



COMUNE DI NAPOLI

INDIRIZZI GENERALI PER LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Deliberazione del Consiglio comunale n° 422 del 19 ottobre 1994

Sommario

0. Premessa

1. Il risanamento dell'ambiente e la tutela dell'integrità fisica del territorio

2. La riqualificazione della zona industriale orientale e il rilancio del porto

3. La riconversione della zona industriale occidentale

4. Il centro storico

5. La riqualificazione delle periferie

6. La manutenzione dei quartieri di edilizia consolidata: il Vomero, Fuorigrotta, il Vasto, S. Carlo all'Arena

7. Gli interventi per la mobilità

8. I servizi e la nuova disciplina delle zone con vincoli decaduti

0. Premessa

0.1. Questo documento si propone di delineare il metodo, i principi e gli obiettivi di massima che dovranno guidare l'amministrazione di Napoli in materia di urbanistica, in particolare nella formazione delle varianti al vigente piano regolatore. E' bene dire subito che i contenuti dell'azione comunale, essendo riferiti al solo territorio del capoluogo, saranno inevitabilmente circoscritti e limitati. Il territorio del comune di Napoli è infatti solo una porzione molto piccola della conurbazione che si dilata al di là dei limiti provinciali, verso Caserta e Salerno. Ed è del tutto evidente che molti dei più importanti problemi dell'area (si pensi, per fare un esempio, al sistema dei trasporti o alla politica abitativa) si possono risolvere solo in un quadro sovracomunale.

Ma, com'è noto, è stata finora disattesa la istituzione della città metropolitana prevista dalla legge 142/1990 cui compete la formazione del nuovo piano urbanistico alla scala, appunto, metropolitana. Non si possono ora discutere le ragioni di una così grave inadempienza e le corrispondenti responsabilità politiche, diffuse ad ogni livello istituzionale. Importante è assumere l'impegno a evitare ulteriori ritardi. Il comune di Napoli si farà carico di una pressante iniziativa verso la regione Campania e le altre amministrazioni interessate, con l'obiettivo che già per le elezioni del 1997 risultino istituiti la città e i comuni metropolitani. Quest'azione sarà sostenuta da un'ipotesi di assetto dell'area metropolitana, inizialmente considerata coincidente con l'attuale provincia, la cui elaborazione sarà avviata nei prossimi mesi. Il comune chiederà che contribuiscano le altre amministrazioni interessate, cominciando dai comuni, eventualmente promuovendo una conferenza permanente *ad hoc*.

0.2. E' bene chiarire subito i principi generali che intendiamo seguire nella formulazione di questa ipotesi di assetto territoriale. Per quanto riguarda i problemi istituzionali, la credibilità della nuova organizzazione amministrativa dipende in larga misura dalla effettiva subordinazione alla città metropolitana dei comuni che rientrano nella sua giurisdizione. Il che impone che si attuino con rigorosa coerenza due obiettivi previsti dalla legge 142: la suddivisione del comune capoluogo in una pluralità di nuovi comuni metropolitani; il trasferimento alla città metropolitana di una quota significativa dei poteri oggi di competenza comunale. I comuni metropolitani dovrebbero quindi concentrarsi su compiti di pianificazione e gestione dei servizi a scala locale, di fatto assumendo una configurazione istituzionale intermedia fra le circoscrizioni e i comuni attuali.

Per quanto riguarda invece i contenuti della politica territoriale, gli obiettivi da perseguire sono evidentemente quelli della riqualificazione e del riequilibrio. In verità da decenni, in ogni documento che tratta di piani e di programmi si è professata adesione a questi stessi obiettivi. Che sono stati però sistematicamente negati dalle politiche attuate in concreto, continuando ad accentuare il distacco tra le aree centrali e quelle degradate della periferia della metropoli. Dobbiamo intendere per periferia metropolitana il territorio di più recente urbanizzazione (gli ultimi 40 anni), in cui la crescita è avvenuta senza regole, determinando una condizione di

infinito disordine. Prendendo a riferimento il territorio della provincia di Napoli (117 mila ha, un decimo dei quali occupati dal comune di Napoli), le aree urbanizzate dopo il 1961 superano i 22 mila ha mentre quelle occupate fino ad allora erano appena 700. L'urbanizzazione è stata effettuata con grande consumo di territorio: le aree edificate recentemente ospitano appena 30 abitanti per ettaro, ma gli spazi vuoti sono desolati brandelli, terre perse, né città né campagna, focolai di degrado ed inquinamento. Riguardo ai servizi è utile ricordare che nel 1989 la dotazione di attrezzature pubbliche di base a livello provinciale era pari a 1,6 mq/ab contro i 18 mq/ab di dotazione minima previsti per legge, tanto che Napoli risultava 84^a in una graduatoria tra le province italiane per attrezzature sociali.

Perché la strategia del riequilibrio sia coerentemente praticata noi pensiamo che si debbano, in primo luogo e rapidamente, spostare funzioni eccellenti dal centro di Napoli al retroterra, a partire dalle sedi stesse del potere politico e amministrativo: regione, città metropolitana, ma anche atenei, ospedali, eccetera. Ma pensiamo che si debba agire anche per valorizzare sul territorio metropolitano la presenza di numerosi centri storici di ragguardevole consistenza e tradizione, conservando e potenziando il ruolo del centro storico di Napoli quale luogo privilegiato per le attività culturali.

0.3. Torniamo alle varianti urbanistiche comunali. Il fatto che operiamo, come si è detto, in una prospettiva di spazio e di tempo limitati non comporta una rinuncia a misurarsi con alcune scelte essenziali e non rinviabili per il futuro della città. Si deve tener conto al riguardo che la competizione internazionale è sempre più giocata sul confronto diretto fra città. Già si legge di "città-stato" e di autonome politiche internazionali delle città. Napoli parte in forte ritardo. Ma la sua identità non è stata cancellata, grazie all'irriducibile prestigio di città d'arte, alla presenza di un apparato scientifico e di ricerca ovunque apprezzati, alla stessa rinomata tradizione industriale e mercantile: sono questi gli elementi essenziali per ricominciare.

Sono anche le opzioni alle quali sono ispirate le proposte illustrate nei paragrafi seguenti, a partire da quelle relative al riuso delle aree dismesse. Qui ci si allontana visibilmente dalla impostazione tradizionale, in prevalenza fondata sul reinsediamento industriale. Impostazione che non è contraddetta, è anzi confermata, specialmente nell'area orientale. Ma rispetto a essa sono privilegiate le destinazioni volte al recupero della qualità urbana come requisito essenziale per ogni ipotesi di sviluppo dell'economia e dell'occupazione.

E' questa la ragione che induce a limitare nella zona occidentale gli spazi produttivi a vantaggio di impianti a grande scala, capaci di contribuire in misura decisiva al recupero della qualità cittadina. Essi sono un grande parco pubblico e attrezzature "eccellenti" per la ripresa del turismo nell'area ex Italsider. Come ha fatto ben intendere l'esperienza di "Napoli porte aperte", il turismo è la faccia complementare della città d'arte e può essere il motore più conveniente per la rinascita post-industriale. A quest'obiettivo si tende anche con altre iniziative, dalla "riappropriazione del mare" alla riorganizzazione della mobilità; dal recupero del centro storico (badando soprattutto a tenere equilibrato il rapporto tra la popolazione residente e le altre attività) al

riuso dei grandi contenitori (Albergo dei poveri, ex Ospedale militare, ospedale psichiatrico Leonardo Bianchi) che potrebbero essere resi disponibili per iniziative di istituzioni internazionali, pubbliche o private, funzioni espositive, universitarie, di scambio culturale.

Di queste scelte, e di quelle relative ad altre parti della città, si tratta in questo testo, che è una sorta di repertorio ragionato degli obiettivi e delle ipotesi possibili perché Napoli riconquisti il rango che può meritare sulla scena europea. Si è tenuto anche conto delle più recenti proposte sull'urbanistica e sullo sviluppo di Napoli desunte da documenti e atti di cui non si condividono i principi ispiratori ma che tuttavia contengono contributi di analisi e spunti di riflessione meritevoli di essere ripresi e approfonditi. Si dovrà tener conto infine delle proposte di modifica, integrazione, correzione derivanti dal dibattito su questi indirizzi.

0.4. Riguardo alle procedure urbanistiche, si tratta di mettere mano a una successione di varianti che impegneranno l'amministrazione per almeno un biennio. Il primo atto dovrà riguardare la tutela transitoria (cfr. paragrafo 8) delle residue aree verdi o comunque inutilizzate e pertanto assumerà il carattere di una variante di salvaguardia, come pre-condizione per qualsiasi trasformazione del territorio. In questa stessa fase - entro l'autunno prossimo - dovrà essere predisposta la variante per Bagnoli. In un secondo tempo dovranno formarsi gli strumenti urbanistici per la definitiva destinazione delle aree libere, per la riqualificazione delle periferie, per l'area industriale orientale e per la mobilità, nonché una variante normativa e il nuovo regolamento edilizio. Infine, le varianti per i quartieri "consolidati" e per il centro storico.

In questa procedura prevarranno le scelte di piano immediatamente operative, in quanto il rinvio alla pianificazione attuativa sarà limitato ai casi indispensabili. Ciò significa che il piano regolatore generale così modificato fornirà alle amministrazioni pubbliche da un lato, ai cittadini e ai soggetti economici dall'altro, tutti i riferimenti per intraprendere gli interventi previsti. La necessità di attendere i piani particolareggiati, ai quali oggi quasi sistematicamente rinvia il vigente piano regolatore, sarà limitata solo alle parti del territorio che richiedono operazioni di ristrutturazione urbanistica, cioè di profonda trasformazione dell'attuale morfologia. Anche per il centro storico si perverrà a una normativa analitica, dove prevarranno le disposizioni direttamente operative senza alcun filtro intermedio fra il piano regolatore e l'autorizzazione edilizia.

Resta da dire che in questa fase di crisi irreversibile della finanza pubblica, resa a Napoli ancora più grave dalla dichiarazione di dissesto del bilancio comunale, sarebbe illusorio far dipendere il nostro progetto dalla spesa pubblica. Il collasso dell'amministrazione comunale fa sì che gli stessi trasferimenti dallo stato e dalle organizzazioni economiche internazionali possano assicurare solo in percentuale minima gli investimenti necessari per la riqualificazione della città. La differenza può essere coperta dai contributi privati e degli operatori economici e finanziari, in termini di tributi al comune per realizzare le urbanizzazioni, e di interventi diretti. E' necessario però che il potere pubblico sappia offrire ad essi ragionevoli garanzie circa l'attuazione dei programmi e la valorizzazione dei propri investimenti.

In conclusione, l'obiettivo è di dare a Napoli condizioni di salubrità, di efficienza nei servizi collettivi e di decoro urbano. In una parola di normalità. Quel che serve è soprattutto la riqualificazione e l'efficiente gestione dell'esistente, con un impegno continuo verso la manutenzione urbana come condizione essenziale per la stessa integrità fisica del suolo e del patrimonio edilizio e quale garanzia della produttività delle trasformazioni da avviare nelle aree strategiche. Si potrà immediatamente apprezzare quali vantaggi ciò comporta nella vita di tutti i giorni, nello sviluppo delle imprese economiche e dell'occupazione, operando confronti con la stagione appena trascorsa dei grandi progetti che hanno dissipato enormi ricchezze pubbliche senza produrre benefici, causando anzi danni ambientali e disagi alla vita quotidiana.

0.5. L'avvio del programma delineato e il suo sviluppo nei tempi previsti e con risultati apprezzabili richiedono idonee condizioni operative. E' in primo luogo fondamentale la migliore organizzazione del nuovo servizio di pianificazione, cui è demandata la formazione degli strumenti urbanistici, superando con determinazione le difficoltà poste dallo stato di dissesto del comune. Occorre un netto potenziamento delle risorse professionali e tecniche e l'adeguamento delle strutture logistiche. E' necessario in secondo luogo attivare al più alto livello qualitativo la commissione urbanistica che dovrà assumere anche la funzione di comitato consultivo per la formazione del piano. E' urgente infine dotarsi della collaborazione di esperti qualificati in ciascuna delle materie oggetto di studio e di elaborazione

1. Il risanamento dell'ambiente e la tutela dell'integrità fisica del territorio

1.1. Il rapporto tra la superficie occupata da edifici e strade e spazi liberi (naturali e non) è a Napoli di 3 a 1. In alcune zone densamente costruite, come per esempio nel centro storico, il rapporto è ancora più squilibrato. Rispetto a questo dato un piano di riordino urbanistico ed ecologico, qual è quello che ci proponiamo, non lo si può perseguire puntando elusivamente sul recupero e la riqualificazione dei soli spazi aperti. Vanno invece affrontati tutti i temi fondamentali sotto il profilo della qualità ambientale e dell'integrità fisica del territorio. Per esempio:

- l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo (che raggiunge a Napoli livelli fra i più preoccupanti d'Italia);
- la gestione delle risorse (il ciclo dell'acqua e le reti infrastrutturali con particolare riferimento alla rete fognaria e idrica);
- lo smaltimento dei rifiuti (il ciclo dei materiali);
- il controllo del dissesto idro-geologico (soprattutto attraverso il contenimento dell'impermeabilizzazione e gli interventi tesi alla riimpermeabilizzazione del suolo in ambito urbano).

Questi temi saranno sempre più oggetto di specifiche azioni di risanamento. Qui di seguito ci limitiamo a una prima, sommaria ricognizione di alcuni dei problemi e dei metodi per affrontarli razionalmente. E' solo un avvio per segnalare l'importanza delle politiche ambientali nel governo del territorio, importanza che l'amministrazione comunale ha già formalmente riconosciuto istituendo nella pianta organica un apposito servizio per la difesa del suolo che dovrebbe svolgere un ruolo decisivo nei processi di pianificazione e di gestione urbanistica della città.

