 2008).

Il problema di fondo che ha determinato il ritardo è coinciso con i costi delle bonifiche ambientali e l'assunzione di questi insieme alla concessione dei diritti di edificare e sfruttare l'area a fini commerciali. Questione tutt'altro che semplice da dirimere ma che, qui sta il punto, è rappresentativa della mancanza di capacità negoziale (e politica) della

leadership locale. Altrimenti l'aggiudicazione si sarebbe chiusa nei tempi e l'intervento sarebbe stato finanziato.

Via Marina. L'intervento programmato era rilevante e ambizioso: 50 Milioni di euro totali, di cui 16 Milioni garantiti dal POR in sede di prima approvazione del PI Napoli, per una completa trasformazione della mobilità dell'asse di Via Marina, da Piazza Municipio a Corso S. Giovanni. La direttrice in questione risulta decisiva tanto come raccordo al sistema



autostradale che come corridoio di transito interno per l'accesso a funzioni direzionali. Lungo i 6 chilometri interessati era previsto il recupero di spazio pubblico all'uso cittadino, il potenziamento dell'infrastruttura tramviaria, e una riconfigurazione del flusso di traffico automobilistico. La Figura accanto è un *rendering* dell'intervento programmato.

L'intervento arriva al 2006 con un sostanziale nulla di fatto. Nel giugno di quell'anno, peraltro, l'operazione è oggetto di un incremento della dotazione finanziaria per effetto della DGR 826/2006, che porta il costo POR a 18,6 Milioni di euro e il cofinanziamento a 3,3 Milioni di euro.

Per avviare nei tempi necessari il Comune ha organizzato e, non senza una certa fretta, concluso una Conferenza di Servizi dove la principale controparte era l'Autorità Portuale. Anche in questo caso si è trattato di una scadenza imposta con delibera della Regione, peraltro poi modificata (cfr. sopra). L'oggetto del contendere doveva essere l'approvazione della variante al piano regolatore portuale da parte dell'Autorità Portuale in modo da autorizzare l'attraversamento dei suoli del porto da parte di una piccola tratta della nuova infrastruttura stradale.

Il Comune indice e aggiudica l'appalto secondo un capitolato tecnico fedele agli obiettivi di trasformazione. L'intervento sulla tratta Portosalvo-Garibaldi, stralcio del progetto iniziale (di importo pari a 14,7 Milioni di euro sui 22 previsti), risulta in affidamento nel settembre 2006 (data di scadenza del bando di gara) e dovrebbe essere stato affidato nel giugno 2007 all'ATI capeggiata dalla ditta Di Cesare. Non si conosce il destino della tratta Municipio-Portosalvo, ma sembra essere stata sospesa nelle more dell'attuazione di Via Acton (la cui decisione, ricordiamo, è rimasta in bilico fino al novembre 2006).

Nel frattempo però l'Amministrazione Comunale si trova di fronte a problemi legati alla disponibilità dei suoli dato lo smarcarsi dell'Autorità Portuale. Le informazioni raccolte

nel corso della nostra analisi hanno rilevato come l'accordo tra le parti fosse stato raggiunto senza una perfetta intesa sul contenuto. Infine, evidentemente, di fronte alla crescente opposizione di alcuni soggetti privati toccati dalla trasformazione (università, imprenditori immobiliari...) viene a mutare lo stesso atteggiamento della leadership politica del Comune, nel frattempo incaricata del Commissariato per l'emergenza traffico e mobilità³⁰. Con un decreto del luglio 2007³¹ (quindi pochi mesi dopo l'affidamento) il Commissario delegato ha infine disposto una variante in corso d'opera al progetto appaltato, volta a contrarre al massimo i tempi di realizzazione dell'intervento fermo restando il termine del marzo 2009 previsto per la fine dei lavori.

Sembra però che tale modifica si sia stata osteggiata dall'Azienda Napoletana Mobilità SpA (ANM) e dalla Sovrintendenza ai Beni Culturali (e non solo dall'Autorità Portuale), in disaccordo sul progetto esecutivo, con la richiesta di una ulteriore perizia in variante. La variante è stata quindi approvata in via definitiva all'inizio del 2008³².

L'appalto viene così riadattato secondo un progetto tecnico che non realizza nessuno dei grandi cambiamenti migliorativi previsti, ma lo derubrica a una manutenzione straordinaria dello status quo. Con enormi disagi al traffico e alla cittadinanza, i lavori si sono trascinati per molti anni per non modificare nulla di rilevante, sotto un attacco permanente da parte della stampa locale che li utilizzava come uno degli esempi più macroscopici dell'inerzia dell'Amministrazione³³.

Alla fine di questa storia, nel novembre 2008, il finanziamento a valere sul POR è stato ridotto del 75 per cento rispetto al costo previsto inizialmente³⁴.

Le tre infrastrutture (Acton, Porto Fiorito e Via Marina) rappresentavano i maggiori investimenti inclusi nel Progetto approvato nel 2002. Non tutte erano immediatamente fornite di copertura finanziaria, ma se consideriamo le cifre del documento di Progetto notiamo che avrebbero dovuto mobilitare risorse – del POR, altre risorse pubbliche, e risorse private – per 126 Milioni di euro. Purtroppo al termine del periodo di attuazione nessuno tra loro è stato realizzato come previsto.

Questi esempi mostrano quindi come da un lato i tre maggiori interventi siano usciti dal Progetto come effetto del sistema di regole – comunitario, nazionale, e regionale – applicato rigidamente all'erogazione dei Fondi Strutturali nella programmazione 2000-2006.

³⁰ Tale attribuzione al Sindaco di Napoli è avvenuta a seguito dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 3566/2007, pubblicata in GU in data 13 marzo 2007.

³¹ Decreto 21/2007

³² Decreto commissariale 1/2008. L'atto di sottomissione, sottoscritto con l'ATI affidataria dei lavori il 16 gennaio 2008, conferma la durata dei lavori prevista dal progetto esecutivo stabilendo il termine improrogabile della ultimazione degli stessi al 26 marzo 2009.

³³ Al 10 giugno 2008, su Repubblica.it, si legge che i cantieri sono ancora fermi perché il Comune non ha ancora risolto la questione (i cantieri riapriranno il 26 giugno 2009). Al 22 settembre 2009 si legge su napolionline.org che sono stati sostituiti il RUP ed il direttore dei lavori.

³⁴ La DGR 1857/2008 decurta il finanziamento dell'intervento a valere sul POR Campania, spostando sul Comune di Napoli l'onere del suo completamento da concludere entro il settembre 2012.

È nostra opinione che tale sistema sarebbe più efficace se costruito in modo più flessibile. Per interventi particolarmente rilevanti (non vale necessariamente la soglia dei 50 Milioni di euro in quota FESR applicata ai Grandi Progetti), il quadro delle regole deve essere strutturato in modo da poter discriminare e, sotto condizioni che devono rimanere trasparenti, prevedere eccezioni per interventi puntuali.

La critica al sistema di regole dei Fondi Strutturali non può però nascondere i deficit e le inefficienze dell'Amministrazione Comunale che su Porto Fiorito poteva fare meglio i propri conti, mentre sul Sottopasso – già allertata da una Regione particolarmente scettica dall'inizio – si è arenata tra ipotesi progettuali sempre più costose e la solitudine politica nel conflitto crescente.

La responsabilità della struttura tecnico-amministrativa, della classe dirigente e della politica locale sono ancora più evidenti nel nostro terzo esempio, quello di Via Marina, che rappresenta probabilmente il maggiore fallimento (anche per come è stato subito e percepito dalla cittadini) tra gli interventi inseriti nel PI Napoli.

Nella ricostruzione della vicende dell'attuazione del Progetto ci siamo concentrati sulle difficoltà, perché è su queste che occorre intervenire per migliorare in efficienza ed efficacia. L'analisi che precede evidenzia infatti quanto numerose siano state le dinamiche e gli accadimenti che hanno colpito negativamente l'attuazione del PI Napoli modificandone notevolmente le caratteristiche. Dalla trattazione di ciò che non si è fatto e non si è completato del *Progetto previsto*, possiamo ora finalmente concentrarci sugli interventi portati a compimento e sui loro effetti nel *Progetto realizzato*.

IV. Il Progetto realizzato: una stima dei benefici e dei risultati

IV.1 Domande valutative e problemi di metodo. Uno su tutti: quanto “pesa” il PI Napoli per lo sviluppo della città?

Questo capitolo si concentra su quanto effettivamente realizzato nel Progetto Integrato “Città di Napoli” modellando giudizi valutativi sui risultati degli investimenti effettivamente finanziati dal POR Campania 2000-2006. Dopo avere dunque analizzato la storia del Progetto nella sua concezione, trasformazione e attuazione possiamo finalmente provare a domandarci:

- In che misura gli investimenti realizzati rispondono alla strategia e agli obiettivi originariamente previsti?
- Quali e quanti sono stati gli effetti e i benefici degli investimenti, presi singolarmente e complessivamente, sullo sviluppo e sulla qualità della vita nelle aree interessate?

Le risposte a queste domande scontano numerose difficoltà metodologiche. Ad esempio, la misurazione di effetti *ex post* è complicata dall’espandersi dell’area bersaglio e dalla presenza nel Progetto di investimenti di infrastrutture di rete con benefici diffusi sull’intera area metropolitana. Di grande ostacolo all’analisi quantitativa è poi la limitatissima disponibilità in Italia di statistiche socioeconomiche sub-comunali (per quartiere) e, ove esistono, le rilevazioni sono molto lontane nel tempo (es. censimento decennale).

Le modifiche al piano di investimenti rendono non utilizzabile la tabella con gli indicatori di realizzazione, risultato e impatto del Documento di Progetto: anche nell’ipotesi che gli indicatori *ex ante* fossero completi e robusti (e così non era in questo progetto come, in linea di massima, in tutta la programmazione comunitaria e nazionale) nonostante, le modifiche agli investimenti rendono poco pertinente una verifica degli stessi indicatori *ex post*.

Altro problema: diversi tra gli investimenti più importanti, di natura chiaramente pluriennale, e di maggiore potenziale d’impatto (uno su tutti: la Metropolitana) sono tuttora in corso d’opera: come giudicarli ai fini di una valutazione *ex post* circoscritta all’oggetto “PI Napoli”?

Molti di questi spunti saranno sviluppati più avanti. Ma concludiamo questa premessa con quello che, anche al netto delle difficoltà metodologiche appena menzionate, crediamo essere il principale impedimento ai tentativi di isolare gli effetti del Progetto nella città, o anche solo per l’area bersaglio, ovvero la stessa dimensione e densità di Napoli, dei suoi quartieri, e delle dinamiche socioeconomiche e delle politiche di investimento e dei servizi pubblici e privati che qui si sviluppano. In altre parole, anche se importante, il PI Napoli non rappresenta uno sforzo sufficiente per intervenire come elemento di rottura e trasformazione complessiva. La Tavola IV.1, che indica

(probabilmente sottostimandoli) gli investimenti pubblici in conto capitale nella città di Napoli nel periodo 2000-2009, ci aiuta a qualificare questa affermazione.

Tavola IV.1 - Investimenti pubblici realizzati nella città di Napoli nel periodo 2000-2009 (euro)

Investimenti Realizzati	
Fondi strutturali e FAS (attuatore: Comune e altri enti)	
APQ	326.953.345
POR	1.672.859.652
PON	816.547.267
Investimenti in conto capitale da bilanci comunali	
Comune	3.476.503.722

Nota:

Gli investimenti da bilancio comunale includono le risorse aggiuntive solo laddove è il Comune l'ente attuatore

Fonti: Monit, Applicativo Intese e Ministero dell'Interno (2010)

Nel corso di un arco temporale che possiamo approssimare al periodo di vita del PI Napoli il volume complessivo degli investimenti in conto capitale realizzati nel Comune di Napoli si colloca in un intervallo stimabile tra i 3,5-4,5 miliardi di euro. Ciò vuol dire che il peso relativo del Progetto sugli investimenti per la città è stato abbondantemente inferiore al 5 per cento. Ma la questione da segnalare non è tanto la bassa incidenza relativa delle risorse, bensì il fatto che *intorno* agli investimenti del Progetto³⁵ – nei medesimi quartieri, lungo le stesse direttrici, negli stessi ambiti settoriali– succedevano e dispiegavano i loro effetti innumerevoli altre cose. È questo che rende difficile isolare gli effetti dell'azione di sviluppo del PI Napoli. Ciò nonostante, l'analisi che segue, con gli strumenti a disposizione, non si sottrae al tentativo di provarci.

IV.2 Le promesse mantenute negli output del Progetto realizzato

Preso separatamente, il capitolo che precede – prevalentemente centrato su processi interrotti e obiettivi mancati – potrebbe fornire un'impressione del tutto negativa del Progetto realizzato. Tale impressione è però sbagliata: con le risorse dei fondi comunitari del POR 2000-2006 il PI Napoli ha in realtà realizzato un nutrito piano di opere e interventi. Il Riquadro C elenca quanto realizzato, ovvero gli output finali del Progetto.

Questi *output* vanno interpretati nel contesto del quadro attuativo raccontato in precedenza e, soprattutto, delle conclusioni su risultati e impatto così come tracciate nei prossimi paragrafi. Essi non tengono peraltro conto di: (i) importanti interventi finanziati con risorse dell'Asse Città e dirottate dal Comune in altri quartieri distanti dall'area PI; oppure (ii) interventi funzionalmente connessi al PI Napoli ma, sotto il profilo amministrativo, finanziati da altre fonti del POR – in primo luogo l'incubatore di imprese oggi attivo in

³⁵ E non di rado *dentro* di questi: mediante progetti pluriennali, finanziamento per lotti, sostituzione di fonti finanziarie, co-finanziamenti, progettazione coerente, ecc..

Borgo Orefici ma finanziato dal PI per la filiera orafa. Questi e altri elementi saranno recuperati in seguito nel completare l'analisi e formulare i giudizi conclusivi.

Tuttavia, il Riquadro che segue testimonia un'evidenza che, a parere di chi scrive, è imprescindibile: il Progetto Integrato "Città di Napoli" ha realizzato investimenti che hanno portato dei benefici alla collettività di riferimento. Tali benefici non saranno quelli inizialmente programmati, o saranno modesti rispetto alle ambizioni del Progetto previsto, o ricadranno ai margini o al di fuori dell'area bersaglio. Ma esistono. In questo senso, i giudizi negativi e radicali su un "Progetto integrato che non ha fatto né generato *niente*" raccolti nel corso della nostra ricerca non solo nei media locali, ma anche nelle opinioni dirette di alcuni amministratori, appaiono inesatti e forse anche un po' ingenerosi.

Il medesimo approccio pragmatico che ci porta a segnalare quanto realizzato del Progetto guiderà l'analisi dei prossimi paragrafi che pone gli *output* generati a confronto con la strategia iniziale e con i risultati e benefici per lo sviluppo dei quartieri cittadini interessati.

RIQUADRO C - LE REALIZZAZIONI DEL PROGETTO

Valorizzazione turistica e business premises

- *2 aree del centro storico con rilevanti funzioni commerciali e direzionali completamente rinnovate nell'arredo; ampliate le superfici pedonalizzate oggi largamente utilizzate dai cittadini come luoghi di aggregazione*
- *3 percorsi nel centro storico ridisegnati nell'assetto viabilistico e nell'arredo per favorirne l'uso pedonale e consentire l'accesso a funzioni culturali e commerciali*
- *1 restauro di edilizia monumentale a uso commerciale nel centro storico*
- *200 imprese agevolate, tra cui 40 concentrate nel quartiere e distretto artigiano degli orefici, a sostegno di investimenti per ristrutturazione dei locali, adeguamento di vetrine e impianti, innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale; messa a norma per sicurezza sul lavoro*

Rigenerazione sociale e lotta al disagio

- *Avanzamento nella realizzazione di una nuova sede universitaria in un'area industriale dismessa in zona semi-periferica e di forte disagio socioeconomico*
- *2 programmi di riqualificazione di spazi pubblici e arredi avviati in aree di forte criticità sociale*
- *1 bonifica di suoli contaminati, premessa per la realizzazione di un nuovo parco in prossimità di aree residenziali marginalizzate*
- *2 viadotti demoliti per riqualificare lo spazio pubblico e contrastare il degrado*
- *365 allievi (potenziali) in corsi di formazione per l'inserimento lavorativo nei settori dell'offerta turistica, dei servizi di cura e delle produzioni artigianali e creative*

Trasporti pubblici e viabilità

- *Avanzamenti sostanziali su 2 nuovi lotti del prolungamento Linea 1 della Metropolitana di Napoli*
- *Una direttrice stradale nevralgica per la connessione tra centro e periferia rimodernata e potenziata*
- *Un nuovo lotto a prolungamento della direttrice tramviaria a doppio binario che collega il cuore della città alla semi-periferia*
- *Nuovi servizi di informazione ai passeggeri ed advertising sulla Linea 1 e altre direttrici del TPL per il sostegno all'offerta turistica*
- *Nuovi servizi igienici automatici per i passeggeri sulle tratte esistenti della Linea 1, con recupero di spazi da destinare a esercizi commerciali ed a spogliatoi e servizi per il personale*
- *Una funicolare adeguata dal punto di vista strutturale, tecnologico e gestionale*

IV.3 La tenuta della strategia alla prova dell'attuazione: uno sguardo d'insieme

I primi paragrafi del presente rapporto esprimono apprezzamento per la strategia di sviluppo delineata dal Progetto previsto e dagli interventi che ne componevano il disegno *ex ante*. Il commento positivo si estendeva dagli obiettivi generali ad alcuni obiettivi o strumenti operativi: la concentrazione finanziaria su pochi interventi, la presenza di una grande opera, e dell'utilizzo di una leva per l'attivazione di risorse private con un vero intervento in finanza di progetto.

Abbiamo visto che, durante l'attuazione, il numero degli interventi finanziati cresce sensibilmente, il *project financing* esce di scena, la concentrazione tematica e geografica vale solo per una parte della spesa, il grande progetto è sostituito da lotti di un'altra grande opera.

La prima domanda che vogliamo porci è dunque in che misura il Progetto è riuscito ad aggredire e a raggiungere gli obiettivi strategici che si era prefisso.

Rifacendoci a quanto enunciato nell'idea forza proposta dal Comune, vediamo ad esempio che il proposito (elevato da strumentale a livello strategico) di realizzare un Progetto "*maturo in senso tecnico, istituzionale e finanziario e da attuare in tempi brevi*" è stato decisamente mancato: i ritardi sono stati ampi e diffusi, e gli interventi più significativi dunque cancellati, ridotti, o restati incompleti. I motivi puntuali sono già stati esaminati, e in più di un'occasione assolvono quantomeno parzialmente l'Amministrazione responsabile. Abbiamo peraltro segnalato come tali difficoltà e slittamenti accomunino l'intero comparto degli investimenti pubblici in Italia. Tuttavia, prendendo a *face value* l'obiettivo iniziale – forse espresso con una certa ingenuità, non possiamo non rilevare che questo elemento della strategia complessiva non ha retto alla prova dell'attuazione.

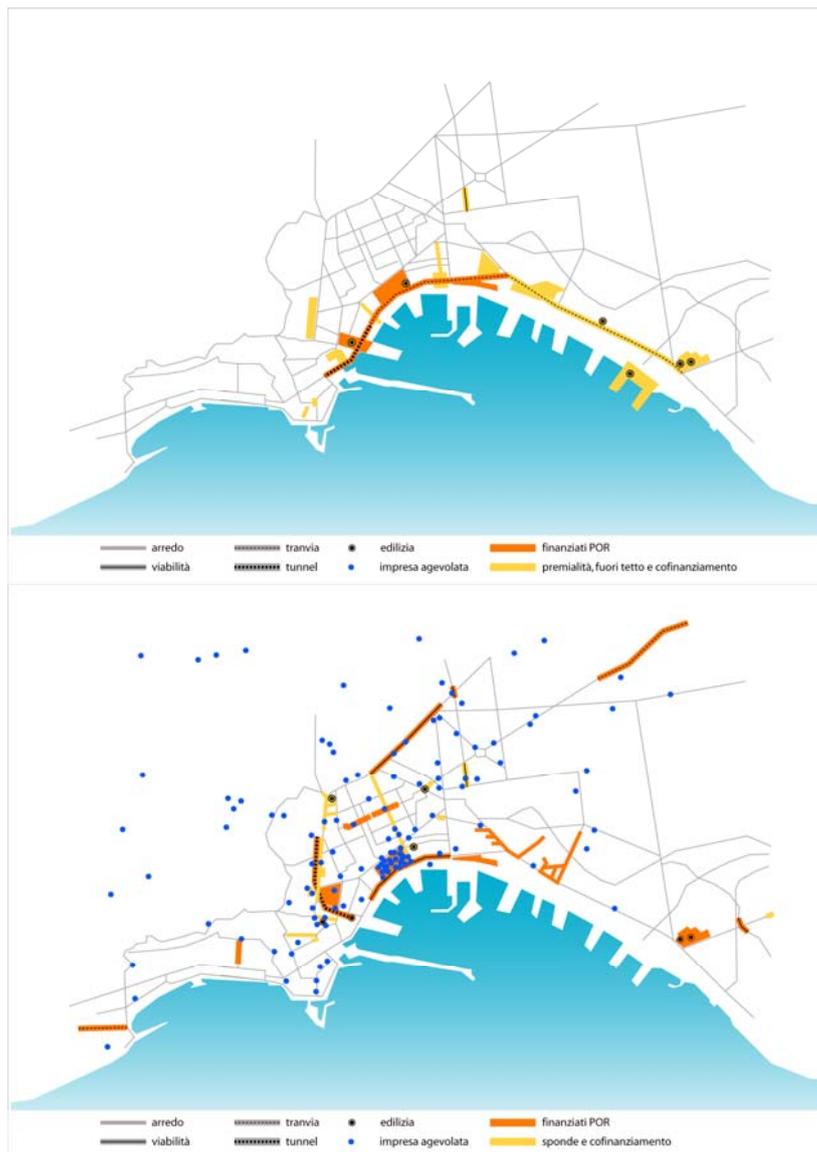
Come vedremo nell'analisi multi-criteri presentata a seguire, meno univoco e più articolato è invece il giudizio sull'obiettivo di cambiamento al centro della strategia: rompere la spirale di degrado fisico, economico e sociale nell'area interessata, obiettivo sintetizzato nella bella immagine di riconnettere "*la città al mare e il centro alla periferia*".

Per farlo, il Progetto prevedeva di concentrare gli interventi su una porzione ben definita e circoscritta di città. Per i motivi esposti, nel corso dei cinque anni di realizzazione il piano di investimenti effettivamente finanziato ha subito importanti modifiche anche in termini di localizzazioni. La mappa degli interventi ricostruita *ex post* è quella della Figura IV.1, nella pagina che segue.