1.2. Cominciamo dal dissesto idrogeologico. Il territorio urbano è caratterizzato da diverse predisposizioni al dissesto, alcune nettamente antropiche, altre legate all'evoluzione dei versanti ma aggravate dalla presenza umana, altre legate esclusivamente alla dinamica naturale. In particolare si possono distinguere, per grosse linee, i seguenti settori:

- zona orientale. E' caratterizzata da una falda molto superficiale, mediamente intorno a 3 metri dal piano campagna. La forte antropizzazione, anche del sottosuolo, ha forse modificato le modalità di ricarica, con fenomeni di innalzamento locale della falda e l'allagamento di alcune aree (nella zona del Centro direzionale);
- centro storico. La stabilità è essenzialmente legata alla presenza di cavità sotterranee scavate nel tufo giallo. Il vero pericolo, però, non è rappresentato dalla presenza delle cavità, generalmente di dimensioni ridotte è in buone condizioni statiche, ma dai pozzi di accesso che, scavati nella parte alta e in materiali incoerenti, spesso sono rivestiti solo in parte e quasi sempre sono chiusi in alto da tavole di legno. I pozzi tendono a collassare quando queste tavole marciscono, oppure quando sono interessati da infiltrazioni d'acqua provenienti dai sottoservizi idrici (fogne, acquedotto) con la produzione di grosse voragini che mettono in grave pericolo anche la stabilità degli edifici. La perdita d'acqua dei sottoservizi è pericolosa anche perché i terreni vulcanici più superficiali, che

interessano tutto il territorio cittadino, se saturati d'acqua danno luogo a cedimenti, anche vistosi, con grossi avvallamenti in sedi stradali a cedimenti delle fondazioni degli edifici. Inoltre le perdite dell'acquedotto possono provocare vistosi fenomeni di sifonamento in corrispondenza di preesistenti vuoti, quali ad esempio fognature o cavità abbandonate;

- zone collinari. Si presentano gli stessi problemi descritti per il centro storico, ma con maggiore gravità perché in queste zone le cavità sono costituite soprattutto da antiche cave di tufo sotterranee, e sono quindi di grandi dimensioni. Spessa il tufo è stato scavato in maniera selvaggia senza curarsi della statica finale. Esistono numerose cavità, spesso sconosciute, la cui stabilità in molti casi è precaria.

Un altro problema è rappresentato, specialmente nella zona di Capodichino, dalla presenza di cave di pomice in sotterraneo, conosciute come "tane di lapillo". Queste strutture, presenti generalmente nei primi 4-5 metri dal piano campagna, cedono facilmente per vari motivi (principalmente per infiltrazioni d'acqua e vibrazioni) causando voragini e dissesti agli edifici.

Le colline napoletane sono infine interessate da problemi di stabilità dei versanti. Le aree soggette a naturale erosione sono localizzate sul versante meridionale della collina dei Camaldoli e nell'area della conca di Agnano. Tutti gli altri versanti (Posillipo, Camaldoli nord-occidentale, eccetera) devono la loro instabilità a cause naturali aggravate dal peso antropico. In particolare, l'urbanizzazione "spontanea" ha completamente impermeabilizzato il suolo impedendo l'assorbimento di parte dalle acque di pioggia. Spesso non si è provveduto alla realizzazione di un'adeguata rete fognaria, per cui il regime delle acque è molto irregolare e provoca sia fenomeni erosivi (preoccupanti per suscettibilità all'erosione di pozzolane e pomici), sia veri e propri fenomeni franosi. Questi sono di modeste dimensioni ma molto pericolosi perché rapidi e improvvisi. Situazioni di questo tipo si riscontrano sulla collina dei Camaldoli e sul versante settentrionale della collina di Posillipo. Gli sbancamenti hanno inoltre creato molte rotture di pendenza aumentando l'energia cinetica delle acque di corrivazione, con il risultato di una forte erosione superficiale con grosso trasporto di materiale a valle (Pianura, Soccavo, eccetera). A queste cause recenti vi è da aggiungere la presenza di numerose cave a cielo aperto con fronti di scavo che accentuano la velocità di corrivazione delle acque sui versanti.

Come si vede, la tutela dell'integrità fisica del territorio dipende in larga misura dal controllo delle acque. Diventa perciò essenziale la verifica delle opere di drenaggio superficiale, laddove esistono, con periodiche pulizie, e il controllo delle fogne e degli impianti dell'acquedotto. Importante è anche migliorare la raccolta e il deflusso delle acque nelle aree di versante dove, fra l'altro, sono completamente scomparsi o sono diventati insufficienti i recapiti vallivi intasati dalle opere di urbanizzazione. Questo scopo può essere raggiunto con interventi nelle aree dismesse dall'agricoltura, con la lotta all'abusivismo edilizio e, quindi, con un serio studio del territorio finalizzato a interventi localizzati atti ad eliminare le cause del dissesto idrogeologico; ma soprattutto con una revisione della rete fognaria esistente con eventuali, misurate integrazioni e un'efficace manutenzione.

Per quanto riguarda le cavità, uno strumento di lavoro può essere fornito dagli elaborati redatti per la zonizzazione sismica del territorio in possesso del comune. E' doveroso segnalare fin d'ora che il risanamento delle cavità richiede un notevole impegno economico.

Sarebbe importante inoltre intervenire sulle aree dismesse dall'attività estrattiva (tufo, pozzolana) presenti anche nell'area urbana (Posillipo, Vomero, Fuorigrotta, Sanità, Chiaiano, Soccavo, Pianura, eccetera), realizzando una stabilizzazione del territorio accompagnata dal recupero paesaggistico. Un ulteriore problema riguarda le aree dismesse dall'industria, nelle quali si dovrà procedere alla bonifica del sottosuolo.

Ma importante è soprattutto garantire sempre un approccio globale, che stabilisca come riferimento l'unità ambientale minima, sotto il profilo idrogeologico, vegetazionale, eccetera, indispensabile per scongiurare interventi che affrontano e, a loro modo, risolvono i problemi più urgenti dell'integrità del territorio, in chiave specialistica settoriale. Al riguardo si ricordano gli interventi igienico-sanitari-idraulici tendenti a fognare definitivamente corsi d'acqua superficiali ingrossati nel tempo da recapiti abusivi di acque nere delle zone urbanizzate al contorno. Si veda, ad esempio il collettore di drenaggio della bonifica di Agnano diventato, nel tempo, una fogna a causa degli innumerevoli scarichi abusivi, o l'arena S. Antonio, l'Arenaccia, eccetera. Interventi che costituiscono quasi sempre il retaggio di una vecchia impostazione che riduce tutti i problemi della difesa del suolo alla sola ingegneria idraulica. E' indispensabile, al contrario, cominciare a considerare unitariamente i problemi della stabilità dei versanti, dello scorrimento delle acque superficiali, dell'efficienza delle reti tecniche (separando le acque meteoriche da quelle di scarico) e degli impianti di disinquinamento, della cura del paesaggio.

A titolo di esempio di ciò che si deve intendere per unità ambientale, si menzionano la già citata collina dei Camaldoli e soprattutto il vallone S. Rocco. Quest'ultimo fa parte di un'asta torrentizia la cui testata, vallone delle Noci, è stata completamente obliterata dalla costruzione del secondo Policlinico. Attualmente il vallone si presenta allargato da un'intensa attività estrattiva che ha avuto un forte incremento dopo l'ultima guerra. Nonostante le alterazioni ambientali, evidenziate da una fogna a cielo aperto proveniente dall'area ospedaliera e che forma anche una cascata di liquami al di sopra di una grotta, l'area si presta al recupero grazie alla presenza di numerose essenze arboree e di una interessante avifauna. La premessa essenziale per qualsiasi opera di bonifica è l'eliminazione della fogna a cielo aperto che, fra l'altro, ha provocato dissesti al muro di cinta del bosco di Capodimonte.

E' anche importante, nell'ottica della salvaguardia dell'integrità del territorio, recuperare il vallone del Verdolino, area di grossa valenza naturalistica, e le pendici esterne del vulcano degli Astroni. Quest'ultimo è stato oggetto negli ultimi anni di una violenta speculazione edilizia che ha cementificato tutto il versante prospiciente via Sartania. Gli effetti dell'aggressione sono molteplici e impongono un intervento di bonifica. Oltre a fenomeni di dissesto idrogeologico si assiste a sversamenti di liquami sulla strada in quanto mancano completamente gli impianti fognari. Il lato

nord- occidentale è interessato da una discarica di rifiuti dismessa e da una ancora attiva.

1.3. L'altra questione essenziale ai fini della tutela ambientale riguarda le destinazioni d'uso delle aree libere, tema che, dal punto di vista della disciplina urbanistica, viene ripreso e sviluppato nel paragrafo 8. E' evidente che andrebbe preventivamente elaborata una classificazione degli spazi aperti e delle aree potenzialmente "rinverdibili" (aree occupate da impianti dismessi) distinguendole in:

- aree naturali a diverso livello di naturalità (biotopi, incolti, eccetera). In tal senso si potrebbero prendere a riferimento le indicazioni del piano paesistico regionale (non ancora approvato) relativamente all'ambito cittadino, dove sono considerate tutte le aree della cosiddetta gronda-verde del preliminare di piano del 1991;
- aree coltivate con la loro definizione di competenza (seminative, legnose, miste, orti);
- aree dismesse e relativi problemi di disinquinamento e recupero;
- verde pubblico, classificandolo dal più alto grado di naturalità, eventualmente incrementabile, come ai Camaldoli, al più alto grado di definizione antropica, come nel caso di giardini e parchi attrezzati, parchi e giardini storici, alberature stradali, eccetera.

Per l'agricoltura i dati Istat del 1990 parlano di 1,078 ha di cui 896 utilizzati, per 2.038 aziende; nel 1982 gli ettari coltivati erano 2.342. In alcuni casi si tratta di proprietà parcellizzate, in altri casi di proprietà di enti pubblici, religiosi (Curia, arciconfraternite ma anche associazioni e banche). Le superstiti forme di agricoltura urbana possono essere considerate un'attività di difesa del suolo, oltre che di governo e manutenzione del paesaggio agrario (frutteto e vigneto per i colli, orti irrigui per la zona orientale, eccetera). Anche se non possono far parte del calcolo di standard, le aree agricole possono costituire una tipologia di spazi verdi che, seppure privati, rientrano nel più complessivo sistema degli spazi aperti (pubblici e non) e più in generale nel paesaggio. Non è tra l'altro pensabile, anche per i problemi di gestione, che si possa puntare solo su interventi pubblici. La presenza di attività produttive legate al suolo va incentivata e tutelata. La presenza di 2000 aziende non rassicura certo sulle sorti di questa attività che non garantisce un reddito sufficiente. Da segnalare comunque l'iniziativa dei coltivatori dei fondi rustici in città, a difesa della loro attività, in previsione della scadenza dei contratti agrari.

L'incentivazione e la tutela degli spazi agricoli va perseguita valorizzando il contributo del privato sotto due aspetti:

- quello della riqualificazione dell'attività agricola in senso biologico con il contenimento e la eliminazione dei fattori inquinanti e l'integrazione con coltivazioni a migliore resa ambientale;
- quello dell'integrazione dell'attività agricola con altre attività compatibili (per esempio la vendita dei prodotti in loco).

Alcuni di questi terreni (per esempio Lo Scudillo) godono di posizioni eccezionali nel paesaggio napoletano. Effettuando delle forme di convenzione con i privati, si potrebbero realizzare percorsi pedonali di attraversamento (corridoi verdi) compresi in una trama che riconnetta il sistema dei parchi pubblici. L'operatore privato deve però acquisire piena consapevolezza della risorsa ambientale che

possiede e gestisce (terreno agricolo, giardino, villa, eccetera) e del suo apporto determinante ai fini della conservazione del paesaggio napoletano (vedi, per esempio, il verde privato della collina di Posillipo) la cui salvaguardia non può essere subordinata alle sole capacità dell'amministrazione pubblica.

Lo studio delle relazioni tra aree pubbliche e private può sortire una forma di integrazione e godibilità di un sistema di spazi verdi composto di parchi pubblici, verde naturale non praticabile (costoni, valloni, eccetera), verde produttivo, agricolo, giardini privati. La classificazione e l'identificazione delle aree dovrebbe essere fatta anche sotto il profilo dei tipi di paesaggio che compongono il territorio napoletano (il colle, il vallone, la costa).

2. La riqualificazione della zona industriale orientale e il rilancio del porto

2.1. Nella parte orientale della città si trova un territorio molto vasto (circa 1000ha) che più di altri è suscettibile di trasformazioni radicali. E' definito a nord da via Nuova Poggioreale, ad ovest dal Centro direzionale, dalla stazione ferroviaria e da corso Lucci; a sud da via Reggia di Portici, ad est dalla via Alveo artificiale e dal raccordo autostradale. E' un territorio collocato al centro di zone densamente abitate, il Vasto ad ovest, i quartieri di S. Giovanni, Barra e Ponticelli ad est, a nord Poggioreale. Nell'insieme si riscontrano gravi condizioni di degrado e congestione, che derivano dall'inquinamento industriale ma anche dal cattivo funzionamento delle infrastrutture a rete e dall'insufficienza dei servizi pubblici. Significativo è il caso delle urbanizzazioni: abbondano quelle generali, ma sono insufficienti quelle direttamente a servizio degli abitanti. E' così nel settore della distribuzione delle acque e per la rete fognante ma, soprattutto, nel settore della mobilità. Numerosi assi viari e linee ferroviarie percorrono il territorio in tutte le direzioni, ma si tratta di infrastrutture di attraversamento, che non stabiliscono alcuna relazione con le aree toccate e sono anzi causa di profondo degrado. Si verifica così il paradosso che proprio il settore urbano con la più alta presenza di infrastrutture di trasporto è quello in cui si registrano le più gravi disfunzioni nel campo della mobilità di uomini e merci. Queste condizioni hanno contribuito in misura decisiva a provocare la crisi dell'apparato produttivo tradizionalmente presente nell'area, che ha cercato all'esterno dei confini cittadini migliori condizioni d'impianto e di accessibilità.