È evidente che il Progetto realizzato è geograficamente "esploso" diffondendo i propri interventi su un'area ben più ampia di quella inizialmente prevista. Molte infrastrutture (arancione e giallo) e imprese beneficiarie degli aiuti (blu) si trovano infatti in quartieri interne o limitrofi all'ampio centro storico di Napoli e più o meno distanti dall'area-bersaglio individuata *ex ante* intorno ai 5 chilometri di asse stradale retroportuale.

Tuttavia, la strategia spaziale sembra reggere agli scossoni indotti dalle modifiche al piano di investimenti: gli investimenti restano piuttosto concentrati lungo l'asse costiero a sud-est di Piazza Municipio, spesso in quartieri più popolari, disagiati e che rappresentano la "periferia interna" di Napoli. E non era affatto detto che ciò avvenisse: spinti dall'urgenza di spesa, né la Regione né altri avrebbero infatti ostacolato eventuali decisioni del Comune orientate a distribuire (o rendicontare) interventi in tutt'altre aree e quartieri.

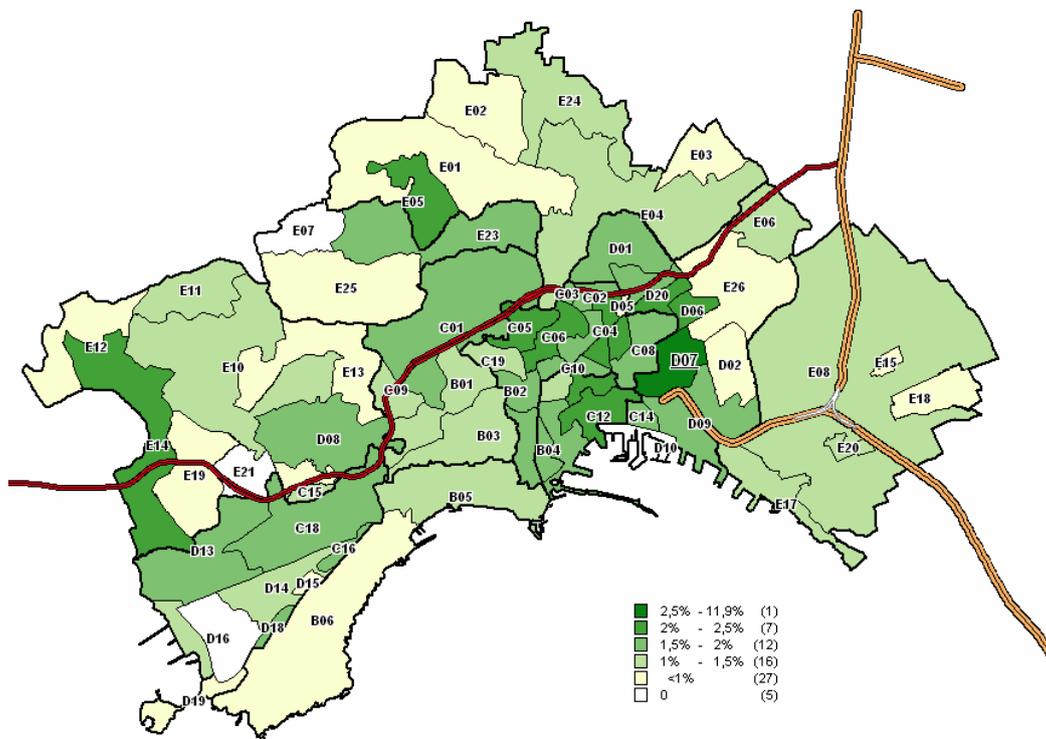
Figura IV.1 - Localizzazione prevista (2002) e effettiva (2009) degli interventi del PI Napoli



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Comune di Napoli. Cfr. Allegato 5.

L'andamento del mercato immobiliare nell'area-bersaglio – un possibile indice *proxy* dell'impatto del Progetto (al lordo di altri investimenti in loco) – appare premiare la scelta strategica del Comune. Nel 2008-2009, gli indici immobiliari elaborati dall'Agenzia del Territorio³⁶ ci dicono che le micro-aree del Progetto hanno avuto un numero di transazioni e aumento dei valori immobiliari positivi e superiori alla media cittadina e ai quartieri adiacenti. A titolo esemplificativo delle analisi complessive dell'Agenzia, la Figura IV.2 misura un indice che mette in relazione transazioni e patrimonio immobiliare e testimonia l'andamento positivo del mercato nelle zone del Progetto (da C10 a C14).

Figura IV.2 - Indice di Intensità Immobiliare nel Comune di Napoli (2009)



Fonte: Agenzia del Territorio, Osservatorio del Mercato Immobiliare (2009)

La dimensione spaziale è una delle variabili da prendere in considerazioni per valutare non solo la “tenuta” strategica ma anche i risultati degli investimenti. Insieme ad altre, è dunque incorporata nell’analisi multi-criteri presentata più avanti per fornire una rappresentazioni di sintesi sui risultati del PI Napoli. Ma prima di distillare i risultati, i benefici e i limiti di ciò che è stato fatto in una visione di sintesi, essi sono descritti per esteso, anche con l’ausilio di immagini, nel Paragrafo che segue.

³⁶ Osservatorio del Mercato Immobiliare dell’Agenzia del Territorio, *Nota Territoriale sulla Provincia di Napoli*, 2009.

IV.4 I risultati prodotti dal PI Napoli: una lettura per capitoli strategici

Illustriamo ora le realizzazioni del PI Napoli e il valore aggiunto che hanno consegnato al territorio in termini di usi e nuove opportunità. L'analisi è più articolata per gli interventi con benefici più evidenti, anche alla luce della ricerca svolta sul campo³⁷. Nell'esame delle politiche integrate includiamo nell'analisi pochi e puntuali interventi formalmente posti al di fuori dal piano di investimenti nel PI Napoli, ma comunque ma finanziate con fondi comunitari e soprattutto strettamente correlate.

Per tenere conto delle sinergie tematiche, operative e spaziali articoliamo questa parte dell'analisi in otto compiti strategici che aggregano interventi del PI Napoli affini tra loro:

1. Grande opera per la Linea 1 della Metropolitana di Napoli
2. Potenziamento del servizio comunale di trasporto pubblico su ferro
3. Riqualificazione del percorso viabilistico Mare - Periferia
4. Rigenerazione nei siti dell'area UNESCO
5. Promozione dell'Antico Borgo Orefici
6. Riqualificazione dell'area dismessa ex Ciro a S. Giovanni a Teduccio
7. Riqualificazione del nodo Marinella – Stella Polare – Sant'Erasmus
8. Altre riqualificazioni in aree di forte disagio

Gli ambiti strategici sono descritti singolarmente, salvo gli ultimi tre la cui analisi è trattata in un unico punto che chiude questo paragrafo³⁸.

...La realizzazione della Linea 1 della Metropolitana di Napoli: una grande opera su tre cicli di fondi strutturali

I finanziamenti POR dedicati dal PI Napoli alla grande opera della Linea 1 della Metropolitana di Napoli sono progressivamente cresciuti sino al 31 per cento del costo realizzato dal Progetto.

³⁷ La visita ai siti di progetto rappresenta un elemento informativo fondamentale rispetto a questa rassegna. In numerosi casi è stato possibile effettuare il confronto visuale prima e dopo l'intervento, sia grazie al repertorio fotografico fornito dai RUP che attraverso ricerche nel web (*Street View* di *Google Maps* e siti specialistici come www.skyscrapercity.com). Le informazioni qualitative sulla gestione (costi di manutenzione, utenze) e sulle iniziative correlate agli investimenti (istituzione zone pedonali, operazioni complementari) sono state desunte dagli stessi RUP, dal sito web del Comune di Napoli e da fonti di monitoraggio degli investimenti pubblici.

³⁸ Segnaliamo che, per limiti di tempo e risorse, non abbiamo affrontato con un'analisi dedicata l'importante azione realizzata dal PI Napoli con i due bandi di incentivi alle piccole imprese, azione che avrebbe meritato un approfondimento strategico a sé. Se questa ricerca avrà un *follow-up* sarà certamente interessante approfondire quell'area di investimento misurando la performance delle imprese agevolate (attraverso, ad esempio, l'analisi inter-temporale dei dati di bilancio detenuti dalla Camera di Commercio).

Il PI Napoli valorizza un disegno strategico di portata sovralocale (l'intervento rientra nel Programma infrastrutture strategiche avviato con la Legge Obiettivo) fatto abbastanza raro se non unico nell'universo dei Progetti Integrati.

Nel complesso, l'intervento presenta proporzioni ben più ampie rispetto ai confini del Progetto, sia in termini di carico finanziario che di estensione territoriale e temporale e, come evidenziato nella Tavola IV.2, fa da sfondo a importanti investimenti di altre porzioni del POR Campania 2000-2006.

Nell'ambito della gestione del PI Napoli rientra la realizzazione della Stazione Municipio, nel cuore geografico dell'area interessata dal Progetto previsto, insieme alla tratta che da questa si dirige verso Piazza Dante. Il contributo del Progetto è rilevante in termini finanziari e ha prodotto avanzamenti significativi in alcuni lotti del percorso in oggetto.

Tavola IV.2 - Investimenti del POR Campania sul sistema della Metropolitana di Napoli (euro)

Asse POR Campania 2000- 2006	Intervento / Tratta	Spesa realizzata
Linea 1		
RETI E NODI DI SERVIZIO	Completamento TRATTA VANVITELLI – DANTE	87.815.444
CITTÀ	Realizzazione TRATTA DANTE – MUNICIPIO	35.837.133
	<i>di cui PI Napoli</i>	25.085.130
CITTÀ	Realizzazione STAZIONE PIAZZA MUNICIPIO	34.678.959
	<i>di cui PI Napoli</i>	9.300.000
RETI E NODI DI SERVIZIO	Realizzazione TRATTA MUNICIPIO – GARIBALDI/PIAZZA BRIN	345.626.740
Altre linee		
RETI E NODI DI SERVIZIO	LINEA 2 – Realizzazione STAZIONE DI MONTESANTO	43.173.558
RETI E NODI DI SERVIZIO	LINEA 6 – Realizzazione TRATTA MOSTRA – MERGELLINA	122.399.751

Fonte: Monit, dati relativi ai pagamenti effettuati alla data del 30 giugno 2009

Nel suo insieme, tuttavia, l'intera direttrice Dante – Centro Direzionale (nel complesso quasi 3,5 chilometri, con cinque stazioni e opere accessorie) non è ancora conclusa né fruibile al pubblico. L'intervento prosegue e secondo il monitoraggio CIPE, sarà concluso nel corso della programmazione 2007-2013 con un costo complessivo di 1,4 miliardi di euro.

L'azione di valorizzazione del PI Napoli in favore della Linea 1, inoltre, si è ulteriormente concretizzata nell'integrazione di investimenti sugli impianti tecnologici della tratta esistente:

- *Servizi igienici automatici nelle stazione della tratta Piscinola - Dante.* L'investimento ha consentito un forte miglioramento nella



qualità del servizio alla clientela (pulizia e igiene) e, fatto non secondario, ha liberato spazi che sono stati destinati a usi alternativi: localizzazione di esercizi commerciali, ma anche spogliatoi e servizi per il personale (adeguamento necessario ai sensi delle norme sul diritto del lavoro). Attivi dal dicembre 2008, il gestore ha registrato circa 50.000 utilizzi annuali.

- *Impianti ICT di informazioni ai passeggeri su mobilità e offerta turistica*, ovvero colonne *infopoint* e pannelli informativi e rinnovo dell'impianto di *networking* e diffusione sonora per la Linea 1. Il sistema di informazione al settembre 2010 ha registrato 367.206 accessi a partire dalla sua attivazione (dicembre 2008).

...L'investimento sul sistema tranviario abbandona Via Marina, ma cresce verso la periferia e l'area metropolitana

L'altra opera fondamentale del trasporto pubblico su ferro riguarda le linee tranviarie. L'intervento del PI Napoli ha interessato l'estremità nord-orientale della direttrice che penetra nell'entroterra (dall'Emiciclo di Poggioreale lungo Via Stadera, in arancio nella figura accanto). Alla chiusura contabile del PI Napoli l'opera non è conclusa né fruibile, ma i lavori proseguiranno con finanziamenti assegnati "a scavalco" sul ciclo di programmazione 2007-2013 (circa 7 Milioni di euro) e con risorse comunali (2 Milioni di euro)³⁹.



L'azione dei PI Napoli sulla rete del trasporto pubblico su ferro si completa con gli interventi di adeguamento strutturale e tecnologico della funicolare di Mergellina realizzati nell'ambito della sua revisione generale ventennale. L'intervento ha permesso di effettuare la manutenzione delle opere meccaniche, elettromeccaniche e civili connesse al funzionamento del servizio. Inoltre, sono stati realizzati il restyling delle vetture e l'adeguamento degli impianti nelle stazioni (antincendio, TVCC, diffusione sonora e informazioni al pubblico, tornelli e sistema di conteggio passeggeri). In media utilizzano il servizio circa 3.500 viaggiatori nei giorni feriali e 2.000 in quelli festivi.

³⁹ Con riferimento alla medesima direttrice, è utile segnalare che l'adiacente tratta "Piazza Nazionale – Emiciclo di Poggioreale", per un'estensione pari a 1,7 chilometri (in giallo nella figura, insieme al prolungamento di Chiaia), è in corso di completamento con risorse a valere sulle rinvenienze della programmazione 2000-2006, per un valore complessivo di 5,3 Milioni di euro (per la metà già spesi). Infine, è opportuno considerare che nell'ambito dell'Asse Città del POR 2000-2006, ma fuori dalla gestione del Progetto Integrato in esame, si è concretizzato l'acquisto dei Tram Sirio (22 Milioni di euro) che, a fine lavori, saranno operativi sull'intera direttrice.

...Tra paesaggio urbano ed emergenza viabilistica: un percorso mare-periferia rinnovato da una sequenza implicita di interventi diffusi

Il tema della viabilità è rimasto rilevante in termini finanziari, all'interno al PI Napoli ma al posto di una sola direttrice forte, che includeva la grande opera di Via Acton, il suo trattamento ha interessato numerosi interventi diversi. Governato da un "Commissario delegato all'emergenza traffico e mobilità", si è configurato una sorta di programma parallelo che, nel risolvere colli di bottiglia e situazioni di degrado ambientale legati alle condizioni strutturali delle infrastrutture esistenti, è stato finanziato da parte delle risorse in cerca di destinazione del PI Napoli⁴⁰.

Consideriamo nell'analisi solo una parte degli investimenti del PI Napoli nel settore perché concentrati su una direttrice viaria ben individuata⁴¹ che, grazie agli investimenti del Progetto, ha migliorato le connessioni tra aree semi-periferiche e la linea di costa.

Gli interventi che ne fanno parte, in successione spaziale, sono: una porzione dell'asse retroportuale di Via Marina (spina dorsale del Progetto previsto); Via Duomo, interessata da un progetto coerente concluso nell'agosto 2005 e inserito nel PI a fini di rendicontazione ma rilevante per la continuità spaziale; l'asse monumentale di Via Foria (che ospita il Real Albergo dei Poveri e l'Orto Botanico) e, nella sua prosecuzione in Via Don Bosco, il ponte all'incrocio con via Arenaccia. Per un percorso che si distende lungo circa 4 chilometri, il costo complessivo di tali operazioni è stato (incluso l'intervento coerente) di 13,7 Milioni di euro, un valore che nell'insieme individua un'opera pubblica di dimensioni e rilievo piuttosto interessante.

Lungo estese porzioni della direttrice (fa eccezione Via Marina) è stata realizzata la riconfigurazione della sede stradale e, soprattutto, il rifacimento dello spazio pedonale, degli elementi di arredo e regolazione della sosta. Inoltre, con la demolizione e ricostruzione del

⁴⁰ L'attribuzione dei c.d. "poteri speciali" al Sindaco di Napoli è avvenuta a seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale -Serie Generale- n. 60 del 13 marzo 2007 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3566. Gli interventi sulla rete stradale promossi dal Commissariato sono i seguenti: a) Riqualificazione ed arredo urbano di via Foria (PI Napoli); b) Manutenzione straordinaria del capostrada di Corso Umberto I; c) Realizzazione nuova sede tranviaria in via Nuova Poggioreale e in via Stadera con annessa sistemazione dell'intera sede stradale (PI Napoli); d) Riconfigurazione di via delle Repubbliche Marinare (PI Napoli); e) Riqualificazione della via Marina e Linea tranviaria Municipio/Corso Lucci (PI Napoli); f) Realizzazione di rotatoria all'incrocio Corso Malta, via Lahalle, via Zara, rampa Tangenziale, Centro Direzionale. Oltre a tali opere, il Commissariato ha promosso l'attuazione del Programma Urbano Parcheggi e la realizzazione di attività di controllo della viabilità (es. Sistema integrato di monitoraggio, gestione e controllo del traffico della città di Napoli).

⁴¹ Dal punto di vista metodologico, infatti, sarebbe opportuno considerare in questa sede l'insieme delle azioni promosse dal Commissariato con le risorse del PI Napoli. Tuttavia, in parte perché di tali operazioni alcune assumono i caratteri propri della riqualificazione (e quindi ne parleremo più avanti) in parte perché nel Progetto è possibile individuare un *frame* significativo a partire da un *set* di interventi appartenenti anche a settori diversi, abbiamo scelto di concentrarci su quest'ultimo elemento per mettere in risalto il risultato inatteso dell'integrazione.

ponte di Via Don Bosco, è stato risolto il rilevante collo di bottiglia di Via Arenaccia (vedi confronto cronologico in foto), a sua volta direttrice forte lungo l'asse periferia-centro.



Il risultato più evidente dell'attuazione di questa parte del PI Napoli – probabilmente grazie anche a interventi del Comune che non riusciamo a isolare – è che oggi chi percorre l'intera direttrice dirigendosi dalla periferia verso il mare ha la percezione di attraversare un sistema quasi continuo di spazi pubblici rinnovati, un simbolo tangibile della lotta al degrado condotta attraverso il meccanismo di sviluppo del ripristino del decoro.

Tale senso di continuità, però, vale solo in orizzontale (si perde completamente alzando lo sguardo sul piano verticale: resta assai evidente il degrado di strutture ed edifici) ed è più evidente per il pedone che cammina sull'ampio marciapiede, rispetto all'automobilista. Il contributo alla soluzione dell'emergenza traffico, invece, appare assai più modesto, anche perché i cantieri della Metropolitana impongono ancora oggi oggettive difficoltà alla fluidità della circolazione.



...Per la rinascita del Borgo Orefici: un progetto integrato nel Progetto Integrato sostenuto da una coalizione locale che il Comune ha saputo ascoltare

Quella del Borgo Orefici rappresenta l'esperienza di maggior successo del PI Napoli, sia in termini degli effetti conseguiti che, in particolare, per quanto riguarda la capacità di integrare azioni diverse su un obiettivo ben definito e circoscritto. Tra le condizioni determinanti per tale risultato è necessario considerare il ruolo proattivo della coalizione locale, incardinata nel Consorzio Antico Borgo Orefici⁴² e l'interazione efficace e

⁴² Il Consorzio Antico Borgo Orefici (<http://www.borgorefici.eu/>) nasce nel 2000 con la finalità di sostenere le imprese del settore localizzate nel quartiere grazie a iniziative commerciali ed alla promozione di circuiti turistico-culturali nell'area. A oggi, il Consorzio conta circa 90 imprese associate, che

durevole tra lo staff di tale organizzazione e l'Amministrazione Comunale (l'ufficio di coordinamento del PI e vari RUP coinvolti). Nell'area bersaglio⁴³ si è realizzato un disegno complesso che comprende diversi interventi del PI Napoli:

- *La riqualificazione degli spazi pubblici e il rinnovo dell'arredo urbano su una superficie complessiva di circa 25.000 mq*, distribuiti tra circa 40 vicoli, piazze e slarghi, in gran parte riservati all'accesso pedonale. L'intervento ha curato con particolare attenzione il recupero dei basolati lavici che, sin dalle origini dell'insediamento, ne caratterizzano il manto stradale. Inoltre, sono stati messi a norma e riorganizzati i sistemi dei sottoservizi dell'intera area.
- 
- *Un programma di aiuti all'impresa, destinato esclusivamente alle attività artigiane e agli esercizi commerciali dell'area*, ha stimolato investimenti per un volume complessivo pari a circa 5 Milioni di euro (di cui 3,5 Milioni di contributo pubblico). Tali risorse hanno consentito a circa 40 imprese, quasi tutte operanti nel settore orafa, di realizzare investimenti finalizzati alla ristrutturazione dei locali e delle vetrine oltre che all'innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale delle proprie attività.
 - *La realizzazione dell'Incubatore d'impresa e centro servizi per il polo orafa "La Bulla"*, resa possibile dalla ristrutturazione di uno stabile di proprietà pubblica. Tale intervento si colloca in una posizione di confine rispetto alla gestione contabile del PI Napoli⁴⁴, ma rientra a tutti gli effetti nella strategia di sviluppo locale. Negli spazi resi disponibili dall'intervento, che il Comune ha dato in gestione allo stesso Consorzio per 20 anni, sono stati attrezzati i laboratori per le imprese dell'incubatore⁴⁵ oltre a spazi espositivi e aule per la formazione. Nella stessa sede sono operativi gli uffici dello staff del Consorzio.

perseguono una comune strategia di *brand* (è stato registrato il marchio "Borgo Orefici", che dispone della certificazione ISO 9001). Inoltre, sono state sviluppate di linee di prodotto consortili, peraltro con il patrocinio della Soprintendenza per i Beni Archeologici. Il Consorzio si avvale di una società di servizi, ABO Service srl, che cura anche la promozione e la vendita online (<http://www.aureavenus.it/>).

⁴³ Costituita dal quadrilatero delle strade Via Duomo, Corso Umberto I, Via Porta di Massa e Via Nuova Marina.

⁴⁴ Per i due lotti dell'intervento, infatti, il comune di Napoli ha impiegato risorse a valere sulla Misura 5.1 del POR Campania che, in origine, rientravano nella gestione del PIT settoriale "Polo orafa campano".

⁴⁵ Il bando per la loro selezione è stato pubblicato nel maggio 2010, a cura del SUAP del Comune di Napoli ed in collaborazione con lo stesso Consorzio. L'insediamento delle prime sette micro-imprese ha avuto luogo nel settembre 2010 e prevede una fase di accompagnamento da parte dello staff del Consorzio.

La collaborazione tra il Consorzio e il Comune di Napoli sta proseguendo nel corrente ciclo di programmazione, con l'esplicita intenzione di coinvolgere porzioni del territorio circostante nella strategia di sviluppo⁴⁶.

Numerosi investimenti di arredo urbano e restauro monumentale del PI Napoli intervengono sulla rigenerazione dell'ampia area UNESCO

La proposta di Progetto Integrato Urbano (PIU) presentata dal Comune per il ciclo di programmazione 2007-2013 interessa l'intera area definita come Patrimonio dell'umanità dall'UNESCO, che comprende una vasta porzione del centro storico⁴⁷. Il Progetto ha avviato un processo di rigenerazione che, sebbene debba continuare per rivelare appieno i suoi effetti, mostra già alcuni esiti tangibili dal punto di vista paesaggistico e della fruibilità degli spazi urbani.

L'azione di riqualificazione fisica del PI, che ha il pregio di essersi concentrata in poche aree e direttrici fondamentali, ha prodotto i seguenti benefici:

- *Il rifacimento dell'arredo urbano di alcune porzioni della "City" e dell'area monumentale*⁴⁸ che, insieme al restauro della Galleria Umberto, ha liberato ampie porzioni di spazio pubblico (28.100 mq, dei quali 15.200 mq di nuovo spazio pedonale), per l'accesso alle rilevanti funzioni pubbliche, commerciali e direzionali dell'area (vedi foto di Piazza Municipio, prima e dopo). È necessario segnalare che, purtroppo, la durevolezza di tali benefici è messa a repentaglio dal cattivo uso che ne fa una parte degli abitanti della città⁴⁹.

⁴⁶ A valere sulla programmazione 2007-2013 dovrebbe essere avviata la realizzazione del Museo dell'Arte Orafa presso la Chiesa di S. Maria in Cosmodin a Piazzetta Portanuova. Inoltre, è allo studio la realizzazione di un programma di valorizzazione della Città Bassa che vede tra i promotori, oltre al Consorzio Orefici, anche il Consorzio Antiche Botteghe Tessili di Piazza del Mercato <http://www.antichebotteghe.it> e la società privata di sviluppo immobiliare RVM (Gruppo Risanamento).

⁴⁷ L'intera area perimetrata nel 1995 come Patrimonio UNESCO coincide con il territorio classificato come Centro Storico dal Piano Regolatore Generale del 1972, con l'aggiunta dei parchi monumentali. Il Grande Programma per il Centro Storico di Napoli Patrimonio UNESCO – il Progetto candidato per il ciclo di programmazione 2007-2013 – è stato elaborato nell'ambito della Cabina di regia costituita per l'attuazione del protocollo d'intesa stipulato tra la Regione Campania, il Comune di Napoli, la Direzione Regionale del MIBAC e l'Arcidiocesi di Napoli. La documentazione progettuale si articola in due livelli: il Documento di Orientamento Strategico (DOS) e il Progetto Integrato Urbano Napoli (PIU). Il DOS, che costituisce il nucleo fondativo del Piano di Gestione del sito UNESCO, prende come riferimento l'intera area del sito UNESCO e individua una cospicua serie di complessi monumentali, fasce di tessuti edilizi e ambiti urbani meritevoli di intervento, e iniziative di carattere immateriale per un costo complessivo stimato di 570 milioni.

⁴⁸ Le aree interessate sono le seguenti: Piazza Municipio, Via Cervantes, Via Ponte di Tappia e Via Santa Brigida (che rientra tra le sponde rendicontate a valere sul budget del PI Napoli), con le traverse Vico Fico e Vico Corrieri.

⁴⁹ Ad esempio, le nuove panchine di Piazza Municipio sono state di recente manomesse e le aste tubolari che ne costituivano la seduta sono state sottratte alla collettività.



- *L'arredo e la pavimentazione in pietra del Decumano Maggiore⁵⁰* sono stati completamente rinnovati. Nel complesso sono stati riqualificati 12.100 mq di spazio pubblico, che purtroppo non è pedonale (l'area è interessata da una ZTL temporanea durante le festività e in occasione del Maggio dei Monumenti). Trattandosi di un'area densamente abitata, le intense (e a tratti pittoresche) pratiche d'uso hanno reso poco evidente l'effetto visivo: dal confronto fotografico prima/dopo non si rileva un mutamento radicale, anche se comunque traspare un senso di maggior decoro.
- *La pedonalizzazione di Via Chiaia* è stata realizzata e, con l'installazione dei dissuasori mobili per regolare l'accesso delle auto, nell'agosto 2009 è stata istituita l'Area Pedonale Urbana. È ancora in corso, invece, il rinnovo dell'arredo dell'adiacente Piazza Carolina, operazione avviata per far fronte al problema del “parcheggio selvaggio” emerso in seguito alla chiusura al traffico della stessa Via Chiaia⁵¹.
- *Il rinnovo dell'arredo urbano dell'asse commerciale di Via Pessina e Via Toledo* ha favorito l'uso pedonale e l'accesso a funzioni culturali e commerciali della zona⁵². Nel complesso tali interventi hanno permesso la riqualificazione di 49.750 mq di spazio pubblico (di cui 27.000 mq di superficie pedonale). È stato inoltre

⁵⁰ Percorso nel cuore del centro storico composto, in sequenza, da Via Port'Alba, Via S. Pietro a Majella e Via dei Tribunali, insieme alle piazze e gli slarghi che vi si affacciano (Piazza Miraglia, Piazza S. Gaetano, Piazza dei Gelsomini, Piazza Sforza e Piazza Sedil Capuano) e ad alcune laterali (Vico S. Domenico Maggiore, Via Nilo, Via Pisanelli).

⁵¹ Gli interventi qui menzionati rientrano esclusivamente nella quota di cofinanziamento a carico del Comune di Napoli.

⁵² L'intervento ha interessato nello specifico la parte terminale di Via S. Teresa degli Scalzi, l'intera Via Pessina e alcune sue traverse (Piazza Museo Nazionale, Via Broggia, Via Conte di Ruvo, Via Carlo Doria) e il tratto di Via Toledo che da Piazza Dante, includendo Piazza Carità, termina all'incrocio con Via Diaz. Le operazioni considerate fanno parte delle sponde certificate nel corso della gestione del Progetto. La completa fruibilità della direttrice è assicurata, presso Piazza Dante (snodo tra Via Pessina e Via Toledo) dalla precedente realizzazione dell'omonima stazione della Linea 1, inaugurata nel 2002.

avviato il restauro della Galleria Principe di Napoli, importante centro commerciale monumentale posto all'estremità nord della direttrice.

Altre opere di riqualificazione hanno interessato Via Carducci (conclusa), Via Nolana e l'area di Porta Capuana (ancora in corso). Tali interventi, apparentemente occasionali, rientrano in realtà in strategie di investimento più ampie che tuttavia risultano completamente esterne alla gestione del PI Napoli.



Infine, in un'area territoriale che in buona parte corrisponde al Centro storico, uno specifico programma di aiuti alle piccole imprese ha sostenuto investimenti per 18 Milioni di euro complessivi (con un contributo pubblico di 10,7 Milioni) che hanno permesso a circa 150 attività commerciali, artigianali e di servizio di realizzare interventi per la ristrutturazione dei locali, l'adeguamento di vetrine e impianti, l'innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale e la messa a norma rispetto alla sicurezza sul lavoro⁵³.

...Altre rigenerazioni in aree di forte disagio, avviate ma ancora da completare perché possano tradursi in benefici tangibili

Per completare la rassegna delle realizzazioni e risultati del Progetto resta da raccontare degli interventi di rigenerazione promossi in aree di forte disagio sociale poste al di fuori del centro storico. In verità, anche per l'assenza delle azioni immateriali del FSE, le operazioni in questione rappresentano dei processi avviati più che dei veri e propri risultati tangibili.

- *La riqualificazione dell'area dismessa ex Cirio*, a San Giovanni a Teduccio, è stata avviata con la bonifica dei suoli e l'inizio dei lavori per l'inserimento in un contesto territoriale critico di nuove funzioni urbane di eccellenza (le Facoltà di Ingegneria e Giurisprudenza dell'Università degli Studi Federico II). L'intervento del PI Napoli, che include la realizzazione di un parcheggio interrato di 20.000 mq e sarà concluso a scavalco sul ciclo di programmazione 2007-2013, interessa soltanto una porzione di una ben più ampia operazione condotta dallo stesso Ateneo, del costo complessivo di 163 Milioni di euro.

⁵³ L'area territoriale coperta dal bando è stata più ampia di quella qui considerata, ma dal confronto tra le localizzazioni degli investimenti privati e quelle delle opere pubbliche appare una spontanea – ma considerevole – corrispondenza.

- *La riqualificazione del nodo Marinella – Stella Polare – Sant’Erasmus* è stata avviata nell’ambito di interventi separati. La realizzazione del nuovo Parco della Marinella è ancora in corso e per il momento presenta come esiti la realizzazione delle attività di bonifica dei suoli a esso destinati e di alcune opere accessorie (recinzione e realizzazione strada perimetrale). Nelle immediate vicinanze sono stati realizzati interventi di rinnovo degli arredi urbani (cordoli dei marciapiedi, dissuasori della sosta) per 20.000 mq di nuovo spazio pedonale in due ambiti territoriali di forte criticità, i quartieri Stella Polare (Case Nuove) e Sant’Erasmus. Le aree di intervento, in verità, sono localizzate ai margini di tali quartieri⁵⁴, anche in conseguenza delle difficoltà attuative segnalate nel Capitolo III in termini di sicurezza dei cantieri. Nei limiti delle proprie possibilità, l’intenzione dell’Amministrazione Comunale è stata soprattutto quella di dare un segnale di attenzione e di speranza. Per la rigenerazione di questa parte della città saranno quindi necessari ulteriori investimenti.

Altre iniziative simili per finalità e contesto hanno prodotto la demolizione di due viadotti (Corso Novara e Via Repubbliche Marinare), non più necessari ai fini della viabilità. È stata quindi completata la riqualificazione delle aree liberate con interventi che hanno permesso di rinnovare lo spazio pedonale e l’arredo urbano oltre alla carreggiata stradale. Per quanto riguarda il caso specifico di Via Repubbliche Marinare è



utile segnalare che l’intervento rientra in un più ampio programma di trasformazione previsto dal Piano urbanistico attuativo che interessa l’intera area di San Giovanni a Teduccio. Un discorso analogo vale infine per diversi micro-interventi in aree altrettanto problematiche (nei quartieri Spagnoli e a Barra, in quota cofinanziamento) che si inseriscono in altri programmi di investimento ordinari e poco hanno a che vedere con la gestione del PI Napoli.

IV.5 Valutare i risultati con uno sguardo a più dimensioni

Gli interventi del PI Napoli come si è visto, sono molto diversi tra loro: lotti di grandi opere e forniture di servizi igienici nel trasporto pubblico; bonifiche di *brownfields* e parchi solo parzialmente realizzati; rifacimenti dell’arredo urbano e incentivi alle piccole

⁵⁴ Le superfici interessate dagli interventi sono localizzate prevalentemente in Via Granturco, Via Brin e Corso Lucci, oltre presso gli affacci dei quartieri su Via Alessandro Volta e Via Reggia di Caserta.

imprese. Come conseguenza, gli effetti dei singoli interventi e soprattutto il Progetto nel suo insieme sono difficilmente valutabili con metodologie e misurazioni uniformi (controfattuali o comunque deterministiche).

Tuttavia, nella convinzione che sia comunque utile provare fornire un giudizio chiaro e comprensibile sul complesso dei risultati conseguiti, sulla base delle informazioni disponibili e delle nostre interpretazioni delle stesse, utilizziamo un approccio multi-criteri prevalentemente (ma non esclusivamente) qualitativo per assegnare un valore ai singoli interventi. Mentre per la trattazione dettagliata della metodologia adottata e dei singoli criteri rimandiamo all'Allegato 3, forniamo qui una definizione delle variabili considerate e le motivazioni sottese a tale scelta.

Combinando dati ed elementi empirici di natura oggettiva e soggettiva, l'analisi legge e interpreta le realizzazioni del PI Napoli secondo le due distinte dimensioni della fruibilità delle opere e della tenuta della strategia territoriale che, lo ricordiamo, ha assorbito gli effetti diretti e indiretti di interventi incompleti e di numerose sostituzioni di opere.

a. **Fruibilità di infrastrutture, impianti, servizi e spazi pubblici.**

Risponde alle domande: l'infrastruttura o impianto esiste ed è utilizzabile? Quanto è effettivamente utilizzata? Qual è il suo potenziale di "rottura" o innovazione? Questa dimensione guarda ai singoli investimenti e prova a descrivere se l'opera/servizio è stata realmente completata, se è fruibile e utilizzata dalla cittadinanza. Tale prospettiva esprime anche un giudizio novità e rilevanza generati dall'utilizzo (o valore aggiunto) attuale o potenziale delle opere e dei servizi. Sono tre le variabili prese in considerazione:

- **Completamento e livello di avanzamento delle attività.** È calcolato su informazioni finanziarie e sulle dichiarazioni dai responsabili di procedimento (RUP), entrambe raccolte in modo sistematico. Attribuisce un valore positivo alle azioni concluse e alle infrastrutture e impianti funzionanti, anche se non viene considerato nullo quello di lotti o realizzazioni parziali che termineranno in futuro. È un dato prevalentemente oggettivo⁵⁵. Spiega il 30 per cento del punteggio attribuito alla dimensione.
- **Valore d'uso delle realizzazioni.** Formula un giudizio qualitativo su come è cambiato il paesaggio urbano, quanto è utilizzato effettivamente il luogo o l'impianto reso disponibile, quali caratteristiche o situazioni ne ostacolano l'utilizzo, quanto si è rivelato durevole il beneficio prodotto. La sua composizione varia in relazione ai temi e agli oggetti trattati e per questo è un criterio soggettivo, ma è documentato da indicatori di realizzazione, piani

⁵⁵ L'indicatore utilizzato considera due livelli: la dichiarazione di fine lavori emessa dai RUP (certificati di collaudo o altra documentazione amministrativa) e, per misurare lo scostamento dalle attese, la differenza tra il costo complessivo (quota POR al netto dei ribassi d'asta, cofinanziamento del beneficiario, più eventuale scavalco su 2007-2013) e la spesa effettivamente realizzata (varie fonti finanziarie, cfr. Allegato 4).

di gestione, ricerca sul campo e indagine visuale. Vale per il 50 per cento del punteggio finale.

- **Valore aggiunto potenziale.** Capacità ipotetica, potenziale dell'opera di produrre beni pubblici nuovi e/o innovativi che abilitano servizi e pratiche d'uso non disponibili senza l'intervento pubblico con risorse aggiuntive (ad esempio è massimo nel caso della metropolitana o di un nuovo parco, minimo per microinterventi di arredo urbano). La variabile assegna agli interventi un punteggio in base a un giudizio soggettivo che esprime il valore potenziale dell'intervento e, focalizzandosi sul potenziale, premia anche le ambizioni la capacità di rottura di interventi a oggi incompleti. Corrisponde al 20 per cento del giudizio complessivo.

b. **Robustezza e “tenuta” complessiva della strategia di integrazione territoriale degli investimenti.**

Risponde alle domande: gli interventi ricadono nell'area bersaglio del Progetto previsto? Interessano aree critiche dal punto di vista socioeconomico? Sono realmente integrati sotto il profilo funzionale o spaziale, o sono solo vicini? Il PI Napoli prevedeva una chiara strategia di concentrazione territoriale, con la ricerca di effetti sinergici attraverso l'integrazione funzionale e spaziale degli investimenti. Inoltre, le scelte di localizzazione degli interventi intendevano, almeno in prevalenza, provocare effetti su aree e quartieri caratterizzati da forme più o meno acute di disagio socioeconomico. Considerando le numerose modifiche intervenute nel piano di investimenti, le tre variabili considerate per analizzare quanto resta di questi obiettivi strategici nel Progetto realizzato sono:

- **Coerenza geografica con la l'area bersaglio del Progetto previsto.** Il PI Napoli forniva una chiara individuazione della strategia di sviluppo spaziale, nella quale l'asse retro-portuale rappresentava l'elemento centrale insieme a due centri di gravità (Piazza Municipio e l'area *ex* Cirio-Corradini). Il criterio valuta positivamente la vicinanza degli investimenti realizzati rispetto a tali *landmark* territoriali, considerandola come indice *proxy* di concentrazione geografica e di coerenza con gli obiettivi urbanistici. La variabile corrisponde a misurazioni delle distanze effettuate con strumenti GIS. Spiega il 50 per cento del valore attribuito alla dimensione.
- **Criticità socioeconomica del contesto micro-territoriale.** La variabile registra quali interventi ricadono in aree ad alta disoccupazione, qui considerata come *proxy* del livello di disagio socio-economico. In coerenza con gli obiettivi sociali del PI, gli interventi che ricadono nelle aree a maggiore disoccupazione sono valutate positivamente. Le misurazioni sono effettuate con strumenti GIS a scala di sezioni di censimento interessate o adiacenti alle aree di intervento. Vale per il 20 per cento del risultato.

- **Sinergie tematiche e integrazione funzionale nello spazio urbano.** Premia la coesione interna di ciascuno dei capitoli strategici del Piano degli investimenti e gli effetti cumulativi dell'interazione. La variabile registra con strumenti GIS la continuità fisica degli interventi materiali e immateriali e, con giudizi soggettivi basati su criteri urbanistici e tecnologici, valuta positivamente l'intensità delle interdipendenze funzionali tra azioni di natura distinta. Il criterio pesa per il 30 per cento del risultato.

Oltre agli investimenti sostenuti dal POR (110,2 Milioni di euro) l'analisi multicriteri comprende anche interventi coerenti, inclusi quelli per il cofinanziamento comunale, oltre che l'incubatore di imprese orafe "La Bulla", per un costo realizzato complessivo pari a 128,4 Milioni di euro⁵⁶.

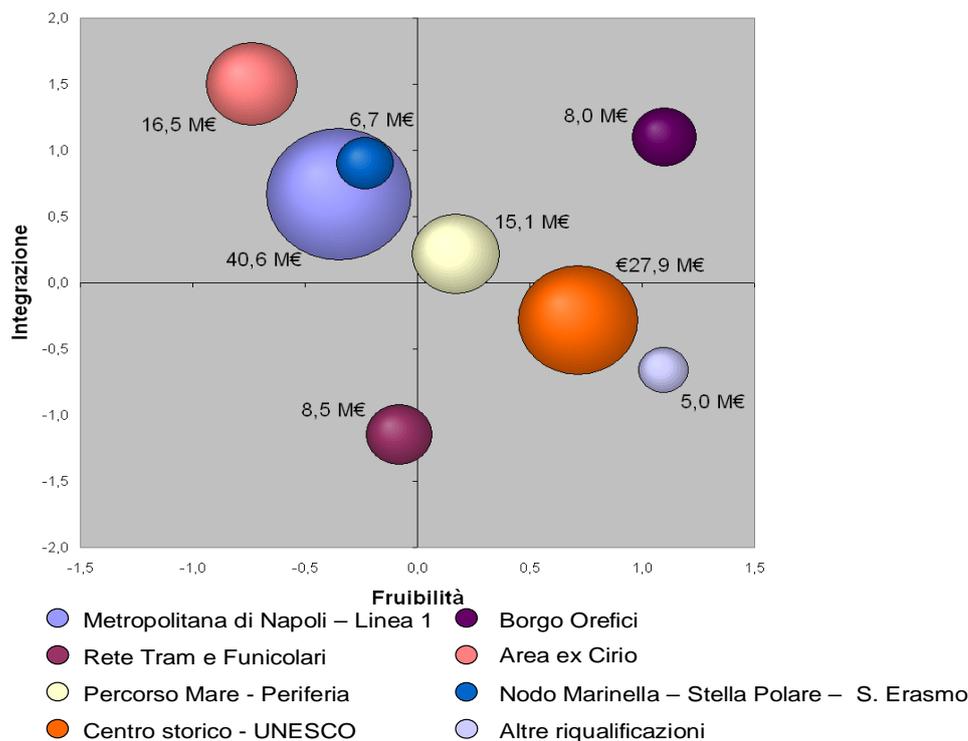
A ogni intervento è attribuito un punteggio in classi discrete (valori da 0 a 3) per ciascuna delle sei variabili. La media di tali valori, ponderata secondo una valutazione sulla loro rilevanza (i pesi delle variabili) e calcolata separatamente per i due set di criteri, determina il giudizio sintetico e la posizione relativa di ciascun intervento rispetto alle due dimensioni dell'analisi.

Per evitare la frammentazione e migliorare la leggibilità dei risultati analitici, i valori ricavati sono aggregati negli otto "capitoli strategici" in cui abbiamo raggruppato gli interventi finanziati (cfr. Paragrafo IV.4), con il peso finanziario dei singoli interventi più o meno "riusciti" che incide sul giudizio complessivo.

La Figura IV.3 propone il risultato di sintesi dell'analisi ottenuto misurando lo scostamento dal valore intermedio di 1,5 – assunto come soglia minima di efficacia dei capitoli strategici rispetto alla dimensione osservata. La dimensione della bolla è proporzionale al peso finanziario dei diversi capitoli strategici.

⁵⁶ Il dato esclude la spesa realizzata a valere sul FSE, pari a 2,4 Milioni di euro e la quota di cofinanziamento privato per gli investimenti delle imprese agevolate dai due bandi (nel complesso 8,7 Milioni di euro).