Sono qui localizzati prevalentemente impianti industriali, molti dei quali dismessi o in via di dismissione. Alcuni stabilimenti, specie quelli di piccola e media dimensione sono stati oggetto, e sono tuttora interessati, da fenomeni di ristrutturazione edilizia e di modifica delle destinazioni d'uso talmente rilevanti che intere zone, soprattutto le fasce marginali sud occidentali, hanno mutato consistentemente la propria fisionomia.

Una compiuta e dettagliata valutazione delle prospettive d'intervento non può prescindere dall'aggiornata rappresentazione dello stato di fatto, ma è possibile avanzare fin d'ora alcune ipotesi. E' possibile anzitutto enucleare alcune parti la cui configurazione è meglio definita.

L'area occupata dal fascio dei binari delle FS divide l'intero territorio in tre parti. La prima, a nord-ovest, è l'area del Centro direzionale che occupa 110 ha circa. Il progetto, definitivamente approvato a metà degli anni ottanta, è stato finora realizzato solo nel settore occidentale dell'area (30 ha circa di cui 3,5 impegnati dal palazzo di giustizia) e nell'isola dislocata in prossimità del confine nord-orientale dove è stata costruita la caserma dei Vigili del fuoco. Sono stati costruiti edifici per circa 2 milioni di mc, quasi tutti di iniziativa Mededil, cubatura che però non comprende il palazzo di giustizia, la caserma dei Vigili del fuoco, e altri volumi destinati a uffici pubblici, incredibilmente non computati nei dati ufficiali. Resta da utilizzare un'area prevalentemente di proprietà comunale. Occupata da residue attività di rottamazione (il così detto

"scasso"), nonché e soprattutto dal mercato ortofrutticolo e dal macello, di cui è urgente decidere la nuova localizzazione, nell'ambito di un idoneo centro agro-alimentare, preferibilmente all'esterno del territorio comunale o nei suoi margini orientali. Su di essa il planovolumetrico prevede che si realizzino i restanti 2 milioni di mc ed inoltre il palazzo degli uffici comunali, quello degli uffici regionali, scuole e impianti sportivi. Circa 2/5 di questa quota residua sarebbe attribuita ad operatori privati (Mededil e altri), il resto spetterebbe al comune. Sarebbero possibili ulteriori incrementi, fino ad un milione di mc circa, ove l'amministrazione comunale ritenesse di recedere dalla rinuncia, a suo tempo espressa, ad edificare tale volume. Il comune di Napoli è pertanto titolare del diritto di edificazione per 1,2 milioni di mc terziari e residenziali che possono crescere fino a 2,2 milioni di mc. Ma l'amministrazione comunale intende prendere seriamente in considerazione l'ipotesi di interrompere l'iniziativa edificatoria per evitare un ulteriore aggravamento della congestione e compromissioni del regime idrogeologico della zona. Si ritiene ad ogni modo che le decisioni operative sul proseguimento debbano essere subordinate alla risoluzione del contenzioso in atto, chiarendo aspetti gravi delle decisioni assunte in passato, per esempio riguardo alle urbanizzazioni.

A est del parco dei binari si estende poi (per circa 200 ha) l'area occupata dagli impianti Q8 che si renderà disponibile con la già decisa delocalizzazione della raffineria.

La restante area è densamente occupata da stabilimenti industriali, in molti dei quali è da tempo cessata la produzione. In parte essi sono riutilizzati con altre funzioni, prevalentemente come depositi di merce, in parte invece sono abbandonati ed in rovina.

Può considerarsi appartenente a questo territorio, seppure non rientra nel confine prima descritto, l'area costiera dello stabilimento ex Corradini, che si estende su una superficie di circa 15 ha.

2.2. Con apposita variante si intende formulare un'ipotesi complessiva per la trasformazione della zona orientale, in relazione a due obiettivi prevalenti: collocare in essa gran parte degli insediamenti industriali, commerciali e terziari da ubicare nei confini cittadini (dopo la prevista verifica circa la distribuzione metropolitana di queste funzioni); sfruttare la disponibilità di aree libere per migliorare la dotazione di servizi, specie di verde, per tutta la città e per i quartieri orientali che ne sono gravemente sforniti.

In relazione al primo obiettivo, la collocazione dei nuovi insediamenti produttivi, è necessario prendere in considerazione alcune questioni essenziali. Vi è anzitutto l'obiettivo del rilancio del porto, che l'amministrazione ritiene essenziale ai fini dello sviluppo produttivo della città. La nuova legislazione in materia di servizi portuali, le trasformazioni in atto, a livello regionale, per quanto riguarda il traffico delle merci (l'interporto, la cui ultimazione è prevista entro due anni, e la realizzazione del centro merci FS a Marcianise), la presenza di attrezzature già consolidate nel campo della grande distribuzione (in primo luogo il CIS di Nola): l'insieme di queste circostanze può assegnare al porto di Napoli un ruolo di primaria importanza nei traffici internazionali. La prospettiva verso cui si muovono le autorità del porto è di una

specializzazione nel traffico delle merci containerizzate, mentre fino a poco tempo fa il porto era ancora organizzato per accogliere merci alla rinfusa. Ciò comporta una riorganizzazione delle attrezzature che avrebbe rilevanti implicazioni urbanistiche. L'ipotesi del consorzio autonomo del porto è infatti di concentrare le attività di carico e scarico delle merci nel settore ad oriente del molo Pisacane, dove si ipotizza di traslare verso nord il fascio dei binari, occupando aree attualmente inutilizzate interne ed esterne ai confini portuali, per ottenere un adeguato piazzale container a ridosso del molo Bausan. Il porto di Napoli potrebbe in tal modo recuperare un ruolo primario nell'Italia centro-meridionale.

Liberata dai traffici commerciali, la zona occidentale del porto - tra piazza Municipio e il molo Pisacane - potrebbe essere liberalizzata e integrata al tessuto cittadino. Un progetto di risanamento unitario dovrebbe configurare la riconversione dell'area a due funzioni prevalenti. In primo luogo, un'attrezzatura per la migliore organizzazione dei traffici turistici, potenziando i servizi per le navi da crociera, sfruttando al massimo le potenzialità della stazione marittima e concentrandovi i collegamenti con le isole e le località costiere, dopo una verifica sulla dislocazione degli approdi a livello metropolitano. In secondo luogo, quest'area servirebbe a realizzare attrezzature per il centro storico, ripristinando l'antico rapporto col mare della città antica: proprio in questo tratto del litorale sorgeva, nell'ottocento, la Villa dei poveri, sacrificata poi dall'espansione del porto, che potrebbe essere oggi riproposta, sia pure diversamente configurandola.

Nel quadro della ristrutturazione del porto, l'amministrazione comunale intende promuovere la costituzione della zona franca, prevista dalla legge. La variante per la zona industriale orientale individuerà pertanto l'area più idonea - per vicinanza e facilità di collegamenti protetti col porto - tra quelle con destinazione industriale nel nuovo strumento urbanistico.

Allo stesso obiettivo della riqualificazione degli insediamenti produttivi concorre la riorganizzazione in atto delle comunicazioni ferroviarie. In particolare, il progetto per l'alta velocità (di cui si dirà nel successivo paragrafo 7) comporterà una riconversione delle aree attualmente impegnate dallo scalo merci. Ciò consentirà di riorganizzare tutto il fronte della stazione che confina con corso Lucci e via Ferraris prevedendo attrezzature di qualità capaci di innescare un processo di risanamento di tutta la zona circostante.

Per il dimensionamento delle nuove funzioni è comunque indispensabile procedere ad alcune verifiche. Per le opere a destinazione commerciale o terziaria occorre un'attenta valutazione della domanda, attuale e potenziale, al netto dell'offerta disponibile nella parte già realizzata del Centro direzionale, considerando anche la disponibilità di grandi contenitori esistenti in città adatti allo scopo ed escludendo, infine, quelle funzioni che sarebbe utile collocare fuori dal confine comunale, cominciando dalla direzionalità istituzionale.

Anche per le opere con destinazione industriale occorre una verifica dello stato di fatto al fine di individuare le industrie attualmente operanti, ma ritenute incompatibili con l'ambiente urbano e pertanto da spostare all'esterno in aree appositamente attrezzate, nonché gli immobili inutilizzati e disponibili al riuso. Nel dimensionamento sarà necessario tener conto delle esigenze di insediamento industriale che deriveranno dalla riconversione della

zona industriale occidentale, nei termini indicati al successivo paragrafo 3. Come pure occorrerà tener conto delle esigenze di riallocazione dell'artigianato attualmente insediato nel centro storico di Napoli, la cui presenza risulti incompatibile con le prospettive di riqualificazione dell'area o con le possibilità di sviluppo delle imprese. Sul piano della domanda si ricorda ancora la necessità di reperire aree per la localizzazione della zona franca di cui si è già detto.

Si deve tener conto infine dell'iniziativa proposta da Enel e altri per trasformare, con un cospicuo investimento, la centrale di Vigliena in un co-generatore per la produzione di energia elettrica mediante combustione di rifiuti solidi urbani (iniziativa che richiede comunque attente verifiche ambientali). La proposta rinvia all'esigenza di pervenire anche a Napoli alla costituzione di un'apposita società per la gestione integrata del ciclo energetico. L'argomento è maturo per le acque, dove la penuria di risorse a livello regionale consiglia di applicare con la massima sollecitudine le disposizioni legislative circa l'unificazione delle strutture che gestiscono l'adduzione e distribuzione dell'acqua potabile (nel nostro caso l'Aman) e lo smaltimento delle acque reflue (il servizio fognature del comune), determinando in tal modo un ciclo integrato che consenta la razionalizzazione e il risparmio delle risorse. L'unificazione potrebbe estendersi, con rilevanti benefici, anche all'elettricità e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Una volta effettuate queste verifiche sarà possibile procedere in relazione allo stato delle preesistenze, e specialmente delle condizioni di accessibilità, all'individuazione delle aree dove appare conveniente concentrare gli interventi per l'insediamento delle attività produttive, commerciali e terziarie. La soluzione che si intende perseguire è di ambienti plurifunzionali (residenze, servizi, produzione), in tal modo determinando un innalzamento della qualità urbana complessiva in un processo di reciproca influenza. Si ricorda in proposito che le attività produttive che possono avere interesse a localizzarsi in un'area così centrale sono quelle ad alta intensità di valore aggiunto, che sono certamente compatibili con la residenza e richiedono anzi, per loro natura, localizzazioni urbane di qualità.

Il secondo obiettivo che intendiamo perseguire nell'area orientale, e cioè il massimo recupero di spazi per attrezzature e servizi, si avvarrà anzitutto della disponibilità di aree che si renderanno libere per la creazione di un grande parco verde da considerare come attrezzatura della città metropolitana. Ciò consentirà di ammortizzare l'effetto degradante provocato dalle attuali infrastrutture di trasporto e di innalzare la qualità ambientale di tutto il settore urbano. La progettazione del parco curerà con particolare attenzione gli aspetti di risanamento idrogeologico, considerate le condizioni di dissesto particolarmente gravi in cui versa la zona.

Il recupero del rapporto col mare sarà una delle leve più significative del processo di riqualificazione. Assume perciò rilievo la destinazione d'uso da assegnare alle aree di costa e in particolare a quelle che ospitano gli stabilimenti della "ex Corradini". Tutto l'insediamento - i cui manufatti sono da restaurare anche perché rappresentano un'importante testimonianza di archeologia industriale - ha caratteri di rilevanza tali da configurarlo come attrezzatura a livello cittadino, oltre che di quartiere, capace di

conferire qualità urbana a tutta la zona orientale. Saranno previste perciò funzioni diversificate: attrezzature per il tempo libero, ma anche produttive. Si pensa ad esempio a funzioni qualificate connesse con il polo produttivo nel settore della cantieristica e del rimessaggio. Che potrebbe essere localizzato nell'adiacente area industriale.

Si intende poi mettere in atto un progetto per le infrastrutture a rete che privilegerà il recupero, da attuarsi con interventi di ricucitura, riconnessione e potenziamento dell'esistente. Esso consiste in particolare nel completamento del sistema fognante locale, nell'ammodernamento o adeguamento della rete di distribuzione dell'acqua e nella predisposizione di un insieme di interventi nel campo della mobilità tendenti a migliorare l'accesso alle infrastrutture esistenti, restaurando le strade a raso e definendo soluzioni di bordo (portici, controviai, filari di alberi, eccetera) tendenti a migliorare il rapporto con le aree attraversate, anche al fine di stimolare processi di riqualificazione di iniziativa privata.

Riguardo alle procedure urbanistiche, la variante fornirà indicazioni direttamente operative quando gli interventi previsti saranno di manutenzione o restauro dell'esistente; rinvierà invece a piani particolareggiati d'iniziativa pubblica o privata, dove saranno previsti interventi di ristrutturazione urbanistica.

Dal punto di vista finanziario, ci si propone infine un tendenziale pareggio dei costi. La gestione dell'intera operazione potrebbe essere affidata ad una società di promozione, capace di effettuare operazioni immobiliari, coinvolgendo operatori finanziari e, quando possibile, i proprietari degli immobili.