Figura IV.3 - Risultati del PI Napoli in termini di fruibilità degli investimenti e coesione/integrazione strategica



Nota: la dimensione della bolla è proporzionale al valore finanziario dei diversi capitoli strategici
 Fonte: Elaborazione su fonti varie. Cfr. Allegati 3 e 4

L'analisi svolta conferma e restituisce in modo più sistematico diverse considerazioni già emerse nella valutazione:

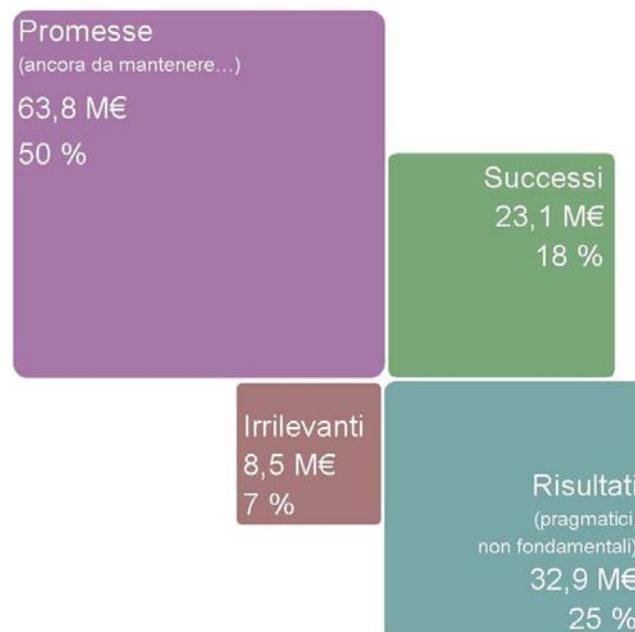
1. degli investimenti realizzati nelle infrastrutture di maggiore rilievo (la Metro e la rigenerazione dell'area dimessa *ex Cirio*) si apprezza il potenziale innovativo, la coerenza e il ruolo per strategia del Progetto, ma i risultati sotto il profilo della fruibilità sono negativi perché per lo più incompleti e non ancora funzionanti;
2. di contro, il Borgo Orefici – già descritto come *un progetto integrato nel Progetto Integrato* – si evidenzia come il vero caso di successo del PI Napoli: previsto dall'inizio e completato per tempo in tutte le sue parti, fornisce i beni ed eroga i servizi pubblici che si era preposto;
3. gli interventi di arredo urbano e riqualificazione leggera, sono quelli più facili da realizzare. Le opere che si addensano nell'area del centro storico (ma non solo, vedi voce "Altre riqualificazioni"), assumono una valenza strategica maggiore se accompagnati da azioni immateriali (come il bando per incentivi alle piccole imprese denominato "Città-Impresa") e si concentrano su percorsi pedonali e direttrici ben definite come l'insieme di interventi che abbiamo chiamato

“percorso Mare – Periferia”. Le opere, invece, valgono meno, in termini di effetti generati, nei casi dei quartieri Stella Polare e Sant’Erasmus, dove peraltro pesa l’incompiuto Parco della Marinella, perché l’arredo interessa le aree periferiche dei quartieri e non il centro dell’abitato;

4. la tranvia di Via Stadera (qui valutata, congiuntamente alla manutenzione straordinaria della funicolare Mergellina), rappresenta l’unico ambito di intervento con valori negativi per entrambe le dimensioni. Troppo lontano dal cuore della strategia, troppo in ritardo sul cronogramma dei lavori, la sua inclusione nel Progetto integrato appare dunque poco rilevante.

L’analisi multicriteri rende espliciti i valori e i criteri di giudizio utilizzati nella nostra ricerca e, nel farlo, svela le domande valutative che ci hanno guidato. Questi criteri sono in buona parte soggettivi, e dunque senz’altro discutibili e controvertibili, tuttavia nel contesto dell’analisi svolta aiutano a offrire una interpretazione sintetica sui risultati del progetto. Concludiamo, quindi, con una lettura ancora più schematica dei risultati del progetto, che viene rappresentata nella Figura IV.4.

Figura IV.4 - Distribuzione del valore finanziario complessivo degli ambiti strategici del PI Napoli per classi di merito



Fonte: Elaborazione su fonti varie. Cfr. Allegati 3 e 4

Fermo restando l’importanza di una valutazione separata dei singoli interventi, poi raggruppati in ambiti strategici, è utile proporre un giudizio complessivo che – con tutti gli inevitabili limiti di una misurazione sintetica e in parte soggettiva – evidenzia che il 18 per cento delle risorse finanziarie impiegate nel Progetto (POR e cofinanziamento) può essere considerato un vero e proprio successo, il 50 per cento rappresenta delle

promesse importanti ma ancora da mantenere e sulle quali si dovrà lavorare, un ulteriore 25 per cento fa riferimento a risultati non di rottura, né innovativi, né fondamentali ma comunque apprezzabili. Rimane un ultimo 7 per cento, ritenuto irrilevante perché non solo rappresenta qualcosa di sostanzialmente “altro” rispetto al Progetto Integrato “Città di Napoli” ma non ha prodotto alcun beneficio per la città e la popolazione.

V. Conclusioni

La locuzione “Tra il dire e il mare” che introduce il titolo di questo lavoro evoca l’aspirazione strategica del Progetto Integrato “Città di Napoli” 2000-2006: restituire a un’importante porzione di città l’accesso al proprio mare che tanto la caratterizza e la condiziona ma che resta inaccessibile dietro il caotico corridoio urbano di Via Marina e i cancelli e le barriere del porto. Ma, soprattutto, il titolo gioca con le parole del comune proverbio per evidenziare, sin dalle battute iniziali di questa valutazione, la grande distanza tra questi ambiziosi obiettivi iniziali e il risultato finale.

La valutazione *ex post* del Progetto si è infatti sviluppata non su uno, bensì su due distinti programmi d’intervento: quello previsto inizialmente e quello effettivamente realizzato. Il lettore che decidesse di attribuire maggiore priorità e attenzione al primo piuttosto che al secondo giungerebbe a conclusioni e giudizi molto diversi. La nostra prospettiva sui processi di programmazione e attuazione ha invece provato ad approfondire e ricomporre i cambiamenti, i ripensamenti (talvolta le vere e proprie fratture) tra quanto si voleva fare e quanto si è invece fatto, nel tentativo di mantenere come unità di analisi e valutazione un unico Progetto, anche se molto cambiato nel tempo. Nel farlo non ci si è nascosta, anzi si è studiata a fondo, questa doppia identità applicando un approccio analitico impostato sulle seguenti domande:

- In che misura la dinamica di sostituzioni e rimodulazioni degli interventi (da noi definita con l’immagine di una *revolving door*, una porta girevole) configura anche una modifica, o meglio, uno sfaldamento della strategia sostenuta dal Progetto previsto?
- Quanta parte di tale disegno è invece sopravvissuta agli *shock* e agli imprevisti del percorso di realizzazione?
- Quali e quanti sono stati gli effetti e i benefici degli investimenti realizzati, a prescindere dalla strategia prevista, sullo sviluppo e la qualità della vita nelle aree interessate?

Gli spunti conclusivi elaborati a seguire, sintetizzano i risultati dell’analisi in risposta a queste domande e, laddove possibile, ne estrapolano considerazioni e raccomandazioni sulla programmazione di investimenti in aree urbane con le modalità proprie della progettazione integrata. Alcune tra esse potranno essere utili a interpretare/orientare i processi di programmazione in corso in Campania e in altre regioni, impegnate nell’attuazione della Priorità 8 del QSN 2007-2013 centrata sulla “Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani”.

V.1 Un Progetto integrato con identità propria o solo un serbatoio finanziario per il piano infrastrutture del Comune?

La lettura del PI Napoli ricostruita in questo lavoro riporta (cfr. Capitolo I, Figura I.2 che appena il 28 per cento del costo realizzato (pari a 26,8 su 110,2 Milioni di euro) finanziato dal Programma Operativo Regionale 2000-2006 della Regione Campania corrisponde a interventi presenti nel Progetto previsto nel 2002. Tuttavia, l'analisi sviluppata sul Progetto realizzato (cfr. Capitolo III, Figura III.4) evidenzia che quasi il 70 per cento della spesa complessiva⁵⁷ (destinata, secondo le categorie da noi proposte, a interventi che *ex post* rappresentano “*successi*” o almeno “*promesse per il futuro*”) è rilevante rispetto alla strategia del Progetto iniziale e alla sua logica di integrazione funzionale e concentrazione spaziale.

Nonostante la grande trasformazione dell'intero asse retro-portuale sia stata sostanzialmente rinviata, non si rileva, secondo questa valutazione, un completo sfaldamento del progetto originario e della sua idea-forza. Anche di fronte all'urgenza di produrre spesa, il Comune ha comunque mantenuto una certa conformità all'idea originaria rispetto ai quartieri interessati e alla tipologia di interventi.

Il valore aggiunto, i risultati e i benefici del PI Napoli sono più difficili da individuare e valutare. Se guardiamo al Piano degli investimenti nel suo insieme, è inevitabile considerare che il PI Napoli ha finanziato più lotti di opere che non interventi completi. Poco più del 40 per cento della spesa complessiva, infatti, corrisponde a infrastrutture e servizi effettivamente fruibili (riprendendo le categorie della multi-criteri, gli interventi che *ex post* abbiamo inteso come “*successi*” del PI o almeno come “*risultati pragmatici*”). È pur vero, però, che se osserviamo più in dettaglio gli effetti di alcuni gruppi di interventi scopriamo che, in alcune micro-porzioni di territorio e/o su reti di servizi, il Progetto ha in realtà generato trasformazioni non trascurabili, e talvolta importanti (per l'appunto, qualche “successo” è stato conseguito).

Se l'esigenza è quella di distillare un giudizio sintetico, possiamo sostenere che il valore aggiunto del PI Napoli consiste principalmente nell'aver innescato dei processi di investimento rilevanti e nell'aver indotto la creazione e il consolidamento di una macchina amministrativa e operativa multi-livello per gli investimenti pubblici nella città. Da ciò discende peraltro una prima raccomandazione per la città di Napoli nel ciclo di programmazione 2007-2013 che è banale solo in apparenza: per valorizzare gli investimenti fatti nella programmazione 2000-2006, è necessario completare le opere, terminare le azioni intraprese e continuare a lavorare sugli stessi temi/settori/quartieri.

La storia del Progetto, esaminata in profondità in questa valutazione, evidenzia l'importanza di regole e procedure nello spiegare ciò che è cambiato e, in particolare, ciò

⁵⁷ Il dato fa riferimento alla totalità della spesa realizzata a valere sul POR Campania, ivi incluse le sponde, ed incorpora il cofinanziamento comunale.

che non ha funzionato nel PI Napoli. Ma nel corso dell'analisi si è progressivamente imposta l'evidenza di un altro tassello mancante, probabilmente decisivo: il Progetto non si è mai imposto con una propria identità, riconoscibilità e visibilità nelle arene della politica locale e del contesto sociale in cui operava.

Le scelte di investimento e la sostituzione di interventi programmati sono state rapide, non condivise con *stakeholders* locali e, essenzialmente, prese in assoluta autonomia dagli uffici comunali responsabili. Questo è stato possibile anche per il flebile rapporto del Progetto con la cittadinanza e l'opinione pubblica, e l'assenza di una vera coalizione che lo sostenesse e che, in alcuni casi, potesse chiedere all'Amministrazione di "tener duro" nel perseguire la strategia di sviluppo e realizzare interventi più importanti per la città o per i quartieri interessati. Il Progetto era infatti ignoto ai cittadini e non riconoscibile come specifica e complessiva iniziativa per lo sviluppo locale. Leggendo le notizie riportate nei media sembra piuttosto che i singoli interventi fossero percepiti dall'opinione pubblica come una mera politica di investimento del Comune. Al limite veniva genericamente evidenziato "l'impiego di fondi europei".

I motivi vanno cercati sicuramente in un'attività di comunicazione pubblica debole nei primi anni di attuazione, ma anche in una concertazione istituzionale *ex ante* che ha visto partecipare pochi soggetti: il Consorzio Antico Borgo Orefici per il partenariato socio-economico e, tra le istituzioni, l'Università Federico II (ma come beneficiario finale praticamente autonomo) e l'Autorità Portuale (convocata per le sole autorizzazioni, e con interessi contrapposti). Altri processi, altri investimenti (tanti) sono stati realizzati negli stessi luoghi con strumenti operativi diversi (ordinari e aggiuntivi) e sulla base di coalizioni di scopo non coordinate esplicitamente nell'arena decisionale del PI.

Il risultato è che solo l'azione sul Borgo Orefici è davvero una politica di "sviluppo locale" per come queste sono generalmente intese⁵⁸, mentre il resto del Progetto è indirizzato alla realizzazione di investimenti di piani di settore (urbanistica, arredo, trasporti) attraverso scelte esclusivamente interne all'Amministrazione Comunale o, comunque, negoziate al di fuori di una strategia sociale ed economica multi-settoriale e integrata⁵⁹. L'impressione è che se tali azioni fossero state finanziate fuori dal PI non avrebbe fatto molta differenza.

⁵⁸ Non solo e non tanto nella letteratura prevalente, ma soprattutto nei documenti di programmazione italiani (QCS 2000-2006 e QSN 2007-2013) e europei passati e futuri. Da ultimo, alle pag. 233 e ss. della versione preliminare del *Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion* pubblicato dalla CE nel dicembre 2010.

⁵⁹ Questa lettura dei dati attuativi e delle relative implicazioni è peraltro confermata e irrobustita dai *findings* della valutazione *ex post* di Urban 2 promossa dalla CE: i programmi realizzati in Italia hanno visto una fortissima prevalenza di investimenti per "infrastruttura fisica e trasportistica" (67,2 per cento), il dato – con quello spagnolo – più alto nell'EU 15 (media 39 per cento). Di contro, le nostre città presentano uno dei dati più bassi per gli investimenti in campo sociale (9,6 per cento contro una media del 31 per cento) ed economico (14,8 per cento contro una media del 23 per cento) che, per loro natura e prassi operativa, prevedono una maggiore e più strutturata partecipazione attiva di cittadini, associazionismo e

V.2 Considerazioni sullo strumento operativo: investimenti urbani e modalità integrata, una combinazione da rivedere?

L'analisi effettuata permette di svolgere alcune osservazioni di carattere tecnico sullo strumento operativo della progettazione integrata, almeno per come disegnata, regolamentata e attuata nella programmazione 2000-2006 in Campania. Sulla base dell'esperienza del PI Napoli, proviamo dunque a interrogarci sui vantaggi e i costi dell'attuare investimenti con fondi regionali comunitari attraverso modalità e approccio integrati. Riprendendo e sviluppando ulteriormente le considerazioni del paragrafo che precede, ci focalizziamo su tre aspetti che tornano ciclicamente nel dibattito sulla programmazione urbana e territoriale, senza però aver ancora trovato una soluzione univoca: la scala dell'integrazione, le grandi opere e le piccole trasformazioni diffuse.

Integrazione: a quale scala? Senza rinunciare alle sinergie tra interventi, nelle grandi città occorre configurare strumenti adatti alla complessità e densità del contesto

In città (e realtà amministrative) di una certa dimensione e densità, alcune modalità e regole attuative della progettazione integrata – per come conosciuta nel 2000-2006 – possono perdere parte della loro ragion d'essere.

In comuni medio-piccoli, il “progetto integrato” rappresenta un'occasione *unica*, talvolta irripetibile, di gestire risorse per finanziare investimenti importanti, e dunque lo strumento pervade in modo capillare le piccole amministrazioni interessate che a esso si consacrano per sostenere le voci più importanti del proprio piano di opere pubbliche. Le caratteristiche e procedure dell'approccio integrato in una città medio-grande devono invece inserirsi e combinarsi realisticamente con esigenze e prassi operative di macchine amministrative ampie e complesse.

Intanto, in un contesto dove influiscono centinaia di variabili, dovrebbe essere il progetto integrato ad armonizzarsi con il resto delle dinamiche in atto, senza pretendere che queste si “pieghino” allo strumento e ai suoi obiettivi alti. Semplicemente ciò non accade. In questo senso, l'obiettivo del PI Napoli di consegnare alla città la completa trasformazione di una direttrice urbana lunga 5 chilometri in sei/sette diversi quartieri abitati da più di centomila persone, generando contemporaneamente effetti di natura trasportistica, economica, sociale, e urbanistica era semplicemente *troppo* per un unico strumento operativo con durata limitata nel tempo.

soggetti economici. Cfr. CE-DG Regio, Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006: The Urban Community Initiative, June 2010, pag. 33.

Gli investimenti del Progetto previsto *ex ante* potevano verosimilmente operare in modo più efficiente qualora il quadro attuativo avesse avuto modalità e caratteristiche un po' diverse che, ad esempio, prevedessero:

- regole più flessibili (in particolare meno scadenze e vincoli esterni);
- tempi più lunghi (da programmare su più cicli di programmazione europea);
- maggiori garanzie sui fondi (inclusa qualche sicurezza sul riutilizzo di risorse liberate, e/o di finanziamenti a cavallo di più cicli).

In tale contesto, il quadro strategico potrebbe essere fornito da un documento composto dalle priorità e dalle singole voci di piani ordinari di settore (piani urbani di mobilità, piani sociali, piani regolatori per la città o per i porti) o, laddove esistano e siano robusti e credibili, da strumenti multi-settoriali quali i Piani Strategici o altri strumenti di pianificazione e sviluppo di porzioni di città (nel caso di Napoli, ad esempio, il Piano di gestione dell'area UNESCO elaborato di recente).

L'importante è che siano svincolati dalla ciclicità della programmazione e che permettano di distribuire l'aggregato degli investimenti e delle trasformazioni all'interno di sottoinsiemi finiti (assimilabili a quelli questa valutazione individua nei "capitoli strategici" del PI Napoli): gruppi di interventi necessari a completare e rendere fruibili reti di infrastrutture, sistemi di servizi o "micro-progetti integrati" focalizzati in quartieri ben definiti, ma che possano talvolta sostanzarsi e trovare casa nella programmazione comunitaria e aggiuntiva per le aree urbane anche come singoli, importanti interventi di settore.

In altre parole, in realtà amministrative e territoriali dense e condizionate da numerose filiere di *governance*, gli investimenti finanziati nell'ambito di un ciclo di programmazione potrebbero essere strutturati in un "Piano di investimenti urbano", cioè uno strumento con una propria strategia e ragion d'essere ma più "aperto", con confini gestionali flessibili, con un orizzonte che possa superare il ciclo di programmazione, e trasversale alle fonti finanziarie (non solo POR).

Gli strumenti operativi integrati in città medio-grandi potrebbero quindi essere concepiti in modo tale da non dover "subire", bensì governare attraverso forme di controllo strategico quella "porta girevole" di cui al Capitolo III. Con la previsione di interventi "fuori tetto", la Regione Campania aveva evidentemente intuito la necessità e utilità di un piano di investimenti più flessibile, almeno nel caso del PI Napoli. L'evidenza raccolta mostra però che ciò non è bastato, dal momento che poco o nulla degli interventi previsti in questo serbatoio d'emergenza sono alla fine stati finanziati, soppiantati – attraverso la porta girevole – da altri interventi mai comparsi nei Documenti di progetto iniziali.

Quanto precede non significa che gli obiettivi e le modalità della progettazione integrata siano inadatte a un grande contesto urbano. L'ipotesi che sosteniamo è che questi possono dispiegare le proprie potenzialità solo laddove esistano le condizioni adatte, e

sempre nel quadro complessivo di un Piano di investimenti urbano flessibile. In questo senso, l'approccio integrato "tradizionale" (infrastrutture, aiuti alle imprese, settore sociale, e servizi di sistema attuati in forte sincronia) continua a funzionare (e molto bene) per interventi di scala ridotta, su quartieri relativamente piccoli e ben circoscritti e con la partecipazione di un'attiva coalizione locale (che sappia accedere anche ad altre risorse per continuare). Quanto realizzato nel Borgo Orefici, per un costo complessivo di appena 8 Milioni di euro, ne è la dimostrazione tangibile.

Grandi opere pubbliche nei progetti integrati: un connubio con dei problemi

I Capitoli che precedono evidenziano come e perché i sei interventi di importo programmato superiore ai 10 Milioni di euro siano stati attuati solo in piccola parte, e tutti parzialmente o, in un caso, interamente cancellati. Il caso di Napoli (e non solo⁶⁰) ci segnala che per le opere pubbliche di una certa importanza e dimensione, finanziate con risorse comunitarie, l'architettura e le procedure della progettazione integrata 2000-2006 hanno amplificato anziché ridotto le difficoltà attuative.

Se la grande opera viene finanziata nell'ambito di un progetto integrato, la sua progettazione e/o attuazione sconta in partenza il tardo avvio dello stesso PI⁶¹. Se la grande opera fosse stata prevista come azione indipendente dal PI (es. direttamente a valere sulla Misura 5.1) sarebbe entrata in fase di progettazione/attuazione con almeno due anni di anticipo.

Inoltre, quando la grande opera è inclusa in un progetto integrato occupa una parte rilevante del suo *budget*. Se successivamente, per un qualsiasi motivo, essa si rivela non realizzabile nei tempi previsti dal ciclo di programmazione, con il suo annullamento viene a mancare la destinazione di una parte considerevole delle disponibilità finanziarie e, quindi, si rende necessario operare la selezione di tanti nuovi interventi. Come conseguenza, specie se la chiusura della programmazione è ormai vicina, una parte rilevante del *plafond* assegnato al PI corre il rischio di disperdersi nell'ambito di iniziative selezionate in modo affrettato e che possono non garantire benefici e valore, o comunque lo fanno in modo non paragonabile alle previsioni iniziali. Tale problema esiste solo qualora il *budget* assegnato al Progetto sia un dato "fisso", predeterminato con riparto *ex ante* tra i beneficiari. Nel 2000-2006 era così per la Regione Campania, mentre in altre regioni non è stato possibile effettuare sostituzioni e/o il *budget* non è stato

⁶⁰ Evidenza simile è disponibile per il PIT Città di Palermo finanziato dal POR Sicilia 2000-2006. Vinci, Ignazio, *Il Progetto Integrato Territoriale "Palermo Capitale del Mediterraneo"*, mimeo per il Foromez, maggio 2010.

⁶¹ Questo avviene per i tempi tecnici necessari allo svolgimento di due fasi distinte: prima il processo di concertazione partenariale necessario alla definizione del quadro di regole generali, che spesso ha per oggetto esclusivamente i meccanismi di distribuzione delle risorse disponibili tra le città beneficiarie; poi il negoziato sulla strategia sostenuta dalla coalizione locale.

distribuito pro quota ma solo in funzione dell'avanzamento della spesa reale sugli interventi approvati.

Il sistema di regole, incentivi e sanzioni per investimenti di poche centinaia di migliaia di euro e per una grande opera pubblica non possono essere eguali e indifferenziati. A maggior ragione se inserite in un progetto complesso come il PI Napoli, dovrebbero seguire piste di controllo e procedure amministrative diverse da altri interventi. In particolare, si dovrebbero studiare misure per non vincolare troppo rigidamente la scadenza temporale per affidamento e conclusione dei lavori, assicurando la possibilità di proseguire la realizzazione su più cicli di programmazione. Tale soluzione, da sola, non risolve il problema delle “sostituzioni a pioggia” ma consente almeno di dare avvio alla grande opera.

A monte, comunque, vista l'intensità dei problemi generati dalla presenza del grande progetto nel PI, è assolutamente necessario verificare l'opportunità di tale configurazione. Solo se le altre azioni ne rappresentano una concreta forma di valorizzazione e/o mitigazione è giustificato l'aumento di complessità, altrimenti non vale la pena di generare così tanti problemi alla grande opera stessa (ritardo in partenza) e al resto della strategia integrata (sostituzioni d'emergenza).

Infine, non possiamo che sottolineare che le iniziative di grande dimensione finanziaria (che poi è un'approssimazione della complessità tecnica e procedurale) hanno bisogno di un'alleanza che ne sostenga le sorti nei molti anni richiesti per progettarle e realizzarle: senza un continuo e convinto sostegno della politica locale, che garantisca il proprio sostegno interno spingendo la macchina amministrativa, e una adeguata concertazione con gli *stakeholders* (o almeno una buona campagna di comunicazione volta a informare unilateralmente i cittadini) le idee più importanti e ambiziose tendono a spegnersi e vengono abbandonate.

“Piazzette e marciapiedi”: dallo stigma alla valorizzazione? Alcune proposte per un uso appropriato di micro-interventi ad alta resa e rapidi da realizzare...

I micro-interventi di riqualificazione dello spazio pubblico (pedonalizzazioni, arredo, verde) sono spesso portati ad esempio di un presunto cattivo uso delle risorse per lo sviluppo: “solo piazzette e marciapiedi” è lo slogan utilizzato da chiunque voglia stigmatizzare – in modo più o meno fondato o pretestuoso – la politica regionale in Italia e in particolare nel Sud. Il tema che stiamo toccando in realtà non interessa solo l'arredo urbano, ma anche altre forme di intervento materiale: restauro e conservazione

di patrimonio storico-religioso⁶², manutenzione delle infrastrutture esistenti⁶³, persino semplici forniture⁶⁴.

Queste argomentazioni ricorrono spesso a immagini retoriche (“grande trasformazione”, “innovazione radicale”, “occasione unica”) nel sostenere che i fondi strutturali sarebbero meglio impiegati in operazioni di maggiore dimensione economico-finanziaria, che non sarebbero gestibili con la spesa ordinaria.

Delle grandi opere e i loro problemi abbiamo già discusso al paragrafo precedente, dove è emerso che l’alternativa proposta in opposizione a “piazzette e marciapiedi” non rappresenta una via così facile da percorrere. In modo speculare, l’analisi svolta ci permette di formulare alcune considerazioni su piccole azioni di riqualificazione condotte nell’ambito del PI Napoli. Il giudizio risulta variabile e dipende sia da caratteristiche proprie degli interventi (in particolare la loro concentrazione geografica) che dal contesto micro-territoriale. I casi che abbiamo esaminato sono rappresentativi delle diverse situazioni possibili, nelle quali la realizzazione di piccoli interventi di riqualificazione può risultare:

- Un ottimo investimento, se attorno c’è una strategia, altre azioni materiali e immateriali e una coalizione locale capace di dare valore agli investimenti che la Pubblica Amministrazione ha messo in campo. Nel caso del Borgo Orefici lo spazio pedonale riqualificato fa da sfondo alle vetrine e ai locali rinnovati degli esercizi commerciali valorizzando il centro commerciale naturale e le attività di promozione consortile.
- Un buon compromesso tra *performance* finanziaria ed effetti territoriali, ma ciò si concretizza quando la realizzazione avviene lungo un’estensione continua e in un contesto già dotato di altre funzioni (commerciali, direzionali, turistiche): il percorso monumentale “Mare – Periferia”, quelli commerciali di Via Toledo-Pessina e Via Chiaia, il distretto terziario della “City” e quello culturale dei Decumani sono esempi di risorse comunitarie che non possono certo dirsi disperse o peggio sprecate perché hanno aggiunto valore e qualità in aree-bersaglio rilevanti e migliorate attraverso questi micro-interventi.
- Un’operazione debole con valore aggiunto trascurabile, laddove sono realizzati solo interventi isolati in contesti di degrado urbano e socioeconomico particolarmente critici. È il caso dei quartieri Stella Polare e Sant’Erasmus, dove il PI Napoli ha lavorato, timidamente, ai margini dell’abitato. In situazioni simili, lo sforzo di investimento deve essere di

⁶² Il Progetto Integrato Urbano “Patrimonio UNESCO” presentato dal Comune di Napoli per il periodo 2007-2013 ha sollevato voci critiche per le numerose opere incluse proposte dalla Curia (si dice già “solo chiese e monasteri”).

⁶³ Ad esempio, nel PI Napoli, la revisione ventennale della funicolare di Mergellina.

⁶⁴ Gli interventi del Progetto dedicati all’installazione di sistemi di information technology e servizi igienici sulla Linea 1 della Metropolitana.

natura ben diversa, fornire servizi e toccare temi ambientali e sociali con strumenti integrati dedicati e forte promozione della partecipazione. In particolare, sarebbe stato molto utile per il Comune poter realmente programmare e attuare azioni del Fondo Sociale, disponibilità che, come documentato nell'analisi⁶⁵, in realtà non c'era.

In sintesi, se tali azioni di miglioramento fisico e tecnologico diffuso sono selezionate come elementi indipendenti – quindi anche da un PI – possono rappresentare una soluzione rapida e tutto sommato efficace nel caso in cui la qualità del contesto territoriale e l'intensità dell'intervento siano adeguate.

V.4 Riflessioni dal PI Napoli per il presente e il futuro delle strategie UE per la dimensione territoriale

Concludiamo domandandoci se l'esperienza del PI Napoli può dirci qualcosa di utile per interpretare le dinamiche in atto nella programmazione 2007-2013 e, infine, per alimentare nutrire alcuni temi all'ordine del giorno nel dibattito europeo per le politiche di coesione *post*-2013.

La stesura di questo rapporto si compie nella prima metà del 2011, mentre le Amministrazioni regionali e comunali sono impegnate ad attuare la ricca *urban envelope* individuata dalla Priorità 8 “Città e sistemi urbani” del Quadro Strategico Nazionale, poi declinata e finanziata – con quasi 4 Miliardi di euro – dai Programmi Operativi Regionali FESR 2007-2013. Purtroppo, l'andamento dell'attuazione non è incoraggiante: le informazioni disponibili mostrano, con poche eccezioni, gravi ritardi e incertezze nella predisposizione e realizzazione dei progetti integrati o anche di singoli investimenti dedicati alla cosiddetta “dimensione territoriale”.

Visti i ritardi, il rischio maggiore è che l'urgenza di accelerare la performance finanziaria riproduca e amplifichi nei comuni e nelle regioni quei processi decisionali casuali e improvvisi che, in una “emergenza” di spesa permanente, hanno caratterizzato le continue modifiche e sostituzioni nel portafoglio di investimenti del PI Napoli. Ciò potrebbe indurre, ad esempio: l'arenarsi di investimenti importanti inizialmente previsti; il ricorso alla rendicontazione di progettazione coerente e la contestuale cancellazione di interventi vanificando così strategie e obiettivi; il ricorso strumentale e distorto a strumenti di ingegneria finanziaria che alleggeriscono la posizione delle regioni per il disimpegno automatico (in particolare, lo strumento JESSICA⁶⁶).

Proseguendo nei parallelismi, ricordiamo che il PI Napoli, di cui abbiamo evidenziato tutte le difficoltà in fase di realizzazione, ha invece rappresentato un caso virtuoso di

⁶⁵ Cfr. Capitolo III.

⁶⁶ Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.

programmazione per la rapida approvazione da parte della Regione del Progetto Integrato e del suo piano di investimenti presentati dal Comune a fine 2002, data che, trasposta nell'attuale periodo di programmazione, equivarrebbe al termine del 2009. Segnaliamo questo *timing* per evidenziare che quelle regioni e comuni che nel 2011 non hanno ancora ultimato il processo di predisposizione dei progetti integrati si trovano in ancor più grave ritardo. Di conseguenza, per procedere con maggiore efficienza ed efficacia negli investimenti dei Fondi Strutturali nelle città, queste stesse Amministrazioni potrebbero prendere in considerazione l'ipotesi di alleggerire, o addirittura smontare, la pesante architettura della progettazione integrata – che non è l'unico modo per investire risorse nelle città, né la sola modalità per fare sviluppo territoriale, e proprio per questo tale semplificazione non dovrebbe essere un tabù per le parti in causa, CE compresa.

Per migliorare l'attuazione 2007-2013 si dovrebbe evitare la perpetua ridefinizione di “strategie” e sovrastrutture programmatiche – esercizio verso il quale importanti Regioni mostrano una certa propensione, e piuttosto concentrare gli sforzi gestionali nella soluzione delle problematiche operative di accompagnamento tecnico mirato e focalizzato a progetti e investimenti. Il piccolo team del Comune di Napoli dedicato al PI, che ha spesso lavorato in isolamento, ha dovuto reinventare strumenti e procedure di competenza di altre parti dell'amministrazione (ad esempio, della Ragioneria comunale) investendo molto tempo ed energie in un continuo *trial and error*. Per le esperienze in corso nel 2007-2013 alcuni di questi colli di bottiglia potrebbero essere affrontati con specifiche attività e servizi di assistenza tecnica regionale e nazionale finalizzate alla soluzione di problemi specifici, tra cui ad esempio: la gestione dei circuiti contabili e finanziari, la selezione degli interventi sostitutivi, la gestione dei completamenti e delle risorse liberate, la comunicazione e l'informazione pubblica per favorire i processi amministrativi e territoriali legati agli interventi più ambiziosi e di maggiore dimensione.

Altro aspetto che suggerisce di circoscrivere i propositi di “alta integrazione” è la natura mono-fondo dei programmi dei Fondi Strutturali 2007-2013. Almeno in teoria, nel passato periodo di programmazione l'integrazione tra FSE e FESR era garantita da unici programmi operativi. Ciò nonostante, il Comune di Napoli – che aveva previsto numerose attività sul FSE – a causa della gestione regionale delle stesse ne ha perso il controllo: per interventi che i sistemi di monitoraggio indicano come realizzati, nulla si sa in termini di sussistenza e ricaduta territoriale nei quartieri del progetto. Altre valutazioni *ex post* di progetti integrati confermano questa difficoltà di incorporare il modo efficace il FSE all'interno di strategie integrate seppur nel più favorevole scenario programmatico del 2000-2006⁶⁷. La divisione di fondi e programmi nel 2007-2013 ha ulteriormente

⁶⁷ Bianchi T., *Equilibrismi al servizio del territorio: una valutazione ex post del Progetto Integrato Territoriale Salentino Lecce 2000-2006*, in fase di pubblicazione su Materiali UVAL, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.

compromesso la possibilità di incorporare nei progetti integrati interventi di formazione e servizi sociali tipici del FSE, situazione non mitigata dal cosiddetto “principio di flessibilità”⁶⁸. Riguardo agli obiettivi e ai “desiderata” dell’*Urban mainstreaming* proposto dalla CE agli Stati membri, è evidente che la mancanza del FSE e di altri importanti ingredienti delle politiche di sviluppo locale allontana i progetti dal “modello Urban” e li configura come pacchetti di pur pregevoli e benvenute infrastrutture.

Tra queste ultime, la programmazione 2007-2013 dovrebbe dare una chiara priorità al completamento delle opere pubbliche già avviate. Se per alcuni importanti interventi non completati dal PI Napoli tale continuità è stata garantita, il nuovo Progetto Integrato Urbano previsto per i quartieri del centro storico iscritti nella lista del Patrimonio dell’Umanità UNESCO, pur predisposto con largo anticipo (nel 2008) dall’amministrazione comunale (e approvato dall’amministrazione regionale in carica sino a inizio 2010) è stato successivamente oggetto di revoca da parte dell’amministrazione regionale. Da progetto integrato per 220 Milioni di euro con il Comune come beneficiario, per decisione della nuova amministrazione regionale si è passati, nel 2011, a un Grande Progetto (da sottoporre a decisione comunitaria) da 100 milioni e con la stessa Regione come beneficiaria finale. Resta aperta la possibilità di “ritornare” sull’ipotesi di un Progetto Integrato Urbano, che vada a integrare gli interventi previsti nel Grande Progetto. Non compete a questo studio entrare nel merito delle scelte strategiche e istituzionali del POR FESR Campania 2007-2013, ma si vuole comunque segnalare che modifiche radicali a programmi e progetti molto avanti nella loro disegno/attuazione rischiano di disperdere il capitale di impegno tecnico e amministrativo profuso, e di indurre ulteriori slittamenti nei tempi di avvio degli investimenti.

Se le regioni e le città sono oggi impegnate con alterne fortune nei progetti in attuazione, a livello europeo è già aperto il negoziato tra Stati membri e CE sul futuro delle politiche di coesione. Parte di questo dibattito si focalizza sul confronto tra le politiche *place based*, che propongono programmi e strumenti caratterizzati da decentramento e sussidiarietà, e accompagnati da sistemi di valutazione e responsabilità basati sulla consapevolezza degli effetti spaziali degli investimenti, e, in alternativa, un approccio *space blind* che predilige strumenti di finanziamento automatici, settoriali e tendenzialmente indifferenti alle determinanti geografiche⁶⁹.

A un livello più operativo, la CE, attraverso studi e comitati tecnici di alto livello, coordina il processo volto a definire il ruolo strategico e le modalità operative delle politiche urbane e di sviluppo locale nel prossimo ciclo di programmazione 2014-

⁶⁸ Art. 34 del Reg. 1083/2006.

⁶⁹ Cfr. Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. - A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Commission, Bruxelles

2020⁷⁰, con contributi analitici che confrontano scenari strategici e ipotizzano meccanismi finanziati⁷¹.

A livello così “alto” e preliminare è comprensibile che il dibattito europeo privilegi la definizione di orientamenti strategici e di regole di base per sostenerli. Su questi aspetti, ci sembra che la lunga e sostanziosa esperienza italiana, pur con le sue luci e ombre, fornisca importanti elementi per prendere posizione su alcune delle ipotesi assiomatiche attualmente prese in considerazione, in particolare:

- Risulterebbe, per lo meno in Italia, poco utile se non dannosa l'adozione a livello europeo di un unico modello metodologico e di linee guida obbligatorie per lo sviluppo urbano e locale. Le inefficienze e i passi falsi del PI Napoli non sono infatti dovuti a quanto pur ipotizzato in sede europea in relazione a progetti di sviluppo locale, ovvero che *“the time scale, the participants, the objectives, the area coverage, depend on arbitrary interpretations and decisions”*⁷² di amministrazioni regionali e comunali. Anzi, nel nostro caso, proprio l'autonomia e la flessibilità decisionale delle due amministrazioni (che non è arbitrarietà bensì sussidiarietà) hanno permesso al PI Napoli di recuperare situazioni difficili modificando l'area bersaglio, riaggiustando la tempistica degli investimenti, e riallineando gli obiettivi del progetto.
- È certamente importante e auspicabile che progetti territoriali siano iniziative *community led*, animate da un forte coinvolgimento della comunità locale. Tuttavia, ciò non è condizione sufficiente e, in taluni casi, neppure necessaria. Certo, laddove la comunità locale è stata direttamente coinvolta (Borgo Orefici) il PI Napoli ha funzionato bene; ma in generale, piuttosto che la *community*, al PI Napoli è mancata sostanza e continuità nell'autorità pubblica – intesa come senso di *ownership* dei vertici politico-istituzionali e come presidio dei processi di co-decisione tra diverse amministrazioni su importanti opere pubbliche. L'assenza di un'efficace campagna di informazione e comunicazione sul progetto e sui suoi investimenti ha sicuramente influito sugli esiti, ma una maggiore “partecipazione” non avrebbe risolto le criticità fondamentali della grande trasformazione di rilevanza metropolitana. Per città più piccole o aree rurali la situazione è

⁷⁰ Cfr. ADETEF et al., 2010, *Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options*, European Commission, Bruxelles.

⁷¹ Tra cui: (i) il ricorso ad uno specifico asse nell'ambito dei programmi regionali (soluzione prevalente nel 2007-2013 in Italia) o comunque la definizione di una riserva destinata alla progettazione integrata nell'ambito di assi diversi (è il caso dei PIT 2000-2006); (ii) l'adozione di uno specifico programma operativo nazionale o inter-regionale destinato allo sviluppo locale; (iii) il rafforzamento del cosiddetto *mainstreaming*, anche attraverso la definizione di una soglia di pre-allocazioni obbligatorie per tali modalità d'azione; l'attivazione di uno specifico programma di iniziativa comunitaria; infine, il lancio di *call for projects* occasionali per il finanziamento a più fasi di singoli programmi locali.

⁷² Affermazione tratta da un documento di lavoro elaborato in sede comunitaria nel 2010 per guidare la discussione tra stati membri sul futuro sostegno comunitario allo sviluppo locale attraverso il FESR.

probabilmente diversa, e si può presumere un ruolo maggiore e più diretto della *community*. Ma il punto è esattamente questo, non può esistere un unico modello di riferimento

- Ancora, è bene sottolineare che i progetti di sviluppo urbano possono trarre benefici dall'approccio integrato, ma sarebbe fuorviante, limitante e lontano dalla realtà affermare che l'importante azione dei Fondi strutturali per le città si esaurisca negli investimenti che lo adottano. Come documentato in precedenza⁷³, il PI Napoli nel 2000-2006 rappresenta appena il 5 per cento dei Fondi Strutturali investiti nella città nel periodo 2000-2006. Ancora, altro esempio, per il 2007-2013 la CE ha già approvato il Grande Progetto per l'area napoletana di Bagnoli, per un costo complessivo di 200 Milioni di euro e finanziato dal FESR con 75 milioni. Questo importante investimento – certamente *area-based* e multi-settoriale – *non è formalmente un progetto integrato*. Crediamo che valutazioni e iniziative programmatiche sulla dimensione urbana e territoriale nei Fondi Strutturali possano e debbano abbandonare schematismi e punti di riferimento unici e obbligatori (spesso costituiti dalle pur importanti esperienze dei programmi *Urban* e *Leader*) e guardare la fotografia allargata, per capirla, orientarla, e accompagnarla.

Altri esempi potrebbero riguardare le proposte in discussione su un soglie demografiche stabilite a livello europeo per le aree di progetto, o su quote finanziarie minime nei programmi dedicate allo sviluppo locale e urbano (opzioni, secondo noi, poco adatte al caso italiano). Ma preferiamo concludere con pochi commenti e raccomandazioni che, secondo l'esperienza osservata in Italia, appaiono di rilievo per migliorare la programmazione urbana e locale. Il punto centrale è garantire l'effettiva applicazione di regole operative che assicurino un passaggio efficace dalla formulazione delle strategie e dalla scrittura dei programmi al conseguimento dei risultati attesi. Per farlo, occorrerebbe un'azione congiunta della CE con l'Amministrazione nazionale e regionali finalizzata a semplificare e alleggerire il quadro strategico e operativo per la progettazione integrata e, ad esempio:

- ridurre il numero dei documenti progettuali e di passaggi amministrativi e istituzionali cui sono sottoposti;
- individuare pochi criteri di selezione per gli interventi con indicatori, chiari, oggettivi e misurabili;
- definire meccanismi premianti e sanzionatori che agiscano negli *early stages* dell'attuazione di programmi, progetti e interventi⁷⁴;

⁷³ Cfr. paragrafo V.1.

⁷⁴ Su questo ed dei miglioramenti segnalati, segnaliamo la positiva esperienza della Regione e dei comuni toscani nella predisposizione e realizzazione dei Progetti Integrati Urbani di Sviluppo Sostenibile sostenuti dal POR FESR 2007-2013.

- prevedere regole chiare, ma flessibili e intelligenti (ad esempio, che discriminino tra tipologie e dimensioni delle opere) per la gestione complessiva dei portafogli progettuali delle città;
- e, soprattutto, garantire che le regole siano realmente applicate, con un presidio più forte e più attento alla sostanza rispetto al passato da parte della CE e degli organismi di coordinamento del governo nazionale.

Quanto osservato potrebbe permettere di conoscere meglio e governare in modo più efficace il ruolo centrale che le città hanno e manterranno nella spesa per lo sviluppo. Se, da un lato, le Amministrazioni comunali continueranno a perseguire le proprie strategie di investimento con modalità parzialmente svincolate e divergenti rispetto ai principi e agli orientamenti della politica di coesione, dall'altro proprio la comprensione di queste esigenze e meccanismi potrebbe favorire una più fruttuosa e concreta ricerca di soluzioni e metodi per orientare gli investimenti verso il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione e sviluppo europea, nazionale e regionale.

Bibliografia

ADETEF et al., 2010, *Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options*, European Commission, Bruxelles

Bianchi, T., Casavola, P., 2008, *I Progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006 - Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL n. 17, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.

Bianchi T., 2011, *Equilibrismi al servizio del territorio: una valutazione ex post del Progetto Integrato Territoriale Salentino Lecese 2000-2006*, in fase di pubblicazione su Materiali UVAL, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.

Barca, F. et al., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. - A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Commission, Bruxelles

ECOTEC, 2010, *Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative*, European Commission, Bruxelles.

European Commission, 2010, *Investing in Europe's future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Bruxelles

Regione Campania, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, 2011, *Valutazione ex post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006*, Napoli

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, DPS, 2006, *Aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Ob. 1 2000-2006*, Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.

Vinci, I., 2010, *Il progetto integrato territoriale Palermo capitale dell'Euromediterraneo*, mimeo.

Documenti amministrativi e progettuali

Comune di Napoli, Progetti esecutivi realizzati nell'ambito del PI Napoli a cura della Direzione Centrale IV – Lavori Pubblici – Servizio Arredo Urbano

Comune di Napoli, Regione Campania, Verbali dei tavoli di concertazione del PIT Napoli, sedute del 18 aprile 2002, 9 maggio 2002, 28 maggio 2002, 2 luglio 2002, 17 settembre 2004, 19 ottobre 2005, 4 maggio 2006, 11 maggio 2006, 28 settembre 2006, 22 novembre 2006, 6 settembre, 2007, 12 novembre 2008.

Comune di Napoli, Avviso pubblico “Qualificazione per l'acquisizione delle prestazioni professionali per la redazione della progettazione preliminare di un sottopasso via Partenope via C. Colombo utile a un migliore accesso alle aree portuali (comprese quella della darsena ex militare antistante il Molo S.Vincenzo e il porticciolo diporti stico previsto tra Castel dell'Ovo e il Molosoglio stesso)”, approvato con DGC 4239 del 26 novembre 2003.

Comune di Napoli, V Direzione Centrale Infrastrutture, 2005, Verbale della Riunione del 23 marzo 2005 della Conferenza dei Servizi indetta per raccogliere i pareri sul Progetto Preliminare del Sottopasso Via Partenope/Via C. Colombo, con pareri allegati.

Comune di Napoli, Servizio Impresa – Sportello Unico Attività Produttive, Bando Orefici-Impresa, Avviso per l'avvio della procedura di selezione del 21 febbraio 2006.