3. La riconversione della zona industriale occidentale

3.1. La definitiva dismissione dello stabilimento ILVA è un'occasione irripetibile per restituire alla città la piana di Bagnoli, un luogo dotato di qualità ambientali potenzialmente incomparabili. Conviene ricordare per sommi capi le caratteristiche del sito collocato tra le pendici di Posillipo, ancora ricche di terrazzamenti agricoli produttivi, e quelle dei primi rilievi dei Campi Flegrei. E' concluso verso il mare dalla spiaggia che si affaccia sul golfo di Pozzuoli ed ha come propaggine l'isola di Nisida, importante riserva naturalistica: sullo sfondo lo scenario di Capo Misero e le isole di Procida e d'Ischia. La grande ricchezza geotermica del sottosuolo ne aveva fatto in passato luogo di terme, che restano attive nella vicina Agnano. I Campi Flegrei, costellati di famose località archeologiche (Pozzuoli, Baia, Miseno, Cuma) sono da sempre meta d'un colto turismo internazionale e recentemente oggetto di crescenti cure da parte delle competenti soprintendenze. Un'altra sensazionale testimonianza archeologica è la così detta grotta di Seiano, scavata dagli antichi romani, riscoperta e restaurata dai Borboni e nuovamente restaurata in questi ultimi mesi. Essa conduce nel parco di Posillipo, nel pianoro sopra le baie della Gaiola e di Trentaremi, formato dai resti di una imponente villa romana donata da Vedio Pollione all'Imperatore Augusto. Il parco si svilupperà inizialmente su una superficie di pochi ettari, coincidente con l'area archeologica, ma raggiungerà a lavori ultimati un'estensione di circa 60 ha, inglobando zone con diversi caratteri, tutte di grande qualità paesistica e ambientale.

Nell'area di Bagnoli si trovano poi importanti attrezzature espositive (la Mostra d'Oltremare), scientifiche e culturali (il politecnico, la sede universitaria di Monte S. Angelo, istituti del CNR, la sede RAI di Napoli con il relativo auditorium, il polo tecnologico di Pozzuoli, l'Accademia aeronautica, il Formez). E' in corso di realizzazione la fondazione IDIS, un centro per la divulgazione della cultura scientifica e dell'innovazione che occupa i capannoni della Federconsorzi, nel margine sud-ovest dell'insediamento dell'ex ILVA. Rilevanti sono anche le attrezzature per lo sport: dallo stadio S. Paolo, alla piscina Scandone, al palazzetto dello sport, all'ippodromo di Agnano.

Di una certa consistenza sono infine le infrastrutture di trasporto: l'area è attraversata da due linee ferroviarie (la Circumflegrea e quella di FS) ed è sede della stazione FS dei Campi Flegrei. E' servita dalla linea tranviaria che collega Bagnoli al centro cittadino ed alla zona orientale. L'accessibilità è suscettibile di notevoli miglioramenti soprattutto grazie al potenziamento del servizio metropolitano FS che sarà possibile a seguito della realizzazione dell'alta velocità (vedi paragrafo 7). Anche il sistema stradale può essere potenziato migliorando i collegamenti dell'area di Bagnoli con la tangenziale e con il nuovo asse a scorrimento veloce, in corso d'ultimazione, che collegherà Soccavo con la zona nord della città.

3.2. L'area che si propone di assoggettare ad un progetto urbanistico unitario ha un confine più ampio di quello che racchiude gli stabilimenti industriali. Procedendo da nord-ovest, in senso orario,

esso è definito dal margine settentrionale del quartiere di Bagnoli, dalla via Pendio di Agnano, poi dalla via Scuderie Ruggiero che segna il crinale delle coste di S. Domenico e del Monte S. Angelo. Si prosegue lungo la Tangenziale e via Cinthia fino alla stazione FS di Campi Flegrei, e poi lungo il crinale di Posillipo, che segna il nostro confine fino al mare, includendo l'isolotto di Nisida. Si tratta di una superficie vasta più di 750 ha che ospita, oltre agli impianti ed alle attrezzature già citate, due ragguardevoli insediamenti residenziali: il quartiere di Bagnoli, con un impianto urbanistico che risale alla fine del secolo scorso, dove ancora si distinguono alcuni villini che ricordano il carattere di stazione di soggiorno balneare che la zona ha conservato fino ai primi decenni del secolo, e i rioni posti tra viale Cavalleggeri d'Aosta e via Campegnà che sono invece di formazione più recente, a partire dagli anni cinquanta.

Il progetto di riconversione che proponiamo tende a sfruttare le caratteristiche dell'area per dotare la città di attrezzature eccezionali per dimensioni e qualità e destinate a migliorare nel complesso il sistema urbano ma capaci anche di riportare Napoli in competizione con le grandi metropoli del mondo nei circuiti del turismo e degli scambi internazionali. L'obiettivo può essere perseguito con un'azione articolata di trasformazione e recupero urbano che tenda a realizzare nell'area una riconoscibile parte di città intorno a tre componenti funzionali interrelate e coordinate: un grande parco pubblico; una rete di attività produttive connesse con la ricerca scientifica e con le istituzioni già presenti nell'area e anch'esse in espansione; e soprattutto un'attrezzatura che abbiamo definito "eccellente" per il rilancio del turismo. Attrezzatura che, come ipotesi da verificare, pensiamo di indicare in un sistema congressuale e alberghiero con i relativi servizi.

La riqualificazione degli insediamenti circostanti con l'incremento specifico di attrezzature e servizi anche privati è parte essenziale delle trasformazioni urbane proposte.

Caratteristiche e dimensionamenti degli interventi e delle opere saranno precisati con la variante ad hoc e, subito dopo, con il piano particolareggiato, per la parte che lo richiede. Si terrà conto in misura rilevante delle preesistenze, sia per quanto riguarda le caratteristiche del terreno e le esigenze di bonifica, sia per quanto riguarda le opere ed i fabbricati che è possibile e conveniente riutilizzare, per ragioni di economia ma ancor più per esigenze di conservazione delle caratteristiche tipologiche e morfologiche di un luogo che ha avuto un'importanza rilevante nella storia economica e sociale della città. Si perseguirà inoltre l'obiettivo di un recupero del rapporto con il mare, ritenuto essenziale per qualificare gli insediamenti esistenti, oltre che le nuove attrezzature. In questa sede si delineano soltanto i primi orientamenti di carattere generale.

Il grande parco pubblico dovrebbe occupare $\frac{3}{4}$ circa dell'area dismessa. Dovrebbe attestarsi sul versante meridionale dell'area, includendo l'isola di Nisida e le pendici della collina di Posillipo. Nisida conserverebbe le caratteristiche di riserva naturalistica protetta ed ospiterebbe soltanto funzioni coerenti con tale destinazione, ad esempio la stazione zoologica. Anche le pendici di Posillipo sarebbero una zona protetta del parco, con alternanza di bosco ed agricoltura, la cui conduzione sarebbe lasciata ai contadini. Il che consentirebbe di conservare e valorizzare la

straordinaria rilevanza di questo territorio dal punto di vista naturalistico, come per altro richiedono molte associazioni ambientaliste. Nella fascia del litorale dovrebbero valutarsi le possibilità di ricostituire l'arenile e di ripristinare le condizioni per la balneabilità: serve a questo proposito una verifica delle condizioni d'inquinamento dello specchio d'acqua antistante dove scaricano l'emissario di Bagnoli e quello denominato Arena S. Antonio. Si tratta di due collettori di acque bianche che potrebbero attualmente essere inquinati da scarichi abusivi. La realizzazione del parco, oltre alla necessità di una bonifica delle aree, su cui attualmente insistono costruzioni per oltre cinque milioni di mc, e del disinquinamento dei suoli ex industriali, pone il problema della delocalizzazione di alcune attività che occupano aree importanti e la cui presenza è ritenuta incompatibile: è il caso degli impianti militari di Campegna e di Nisida e del deposito ATAN di Cavalleggeri d'Aosta.

Circa i caratteri del grande parco pubblico, è opportuno fin d'ora precisare che la sua configurazione deve proporsi l'obiettivo di costruire anche con gli spazi verdi, con le tessiture dei percorsi, con le stesse masse arboree, una qualificata e percepibile condizione urbana. La presenza, nelle ubicazioni opportune, di attrezzature culturali e per lo spettacolo, lo svago e lo sport, consentirà di attivare circuiti di fruizione significativi, capaci di contribuire - insieme con le attività produttive e turistiche - ai costi e alle responsabilità della gestione del parco.

Per quanto riguarda lo sviluppo di attività produttive, si pensa ad impianti ad alta specializzazione, la cui tipologia andrà precisata in seguito, che dovranno comunque sfruttare nel modo più conveniente la forte concentrazione nell'area degli istituti CNR, da razionalizzare e valorizzare. (Fra altre indicazioni vi è quella di realizzare un polo aerospaziale, il così detto space camp).

Ed eccoci al sistema congressuale e alberghiero. Per valutare attentamente l'ipotesi è bene riprendere l'obiettivo che l'amministrazione persegue di fare di Napoli una città d'arte e di cultura sfruttando le sue enormi risorse. Ciò richiede anzitutto una politica ordinaria, già avviata, che giorno dopo giorno riporti alla luce e valorizzi le risorse dentro una "macchina" urbana normalmente funzionante. Questa è una condizione necessaria però non sufficiente a garantire a Napoli i flussi turistici all'altezza del richiamo potenziale che la città può esercitare e tali da contribuire consistentemente al suo rilancio economico. Perché ciò accada occorre affiancare a questa azione un progetto che favorisca stabilmente il rilancio di Napoli nel mondo e crei al tempo stesso un'offerta ricettiva proporzionata all'aumento di domanda che certamente ne deriverebbe.

Da apposite verifiche tecnico-economiche è risultato che nel quadro di una domanda di strutture congressuali - in forte espansione a livello internazionale - il segmento più congeniale al nostro scopo è rappresentato dai convegni di grande dimensione, quelli che accolgono tra i 3000 e i 5000 partecipanti. Si tratta degli incontri promossi da istituzioni ed associazioni internazionali, politiche, diplomatiche e sindacali; degli eventi spettacolo e delle grandi convention internazionali di tipo professionale, scientifico ed aziendale. Queste manifestazioni prediligono le città di forte richiamo e ricchezza di opportunità per il soggiorno. L'offerta in questo segmento non è alta in Italia ed è

quasi inesistente nel Mezzogiorno. Salvo ulteriori verifiche, Napoli potrebbe inserirsi in una favorevole condizione di mercato ed avrebbe potenzialmente tutte le caratteristiche per occupare un posto di rilievo, sfruttando anche il rilancio di immagine che certamente procurerà l'incontro G7 e il successivo convegno mondiale sulla criminalità. A sostegno di un centro congressuale sarebbe necessario prevedere un'attrezzatura alberghiera interconnessa, dimensionata anch'essa per 3 -5000 posti letto, e tutti i servizi necessari a rendere funzionale il complesso. Si deve considerare infatti che, soprattutto nel periodo di avvio, è necessario garantire una sostanziale autosufficienza, che potrà essere poi temperata mano a mano che procederà la riqualificazione delle aree circostanti.

La interdipendenza tra centro congressuale e sistema alberghiero dislocato nell'area non sarebbe ovviamente assoluta in quanto il funzionamento del secondo va rapportato, giova ripeterlo, anche ad un'intensificazione dei flussi turistici verso la città derivanti dal rilancio della fruizione del suo patrimonio ambientale, artistico e culturale. E' da ritenere a questo proposito che l'intervento nell'area occidentale avrebbe anche un effetto trainante sull'attrezzatura alberghiera nel resto della città.

Il progetto dovrà naturalmente tener conto, per quanto riguarda il dimensionamento e le caratteristiche delle opere da realizzare secondo criteri e modalità di tessitura urbana integrata, delle attrezzature esistenti nelle aree circostanti e delle interrelazioni che possono essere instaurate. Una grande importanza riveste anzitutto la vicinanza della Mostra d'Oltremare, considerando che un impianto espositivo è normalmente previsto proprio a completamento dei centri congressuali. Nel quadro di una migliore utilizzazione della Mostra, eventualmente con una specializzazione delle funzioni, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere una nuova struttura espositiva nella città metropolitana (il Nolano?). Come pure bisogna tener conto dell'esigenza, che viene manifestata da più parti, di utilizzare alcuni spazi della mostra come servizi di quartiere.

Allo stesso modo il centro si avvantaggerebbe della presenza del nuovo grande parco pubblico e del parco archeologico di Posillipo, dai quali trarrebbe vantaggi sul piano dell'immagine e delle condizioni ambientali, offrendo in cambio garanzie ai fini della gestione che viceversa potrebbe manifestarsi assai difficile e onerosa. Le aree verdi al confine nord della mostra dovrebbero avere una destinazione connessa in qualche modo alla trasformazione proposta; si potrebbe esaminare l'ipotesi di realizzarvi attrezzature sportivo-ricreative "rare" (a esempio, un campo da golf), capaci di interagire con la nuova offerta congressuale e alberghiera. In questo contesto potrebbe trovare valida attuazione un progetto della soprintendenza archeologica tendente al recupero di quattro complessi archeologici: due termali, uno in via Terracina e l'altro ad Agnano; i resti di un villa in via Terracina e alcuni tratti della via Puteolis-Neapolis. Si configurerebbe in tal modo un percorso che potrebbe includere, con le antiche terme, gli attuali impianti di Agnano da riqualificare, favorendo anche il rilancio del termalismo.

Convieni tener conto infine dell'ipotesi, anch'essa da verificare, soprattutto in relazione all'eventuale ripristino della spiaggia e della balneazione, di realizzare un porto turistico sul litorale di Bagnoli.

Per quanto riguarda la dimensione del sistema congressuale e alberghiero è ancora prematuro avanzare stime dimensionali che

dovranno scaturire, come si è detto, dalla predisposizione della variante. Un'ipotesi da valutare, soprattutto in relazione ai costi, riguarda il riuso dei fabbricati industriali dell'ILVA, come richiesto anche dell'associazione per l'archeologia industriale. Le possibilità riguarderebbero il fabbricato dell'acciaieria e quello del treno di laminazione.

Il funzionamento del centro con tutte le attività annesse consente di prevedere un'occupazione a regime - diretta, indiretta e indotta - tra le 4000 e le 8000 unità lavorative.

Per quanto riguarda infine l'accessibilità si rinvia al paragrafo 7 sulla mobilità, limitandoci qui ad una sola considerazione relativa alle grandi comunicazioni. Un centro come quello ipotizzato pretende la vicinanza di un adeguato scalo aereo internazionale; tale non è l'aeroporto di Capodichino, ed occorre pertanto, in attesa dell'aeroporto internazionale di Napoli, fare riferimento allo scalo di Fiumicino. Già oggi FS prevede un servizio che consente le operazioni di imbarco e sbarco aereo alla stazione di Mergellina, con collegamenti speciali con Fiumicino. Il servizio potrebbe essere perfezionato sfruttando la stazione di Campi Flegrei. FS è interessata peraltro da tempo ad una valorizzazione della stazione che potrebbe utilmente rientrare nel progetto.

La realizzazione dell'iniziativa impone, come si è detto, l'avvio immediato di un processo di riqualificazione degli insediamenti residenziali di Bagnoli e Cavalleggeri d'Aosta attraverso il risanamento dell'edilizia abitativa, e soprattutto un'integrazione di attrezzature sociali e la riqualificazione delle strade pubbliche, in special modo la via Nuova Bagnoli e la via di Pozzuoli (in quest'ultimo caso per la verità si richiederebbe il restauro di tutto il lungomare fino a Pozzuoli). L'integrazione delle attrezzature avverrà a seguito di un'approfondita diagnosi della situazione esistente, anche in considerazione dell'incidenza che avrebbero le nuove previste attrezzature di grande scala. Saranno certo privilegiate soluzioni di riuso dell'esistente, ovvero di completamento degli insediamenti attuali nelle aree di frangia al fine di garantire migliori connessioni tra il preesistente e le nuove realizzazioni. Non è da escludere, soprattutto nelle zone di sutura tra il nuovo insediamento congressuale-alberghiero e quelli residenziali esistenti, una quota limitata di residenze di qualità.

3.3. Un cenno merita infine il problema della gestione e del finanziamento dell'operazione. Si possono ipotizzare soluzioni diverse a condizioni di rispettare un principio che si ritiene irrinunciabile: le scelte sulla destinazione dell'area spettano unicamente all'amministrazione comunale, quale garante degli interessi della collettività cittadina. L'intento è di concepire un piano d'interventi che determini un pareggio tendenziale tra costi e ricavi e consenta pertanto una gestione autonoma da parte dell'amministrazione cittadina, senza gravare in termini straordinari sul bilancio pubblico. E soprattutto consenta di avere certezze sulla concretezza e la praticabilità dell'intero progetto. Quest'obiettivo è possibile con soluzioni urbanistiche come quella indicata nel presente documento, che determinerebbe un rilevante incremento di valore immobiliare e, pertanto, un sicuro richiamo di capitali nazionali e internazionali.

Si potrebbe configurare a questo punto una gamma di soluzioni operative comprese tra due ipotesi. La prima prevede che il comune

istituisca una società di promozione, come consentito dalla legge 142/90, che sarà incaricata di gestire l'intera operazione, sin dal momento successivo all'approvazione della variante. Essa dovrà costituire anzitutto un fondo iniziale, perché difficilmente i finanziamenti statali e internazionali saranno sufficienti a coprire per intero i costi dell'intervento: il fondo potrebbe essere costituito cedendo parte del patrimonio comunale, a cominciare dall'edilizia residenziale e commerciale realizzata con il programma straordinario, compatibilmente con lo stato di dissesto del comune. Dovrebbe poi provvedere all'acquisizione e urbanizzazione delle aree e, quindi, alla cessione ad operatori specializzati delle aree urbanizzate edificabili, ai nuovi prezzi di mercato, ovvero a procedere direttamente alla realizzazione e alla gestione delle opere. I costi dell'intera operazione sono alleviati dal finanziamento recentemente stanziato dal Cipe, per più di 200 miliardi, destinato alla bonifica delle aree industriali di Bagnoli.

L'altra ipotesi è di affidare la gestione dell'intervento ad una società ad hoc con la presenza - tra gli altri - dei proprietari dei suoli, con una partecipazione proporzionale all'attuale valore fondiario. La società dovrebbe costituirsi dopo l'approvazione della variante urbanistica e si gioverebbe, in questo caso, di tempi più accelerati, potendo "saltare" la fase dell'acquisizione degli immobili.

4. Il centro storico

4.1. Il restauro del centro storico è il compito più impegnativo a cui è chiamata l'amministrazione comunale nel processo di ricostruzione dell'"identità culturale" di Napoli. Per centro storico si deve intendere la città che si è formata fino all'età pre-industriale e in prima approssimazione è possibile fare riferimento a ciò che resta dell'insediamento che ci viene restituito dalle carte del Regio ufficio topografico del 1853 e dello Schiavone del 1886.

Si tratta di un organismo che nei decenni successivi è stato in gran parte trasformato dagli sventramenti del risanamento e del piano di ricostruzione della via marittima, e da diffusi interventi di sostituzione. Ma la struttura urbana originaria si distingue ancora perfettamente dai quartieri delle epoche successive. I lotti degli edifici e dei complessi monumentali che lo compongono sono ancora disimpegnati in larga misura dalla maglia di strade e spazi pubblici originari. Ed i margini del centro storico, a suo tempo definiti dalle mura, sono ancora perfettamente riconoscibili perché segnati da importanti percorsi stradali e punteggiati da alcune delle porte per le quali un tempo si accedeva in città. L'edilizia ha subito spesso trasformazioni profonde, ma è ancora in gran parte quella antica. E' il risultato di un sistema produttivo nato in epoca medievale e sviluppatosi senza trasformazioni sostanziali fino all'età industriale, quando è stato soppiantato da un diverso meccanismo immobiliare che ha prodotto quella che comunemente definiamo città moderna. Un meccanismo che a Napoli ha determinato quasi ovunque effetti inarrestabili di degradazione e di impoverimento della qualità insediativa. Nel centro storico sussistono invece antichi rapporti tra vita e ambiente e una misurata combinazione tra spazi pubblici e privati. Permangono anche tradizioni commerciali e produttive, forme associative e tradizioni familiari che identificano e caratterizzano i luoghi. A Napoli, inoltre, il processo di crescita della città storica non ha cancellato del tutto le preesistenze archeologiche che, inglobate e trasformate, costituiscono ancora oggi una rete di significative emergenze.

Il territorio immediatamente esterno ai confini delle mura era, all'epoca che abbiamo assunto come riferimento, campagna a servizio della città. Dalle carte storiche è possibile distinguere l'alternanza di boschi, giardini e campi coltivati. Si riconosce l'ordinata trama dei percorsi che portavano verso gli abitati della campagna, veri e propri centri di produzione e smistamento delle derrate alimentari per il fabbisogno cittadino. Quest'ambiente esterno ha resistito in alcune parti alla caotica espansione della città oltre le mura: sono ancora riconoscibili i cosiddetti casali, che costituiscono il cuore dei dissestati quartieri periferici. E sono riconoscibili parti di campagna che sopravvivono nella corona verde che talvolta ancora separa la città ottocentesca dalla più recente periferia e si incuneano per le pendici collinari più basse nel tessuto edilizio ai margini del centro storico. Sono riconoscibili infine alcuni percorsi che conservano il carattere dell'antica connotazione campestre.

Per quanto riguarda le condizioni d'uso, il centro storico di Napoli, in confronto ad altre grandi città d'Italia, ha subito minori trasformazioni. Questa particolare circostanza può essere ricondotta

ad una specificità delle città meridionali, dove proprio il degrado ha paradossalmente salvaguardato le aree centrali storiche dai processi speculativi più recenti. Peraltro a Napoli, diversamente da Palermo, nel centro storico sono ancora diffusamente presenti gli abitanti e le attività tradizionali, e questa è una condizione essenziale se si vuole che l'opera di restauro raggiunga tutti gli obiettivi che ci si propone.

Per centro storico si intende insomma un complesso di abitazioni, di monumenti, di spazi pubblici, ma anche di rapporti sociali e produttivi, che costituiscono una testimonianza preziosa del nostro passato, come lo sono le pitture, le statue e i libri, che è nostro dovere preservare perché le generazioni future possano goderne in pieno. Ma è soprattutto un modello insediativo sempre più apprezzato rispetto alle condizioni spesso drammatiche dei nuovi quartieri. Tutto ciò fa comprendere l'importanza del restauro dell'interno organismo che evidentemente non può prescindere dalla necessità di introdurre le funzioni moderne compatibili con gli ambienti antichi, capaci al tempo stesso di preservarlo stabilmente dal degrado e dalla distruzione.

4.2. Le condizioni di degrado che investono ampi settori del centro storico possono essere riferite ad alcune problematiche salienti, che ricerche ad hoc dovranno esaminare scrupolosamente. E' il caso, per esempio, delle condizioni abitative e del tessuto sociale. Nonostante il lento ma costante, e per certi versi fisiologico, processo di esodo verificatosi negli ultimi decenni, il centro storico resta una delle aree più affollate della città, dove il rapporto tra popolazione insediata e offerta (qualitativa e quantitativa) di abitazioni è molto squilibrato. Non basta dire, come è stato fatto talvolta, che ormai l'indice di affollamento è sceso al di sotto di un abitante per stanza. Dietro il valore medio si nasconde una forte sperequazione tra le diverse parti, con alternanza di sovraffollamento e di bassa densità. Il patrimonio edilizio è inoltre degradato specie nelle zone dove non vi è quell'articolazione sociale di ceti e di redditi che generalmente favorisce processi di manutenzione urbana ed edilizia.

Da indagare approfonditamente sono anche i problemi di congestione che derivano da una eccessiva densità di funzioni tra le quali vanno ricordati alcuni servizi generali (ad esempio, ospedali come il primo policlinico e il vecchio Pellegrini) o alcune sedi della direzionalità istituzionale (uffici comunali, regionali o statali). Si tratta di attività che attraggono pubblico, senza dare prestigio. Una conseguenza evidente del sovraccarico di funzioni sono le condizioni del traffico veicolare, aggravate dalla circostanza che il centro è un'area di attraversamento specialmente in direzione est-ovest.

Vi sono circostanze che indubbiamente favoriscono l'avvio del processo di restauro. In primo luogo la presenza di un ingente patrimonio edilizio comunale, il recupero e la piena utilizzazione del quale rappresentano il primo impegno e, al tempo stesso, una sorta di pre-condizione per la riqualificazione generalizzata del centro storico. L'azione è già stata intrapresa con l'intesa tra comune, regione e ministero dei Lavori pubblici che riserva una quota cospicua dei fondi stanziati proprio ad interventi su edifici di proprietà comunale nel centro storico. Rientra in questo programma il recupero del "palazzo dei Veterani", che comporterà la demolizione

dell'edificio di dieci piani costruito negli anni cinquanta sull'area del cortile principale della fabbrica, a dimostrazione della procedura che l'amministrazione intende adottare per riparare alcune gravi alterazioni provocate in passato nei tessuti storici. E' da citare infine il programma di riparazioni di edifici danneggiati dal terremoto nel quartiere di Montecalvario, in via di predisposizione da parte dell'amministrazione comunale.

Vi sono poi le iniziative delle soprintendenze. Quella archeologica sta sviluppando uno straordinario programma di scavi e di valorizzazione la cui efficacia dipende soprattutto dall'assunzione di coraggiose misure urbanistiche. La soprintendenza ai beni architettonici continua da anni ad elaborare e attuare progetti per il restauro dei monumenti e per il sostegno agli interventi dei privati. Fra le iniziative più recenti vanno ricordati la redazione del manuale delle tecniche di recupero ammissibili e l'indagine sui giardini storici. Infine, la soprintendenza di collegamento ha curato la redazione dell'atlante del centro storico, strumento di conoscenza indispensabile.

4.3. I confini del centro storico devono essere coerenti con il riferimento temporale di cui si è detto prima. Perciò il perimetro stabilito dal voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici all'atto dell'approvazione del vigente piano regolatore va integrato con i perimetri dei centri storici degli ex comuni autonomi e con l'individuazione degli insediamenti storici e dell'armatura urbana storica disseminati nel territorio. Degli oggetti così individuati è necessario acquisire tutti gli elementi conoscitivi, cominciando dalle analisi e dalle indagini condotte negli ultimi anni in sedi diverse (in primo luogo soprintendenze e università).