Comune di Napoli, Servizio Impresa – Sportello Unico Attività Produttive, Bando Impresa-Città, Avviso per l'avvio della procedura di selezione del 21 marzo 2007.

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, Comitato Nazionale per la valutazione del sistema universitario, 2009, “Verifica dei risultati del Progetto di decongestionamento dell'Università di Napoli Federico II al termine del secondo quadriennio di attuazione”.

Ove Arup & Partners Ltd, 2004, “Progetto Preliminare Sottopasso Via Partenope/Via C. Colombo – Studio integrativo”, Comune di Napoli, V Direzione Centrale Infrastrutture.

Ove Arup & Partners Ltd, 2007, “Tangenziale del Mare, Napoli. Studio di prefattibilità tecnica – Relazione iniziale di analisi”, Comune di Napoli, Dipartimento Programmazione e Infrastrutture.

Regione Campania, Programma Operativo Regionale 2000-2006.

Regione Campania, Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013.

Regione Campania, Complemento di Programmazione del POR Campania 2000-2006 (vari anni).

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Pizzaiolo”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Operatore d'infanzia”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Operatore d'infanzia”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Operatore d'infanzia”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Operatore d'infanzia”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Addetto all'artigianato: lavorazione e decorazione materie prime”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Addetto all'artigianato: lavorazione e decorazione materie prime”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Formazione imprenditoriale nel settore turistico”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Formazione imprenditoriale nel settore turistico”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di Formazione di I livello “Formazione per la creazione di impresa nel settore artigiano” (Imprenditore artigiano del legno)

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Imprenditore per microfranchising”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Operatore cinematografico”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Imprenditore per microfranchising”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Addetta alla gestione di bed & breakfast”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Formazione per la creazione di impresa nel settore artigiano”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Imprenditori per microfranchising”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Operatore cinematografico”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Operatore infanzia”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Tecnico accoglienza”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di II livello “Tecnico accoglienza”

Regione Campania, PIT “Città di Napoli” – FSE, Avviso selezione allievi Corso di formazione di I livello “Formazione per la creazione di impresa nel settore artigiano”

Banche dati di monitoraggio e fonti contabili

Agenzia del Territorio, Osservatorio del Mercato Immobiliare, Nota Territoriale sulla Provincia di Napoli – Anno 2009

Comune di Napoli, Dipartimento Pianificazione Urbanistica, SIRET – Sistema di registrazione degli eventi sul territorio, istituito con DGC 487 del 20 marzo 2008.

Comune di Napoli, Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa, Programmazione 2000-2006 – Monitoraggio finanziario aggiornato al 30 giugno 2010.

Comune di Napoli, Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa, Programmazione 2000-2006 – Stato d'avanzamento dei progetti aggiornato al luglio 2010.

Comune di Napoli, Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa, Programmazione 2007-2013 – Monitoraggio finanziario aggiornato al 30 giugno 2010.

Comune di Napoli, Servizio Impresa – Sportello Unico Attività Produttive, Monitoraggio dei beneficiari e statistiche sui risultati.

Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali, Monitoraggio dei Certificati Consuntivi dei Bilanci degli enti Locali.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Applicativo Intese e Sistema informativo di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Banca Dati UVAL rielaborata dal sistema di monitoraggio Monitweb, vari anni dal 31 dicembre 2004 al 30 giugno 2009.

Regione Campania, NUVVIP, Monitoraggio dell'avanzamento finanziario del POR Campania 2000-2006.

Atti di programmazione della Regione Campania

DGR 5247/2001 - Approvazione delle Linee Guida per i Progetti Integrati

DGR 3020/2001, 1224/2002 e 1378/2002 - Individuazione del tetto indicativo di risorse per il quadro finanziario del PI

DGR 555/2002 - Integrazione delle Linee Guida per i PIT ex DGR 5247/2001

DGR 3182/2002 - Individuazione dei progetti rinvenienti da altre programmazioni e avviati anteriormente alla data del 16 novembre 2000

DGR 6204/2002 - "PIT Città di Napoli - Presa d'atto del parere del NUVVIP e approvazione"

DGR 6199/2002 di approvazione del Progetto Integrato "Benevento: il futuro nella storia"

DGR 6202/2002 di approvazione del Progetto Integrato "Città di Avellino",

DGR 6203/2002 di approvazione del Progetto Integrato "Salerno città dell'eccellenza"

DGR 6206/2002 di approvazione del Progetto Integrato "Città di Caserta".

DGR 715/2003 - "Disposizioni relative all'utilizzo delle risorse derivanti da rinvenienze finanziarie a disposizione della Regione a seguito della certificazione alla Commissione UE delle spese afferenti progetti "Coerenti", finanziati con fondi diversi dal POR Campania 2000-2006"

DGR 844/2003 - "Progetti integrati - Revoche o sostituzioni in caso mancato rispetto del cronogramma. Approvazione della Scheda per il controllo di gestione dei P.I. con relative linee guida"

DGR 1235/2003 - Approvazione di un "Disciplinare recante disposizioni in materia di rapporti tra la Regione Campania e i Beneficiari del POR nel campo delle infrastrutture (opere pubbliche): procedure per il finanziamento dell'esecuzione degli interventi, obbligazioni, ammissibilità delle spese. Definizione della procedura per il finanziamento della progettazione delle infrastrutture inserite all'interno di Progetti Integrati approvati dalla Giunta Regionale.

DGR 1665/2003 - "Direttive per i responsabili di misura relative agli adempimenti connessi alla rendicontazione di progetti coerenti".

DGR 3063/2003 - "POR Campania 2000-2006 - Asse 5. - Misura 5.1. PIT Città Capoluogo *Project Financing*. Assegnazione quota premiale".

DGR 179/2004 - "Progetti Integrati. Approvazione degli schemi di Accordo di Programma per l'attuazione dei PI"

DGR 952/2004 - "POR Campania 2000-2006: Modifiche e integrazioni al Disciplinare recante disposizioni in materia di rapporti tra la Regione Campania e i Beneficiari del POR nel campo delle infrastrutture (opere pubbliche): procedure per il finanziamento dell'esecuzione degli interventi, obbligazioni, ammissibilità delle spese. Definizione per il finanziamento della progettazione delle infrastrutture inserite all'interno di P.I. approvati dalla Giunta Regionale", approvato con DPR 1235/2003 e s.m.i."

DGR 1849/2004 - "Por Campania 2000-2006. Progetti Integrati. Criteri e linee guida riguardanti la procedura volta alla stipula degli Accordi di Programma attuativi dei Progetti Integrati".

DGR 1885/2004 - "Adattamento del Complemento di Programmazione conformemente agli artt. 15, paragrafo 6, e 34, paragrafo 3 reg. (CE) 1260/1999, a seguito della revisione di metà periodo del testo del POR testo approvato dal Comitato di Sorveglianza dell'1 ottobre 2004. Pubblicazione del terzo testo coordinato".

DGR 1890/2004 - "POR Campania 2000-2006. Progetto Integrato "Città di Napoli". Presa d'atto del Parere del NVVIP. e approvazione - Inserimento progetti coerenti".

DGR 1902/2004 - "POR Campania 2000-2006. Revisione e integrazione degli interventi cofinanziabili con le Misure 5.1 e 6.1".

DGR 2294/2004 - "POR Campania 2000-2006 "Progetti Integrati" Modalità attuative degli interventi a valere sul FSE"

DGR 289/2005 - "POR Campania 2000-2006. P.I. "Città di Napoli". Assegnazione programmatica di risorse a valere sulla misura 5.1 per il finanziamento di infrastrutture strategiche incluse nel P.I."

DGR 663/2005 - "POR Campania 2000-2006. Modifica del disciplinare approvato con DGR 952/2004: Disciplinare degli appalti di lavori pubblici, recante disposizioni in materia di rapporti tra la Regione Campania e i Beneficiari finali del POR nel campo delle infrastrutture (opere pubbliche e di pubblica utilità): procedure per il finanziamento dell'intervento, obblighi e ammissibilità delle spese. Definizione delle procedure per il finanziamento della progettazione delle infrastrutture inserite all'interno del PI".

DGR 1201/2005 - "Adattamento delle procedure amministrative e di gestione delle operazioni cofinanziate dal POR nella seconda fase della sua attuazione. Modifica alle DGR 715/2003, 3332/2003, 2370/2004 e s.m.i relative all'utilizzo delle risorse finanziarie rinvenienti a seguito della certificazione alla Commissione UE delle spese afferenti progetti coerenti".

DGR 1466/2005 - "P.O.R. Campania 2000-2006- Misura 5.1 Ammissione a finanziamento del progetto "Albergo dei Poveri" del Comune di Napoli.

DGR 78/2006 - "Regolamentazione e/o modifica di alcune procedure relative alla fase di attuazione dei Progetti Integrati".

DGR 826/2006 - "POR Campania 2000-2006- Progetto Integrato "Città di Napoli". Presa d'atto del parere del NVVIP e approvazione modifica interventi I02 e I07".

DGR 1568/2006 - "POR Campania 2000-2006 Misura 5.1 - Assegnazione maggiori risorse finanziarie ai P.I. "Città di Salerno", "Città di Benevento" e "Città di Napoli"".

DGR 1927/2006 - "POR Campania 2000-2006 - PIT "Città di Napoli ". Sostituzione intervento I01 -Sottopasso Via Acton".

DGR 1340/2007 - "Disciplinare degli appalti di lavori pubblici, recante disposizioni in materia di rapporti tra la Regione Campania e i Beneficiari finali del POR nel campo delle infrastrutture (opere pubbliche e di pubblica utilità): procedure per il finanziamento dell'intervento, obblighi e ammissibilità delle spese. Definizione delle procedure per il finanziamento della progettazione delle infrastrutture inserite all'interno dei P.I. - Modifiche e integrazioni".

DD 238/2007 - "Approvazione Linee Guida per il Controllo di I livello delle Misure FESR del POR Campania 2000-2006".

DGR 2278/2007 - "POR Campania 2000-2006. PIT "Città di Napoli". Inserimento nuovi interventi ex DGR 1516/2007 e rimodulazione interventi già approvati".

DGR 1748/2008 - "Approvazione delle linee guida per la chiusura del POR Campania 2000-2006"

DGR 1857/2008 - "POR Campania 2000-2006 – PIT "Città di Napoli". Sostituzione interventi sulla Misura 5.1 ex DGR 1516/2007"

DGR 326/2009 - "POR Campania FESR 2007-2013. Approvazione della procedura per la presentazione delle richieste di finanziamento per i Grandi Progetti previsti dal POR Campania FESR 2007-2013 e per l'individuazione di nuovi Grandi Progetti".

DGR 967/2009 - "Esercizio finanziario 2009. Attribuzione al Settore 01 dell'A.G.C. 14 - Trasporti e Viabilità - della gestione degli stanziamenti di competenza e di cassa del capitolo 2214, dedicato alle rinvenienze del P.O.R. Campania 2000-2006".

DGR 970/2009 - "P.O. FESR 2007-2013 - 6.2 Ob. Op. Napoli e Area Metropolitana - Capitolo di spesa 2670 U.P.B. 22.84.245 - Reiscrizione nel bilancio per l'esercizio finanziario 2009 di economie di spesa correlate a entrate con vincolo di destinazione già accertate, ai sensi dell'art. 29, comma 4, lettera d), della L.R. 7/2002".

DGR 1206/2009 - "POR CAMPANIA 2000-2006 - Misura 5.1 - POR Campania 2007-2013 - Obiettivo Operativo 2.5 - Progetti "LABORATORI EX CIRIO" e "PARCHEGGIO SAN GIOVANNI" – Determinazioni".

DGR 122/2011 - "POR FESR 2007-13: Grandi Progetti. Adempimenti ai sensi degli artt. 39-41 del Reg. CE 1083/2006 e del Reg. CE n. 539/2010".

Acronimi

AAPP	Autorità Portuale
ANM	Azienda Napoletana Mobilità SpA
ATI	Associazione Temporanea di Imprese
BURC	Bollettino Ufficiale della Regione Campania
CDP	Cassa Depositi e Prestiti
CdP	Complemento di Programmazione
CE	Commissione Europea
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
DG Regio	Direzione Generale per le Politiche Regionali della Commissione Europea
DGR	Deliberazione della Giunta Regionale
DOS	Documento di Orientamento Strategico
DPGR	Deliberazione del Presidente della Giunta Regionale
DPS	Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico
FAS	Fondo per le Aree Sottoutilizzate
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
GIS	Sistema Informativo Geografico
GU	Gazzetta Ufficiale
ICT	Tecnologie dell'informazione e della Comunicazione
MIBAC	Ministero per i Beni e le Attività Culturali
NUVVIP	Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici
PA	Pubblica Amministrazione
PI Napoli	Progetto Integrato Territoriale "Città di Napoli"
PIT	Progetto Integrato Territoriale
PIU	Progetto Integrato Urbano
POR	Programma Operativo Regionale
PRG	Piano Regolatore Generale
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
QSN	Quadro Strategico Nazionale
RUP	Responsabile Unico del Procedimento
SAL	Stato Avanzamento Lavori
SUAP	Sportello Unico Attività Produttive
TPL	Trasporto Pubblico Locale
UVAL	Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici
UVER	Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici
ZTL	Zona a Traffico Limitato

Lista dei soggetti incontrati⁷⁵

Antonangelo Ambrosio, Comune di Napoli, Direzione Centrale IV LLPP, direttore lavori

Federica Bertamino, Regione Campania, componente del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

Antonio Broda, Regione Campania, ex responsabile della Misura 5.1 POR Campania 2000-2006

Liliana Coppola, Comune di Napoli, funzionario del Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa

Roberto De Laurentiis, Consorzio Antico Borgo Orefici, presidente

Antonmassimo Di Marino, Comune di Napoli, Direzione Centrale V Infrastrutture, RUP.

Claudia Fiore, Regione Campania, ex responsabile della Misura 5.1 POR Campania 2000-2006

Francesca Iacono, Comune di Napoli, dirigente del Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa

Giovanni Laino, Università di Napoli Federico II, consulente del Comune di Napoli per l'attuazione del Programma Urban

Fabrizio Monticelli, Consorzio Antico Borgo Orefici, project manager.

Maurizio Perna, Comune di Napoli, Direzione Centrale V Infrastrutture, RUP.

Gianfrancesco Pomicino, Comune di Napoli, Direzione Centrale V Infrastrutture, RUP.

Giuseppe Pulli, Comune di Napoli, Dipartimento Ambiente, RUP.

Immobiliare Ragusa, agenzia operativa nella zona Corso Umberto – Borgo Orefici

Francesco Schiattarella, Comune di Napoli, Direzione Centrale IV LLPP., RUP.

Luigi Ugramin, Comune di Napoli, Direzione Centrale IV LLPP, Servizio Arredo Urbano, RUP.

⁷⁵ L'elenco delle persone che hanno partecipato agli incontri riporta ruolo e amministrazione di appartenenza al momento della realizzazione della ricerca (anno 2010).

Allegato 1 - Cronologia degli eventi di riprogrammazione

Le modifiche apportate al Quadro finanziario e al Piano degli investimenti del PI Napoli nel corso della sua attuazione sono state rilevanti. Nel Capitolo III si è fornita un'interpretazione sintetica di tale evoluzione.

Di seguito, con indicazione della data e del riferimento normativo, sono indicati i principali eventi di riprogrammazione con i quali si è data formale attivazione agli interventi e si è disposta la loro rimodulazione e sostituzione.

Il resoconto cronologico, articolato per mesi e anni, riporta in sintesi l'informazione desumibile dagli atti della Giunta Regionale, unica fonte ufficiale disponibile.

- Dicembre 2002. Approvazione del PIU (DGR 6204/2002). Gli interventi finanziati “Entro tetto” e quelli relativi alle altre fonti finanziarie (quota premiale, cofinanziamento comunale e “Fuori tetto”) sono quelli descritti nel Capitolo II, al quale si rinvia. Si consideri che nella valutazione del NUVVIP si legge: *“Il Nucleo, vista la bassa percentuale di interventi cantierabili entro tetto finanziario e le perplessità circa i tempi di realizzazione dell'intervento I01 Sottopasso Acton, ha ritenuto opportuno valutare sin d'ora gli interventi fuori tetto riportati nella tabella 55 della scheda generale del Progetto Integrato. Tali interventi, pur non essendo immediatamente cantierabili, si presentano in uno stato più avanzato sul piano procedurale (trattasi non solo di nuovi interventi ma anche di ampliamenti/ completamenti, risultano già inseriti nel piano triennale, molti dispongono di studi di fattibilità e sono dichiarati realizzabili entro il 2005). Questi interventi sono stati, pertanto, considerati integrati nel PIT e valutati positivamente”*.
- Ottobre 2003. La Regione adotta la proposta di assegnazione della quota premiale indicata con Parere dall'Unità di Finanza di Progetto Regionale (DGR 3063/2003). Il PIT di Napoli perde le risorse per gli interventi candidati in quanto, al 30 giugno 2003, il Comune non ha concluso le operazioni per l'individuazione del partner privato per il *project financing* relativo all'intervento del Porto di Vigliena.
- Ottobre 2004. Con l'approvazione del terzo testo coordinato del Complemento di Programmazione (DGR 1885/2004) si conclude la revisione di metà periodo. In tale procedura sono assegnate alla Misura 5.1 nuove risorse pari a 70,5 Milioni di euro.
- Ottobre 2004. Inserimento nel PIT di quattro progetti coerenti (Via Toledo, Via S.Brigida, Via Duomo, Via Pessina), di cui non è esplicitato l'ammontare dell'assegnazione finanziaria, per la quale si rinvia in generale alle nuove dotazioni *ex* DGR 1885/2004 (DGR 1890/2004).
- Ottobre 2004. Si dispone lo spostamento del finanziamento del grande progetto “Linea 1 della Metropolitana di Napoli. Tratta Municipio (stazione esclusa) -

Dante (stazione esclusa). Lotto opere civili” dalla Misura 6.1 alla Misura 5.1 (DGR 1902/2004).

- Dicembre 2004. La Regione Campania assume in via definitiva la titolarità degli interventi a valere sul FSE da realizzare nell’ambito dei PI già approvati (DGR 2294/2004).
- Maggio 2005. Assegnazione di risorse a due progetti del Blocco B nell’area ex-Cirio a S.Giovanni a Teduccio (Laboratori universitari e Parcheggio interrato) per 36,152 Milioni di euro, a valere sulle risorse di cui al nuovo piano finanziario della Misura 5.1 ex DGR 1885/2004⁷⁶. Gli interventi sono di competenza dell’Università degli Studi Federico II.
- Ottobre 2005. Si verifica il primo tentativo di annullamento dell’intervento I01 Sottopasso Acton. In sostituzione a esso si propone l’intervento sul Real Albergo dei Poveri, che sarà comunque finanziato nell’ambito della Misura 5.1 ai sensi della DGR 1466/2005⁷⁷;
- Dicembre 2005: il monitoraggio al 31 dicembre 2005 riporta gli interventi Corso Novara e Stazione Municipio come progetti coerenti da rendicontare nell’ambito del PIT. Entrambi erano previsti nella configurazione iniziale del PIT come cofinanziamento comunale senza risorse comunitarie.
- Giugno 2006: rimodulazione di due progetti inseriti nel Progetto previsto. Si tratta del progetto Area monumentale Municipio, con spostamento di baricentro verso nord-ovest (“la City”) per ritrovamenti archeologici nella realizzazione della Metropolitana, e dell’intervento di Via Marina.
- Ottobre 2006. Entrano nel PIT altri quattro progetti (Via Carducci, Ponte di Via don Bosco, Via Foria - I e II lotto) con risorse non ancora impegnate dalla riprogrammazione ex DGR 1885/2004, pari a 9,9 Milioni di euro complessivi (DGR 1568/2006).
- Novembre 2006. Viene sospeso il progetto cardine Sottopasso Acton. L’intervento viene sostituito con progetti fuori tetto (Sant’Erasmus, Stella Polare) e nuovi interventi coerenti con la strategia (Tram Emiciclo-Poggioreale – Via Stadera, Via Repubbliche Marinare, Decumani-Miraglia, Decumani-S.Gaetano, Galleria Umberto). Inoltre sono inseriti sette nuovi progetti (Galleria Principe di

⁷⁶ Gli interventi rientravano nella premialità persa dal Comune per la mancata aggiudicazione del Porto di Vigliena.

⁷⁷ La DGR 1466/2005, infatti, in narrativa reca quanto segue: “CONSIDERATO che con nota prot.n. 2574 del 13 ottobre 2005 il Responsabile del PIT “Città di Napoli” del Comune di Napoli ha convocato il tavolo di concertazione per approvare variazioni al quadro degli interventi previsti, in particolare a valere sulla Misura 5.1; che dal verbale del suddetto tavolo è emersa la volontà di proporre la sostituzione dell’intervento identificato “I01 Sottopasso Acton” con l’intervento “Albergo dei Poveri”; che ai sensi della DGR844/2003 il progetto “I01 Sottopasso Acton” rientra nella tipologia “A” e pertanto, in quanto progetto portante, non può essere sostituito col progetto “Albergo dei Poveri”.

Napoli, Via Chiaia, P.za Carolina, Porta Capuana, Via Nolana, Quartieri Spagnoli – lotto III, P.za De Franchis a Barra) a copertura della quota di cofinanziamento obbligatorio precedentemente afferente a Via Acton (circa 7 Milioni di euro).

- Dicembre 2007. Si effettua l'inserimento nuovi interventi (Funicolare, Servizi igienici e ITC per la Linea 1, Illuminazione pubblica per la sicurezza) e la rimodulazione interventi già approvati (Parco della Marinella e Ponte Via don Bosco) in seguito a perizie di variante per maggiori lavori (DGR 2278/2007). Le risorse per tali rimodulazioni e inserimenti derivano dalle economie per ribassi d'asta maturate nell'attuazione del PIT. Viene inoltre effettuato il trasferimento delle economie maturate sul Bando Orefici-Impresa al Bando Impresa-Città per 2,2 Milioni di euro.
- Novembre 2008. Le risorse rese disponibili a valere sul PIT Città di Napoli, originate da economie su interventi con lavori avviati e per sostituzione (Via Marina, Tram Via Stadera, ma anche di recenti inserimenti, ad esempio Impianto illuminazione), per un importo complessivo pari a 36,4 Milioni di euro sono assegnate ai Grandi Progetti relativi alla Stazione Municipio e Tratta Dante Municipio a valere sulla Misura 5.1 (DGR 1857/2008). Il Beneficiario finale è il Comune di Napoli. Le effettive assegnazioni, in base alle necessità finanziarie per ciascuno dei due interventi saranno indicate dal Comune.
- Maggio 2009. Viene sancita l'attribuzione delle rinvenienze del POR Campania 2000-2006 all'Area Trasporti e Viabilità (DGR 967/2009). La lista di interventi allegata fa riferimento alla Linea 1 nel suo insieme (precisando "Stazione Municipio esclusa" ma includendo la tratta Dante - Municipio) con riferimento anche alla Misura 5.1.
- Luglio 2009. Il finanziamento del completamento degli interventi "Laboratori *ex* Cirio" e "Parcheggio San Giovanni" viene effettuato a scavalco sul 2007-13 (DGR 1206/2009). Pertanto, a fronte del costo complessivo pari a 42,5 Milioni di euro, di cui 5,93 Milioni di euro a carico dell'Università degli Studi di Napoli Federico II e 17,3 Milioni di euro già liquidati a valere sulle risorse del POR Campania 2000-2006, misura 5.1, si provvederà per la parte mancante (19,28 Me) con le risorse finanziarie del POR Campania 2007-2013, Obiettivo Operativo 2.5.

Allegato 2 - Investimenti realizzati dal PI Napoli 2000-2006

La Tavola 2.1 riassume il valore degli investimenti realizzati dal PI Napoli 2000-2006 a valere sul POR Campania e con le risorse del cofinanziamento obbligatorio previsto dalla Misura 5.1 dell'Asse Città. I titoli degli interventi sono stati modificati rispetto a quanto rinvenuto nei documenti di programmazione per fornire una descrizione più confrontabile dei contenuti e degli oggetti delle operazioni. La tabella riporta inoltre l'indicazione delle opere non completate e della progettualità coerente inserita nel Piano degli investimenti nel corso dell'attuazione.

Tavola 2.1 Progetto realizzato – Valore degli investimenti (euro)

NOME	Spesa realizzata POR (Fondi Strutturali)	Spesa realizzata cofinanziamento	Spesa Pubblica totale	Interventi in corso	Progetti coerenti
Metropolitana di Napoli - Linea					
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Realizzazione tratta Dante - Municipio	25.085.130,50	0,00	25.085.130,50	X	
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Realizzazione Stazione Municipio	9.300.000,00	0,00	9.300.000,00	X	
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Installazione servizi igienici automatici nelle stazioni	1.372.961,77	0,00	1.372.961,77		
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Installazione servizio di communication technology	4.867.695,47	0,00	4.867.695,47		
Rete Tram e Funicolari					
Tramvia P.za Nazionale - Via Stadera. Realizzazione tratta Emiciclo di Poggioreale - Via Stadera	2.927.989,40	2.071.772,96	4.999.762,36	X	
Funicolare di Mergellina. Revisione ventennale	3.473.000,01	0,00	3.473.000,01		
Percorso Mare - Periferia					
Via Marina. Riqualificazione lotto Portosalvo - Garibaldi	4.508.886,13	1.372.544,64	5.881.430,77	X	
Via Duomo. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	2.296.543,72	2.296.543,72		X
Via Foria. Riqualificazione lotto Via Duomo - Via Tenore	2.065.072,64	0,00	2.065.072,64		
Via Foria. Riqualificazione lotto Via Tenore - P.za Carlo III	867.760,99	0,00	867.760,99		
Via Don Bosco. Demolizione e ricostruzione viadotto su Via Arenaccia	3.978.014,32	0,00	3.978.014,32		
Centro storico UNESCO					
Bando Impresa - Città	10.753.380,22	0,00	10.753.380,22		
<i>La City - Area monumentale</i>					
Area monumentale - P.za Municipio. Riqualificazione e arredo urbano	1.962.440,74	547.879,06	2.510.319,80		
Galleria Umberto I. Restauro conservativo e valorizzazione	3.204.984,43	168.739,30	3.373.723,73		
Via S. Brigida. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	408.417,90	408.417,90		X
<i>Decumano Maggiore</i>					
"Decumani". Riqualificazione e arredo urbano lotto P.za Miraglia - P.za S.Gaetano	1.023.470,19	0,00	1.023.470,19		
"Decumani". Riqualificazione e arredo urbano lotto P.za S.Gaetano - Via Sedil Capuano	707.505,10	0,00	707.505,10		
<i>Via Chiaia</i>					
Via Chiaia. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	1.405.577,66	1.405.577,66		
P.za Carolina. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	0,00	0,00	X	
<i>Via Toledo - Via Pessina</i>					
Via Toledo. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	2.165.107,34	2.165.107,34		X

segue

NOME	Spesa realizzata POR (Fondi Strutturali)	Spesa realizzata cofinanziamento	Spesa Pubblica totale	Interventi in corso	Progetti coerenti
P.za Carità. Riqualificazione e arredo urbano zone limitrofe	0,00	274.226,08	274.226,08		X
Via Pessina. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	2.363.727,34	2.363.727,34		X
Galleria Principe di Napoli. Restauro conservativo e valorizzazione	0,00	0,00	0,00	X	
<i>Altro</i>					
Via Carducci. Riqualificazione e arredo urbano	882.489,07	0,00	882.489,07		
Quartieri Spagnoli. Riqualificazione e arredo urbano - III lotto	0,00	1.325.981,13	1.325.981,13		
Porta Capuana. Restauro e riqualificazione zone limitrofe	0,00	171.215,23	171.215,23	X	
Via Nolana. Riqualificazione e arredo urbano	0,00	590.261,65	590.261,65	X	
Borgo orefici					
Borgo Orefici. Riqualificazione e arredo urbano	3.021.806,41	693.205,25	3.715.011,66		
Bando Orefici - Impresa	3.520.143,85	0,00	3.520.143,85		
Incubatore "La Bulla". Restauro e allestimento sede	791.190,37	0,00	791.190,37		
ex Area Cirio					
ex Area Cirio. Realizzazione laboratori universitari	7.410.351,32	0,00	7.410.351,32	X	
ex Area Cirio. Realizzazione parcheggio interrato	9.099.410,63	0,00	9.099.410,63	X	
Nodo Marinella - Stella Polare - Sant'Erasmo					
Parco della Marinella. Bonifica e realizzazione	1.217.058,17	544.122,88	1.761.181,05	X	
Sant'Erasmo. Riqualificazione e arredo urbano	3.416.605,78	0,00	3.416.605,78		
Stella Polare. Riqualificazione e arredo urbano	1.533.947,95	0,00	1.533.947,95		
Altre riqualificazioni					
Corso Novara. Demolizione viadotto e riqualificazione	0,00	3.032.096,56	3.032.096,56		X
Via delle Repubbliche Marinare. Demolizione viadotto e riqualificazione	1.642.385,07	0,00	1.642.385,07		
P.za De Franchis (Barra). Riqualificazione e arredo urbano	0,00	348.016,38	348.016,38	X	
FSE					
Operatore cinematografico	247.561,14	0,00	247.561,14		
Imprenditori per microfranchising	344.356,71	0,00	344.356,71		
Addetto alla gestione di Bed & Breakfast	250.414,84	0,00	250.414,84		
Formazione imprenditoriale nel settore turistico	469.847,46	0,00	469.847,46		
Formazione per la creazione d'impresa nel settore artigiano	336.464,77	0,00	336.464,77		
Pizzaiolo	135.627,27	0,00	135.627,27		
Addetto all'artigianato: lavorazione e decorazione delle materie prime	223.963,53	0,00	223.963,53		
Operatore d'infanzia	274.023,59	0,00	274.023,59		
Tecnico dell'accoglienza	91.359,86	0,00	91.359,86		
Assistenza Tecnica					
Interventi di AT	775.397,89	22.000,00	797.397,89		

Note: l'intervento relativo all'incubatore "La Bulla" è stato incluso nei confini strategici del PI Napoli anche se formalmente fuori da tale gestione (cfr. Capitolo 3); i costi corrispondenti rendicontazione della progettualità coerente sono stati conteggiati nella voce cofinanziamento in quanto tali investimenti sono stati sostenuti dall'Amministrazione comunale con risorse proprie; per l'Assistenza Tecnica si riporta il costo totale di quattro interventi.

Fonti: varie, cfr. Allegato 4

La Tavola 2.2 riporta il quadro finanziario complessivo del PI Napoli. Il valore degli investimenti realizzati e disaggregato sia per tipologia di operazione che in base ai beneficiari.

Tavola 2.2 - Progetto realizzato – Quadro finanziario consuntivo (euro)

Classi interventi	Risorse pubbliche a valere sul POR			Altre risorse pubbliche	Risorse private	TOTALE PIT
	Asse V - Città (FESR)	Asse III - Risorse Umane (FSE)	TOTALE POR			
Distribuzione per tipologia di intervento						
Infrastrutture (Misura 5.1)	93.568.966	0	93.568.966	19.779.435	0	113.348.401
Incentivi (Misura 5.2)	14.273.524	0	14.273.524	0	8.677.553	22.951.077
Formazione e servizi	0	2.373.619	2.373.619	0	0	2.373.619
Distribuzione per beneficiario finale						
Comune di Napoli	91.332.728	0	91.332.728	19.779.435	8.677.553	119.789.717
Università degli Studi Federico II	16.509.762	0	16.509.762	0	0	16.509.762
Regione Campania	0	2.373.619	2.373.619	0	0	2.373.619
TOTALE PIT	107.842.490	2.373.619	110.216.109	19.779.435	8.677.553	138.673.098

Note: il valore finanziario riportato non include l'Assistenza Tecnica e l'incubatore "La Bulla"; la voce "Altre risorse pubbliche" include cofinanziamento e progetti coerenti; per le tratte della Linea 1 della Metropolitana di Napoli sono stati considerati solo le spese direttamente imputabili al PI Napoli; Le risorse private interessano esclusivamente gli aiuti alle imprese e sono state stimate sulla base dell'intensità di aiuto prevista (70 per cento per il bando Orefici – Impresa, 60 per cento per Impresa – Città).

Fonte: varie, cfr. Allegato 4

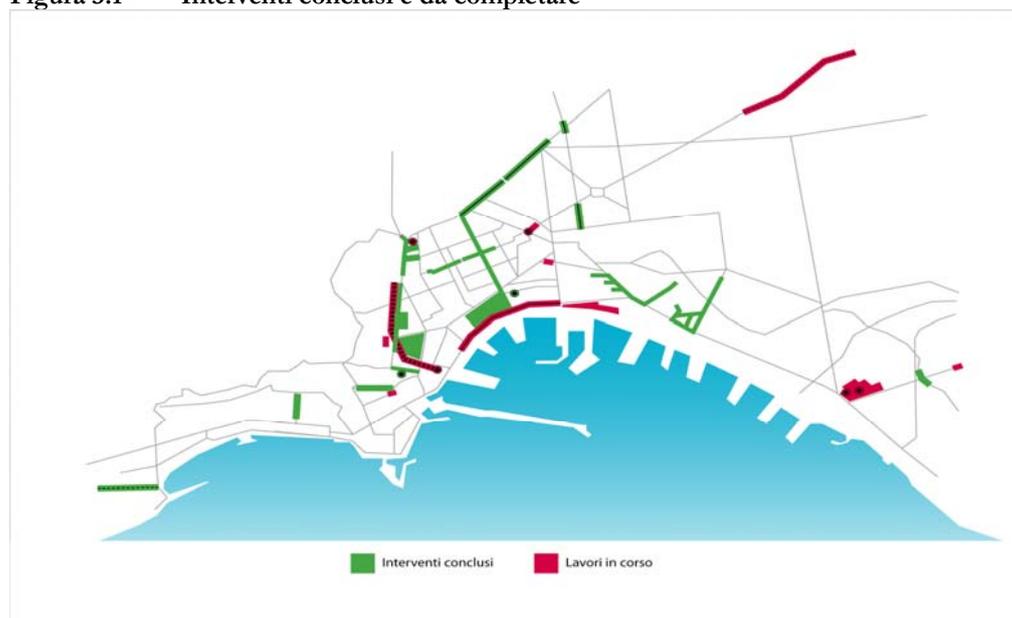
Allegato 3 - Analisi multicriteri per la valutazione dei benefici prodotti dal PI Napoli

Il presente allegato riporta il dettaglio metodologico circa la costruzione degli indicatori e, per ciascuno di questi, descrive i criteri utilizzati per l'attribuzione dei giudizi. Per le variabili che hanno richiesto elaborazioni geospaziali si riportano le relative rappresentazioni.

La matrice sintetica di assegnazione dei giudizi per tutti gli interventi considerati è riprodotta in calce insieme al grafo di posizionamento dei singoli interventi rispetto alle due dimensioni considerate.

Completamento e livello di avanzamento delle attività	<ul style="list-style-type: none">- 3 punti agli interventi dichiarati conclusi dai RUP, con scostamento dall'obiettivo di spesa inferiore alla media per gli interventi finiti (-10 per cento);- 2 punti per gli interventi che, pur conclusi nelle dichiarazioni dei RUP, scostamenti dall'obiettivo di spesa superiori alla media per gli interventi finiti (-10 per cento), tali da far supporre che via sia comunque una parte incompiuta;- 1 punto agli interventi che risultano ancora in corso, a valere sul PO FESR 2007-2013 o su risorse Comunali e da completare entro il 2012, che presentano uno scostamento dall'obiettivo di spesa inferiore alla media calcolata per gli interventi in corso (-36 per cento);- 0 punti agli interventi che risultano ancora in corso, a valere sul PO FESR 2007-2013 o su risorse Comunali e da completare entro il 2012, che presentano uno scostamento dall'obiettivo di spesa superiore alla media calcolata per gli interventi in corso (-36 per cento).
--	--

Figura 3.1 - Interventi conclusi e da completare



Valore d'uso delle realizzazioni

- **3 punti** alle realizzazioni che hanno cambiato il paesaggio urbano e le pratiche di vita e impresa in modo rilevante, sono intensamente utilizzate, non presentano evidenti ostacoli tecnici al loro utilizzo (e anzi sono state valorizzate dagli usi e dalla gestione), sembrano resistere agli usi;
- **2 punti** per le realizzazioni che soddisfano alcuni dei requisiti al punto precedente ma presentano, con riferimento ad altri, lacune e criticità molto evidenti;
- **1 punto** alle realizzazioni che sono poco utilizzate, il cui valore appare più simbolico che pratico, che non hanno nemmeno migliorato il paesaggio in modo rilevante;
- **0 punti** alle opere/servizi che, per investimenti non completati, non possono essere utilizzate (e anzi, generano ancora problemi legati ai cantieri o al costo opportunità del mancato intervento).

Valore aggiunto potenziale

- **3 punti:** nuova infrastruttura (Metropolitana, tram, parco, ma anche in termini di sostituzione sul posto, es. demolizione o bonifica), nuovo servizio innovativo/sperimentale (es. Incubatore), localizzazione di nuova attività artigianale/commerciale;
- **2 punti:** riuso/ampliamento di infrastruttura esistente (con cambio di destinazione d'uso, che include le nuove pedonalizzazioni e il riuso di contenitori), potenziamento del capitale investito in attività commerciali esistenti, nuovo servizio di tipo tradizionale (purché assente);
- **1 punto:** manutenzione e restauro di infrastruttura esistente, riproposizione di servizio già erogato; generale miglioramento di un servizio esistente;
- **0 punti:** non previsto, qualsiasi intervento comporta un incremento delle risorse locali.

Coerenza
geografica con la
l'area bersaglio del
Progetto previsto

- **3 punti** se l'intervento si colloca entro 500 metri di raggio dal centroide o nel buffer dello spessore di 500 metri lungo l'asse retroportuale;
- **2 punti** se è posizionato tra 500 e 1.000 metri dal centroide;
- **1 punto** se si trova tra 1.000 e 1.500 metri dal centroide;
- **0 punti** se la distanza è superiore a 1.500 metri dal centroide.

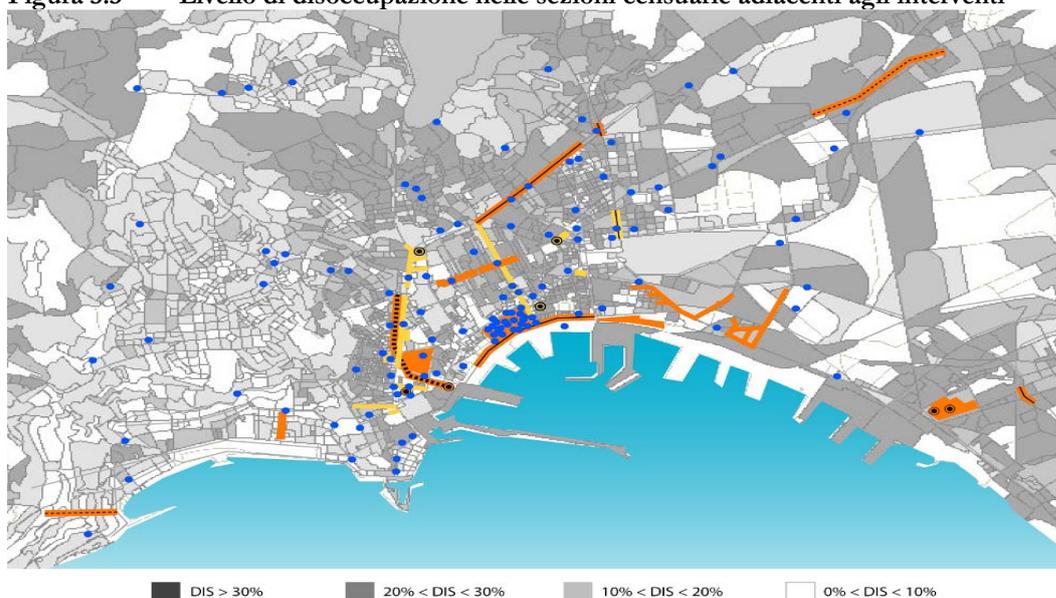
Figura 3.2 - Distanza radiale degli interventi da centroidi del PI Napoli



Criticità
socioeconomica
del contesto
micro-territoriale

- **3 punti** se la disoccupazione media nell'insieme delle sezioni censuarie che circondano l'intervento è superiore al 30 per cento (Fonte: Istat, Censimento 2001);
- **2 punti** se prevalgono le sezioni con disoccupazione media al di sopra del 20 per cento;
- **1 punto** se prevalgono le sezioni con valori del tasso di disoccupazione al di sotto del 20 per cento, ma sono presenti punte di intensità superiore;
- **0 punti** se non sono presenti punte superiori a un tasso di disoccupazione del 20 per cento

Figura 3.3 - Livello di disoccupazione nelle sezioni censuarie adiacenti agli interventi



Sinergie tematiche
e integrazione
funzionale nello
spazio urbano

- **3 punti** agli interventi che, all'interno di aree, direttrici e reti decisamente circoscritte, si sovrappongono nello spazio o nei sistemi tecnologici apportando differenti contributi (temi/settori e materiali –infrastrutture/impianti/aiuti/servizi) al conseguimento di un obiettivo univoco, alla soluzione di un problema comune, alla valorizzazione multi-settoriale del medesimo oggetto;
- **2 punto** agli interventi che, ricadendo in aree omogenee, sono giustapposti nello spazio a formare direttrici e percorsi chiaramente identificabili, ma senza forme di integrazione funzionali aggiuntive rispetto a quella della continuità paesaggistica;
- **1 punto** agli interventi che risultano semplicemente vicini/giustapposti in aree problema variamente definibili, senza ulteriori forme di integrazione;
- **0 punti** agli interventi che non risultano in relazione diretta con altri elementi del Piano degli investimenti.