Occorre soffermarsi ora sulle caratteristiche che si intende assegnare al progetto, sia per quanto riguarda i tempi di attuazione che per quanto riguarda la metodologia urbanistica. Il problema dei tempi e delle modalità di attuazione è il primo da affrontare, perché dopo decenni di inerzia è necessario proporsi ora la massima rapidità operativa. Il piano del centro storico - da redigere entro il termine massimo di due anni - dovrà peraltro consentire ampi margini di operatività senza rinviare se non per casi limitati alla redazione dei piani esecutivi. La variante distinguerà perciò nel centro storico, due diversi comparti d'intervento:

- il primo sarà formato dalle aree del tessuto edilizio, dove gli interventi di conservazione presentano minori gradi di complessità e possono essere eseguiti alla scala della singola unità edilizia. Qui si ritiene che l'introduzione di un sistema di regole tecniche e procedurali adeguate alle caratteristiche peculiari dei singoli casi sia sufficiente per governare gli interventi che i proprietari dovranno intraprendere. Il sistema di regole risponderà alla metodologia urbanistica di cui si dirà in seguito e si avvarrà del nuovo regolamento edilizio (utilizzando a tal fine anche il già citato manuale del recupero). Il tutto potrà tradursi in schede riassuntive delle condizioni normative per ogni unità edilizia, rispettando le quali i proprietari degli immobili potranno immediatamente ottenere le necessarie autorizzazioni per gli interventi di recupero;

- l'altro comparto del centro storico, che includerà aree per un'estensione molto inferiore del precedente, riguarderà le parti del tessuto per le quali si ritiene necessario un approfondimento

progettuale mediante un piano particolareggiato esecutivo. Rientrano in questa categoria soprattutto alcune zone di margine, mai del tutto consolidate. A questa procedura potranno anche essere sottoposte aree in cui la compresenza di resti archeologici, di importanti monumenti e di edilizia seriale richiede la redazione di progetti unitari.

Si dovrebbe per esempio assoggettare a piano particolareggiato l'area compresa tra piazza Cavour, via Costantinopoli e piazza Miraglia, dove la soprintendenza ipotizza la formazione del parco archeologico delle mura e dell'acropoli, da connettere agli altri complessi archeologici presenti nell'area mediante uno straordinario percorso da piazza Cavour, lungo le rampe Maria Longo, attraverso l'ospedale Incurabili. La realizzazione del progetto comporta rilevanti misure di trasformazione come la demolizione del "palazzaccio" che ospita la scuola Salvator Rosa e uffici comunali a piazza Cavour e dei residui padiglioni del primo policlinico.

Quanto alla metodologia urbanistica per la conservazione, la variante intende riferirsi al metodo che ha guidato gli interventi di recupero più significativi finora condotti in Italia (Bologna, Brescia, Como, Modena, eccetera, e anche alcune periferie napoletane) e che ispira i più recenti progetti per Venezia e Palermo. Questo metodo richiede l'individuazione delle parti costitutive dell'organismo urbano e dei processi di trasformazione che esse hanno subito nel tempo. All'interno di tali parti, ciascun edificio, seriale o monumentale, sarà descritto in base ad una classificazione che individua le omogeneità ricorrenti nella tipologia edilizia, le peculiari modalità di organizzazione ed evoluzione degli spazi interni e le configurazioni morfologico-architettoniche assunte nel tempo. La classificazione, che dev'essere in grado d'individuare i requisiti peculiari di ciascun tipo edilizio, i suoi gradi di libertà alla conservazione o alla trasformazione e le destinazioni d'uso compatibili, è l'unica in grado di fornire regole certe per l'intervento di recupero. Analogo sforzo classificatorio e descrittivo dev'essere compiuto per gli spazi aperti (strade, piazze, cortili, orti, percorsi pedonali, eccetera) in modo da sottrarre le indicazioni di piano e la progettazione esecutiva degli interventi a valutazioni fondate su giudizi di valore opinabili e soggettivi.

4.4. Oltre alla messa a punto del dispositivo per regolare gli interventi alla scala edilizia, la variante per il centro storico offrirà indicazioni circa la politica di decongestione da mettere in atto. Si ipotizza un decentramento dell'artigianato incompatibile, sia esso di servizio o di produzione, mentre per quello compatibile sarà necessario viceversa confermare e migliorare l'attuale localizzazione nel centro storico; può giovare a questo scopo la predisposizione di progetti integrati, anche sulla scorta di esperienze di volontariato condotte in zona negli ultimi anni, al fine di promuovere e sostenere la riqualificazione del tessuto produttivo minuto che vi opera. La politica di decongestione sarà perseguita anche con l'allontanamento delle sedi della direzionalità istituzionale, il policlinico, eccetera. Questa misura consentirà di liberare contenitori che formeranno una ragguardevole risorsa immobiliare necessaria, tra l'altro, per soddisfare il fabbisogno di attrezzature di quartiere (specie per l'Ospedale militare). Al riguardo si deve tener conto anche dei contenitori già disponibili (Albergo dei poveri, Ospedale psichiatrico Leonardo Bianchi) di cui va decisa la definitiva destinazione d'uso. Le soluzioni possibili

sono molteplici ma riconducibili a due categorie essenziali (e non alternative): la collocazione "sul mercato" per funzioni di prestigio, per iniziativa di grandi istituzioni nazionali e internazionali; oppure l'uso "pubblico" per servizi o per il potenziamento del sistema museale napoletano.

5. La riqualificazione delle periferie

5.1. Il problema delle periferie dipende in buona misura dal problema delle abitazioni, che provoca ancora forti tensioni sociali a Napoli e nell'intera area metropolitana. E lascia intendere che l'attività edilizia di questi anni, seppure quantitativamente rilevante, non ha saputo offrire una risposta adeguata alla domanda.

La ripresa dell'iniziativa in questo campo, che l'amministrazione comunale ritiene indispensabile, dovrà avvenire con un mutamento di indirizzo rispetto ai programmi del passato così scarsamente efficaci e soprattutto non può che essere riferita alla scala metropolitana. A livello comunale il miglioramento dell'offerta può essere realizzato in primo luogo con la massima utilizzazione del patrimonio edilizio esistente, resa possibile da programmi di recupero, come quello predisposto d'intesa con ministero dei Lavori pubblici e regione. Più organici piani d'intervento vanno predisposti dove è più estesa la presenza di insediamenti residenziali pubblici, ovunque caratterizzati dall'insufficienza di servizi e soprattutto dalla mancanza di qualità urbana complessiva.

Una delle varianti avrà perciò a oggetto un piano di riqualificazione delle periferie imperniato su tre azioni ritenute prioritarie: il risanamento della 167 di Scampia; il completamento della 167 di Ponticelli; un insieme di interventi per il recupero degli antichi municipi e delle aree adiacenti dove peraltro si concentra la quota prevalente dell'abusivismo edilizio napoletano. Altre azioni più specifiche e circostanziate saranno definite nel corso del dibattito su questo documento, anche raccogliendo quelle proposte e iniziative avviate in sede locale che finora non è stato possibile conoscere e valutare.

5.2. Il comprensorio di Scampia è parte del piano di edilizia economica approvato definitivamente nel 1965. Esso era dimensionato per una popolazione di 60.000 abitanti. Con gli ultimi alloggi, attualmente in corso di realizzazione, il piano è stato completato ed ospita una popolazione molto superiore a quella prevista. Anche la realizzazione delle attrezzature è stata completata con gli interventi del programma straordinario post-terremoto. Tenuto conto della popolazione stimata, la dotazione di servizi è superiore a quella mediamente disponibile in città. Non è così per le attrezzature commerciali, terziarie e gli impianti produttivi; le stime disponibili concordano tutte nel ritenere la consistenza attuale di queste funzioni largamente insufficiente. Con la variante saranno effettuate analisi dettagliate per quantificarne precisamente la domanda.

A Scampia si registra una vera e propria sofferenza sociale, che cresce col passare degli anni, nonostante l'ingente investimento in attrezzature sociali, ed ha nel problema delle cosiddette Vele (gli edifici che occupano i lotti L ed M) solo la manifestazione più evidente. I motivi di questo insuccesso vanno fatti risalire, in buona misura, all'impianto urbanistico del quartiere, ma ancora di più alle gravi carenze di gestione e manutenzione.

Il progetto di riqualificazione farà buon uso degli studi elaborati in questi anni per conto dell'amministrazione pubblica, alcuni dei quali forniscono indicazioni molto utili in merito alle

strategie d'intervento. Gli interventi saranno finalizzati ad alcuni obiettivi prevalenti che possono essere sinteticamente riassunti come segue:

- migliorare l'accessibilità e le comunicazioni interne, la fermata della MN diventerà il caposaldo delle reti di comunicazione interna che saranno riorganizzate affidandole principalmente al trasporto pubblico, all'introduzione di piste ciclabili, e alla riorganizzazione dei percorsi pedonali. Ciò comporterà la ridefinizione delle sedi stradali, come precisato in seguito;

- temperare l'uniformità sociale; è un obiettivo da affidare principalmente alla politica patrimoniale del comune, che può essere però agevolata da misure urbanistiche che l'amministrazione intende assumere: la trasformazione ad esempio di taluni lotti, nei quali si ritiene possibile mettere in vendita gli immobili residenziali, al fine di una loro valorizzazione;

- introdurre nuove funzioni commerciali, terziarie e produttive. E' indispensabile un piano di insediamento in base ad uno studio accurato della domanda. Non è da escludere però l'ipotesi di spostarvi sedi della direzionalità pubblica o privata. Ciò consentirà di selezionare suoli e immobili da destinare a questo scopo. Alcune aree sono disponibili (come ad esempio quella sulla testata del parco); altre possono essere reperite nell'ambito dei lotti (secondo stime da verificare le aree di risulta ammonterebbero ad oltre 11 ha). Una tesi largamente condivisa, e che sembra ragionevole, suggerisce soprattutto per le attrezzature commerciali e terziarie la realizzazione di fabbricati lineari in fregio alle strade (individuando i percorsi da privilegiare) anche quando ciò richiede l'occupazione di parte della sezione stradale, che peraltro è ampiamente sovradimensionata;

- la riorganizzazione degli spazi pubblici e privati. Nella strada saranno previste sedi protette per il trasporto pubblico (tram o filobus), piste ciclabili, marciapiedi adeguatamente proporzionati, talvolta parcheggi. I bordi saranno riorganizzati con edifici lineari per attività commerciali e terziarie (dove richiesto e possibile), porticati, viali alberati, recinzioni. Sarà studiato il progetto dei margini tra spazi pubblici e privati (le sistemazioni esterne degli edifici residenziali) per consentire maggiore protezione e migliore gestione degli stessi.

La riqualificazione dei lotti L ed M va inserita in questo contesto e resa coerente con questa impostazione. E' inutile in questa sede esaminare i dettagli del progetto che tratterà l'argomento senza riguardo verso edifici dalle prestazioni fallimentari ma anche rifuggendo da pregiudiziali deleghe al "piccone risanatore".

5.3. Il comprensorio Peep Ponticelli è anch'esso parte del piano di edilizia economica e popolare approvato nel 1965, inizialmente proporzionato per una popolazione di oltre 61.000 abitanti. La realizzazione delle opere ha avuto impulso con il programma straordinario di edilizia residenziale che ha provveduto alla realizzazione di oltre 4000 alloggi e di tutte le urbanizzazioni primarie e secondarie.

Nell'ambito del programma straordinario fu elaborato ed approvato un nuovo progetto urbanistico per tutto il comprensorio, la cui impostazione già contiene soluzioni urbanistiche che

consentirebbero di evitare la negativa esperienza di Secondigliano. Il progetto di completamento riguarderà questi punti salienti:

- realizzazione della linea tranviaria di collegamento con il centro cittadino e sua integrazione con sistemi pubblici di mobilità interna. Realizzazione di piste ciclabili;

- completa realizzazione di tutte le opere già previste per la qualificazione dei bordi stradali: porticati, viali alberati, eccetera;

- realizzazione del cosiddetto CIS (Centro integrato di servizi). La fascia ad esso destinata dal planovolumetrico misura oltre 3 ha ed occupa una posizione vantaggiosa dal punto di vista commerciale. E' attualmente frazionata in tre parti dalla presenza di una chiesa e di un'attrezzatura sanitaria. E' da verificare l'ipotesi di insediarvi un grosso centro commerciale integrato, a servizio dell'intero quartiere di Ponticelli. L'area dovrebbe essere ceduta ad operatori privati;

- particolare attenzione va riservata alla decisione circa la destinazione d'uso delle sue aree attualmente occupate dalla scuola di agraria e da Villa Tropeano.

5.4. Il nuovo piano delle periferie è necessario per proseguire l'azione di riqualificazione avviata col piano delle periferie originario, quello approvato dall'amministrazione comunale prima del terremoto e in parte realizzato con il programma straordinario. Esso dovrà costituire, con le due iniziative a favore dei Peep di Secondigliano e di Ponticelli, il nerbo dell'azione urbanistica che l'amministrazione intende condurre nelle periferie. L'introduzione di elementi di qualità nel dissestato tessuto insediativo, sarà perseguito in particolare collocandovi importanti funzioni urbane e riqualificando gli abitati storici che costituiscono ancora i luoghi in cui si riconosce l'identità delle comunità locali. Il nuovo piano delle periferie serve inoltre per riordinare i margini estremi degli antichi centri, dove negli ultimi decenni si è accumulata la maggior parte dell'edilizia abusiva realizzata in città (basta ricordare, a solo titolo di esempio, il caso di Pianura o il caso di Ponticelli a sud-ovest del nuovo insediamento residenziale tra via Toscano e via Volpicella).

Nel caso degli antichi abitati si interverrà con piani di recupero ai sensi della legge 457/78. Si tratta dei piani che costituivano, per ogni località d'intervento, una delle due modalità in cui era articolato il piano delle periferie del 1980 (l'altra era l'iniziativa pubblica col piano di zona 167). L'intento era di determinare una riqualificazione degli insediamenti con gli interventi pubblici, stimolando in tal modo i successivi interventi privati nei piani di recupero. Gli interventi pubblici si sono quasi del tutto realizzati, come si è già detto, con il programma straordinario mentre l'amministrazione comunale non ha mai provveduto ad adottare i piani di recupero per disciplinare gli interventi privati, che di conseguenza non sono mai partiti. Ciò determina evidenti effetti negativi: anzitutto perché il degrado molto forte nelle aree non ancora risanate rischia di influenzare quelle dove sono appena completati gli interventi, in senso contrario a quello che si prefiggeva il progetto originario; in secondo luogo perché gli ingenti investimenti pubblici impiegati nella realizzazione di servizi avrebbero uno sfruttamento ridotto rispetto a quello,

preventivato e congruo economicamente, per il quale erano stati proporzionati.

I piani di recupero dovranno includere anche quegli interventi non più realizzati col programma straordinario di cui l'amministrazione straordinaria è orientata a trasferire le competenze al Comune, unitamente ai relativi finanziamenti. Si tratta di opere localizzate prevalentemente a Pianura, a Ponticelli e a S. Pietro a Patierno.

Nel caso delle aree abusive saranno prese in considerazione le zone che includono costruzioni abusive condonabili, e si farà ricorso a una combinazione di due strumenti urbanistici: il piano di recupero di cui al capo III della legge 47/85 e il piano di zona 167, quando occorrerà procedere a interventi di ristrutturazione urbanistica.

6. La manutenzione dei quartieri di espansione consolidata: il Vomero, Fuorigrotta, il Vasto, S. Carlo all'Arena

Tra il centro storico e la corona di ex comuni autonomi che cingeva la città ottocentesca sorgono gli insediamenti residenziali cresciuti dopo l'unità d'Italia, che definiamo di "espansione urbana consolidata". Tra questi si evidenziano, per importanza e dimensioni, il Vomero, Fuorigrotta, il Vasto, parte del quartiere S. Carlo all'Arena, la zona di corso Secondigliano. Si tratta di realtà diverse, però afflitte da problemi simili di disagio urbanistico. Il più grave è quello provocato dal traffico automobilistico di attraversamento, che determina pesanti condizioni di congestione urbana. Un secondo problema è la insufficienza delle attrezzature, soprattutto quelle a scala di quartiere, e in maniera particolare degli spazi verdi. L'edilizia residenziale possiede generalmente caratteristiche d'origine discrete o buone, ma ha subito in alcuni casi (per esempio nei quartieri del Vasto e di Bagnoli) un processo di degrado accentuato e diffuso, determinando sacche di marginalità che contrastano con la posizione centrale dei luoghi.

Per queste zone non si ritiene necessario prevedere, a priori e in generale, interventi di ristrutturazione urbanistica e pertanto dopo l'approvazione della apposita variante sarà possibile operare - salvo eccezioni - senza attendere i piani particolareggiati esecutivi. Gli interventi saranno pertanto direttamente disciplinati dalla variante urbanistica e saranno riferiti a tre obiettivi principali: la riorganizzazione della mobilità; l'innalzamento della dotazione di attrezzature di quartiere; la riqualificazione (conservazione o sostituzione) dell'edilizia pubblica e privata. Si tratta di obiettivi da tempo all'attenzione delle comunità locali (consigli di quartiere, comitati, associazioni) che hanno elaborato in alcuni casi proposte ragionevoli e praticabili che saranno tenute in debita considerazione nella stesura della variante.

Per quanto riguarda la riorganizzazione della mobilità, si tratta, evidentemente, di perseguire una diversa disciplina del traffico ma anche di attrezzare adeguatamente gli spazi pubblici. In generale lo schema che sembra più efficace è di creare isole pedonali definite da percorsi autoveicolari tangenziali lungo i quali dirottare il traffico di attraversamento. Ciò comporta interventi sulle strade e gli spazi pubblici per favorire la nuova disciplina: sarà necessario in particolare differenziare e qualificare i diversi percorsi, quelli veicolari tangenziali, quelli protetti per i mezzi pubblici e quelli pedonali. Altro problema è quello dei parcheggi: gli unici che vi possono trovare posto sono quelli per i residenti la cui realizzazione sarà promossa e favorita dall'amministrazione affinché sia possibile ridurre al minimo la quantità di automobili in sosta nelle strade pubbliche, soprattutto sui percorsi autoveicolari e su quelli protetti dei mezzi pubblici. La variante tratterà l'argomento in due modi: individuando opere di particolare rilievo la cui realizzazione sarà promossa dall'amministrazione pubblica (seppure la realizzazione sarà concessa ad operatori privati); migliorando la normativa vigente per gli interventi proposti dagli operatori privati.

Il problema della realizzazione di attrezzature di quartiere è trattato specificamente nel paragrafo 8. L'aumento della dotazione in

questa parte della città richiede l'assunzione di alcuni orientamenti di fondo. In primo luogo si deve perseguire la massima possibile estensione delle aree a verde e per lo sport all'aperto. E' dimostrato infatti che le carenze maggiori riguardano proprio gli spazi all'aperto, sia in quanto attrezzature autonome sia in quanto spazi all'aperto da aggregare ad impianti coperti. Occorre poi un programma di recupero di immobili esistenti specie quando sono localizzati nella vicinanze di spazi già pubblici o che possono divenire tali. Altri vantaggi possono derivare da una gestione più efficace del patrimonio esistente e dal rapporto con i gestori di impianti privati. Quanto al primo punto sarebbe indispensabile ampliare la platea di utenti e l'orario di apertura di alcune attrezzature annesse alle scuole ove siano sottoutilizzate (palestre, piscine, biblioteche). In tale ipotesi gli impianti potrebbero essere ristrutturati per corrispondere alla nuova funzione. Quanto al rapporto con le attrezzature a gestione privata (asili nido, scuole materne e impianti sportivi soprattutto) si dovrebbe esaminare l'ipotesi di una politica articolata (rigore nei permessi ma anche incentivi) nei confronti dei proprietari affinché effettuino la ristrutturazione dei propri impianti per conseguire standard più accettabili di efficienza e qualità (tanto per fare un esempio, gli asili nido dovrebbero creare spazi verdi da aggregare agli impianti scoperti se ne sono sforniti).

Infine la riqualificazione dell'edilizia esistente va affidata quasi esclusivamente all'iniziativa privata la cui disponibilità è però più o meno favorevole a seconda delle zone. L'intervento pubblico, fin qui descritto, dovrebbe risolvere alla radice le situazioni di più diffuso assenteismo dei proprietari, perché con il miglioramento delle condizioni urbanistiche si avrebbe un aumento dei valori immobiliari che richiamerebbero senza dubbio investimenti privati. La variante introdurrà una precisa disciplina per la riqualificazione edilizia che dovrebbe derivare dall'incrocio della normativa tecnica della variante con il nuovo regolamento edilizio.

L'obiettivo è che i proprietari degli immobili possano disporre di una vera e propria scheda che sintetizza in termini chiari l'insieme degli interventi consentiti per la riqualificazione del proprio edificio (interventi che in alcuni casi potrebbero spingersi fino alla sostituzione dell'edificio stesso), al cui rispetto sarebbe riferita la attribuzione della concessione o autorizzazione.

7. Gli interventi per la mobilità

7.1. La situazione della mobilità a Napoli è per più versi paradossale. Napoli e dintorni sono, in Italia, la zona storicamente più ricca di attrezzature di trasporto in sede propria. Ma sono anche tra le zone più congestionate del mondo. Questo paradosso è il risultato di vari fattori che possono essere ricondotti a due questioni essenziali: da un lato le politiche nazionali e locali relative al traffico che hanno favorito la formazione di un parco automobilistico di dimensioni incompatibili con le caratteristiche della struttura urbana e una dilagante occupazione di suolo pubblico, specie nelle aree più centrali e pregiate; dall'altro lato vi sono insufficienze strutturali relative alla situazione urbanistica dell'area e alla dotazione delle reti di trasporto pubblico. Del primo argomento si occuperà il piano urbano del traffico, che per legge dev'essere predisposto entro il 1994; il secondo sarà oggetto invece di uno specifico strumento, il piano cittadino dei trasporti, da predisporre entro la stessa data e che si inserirà nel processo di pianificazione annunciato in premessa. Qui si indicano alcuni principi generali e i conseguenti interventi a cui la pianificazione generale e di settore sarà ispirata. Essi possono essere così riassunti: una politica di decentramento di funzioni importanti, e anche pregiate, sì da favorire un assetto policentrico dell'area metropolitana e una riduzione del pendolarismo verso Napoli; il rafforzamento delle componenti reticolari del trasporto pubblico per migliorare le comunicazioni dirette fra le aree esterne al capoluogo.

E' evidente che tanto le politiche del traffico quanto quelle del trasporto collettivo devono essere, in una realtà come quella napoletana, politiche di scala metropolitana. Sia il pendolarismo sia gli spostamenti non sistematici (per raggiungere le funzioni burocratiche, commerciali, eccetera o per reperire occasioni di lavoro) sono caratterizzati da fitte relazioni tra il capoluogo e il resto del territorio. E' perciò sempre alla scala metropolitana che devono essere elaborate, definite e valutate le politiche di potenziamento e riqualificazione delle infrastrutture. Le iniziative che saranno assunte a livello del comune capoluogo, per quanto orientate a strategie metropolitane, risentiranno perciò, in maniera particolare, dei limiti territoriali in cui agiscono e pretenderanno un rapido perfezionamento alla scala più vasta.

7.2. E' utile intanto fornire una sintetica informazione dei programmi in corso per la realizzazione di reti di trasporto pubblico che rappresentano evidentemente il riferimento per le nuove strategie. Vi sono, per cominciare, i progetti relativi alla riorganizzazione del servizio FS. Entro il 2000, con la realizzazione fino a Napoli dell'alta velocità, potrà essere attuata una radicale riconversione al traffico regionale e metropolitano delle linee esistenti. In particolare i treni in arrivo da Salerno-Torre Annunziata, da Benevento e da Caserta via Canello non dovrebbero più attestarsi a Napoli, ma potrebbero attraversare in sotterranea la città proseguendo poi per una stazione (Villa Literno o Pozzuoli) diametralmente opposta rispetto alla provenienza, con l'opportunità per i viaggiatori di scendere nella fermata urbana più vicina al posto di destinazione. In tal modo diventerebbe finalmente possibile

sfruttare razionalmente il passante ferroviario di cui Napoli è dotata da tempi remoti, fra le prime città d'Europa. Nel passante ferroviario, fra Pozzuoli e Gianturco dove le tre linee indicate prima si sovrappongono, si potrebbe così determinare il passaggio di un treno ogni 4 minuti nella ore di punta (ogni 8 minuti nel tratto Gianturco-Cancello).

Si tenga poi conto che fra le attuali stazioni di Gianturco e di Casalnuovo è prevista la cosiddetta "stazione di porta" dell'alta velocità, collocata in modo da interconnettere la linea a monte del Vesuvio (sulla quale l'alta velocità proseguirà verso Salerno e Battipaglia), le linee FS per Benevento e Cancello, la Circumvesuviana per Nola-Baiano. Questa nuova stazione di transito dovrebbe assumere un'enorme importanza nella formazione della città metropolitana e se ne dovrà diffusamente trattare a proposito della pianificazione a quella scala.

L'importanza dell'iniziativa consiglia di puntare fin d'ora alla massima integrazione di queste reti FS nel sistema delle altre reti a livello metropolitano. A questo scopo il comune di Napoli insieme alla regione Campania fornirà puntuali indicazioni a FS quanto a:

- individuazione dell'ubicazione della "stazione di porta" tale da massimizzare le interconnessioni ferro-ferro e solo in un secondo momento quelle ferro-gomma;
- attrezzature della dorsale ferroviaria della città metropolitana - compresa tra Pozzuoli, Torre Annunziata Centrale e Cancello - con caratteri di metropolitana, prevedendo nuove fermate, marciapiedi a livello, parcheggi d'interscambio, gestione automatizzata del movimento, eccetera;
- prolungamento della metropolitana di Napoli da Secondigliano fino alla "stazione di porta", in tal modo connettendo anche la linea FS per Aversa e l'Alifana.

Le altre opere - stavolta in territorio comunale - che contribuiranno a rafforzare il trasporto pubblico su ferro sono il completamento della linea 1 della metropolitana anche nella direttrice nord-sud a piazza Dante e la nuova linea tranviaria secondo la versione che scaturirà dalla recente delibera del consiglio comunale nella direttrice est-ovest. La pianificazione comunale prevederà il prolungamento del tram a oriente e poi a occidente. L'estensione si propone che avvenga secondo un modello reticolare interconnesso con le stazioni FS e le altre reti su ferro. Quanto al potenziamento delle reti esistenti, sarà anche necessario sollecitare, tramite la regione, le società che gestiscono le ferrovie concesse; per il completamento della ferrovia Alifana, sarà invece chiamato in causa il ministero dei Trasporti. Sono inoltre da ricordare l'ammodernamento delle funicolari Atan e delle linee Cumana e Circunflegrea.

7.3.I principi esposti prima si traducono in precise politiche comunali d'intervento basate essenzialmente su:

- la priorità al mezzo pubblico da realizzare convogliando sul servizio collettivo la quota maggiore possibile delle relazioni - soprattutto passeggeri - tra Napoli ed il resto del territorio e, in Napoli, tra il centro (o i centri, se si considera anche il Vomero) e le periferie;
- la restituzione della parte più grande possibile di spazio pubblico all'uso collettivo.

I due obiettivi sono interconnessi, nel senso che affermare la priorità del trasporto pubblico significa disincentivare l'uso del mezzo privato, ed anche nel senso che la priorità del trasporto pubblico richiede la libera disponibilità della quota preponderante della viabilità. Ma il secondo obiettivo è realizzabile con maggior gradualità del primo, perché inerzie difficilmente evitabili rallenteranno la dismissione della parte obsoleta del parco, da un lato, e la costruzione di un numero sufficiente di posti-macchina di pertinenza, dall'altro.

Per il conseguimento del primo obiettivo è necessario il potenziamento delle reti su ferro di cui si è detto. Ad esse (ferrovie, tranvie, funicolari) faranno riferimento i servizi su gomma, ma anche altre attrezzature (come ascensori, scale mobili, eccetera), con la finalità di rendere la rete principale accessibile per tutti al minor costo-tempo possibile. I flussi di traffico su cui agire preliminarmente sono quelli automobilistici provenienti dall'esterno che vanno dirottati sul sistema del trasporto pubblico. Occorrono a tal fine in primo luogo, i cosiddetti parcheggi d'interscambio: sia quelli localizzati in corrispondenza delle stazioni ferroviarie nei comuni di cintura, sia quelli nelle periferie del territorio comunale, sia quelli presso i caselli autostradali e della tangenziale (come gli attuali parcheggi di via Brin e di piazzale Tecchio).

La rete dei parcheggi di interscambio (gomma-ferro e gomma-gomma) consentirà di adottare provvedimenti di radicale limitazione dell'uso del mezzo privato nelle zone pregiate della città (zone pedonalizzate, zone a traffico limitato, eccetera). La realizzazione di questo ulteriore sistema di parcheggi va programmata, nell'ambito delle iniziative previste dalla legge Tognoli, utilizzando anche l'apporto di capitali privati.

A valle dei parcheggi d'interscambio gli interventi puntuali dovranno migliorare le interconnessioni delle reti su ferro ma favorire anche l'organizzazione del trasporto su gomma in termini di subordinazione funzionale alla rete su ferro. Occorrerà a tal fine, oltre alle già citate interconnessioni e a nuove fermate, un'adeguata sistemazione di percorsi privilegiati per il trasporto pubblico superficiale.

Quanto alle infrastrutture viarie, sebbene esse siano le sole infrastrutture di trasporto di cui Napoli dispone in abbondanza, anche in ragione degli interventi realizzati nell'ultimo decennio, la rete stradale è - al di là del suo spesso precario stato di manutenzione - mal organizzata e a volte palesemente scoordinata. Molte delle nuove strade di penetrazione o attraversamento sono state imposte sul territorio senza preoccuparsi di raccordarle adeguatamente alla viabilità preesistente, con esiti negativi evidenti anche sotto il profilo dell'accessibilità. Se è da escludere la realizzazione di nuovi assi viari primari (ivi compresi quelli considerati in precedenti piani), va dunque effettuata, in sede di pianificazione, un'attenta ricognizione degli innesti tra viabilità principale e secondaria, lungo l'arco delle periferie, allo scopo di identificare i microinterventi da realizzare per permettere una migliore organizzazione dei flussi veicolari, fermo restando che essi vanno distribuiti lungo percorsi esterni al centro. E' necessaria inoltre la manutenzione programmata della viabilità, come sono necessarie misure preventive (ad esempio la sistematica manutenzione dei sottoservizi) che assicurino il meno frequente prodursi di danni.

La progressiva liberazione della rete viaria dall'invasione delle auto - in transito e in sosta - deve permettere il ripristino dei marciapiedi, l'aumento delle superfici a verde e, quando del caso, la realizzazione di percorsi ciclabili.

La pedonalizzazione di aree della città e la costruzione di piste ciclabili sono infatti un ulteriore obiettivo che la pianificazione urbanistica intende perseguire in materia di mobilità. Un arcipelago pedonale occuperà gran parte del centro storico e parte dei quartieri intermedi e periferici, al fine di realizzare più elevati livelli di qualità urbana. A integrazione dell'arcipelago pedonale andranno sistemate e attrezzate anche con impianti meccanici di risalita (ascensori, scale mobili, cosiddetti sistemi ettometrici, funicolari, eccetera) le interconnessioni tra strade a più livelli e in particolare le strade pedonali collinari, lungo le quali va favorita la localizzazione di attività economiche e di attrezzature collettive. Vanno ripresi al riguardo i pregevoli studi della Camera di commercio sul recupero-potenziamento degli itinerari pedonali storici (come pure studi significativi di realtà locali come quello prodotto, per Vomero e Arenella, dal comitato per la città collinare) e l'idea di ripristinare antichi collegamenti meccanici (per esempio, l'ascensore da via Manzoni alla galleria di Posillipo distrutto dai tedeschi durante l'ultima guerra o la seggiovia tra Bagnoli e Posillipo). E vanno attentamente valutati nuovi collegamenti, per esempio fra Soccavo-Pianura e Nazareth-Camaldoli.

Per quanto riguarda le piste ciclabili, nella situazione napoletana si incontrano due limiti evidenti nella conformazione altimetrica e nella esiguità delle sezioni stradali. Sarà pertanto necessario pensare a soluzioni che prevedano sempre connessioni con linee di trasporto pubblico appositamente attrezzate, così da rendere percorribile l'intero territorio comunale con l'abbinamento bicicletta mezzo pubblico.

8. I servizi e la nuova disciplina delle zone con vincoli decaduti

8.1. Che Napoli, in termini di attrezzature pubbliche, sia tra le città meno dotate d'Italia, è cosa nota. Alcuni dati sommari (al 1991) bastano a darne conferma. Nel settore delle attrezzature di interesse generale (istruzione superiore, servizi ospedalieri, parchi urbani e territoriali), il territorio comunale di Napoli offre appena 4,8 mq per abitante, a fronte di uno standard complessivo di legge pari a 17,5 mq. Nel settore delle attrezzature di quartiere, a fronte di 18 mq ad abitante, solo la zona est della città raggiunge la metà dello standard con 9,6 mq, mentre le zone ovest, nord e centro registrano rispettivamente 2,7 3,5 e 2,3 mq per abitante, cui andrebbe aggiunta qualche limitata dotazione di parcheggi non censita nei dati qui riportati.

Quale impegno di suolo richiederebbe il soddisfacimento del fabbisogno? Il dimensionamento totale (per servizi di quartiere e di interesse generale) si aggira intorno ai 4.200 ha, soddisfatto solo per circa 1.000 ha: $\frac{3}{4}$ della richiesta sono quindi insoddisfatti e, per colmare il divario, occorrerebbe vincolare 3.200 ha. Il territorio urbanizzato del comune di Napoli è stimato nell'ordine del 64% solo il 36%, pari a poco più di 4.000 ha, è costituito da aree libere (ovviamente non tutte praticabili). Il territorio non costruito occorrerebbe quindi per intero al fine di reperire i 3.200 ha di fabbisogno arretrato. I dati sono approssimati e non hanno alcuna pretesa di completezza, ma le dovute verifiche non modificheranno di molto la sostanza.

Qualche riflessione. Se il territorio residuo basta a stento a raggiungere i minimi standard in termini di attrezzature, non è agevole sostenere che si debba "consumarlo" tutto eliminando completamente gli usi agricoli (anche se non di consumo si tratta, essendo gran parte del fabbisogno arretrato da riferire al verde). Sarebbe una conclusione altrettanto frettolosa quella - cui tra l'altro giungeva il preliminare di piano del 1991 - che non c'è altra strada che la deroga allo standard. Più credibile è invece l'ipotesi che, ponendosi come irrinunciabile l'obiettivo del raggiungimento dei minimi di legge, tende a ricercare anche in quel (presumibile) 64% di territorio già urbanizzato possibili occasioni di intervento, confermando che, in specie in un situazione estrema quale quella di Napoli, la riqualificazione dell'esistente è, per i servizi, decisiva quanto per la residenza.

Poste queste due essenziali premesse: lo standard va assicurato e per il conseguimento dell'obiettivo vanno privilegiati i processi di riqualificazione; si possono indicare i problemi da approfondire in merito alla tipologia dei servizi. In primo luogo è necessario affrontare il tema della riclassificazione alle scale locale e superiore in base alle nuove normative settoriali; si possono quindi valutare i riflessi della riclassificazione nella lettura dei servizi esistenti e nella stima dei fabbisogni insoddisfatti.

Per quanto riguarda la riclassificazione dei servizi, nell'ultimo ventennio si sono succedute norme di settore nazionali e regionali sulle scuole, sulla sanità, sullo sport, sui parcheggi che hanno stabilito livelli e requisiti, a volte quantitativi a volte qualitativi, senza che a tutto ciò corrisponda una sistematica norma urbanistica complessiva. Si dovrebbe perciò affrontare la questione

di una distribuzione dello standard a livello locale e territoriale, ma articolandone i fattori nel rispetto delle norme settoriali e della evoluzione della domanda sociale. C'è un complesso di argomenti pronto per gli approfondimenti necessari, anche alla luce di quanto già proposto ed a volte attuato in altre regioni e che riguarda sinteticamente: la congruenza tra D.M. 1444/68 e normativa per l'edilizia scolastica (D.M. 18.12.75); la più complessa articolazione delle cosiddette attrezzature di interesse comune, in rapporto ai mutati orientamenti sui servizi socio-assistenziali e amministrativi (anche alla luce della legge 142/90); la riclassificazione dei servizi sanitari, di tipo distrettuale, poliambulatoriale ed ospedaliero, in rapporto all'attuale assetto delle competenze territoriali e, conseguentemente, all'attribuzione delle quantità di standard al livello locale o superiore; la possibile riclassificazione del verde (anche in assenza di normative ad hoc) e dello sport (congruenza con normative CONI). E si potrebbe continuare.

Su questa esigenza di più aggiornata articolazione degli spazi pubblici e di uso pubblico si dovrebbe calibrare anche la verifica dei servizi esistenti. E' importante ricordare che nell'area napoletana il patrimonio esistente va valutato sia in termini di aree, in stretta aderenza alla norma che utilizza questo parametro, sia attraverso il controllo di altre e diverse unità di misura, tipiche delle normative specifiche e comunque da rispettare (è il caso dei posti-alunno). Il fabbisogno arretrato risulta abnorme se misurato in aree, molto più contenuto se misurato con altre unità; il che dà ragione dell'esistenza di servizi diffusi ma inidonei, specie in termini di lotti e di aree libere contermini, da sottoporre ad una attenta politica di riqualificazione. (Se molte attrezzature ci sono, ma non sono appunto idonee, probabilmente occorre adeguarle ma non sostituirle, accettandone ove possibile la semplice omologazione qualitativa e prestazionale). Molte scuole preesistenti alle norme del 1975 soddisfano il fabbisogno in posti alunno, ma non hanno superfici all'aperto conformi alla norma. Le attrezzature culturali nel centro, ove si recuperassero all'uso pubblico le innumerevoli sedi storiche, offrirebbero un servizio di inestimabile qualità, ma si accompagnerebbero all'inevitabile carenza di spazi all'aperto e di parcheggi. E' a partire da queste considerazioni che si deve evidentemente affrontare il tema della quantificazione del fabbisogno arretrato.

8.2. I dati sinteticamente esposti prima danno ragione della necessità di estendere quanto più possibile i vincoli a tutela di tutte le zone libere, ma anche di varare attente misure di salvaguardia delle aree non ancora occupate all'interno del territorio urbanizzato che dovranno essere accuratamente censite. Nella prospettiva di una variante di salvaguardia temporanea, sarebbe semplicistica la riproposizione dei vincoli originari di Prg, relativi alle attrezzature e fundamentalmente identificabili nelle sottozone H1, I1, I2. La riconferma non troverebbe corrispondenza con l'attuale stato dei fatti, né fisico né legislativo, nel tempo modificatosi per effetto sia dell'attività privata (abusiva) sia dell'attività pubblica relativa ai piani esecutivi nel frattempo realizzati (167, legge 25, PSER, vari progetti comunali, eccetera) e realizzabili.

Che fare allora? I tempi necessari per mettere a punto le verifiche e le indagini di cui si è detto non sono certamente brevissimi. Né è sostenibile che l'ipotesi che si possa continuare nell'attuale situazione di labilità normativa e di incertezza del diritto, non risolta dalla legislazione regionale. E' inevitabile quindi una procedura a due tempi. In una prima fase, nel giro di pochi mesi - il tempo necessario agli aggiornamenti cartografici - si procederà ad estendere a tutte le aree libere un vincolo di inedificabilità transitoria al quale, in un tempo ragionevolmente breve (i successivi 12 mesi), dovrebbero far seguito le determinazioni definitive derivanti dagli studi intanto completati.

La prima variante assumerebbe pertanto il carattere di "carta delle certezze" per l'amministrazione pubblica e, soprattutto, per gli operatori. In quel documento saranno pertanto indicati e disciplinati tutti gli interventi immediatamente realizzabili, compatibilmente con gli obiettivi di salvaguardia, ponendo fine così alla mortificante e improduttiva pratica del caso per caso.

E' bene dire subito che le scelte definitive non potranno in ogni caso consentire un'apertura alla edificabilità privata degli spazi liberi per usi residenziali, terziari, eccetera. Ragioni evidenti di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio napoletano obbligano a considerare non disponibili alla trasformazione urbanistica i residui spazi non ancora urbanizzati. Le scelte di piano della seconda fase saranno quindi volte essenzialmente a specificare:

- i caratteri propri di ciascun segmento del territorio ancora libero dal punto di vista delle tutele fisiche, ambientali, paesaggistiche, eccetera, e a fissarne gli usi compatibili;
- le destinazioni a servizio necessarie e possibili, gli interventi per la fruibilità, le modalità di gestione (pubblica o privata) eccetera;
- le tecniche per la gestione attiva delle fasce di rispetto delle principali infrastrutture viarie e ferroviarie che tagliano zone densamente urbanizzate, anche al fine di minimizzare l'effetto di barriera (elementi vegetali o di altro tipo, per la riduzione del rumore e degli agenti inquinanti);
- le modalità per gli usi agricoli sulle restanti aree e le condizioni per contenere la grave tendenza alla loro progressiva riduzione.