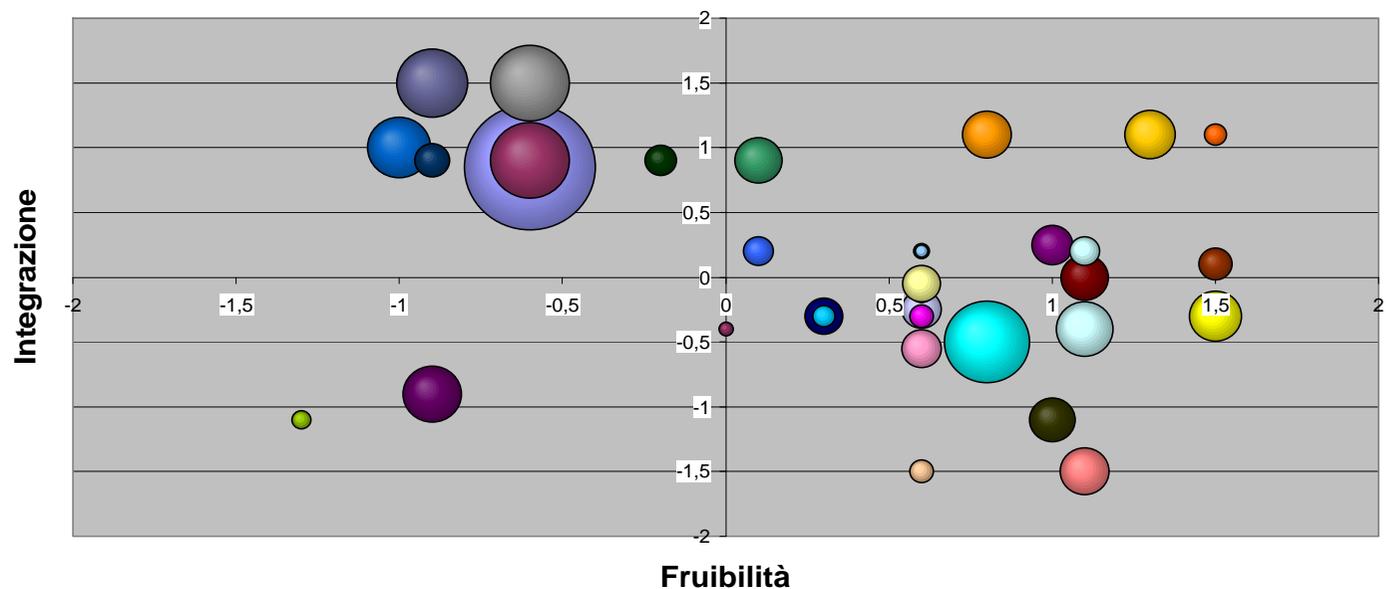
Tavola 3.1 - Analisi multicriteri – Matrice di assegnazione dei giudizi singoli interventi e capitoli strategici del PI Napoli

Intervento e capitolo strategico del PI Napoli	Completamento e livello di avanzamento delle attività	Valore d'uso delle realizzazioni	Valore aggiunto potenziale	Fruibilità di infrastrutture, impianti, servizi e spazi pubblici	Coerenza geografica con la l'area bersaglio del Progetto previsto. Il PI Napoli	Criticità socioeconomica del contesto micro-territoriale	Sinergie tematiche e integrazione funzionale nello spazio urbano	Robustezza e "tenuta" complessiva della strategia di integrazione territoriale degli investimenti	Costo realizzato totale
	0,3	0,5	0,2	nd	0,5	0,2	0,3	nd	nd
Metropolitana di Napoli - Linea 1	1,5	0,9	2,4	1,4	1,9	0,7	3,0	2,0	40.625.788
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Realizzazione tratta Dante - Municipio	1,0	0,0	3,0	0,9	2,5	1,0	3,0	2,4	25.085.131
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Realizzazione Stazione Municipio	1,0	0,0	3,0	0,9	3,0	0,0	3,0	2,4	9.300.000
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Installazione servizi igienici automatici nelle stazioni	2,0	3,0	1,0	2,3	0,0	1,0	3,0	1,1	1.372.962
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Installazione servizio di communication technology	3,0	3,0	1,0	2,6	0,0	1,0	3,0	1,1	4.867.695
Rete Tram e Funicolari	0,0	0,0	3,0	0,6	0,0	3,0	0,0	0,6	8.472.762
Tranvia P.za Nazionale - Via Stadera. Realizzazione tratta Emiciclo di Poggioreale - Via Stadera	0,0	0,0	3,0	0,6	0,0	3,0	0,0	0,6	4.999.762
Funicolare di Mergellina. Revisione ventennale	3,0	3,0	1,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3.473.000
Percorso Mare - Periferia	2,2	1,5	1,3	1,7	1,1	2,5	2,0	1,7	15.088.822
Via Marina. Riqualificazione lotto Portosalvo - Garibaldi	1,0	0,0	1,0	0,5	3,0	2,0	2,0	2,5	5.881.431
Via Duomo. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	2,0	1,0	2,1	0,5	2,0	2,0	1,3	2.296.544
Via Foria. Riqualificazione lotto Via Duomo - Via Tenore	2,0	2,0	1,0	1,8	0,0	3,0	2,0	1,2	2.065.073
Via Foria. Riqualificazione lotto Via Tenore - P.za Carlo III	3,0	2,0	1,0	2,1	0,0	3,0	2,0	1,2	867.761
Via Don Bosco. Demolizione e ricostruzione viadotto su Via Arenaccia	3,0	3,0	3,0	3,0	0,0	3,0	2,0	1,2	3.978.014
Centro storico UNESCO	2,4	2,5	1,1	2,2	1,3	1,4	0,9	1,2	27.955.402
Bando Impresa - Città	2,0	3,0	1,0	2,3	1,0	1,0	1,0	1,0	10.753.380
<i>La City - Area monumentale</i>	2,6	2,7	1,4	2,4	2,2	1,3	1,0	1,7	6.292.461
Area monumentale - P.za Municipio. Riqualificazione e arredo urbano	2,0	3,0	2,0	2,5	2,5	1,0	1,0	1,8	2.510.320
Galleria Umberto I. Restauro conservativo e valorizzazione	3,0	3,0	1,0	2,6	2,0	1,0	1,0	1,5	3.373.724
Via S. Brigida. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	2,0	1,0	2,1	2,0	2,0	1,0	1,7	408.418
<i>Decumano Maggiore</i>	2,5	2,0	1,0	2,0	1,0	2,5	1,0	1,3	1.730.975
"Decumani". Riqualificazione e arredo urbano lotto P.za Miraglia - P.za S.Gaetano	3,0	2,0	1,0	2,1	1,0	3,0	1,0	1,4	1.023.470
"Decumani". Riqualificazione e arredo urbano lotto P.za S.Gaetano - Via Sedil Capuano	2,0	2,0	1,0	1,8	1,0	2,0	1,0	1,2	707.505

segue

Intervento e capitolo strategico del PI Napoli	Completamento e livello di avanzamento delle attività	Valore d'uso delle realizzazioni	Valore aggiunto potenziale	Fruibilità di infrastrutture, impianti, servizi e spazi pubblici	Coerenza geografica con la l'area bersaglio del Progetto previsto. Il PI Napoli	Criticità socioeconomica del contesto micro-territoriale	Sinergie tematiche e integrazione funzionale nello spazio urbano	Robustezza e "tenuta" complessiva della strategia di integrazione territoriale degli investimenti	Costo realizzato totale
<i>Via Chiaia</i>	1,6	1,6	1,0	1,5	2,0	1,5	1,0	1,6	1.405.578
Via Chiaia. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	3,0	1,0	2,6	2,0	2,0	1,0	1,7	1.405.578
P.za Carolina. Riqualificazione e arredo urbano	0,0	0,0	1,0	0,2	2,0	1,0	1,0	1,5	0
<i>Via Toledo - Via Pessina</i>	2,7	1,8	1,0	1,9	1,3	1,9	1,0	1,3	4.803.061
Via Toledo. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	2,0	1,0	2,1	1,5	2,0	1,0	1,5	2.165.107
P.za Carità. Riqualificazione e arredo urbano zone limitrofe	3,0	2,0	1,0	2,1	2,0	2,0	1,0	1,7	274.226
Via Pessina. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	2,0	1,0	2,1	0,5	2,0	1,0	1,0	2.363.727
Galleria Principe di Napoli. Restauro conservativo e valorizzazione	0,0	0,0	1,0	0,2	0,0	1,0	1,0	0,5	0
<i>Altro</i>	2,0	0,7	1,0	1,2	1,4	2,0	0,7	1,3	2.969.947
Via Carducci. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	2,0	1,0	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	882.489
Quartieri Spagnoli. Riqualificazione e arredo urbano - III lotto	3,0	1,0	1,0	1,6	2,0	2,0	1,0	1,7	1.325.981
Porta Capuana. Restauro e riqualificazione zone limitrofe	0,0	0,0	1,0	0,2	0,0	2,0	0,0	0,4	171.215
Via Nolana. Riqualificazione e arredo urbano	0,0	0,0	1,0	0,2	0,0	2,0	0,0	0,4	590.262
Borgo orefici	2,7	3,0	2,0	2,7	3,0	1,0	3,0	2,6	8.026.346
Borgo Orefici. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	3,0	2,0	2,8	3,0	1,0	3,0	2,6	3.715.012
Bando Orefici - Impresa	2,0	3,0	1,0	2,3	3,0	1,0	3,0	2,6	3.520.144
Incubatore "La Bulla". Restauro e allestimento sede	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	1,0	3,0	2,6	791.190
ex Area Cirio	0,5	0,0	3,0	0,8	3,0	3,0	3,0	3,0	16.509.762
ex Area Cirio. Realizzazione laboratori universitari	0,0	0,0	3,0	0,6	3,0	3,0	3,0	3,0	7.410.351
ex Area Cirio. Realizzazione parcheggio interrato	1,0	0,0	3,0	0,9	3,0	3,0	3,0	3,0	9.099.411
Nodo Marinella - Stella Polare - Sant'Erasmo	1,7	0,7	1,7	1,2	3,0	3,0	1,0	2,4	6.711.735
Parco della Marinella. Bonifica e realizzazione	0,0	0,0	3,0	0,6	3,0	3,0	1,0	2,4	1.761.181
Sant'Erasmo. Riqualificazione e arredo urbano	3,0	1,0	1,0	1,6	3,0	3,0	1,0	2,4	3.416.606
Stella Polare. Riqualificazione e arredo urbano	2,0	1,0	1,0	1,3	3,0	3,0	1,0	2,4	1.533.948
Altre riqualificazioni	2,3	2,5	2,3	2,4	1,4	2,9	0,0	1,3	5.022.498
Corso Novara. Demolizione viadotto e riqualificazione	3,0	2,0	3,0	2,5	0,0	2,0	0,0	0,4	3.032.097
Via delle Repubbliche Marinare. Demolizione viadotto e riqualificazione	3,0	3,0	3,0	3,0	2,0	3,0	0,0	1,6	1.642.385
P.za De Franchis (Barra). Riqualificazione e arredo urbano	1,0	2,0	1,0	1,5	1,0	3,0	0,0	1,1	348.016
TOTALE	1,7	1,2	2,1	1,5	1,8	1,7	1,8	1,8	128.413.116

Figura 3.4 - Analisi multi criteri - Posizionamento dei singoli interventi rispetto alle due dimensioni della valutazione



- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Linea 1 Metropolitana: Tratta Dante - Municipio ○ Linea 1 della Metropolitana: Installazione servizi igienici ● Tram Emerico di Poggioreale - Via Stadera ● Via Marina - Tratta Portosalvo - Garibaldi ● I)23-VIA FORIA (VIA NDEL DUOMO E VIA M.TENORE) ● I 27-PONTE DI VIA DON BOSCO ● Area monumentale Municipio ● SPONDE NA - RIQUALIFICAZIONE E ARREDO URBANO DI VIA S. BRIGIDA ● I 29-DECUMANI - SAN GAETANO ○ Riqualificazione Piazza Carolina ○ SPONDE NA - RIQUALIFICAZIONE ED ARREDO URBANO ZONE LIMITROFE PIAZZA CARITA ○ Galleria Principe di Napoli ● Riqualificazione nei Quartieri Spagnoli - III Lotto ● Riqualificazione Via Nolana ● Bando Orefici - Impresa ● Laboratori ex Cirio ● Marinella ● Stella Polare ● I 25-RIQUALIFICAZIONE VIA REPUBBLICHE MARINARE | <ul style="list-style-type: none"> ● Linea 1 Metropolitana: Stazione Municipio ○ Linea 1 della Metropolitana: Installazione servizio di communication technology ● Revisione ventennale funicolare di Mergellina ● SPONDE NA - RIQUALIFICAZIONE E ARREDO URBANO VIA DUOMO ● I) 30-VIA FORIA (P.ZZA CARLO III E M.TENORE) ● Bando Impresa - Città ● I30 BIS-GALLERIA UMBERTO ● I28-DECUMANI VIA MIRAGLIA ○ Riqualificazione Via Chiaia ○ SPONDE NA - VIA TOLEDO ○ SPONDE NAPOLI - LAVORI DI RIQUALIFICAZIONE E ARREDO URBANO VIA PESSINA ○ I26-VIA CARDUCCI ● Riqualificazione Porta Capuana ● Orefici sistemazione urbana ● Incubatore La Bulla ● Parcheggio S.Giovanni ● Sant'Erasmo ● Corso Novara ● Riqualificazione della Piazza De Franchis a Barra |
|--|---|

Fonte: Elaborazioni DPS-UVAL

Allegato 4 - Fonti per la ricostruzione del quadro finanziario

Le fonti utilizzate per la ricostruzione dei valori finanziari del PI Napoli differiscono in base alle diverse analisi svolte:

- *Valore del Progetto previsto*: i dati considerati fanno riferimento alla Scheda Generale del PI Napoli, Tabella 55, che corrisponde a quanto riportato nel Parere del NUVVIP allegato alla DGR 6204/2002 di approvazione del PI.
- *Rimodulazione progressiva del Piano degli investimenti*: sono state considerate le diverse delibere di Giunta Regionale che hanno introdotto variazioni nell'allocazione del *budget*⁷⁸ (cfr. Allegato 1). Articolati in base al tipo di rimodulazione, i riferimenti normativi fondamentali sono i seguenti: inserimento nuovi interventi (DGR 289/2005, DGR 1568/2006, DGR 2278/2007), inserimento interventi coerenti (DGR 1890/2004), rimodulazione interventi (DGR 826/2006, DGR 2278/2007), revoca e sostituzione (DGR 1927/2006, DGR 1857/2008) e finanziamento a scavalco sul ciclo 2007-2013 (DGR 1206/2009).
- *Andamento cumulativo dell'avanzamento finanziario degli interventi infrastrutturali* (cfr. Capitolo III, Figura III.1): sono stati considerati i pagamenti registrati dal sistema di monitoraggio Monit⁷⁹, nelle diverse annualità a partire dal 2005⁸⁰; per la spesa realizzata nel 2009 sono stati utilizzati i dati forniti dal Comune di Napoli, che registrano in dettaglio tutte le operazioni contabili (accertamento delle entrate, effettivo incasso dalla regione, liquidazione delle imprese appaltatrici) nelle diverse fasi del circuito finanziario (I e II acconto, saldo) con le relative date⁸¹.
- *Valore del Progetto realizzato*: il quadro finanziario finale è stato ricostruito sulla base di diverse fonti di monitoraggio, secondo le modalità di seguito descritte.
 - In generale vale il dato trasmesso dal Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa del Comune, più aggiornato e articolato in termini di accertamenti delle entrate, versamenti effettuati dalla Regione, flussi di

⁷⁸ Non tutti i flussi finanziari sono tracciati con atti di livello politico (per il quadro completo sarebbe stato necessario accedere alla totalità dei provvedimenti di finanziamento emessi dal Responsabile di Misura), tuttavia il dato così ottenuto rappresenta una *proxy* significativa.

⁷⁹ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Banca Dati UVAL rielaborata dal sistema di monitoraggio Monitweb*.

⁸⁰ Monit non riporta i dati relativi ai quattro interventi inseriti nel quadro finanziario nel dicembre 2007 e finanziati con le economie maturate in sede di aggiudicazione. Gli interventi relativi ai due lotti della Linea 1 della Metropolitana (Stazione Municipio e tratta Dante-Municipio) figurano in Monit con pagamenti antecedenti alla loro effettiva entrata nel Piano degli investimenti e per entità superiore all'effettiva disponibilità stanziata sul PI Napoli. Tali interventi pertanto non sono stati inclusi nell'analisi dell'andamento cumulativo della spesa al pari dei progetti coerenti, già realizzati all'atto dell'inserimento nel sistema di monitoraggio.

⁸¹ Comune di Napoli, Servizio Finanziamenti europei e finanza innovativa, Programmazione 2000-2006 - Monitoraggio finanziario aggiornato al 30 giugno 2010.

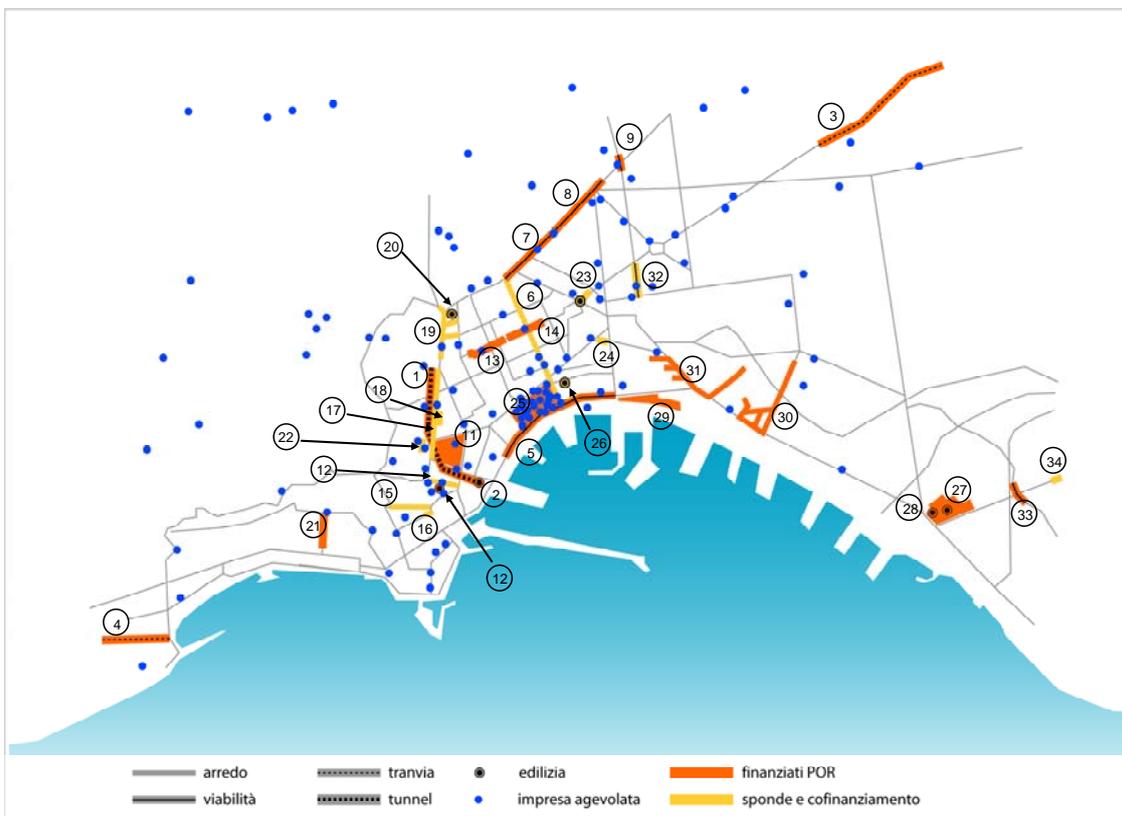
pagamenti sostenuti dai RUP e, per le opere, economie maturate in sede di aggiudicazione dei lavori. Tali dati sono stati confrontati con i costi dichiarati dai singoli RUP in sede di chiusura degli interventi e raccolti attraverso un'apposita indagine interna⁸².

- Fanno eccezione le seguenti operazioni: per gli interventi sull'area ex Cirio, per i quali il beneficiario finale è l'Università degli Studi Federico II, è stato utilizzato il dato dei pagamenti al 30 giugno 2009 fornito dal NUVVIP della Regione Campania; per quanto riguarda la rendicontazione di progettazione coerente, non considerata nel database del Comune, si è fatto riferimento al sistema Monit⁸³ e ai dati del NUVVIP regionale; per gli interventi a valere sul FSE è stato utilizzato il dato Monit.

⁸² I dati raccolti dai RUP non contengono il riparto tra spesa POR e cofinanziamento (o altre spese); inoltre sono al lordo delle somme a disposizione che, ai sensi della DGR 1340/2007 (che integra il disciplinare per le opere pubbliche nei PIT *ex* DGR 663/2005), sono rendicontabili entro il limite del 12 per cento del costo posto a base d'asta. Pertanto non sono stati utilizzati ai fini della determinazione del costo realizzato a consuntivo.

⁸³ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Banca Dati UVVAL rielaborata dal sistema di monitoraggio Monitweb*, con aggiornamento al 30 giugno 2009.

Allegato 5 - Localizzazione degli interventi del Progetto realizzato



NOME	ID	NOME	ID
Metropolitana di Napoli - Linea 1		Via Toledo. Riqualificazione e arredo urbano	17
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Realizzazione tratta Dante - Municipio	1	P.za Carità. Riqualificazione e arredo urbano zone limitrofe	18
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Realizzazione Stazione Municipio	2	Via Pessina. Riqualificazione e arredo urbano	19
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Installazione servizi igienici automatici nelle stazioni	nd	Galleria Principe di Napoli. Restauro conservativo e valorizzazione	20
Linea 1 Metropolitana di Napoli. Installazione servizio di communication technology	nd	Via Carducci. Riqualificazione e arredo urbano	21
Rete Tram e Funicolari		Quartieri Spagnoli. Riqualificazione e arredo urbano - III lotto	22
Tranvia P.za Nazionale - Via Stadera. Realizzazione tratta Emiciclo di Poggioreale - Via Stadera		Porta Capuana. Restauro e riqualificazione zone limitrofe	23
Funicolare di Mergellina. Revisione ventennale		Via Nolana. Riqualificazione e arredo urbano	24
Percorso Mare - Periferia		Borgo orefici	
Via Marina. Riqualificazione lotto Portosalvo - Garibaldi	5	Borgo Orefici. Riqualificazione e arredo urbano	25
Via Duomo. Riqualificazione e arredo urbano	6	Bando Orefici - Impresa	nd
Via Foria. Riqualificazione lotto Via Duomo - Via Tenore	7	Incubatore "La Bulla". Restauro e allestimento sede	26
Via Foria. Riqualificazione lotto Via Tenore - P.za Carlo III	8	ex Area Cirio	
Via Don Bosco. Demolizione e ricostruzione viadotto su Via Arenaccia	9	ex Area Cirio. Realizzazione laboratori universitari	27
Centro storico UNESCO		ex Area Cirio. Realizzazione parcheggio interrato	28
Bando Impresa - Città	nd	Nodo Marinella - Stella Polare - Sant'Erasmo	
Area monumentale - P.za Municipio. Riqualificazione e arredo urbano	10	Parco della Marinella. Bonifica e realizzazione	29
Galleria Umberto I. Restauro conservativo e valorizzazione	11	Sant'Erasmo. Riqualificazione e arredo urbano	30
Via S. Brigida. Riqualificazione e arredo urbano	12	Stella Polare. Riqualificazione e arredo urbano	31
"Decumani". Riqualificazione e arredo urbano lotto P.za Miraglia - P.za S.Gaetano	13	Altre riqualificazioni	
"Decumani". Riqualificazione e arredo urbano lotto P.za S.Gaetano - Via Sedil Capuano	14	Corso Novara. Demolizione viadotto e riqualificazione	32
Via Chiaia. Riqualificazione e arredo urbano	15	Via delle Repubbliche Marinare. Demolizione viadotto e riqualificazione	33
P.za Carolina. Riqualificazione e arredo urbano	16	P.za De Franchis (Barra). Riqualificazione e arredo urbano	34

Fonte: Elaborazioni UVAL

Materiali UVAL

Numeri pubblicati

Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
Metodi - Anno 2004
Allegati al n. 1
 - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
 - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003
2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
Analisi e studi - Anno 2004
3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
Analisi e studi - Anno 2005
4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI) ***
Documenti - Anno 2005
Allegato al n. 4
 - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*
5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
Metodi - Anno 2005
6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
Analisi e studi - Anno 2005
7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
Documenti - Anno 2005
8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
Metodi - Anno 2006

* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo *abstract*.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**
Documenti - Anno 2006
Allegato al n. 9
 - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*
10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**
Analisi e studi - Anno 2006
11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**
Metodi - Anno 2006
12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**
Analisi e studi - Anno 2006
13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**
Analisi e studi - Anno 2007
14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**
Documenti - Anno 2007
Allegato al n. 14
 - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**
Analisi e studi - Anno 2008
16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**
Documenti - Anno 2008
17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**
Analisi e studi - Anno 2008
18. **Impatto potenziale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – Valutazione del contributo dei Programmi Operativi FESR 2007-2013**
Documenti – Anno 2009
19. **Obiettivi di Servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009**
Documenti – Anno 2010
20. **L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design***
Analisi e studi – Anno 2010

21. **Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria**
Analisi e studi – Anno 2010
Allegato al n. 21
 - DVD contenente il video “*Dialoghi sul territorio*”
22. **Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale**
Metodi – Anno 2011
23. **PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione ex post dal Progetto Integrato Territoriale Sulmona - Alto Sangro 2000-2006**
Analisi e studi – Anno 2011
24. **Tra il dire e il mare: una valutazione ex post del progetto integrato “Città di Napoli” 2000-2006**
Analisi e studi – Anno 2011

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità