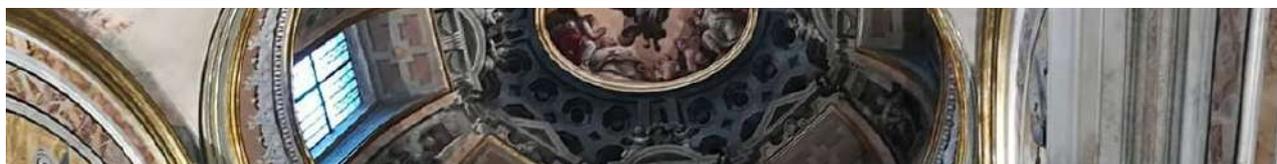




NAPOLI 2019-2030

CITTÀ, AMBIENTE, DIRITTI E BENI COMUNI

**Piano Urbanistico Comunale
Documento di Indirizzi**





SINDACO DI NAPOLI
LUIGI DE MAGISTRIS
ASSESSORATO AI BENI COMUNI E ALL'URBANISTICA
Assessore Prof. CARMINE PISCOPO
Direzione Centrale Pianificazione e Gestione del Territorio- Sito Unesco
Arch. MASSIMO SANTORO
Servizio Pianificazione urbanistica generale
Arch. ANDREA CEUDECH
Servizio Pianificazione urbanistica esecutiva
Arch. MASSIMO SANTORO

Hanno collaborato alla redazione del documento il personale dell'Assessorato all'Urbanistica e Beni Comuni e dei Servizi Pianificazione Urbanistica Generale ed Esecutiva, e in particolare: Arch. Daniela Buonanno, Arch. Alessandro De Cicco, Arch. Eliana Sommella.

INDICE

4	PREMESSA. VERSO IL PIANO URBANISTICO COMUNALE
17	LA DISCIPLINA URBANISTICA VIGENTE
24	CITTÀ PUBBLICA, USI COLLETTIVI E BENI COMUNI La sfera "del Comune" estesa al territorio
24	Un piano in sintonia con l'azione pubblica degli ultimi anni
28	Percorsi di partecipazione collettiva
30	STRATEGIE DEL PIANO E AZIONI
31	Città accessibile e multi-scalare
38	Città sicura e sostenibile
45	Città accogliente e collettiva
52	Città produttiva e abitabile
57	Città attrattiva e rigenerata
60	AZIONI OPERATIVE PER LA REDAZIONE DEL PUC
63	LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA FORMAZIONE DEL PUC



PREMESSA. VERSO IL PIANO URBANISTICO COMUNALE

Con il decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania n.323, l'undici giugno 2004 veniva approvata la Variante al Prg di Napoli per il centro storico, la zona orientale e la zona nord-occidentale. Si concludeva così un percorso che dagli indirizzi urbanistici approvati dal Consiglio Comunale il 19 ottobre del 1994 aveva condotto la città dall'incertezza e dalla immobilità del piano regolatore del 1972 al sistema di regole costituito dalla Variante al Prg per la Zona Occidentale, approvato nell'aprile 1998, dalla Variante di Salvaguardia del luglio 1998 e, infine, dalla Variante Generale del 2004.

Tale articolata e complessa manovra urbanistica ha avuto il merito, in primo luogo, di riaffermare la centralità del Comune attraverso le sue articolazioni istituzionali (in primis il Consiglio Comunale) nelle scelte che riguardano il proprio territorio. In secondo luogo, attraverso la tutela e la salvaguardia delle aree di pregio ambientale e paesaggistico, ha rappresentato un argine contro il consumo indiscriminato di suolo, causa spesso determinate nella diffusione dei fenomeni di degrado urbano.

Il lento ma costante decremento della popolazione (oggi Napoli conta circa 980mila abitanti, 24mila in meno rispetto all'epoca di redazione del vecchio strumento urbanistico), la crisi economica e finanziaria che ha investito tutte le grandi città, i cambiamenti climatici e ambientali, la compatibilità della crescita urbana con i limiti delle risorse naturali, restituiscono un quadro nel quale è necessario ripensare alcuni degli strumenti che regolano la trasformazione urbana.

A quindici anni dall'approvazione della *Variante generale* e a vent'anni dall'approvazione della *Variante occidentale*, si rende dunque necessario dotare la città di un nuovo strumento urbanistico in grado di rispondere e di far fronte a questi cambiamenti. Il presente documento di indirizzi per la redazione del Piano Urbanistico Comunale fissa le finalità generali della nuova pianificazione a partire da una visione strategica d'insieme che trova i suoi fondamenti nei concetti di "*città, ambiente, diritti e beni comuni*". Dalla città delle Varianti alla città contemporanea, definita da molteplici usi, inclusiva e accogliente, internazionale nella sua dimensione turistica, che si costruisce mediante processi di partecipazione e di condivisione; che ha conosciuto il passaggio dal pubblico al collettivo ed oggi sperimentato la sfera "*del comune*", che è il risultato dell'azione e dell'interazione di tutti i meccanismi di trasformazione che agiscono sul territorio e pertanto non può essere considerata come indipendente dalle pratiche sociali, culturali e ambientali che ad essa si riferiscono.

Per concretizzare tale obiettivo occorre che l'urbanistica e l'ambiente diano forma e luogo a questi processi di trasformazione, contribuendo alla nascita di un capitale sociale, e non solo economico, garantendo a tutti i cittadini un reale *diritto alla città*, che vuol dire uguale accesso alle risorse che regolano la vita delle città e uguale loro redistribuzione.



Gli indirizzi di seguito riportati del nuovo PUC mirano dunque a leggere l'urbanistica non come un *programma* ma come un *progetto collettivo*, che lega la città alle dinamiche che l'attraversano, all'attuazione di processi che trovano il referente primo nelle collettività, e come strumento di costruzione della città contemporanea.

Città che è oggi continua, eterogenea, con una scala relazionale che supera i confini comunali, fragile se rapportata alla forza dei cambiamenti climatici in corso, dinamica, attrattiva, ma ancora impreparata di fronte alle nuove richieste sociali di accoglienza e di diritto alla casa, e infine profondamente ridisegnata nelle sue geografie per effetto di nuovi paesaggi e delle nuove nature che silenziosamente agiscono in essa.

Appare quindi necessario che il PUC preveda, nelle sue strategie, azioni in grado di far fronte ai cambiamenti climatici e ambientali, attraverso la rigenerazione ambientale, la tutela delle aree di interesse paesistico e agricolo, il contenimento del consumo di suolo e la produzione di terra, la riconversione e il riciclo delle aree sotto-utilizzate e dismesse, gli interventi sulle infrastrutture e sugli edifici esistenti per la riduzione delle emissioni di CO₂, per il riciclo delle acque e la riduzione dei rifiuti. Così come appare necessario che la nuova disciplina urbanistica possa dare risposta ai cambiamenti delle condizioni fisiche della città, dovute all'aumento dei flussi turistici, al rischio di gentrificazione, insieme con le nuove istanze sociali per il diritto alla casa, ad un'accessibilità diffusa e sostenibile, per una riduzione delle disuguaglianze sociali e delle marginalità, attraverso la promozione di nuove forme di economia circolare, di valorizzazione sociale del patrimonio, e di costruzione di nuove infrastrutture, in grado di connettere spazi fisici e persone, beni materiali e valori immateriali.

Per dare seguito a questa visione complessa di città, il documento di indirizzi del PUC individua cinque strategie di attuazione (1. Città accessibile e multi-scalare; 2. Città sicura e sostenibile; 3. Città accogliente e collettiva; 4. Città attrattiva e rigenerata; 5. Città produttiva e abitabile) che costituiranno la base per le consultazioni e le riflessioni tematiche e di carattere tecnico e partecipativo che si apriranno, e da cui discenderà la scrittura della nuova disciplina urbanistica.

Le strategie approfondiscono temi specifici ma sono molto trasversali e integrate tra loro, al fine di pervenire a una disciplina urbanistica unitaria e coerente con l'indirizzo indicato, e in grado di affrontare i grandi temi che oggi impegnano le amministrazioni delle città europee. Prima di affrontarle nel dettaglio, si è ritenuto necessario approfondire il quadro delle trasformazioni territoriali, socio-economiche, dimensionali e normative attualmente in corso, e che rappresentano la principale spinta alla redazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale.

CITTÀ CONTINUA



Foto Massimo Mazzei in collaborazione con Tim 4stream S.r.l.

A) Il nuovo quadro territoriale di riferimento: la scala Metropolitana

La Città metropolitana di Napoli ha introdotto una nuova figura urbana, giuridicamente identificata attraverso la legge 56/2014, che rende necessario il confronto degli strumenti di pianificazione locale con una scala di azione che non è più esclusivamente quella comunale, e con un contesto territoriale che tiene insieme differenti paesaggi.

L'attuale configurazione giuridica prova a dare forma a quell'interpretazione di *città continua* che da tempo è stata coniata per tentare di descrivere i fenomeni in atto di dispersione urbana, di decentramento produttivo e di modelli insediativi a bassa densità edilizia, e che ha scardinato l'immagine consolidata di un territorio definibile e interpretabile attraverso grandi partizioni omogenee.

La città di oggi è eterogenea, fatta di aree di sovrapposizione, di dispersioni non relazionate, di scambi e di compromissioni, di sovrapposizioni e strati, di reciproche annessioni tra parti disomogenee; tutto ciò impone che la redazione delle nuove linee di indirizzo per il PUC debba tenere conto di una più ampia visione di governo, che sia capace di includere - con le proprie specificità - i luoghi tra loro connessi e interessati dai medesimi bisogni, anche se separati da invisibili confini amministrativi.

Una modalità di visione, questa, che propone un cambiamento dello sguardo: ciò che è margine alla scala del territorio comunale acquista nuova centralità alla scala metropolitana. Un approccio, questo, già utilizzato in recenti interventi in corso di realizzazione da parte dell'Amministrazione: valga per tutti il progetto "*Restart Scampia*", il cui sottotitolo è appunto "*da margine urbano a nuovo centro dell'area metropolitana*".

È importante allora considerare in queste premesse anche il livello di pianificazione territoriale della Città metropolitana di Napoli che si è consolidato nel lungo iter di adozione del PTC (oggi verso il Piano Metropolitan), i cui obiettivi generali, nel rispetto della Convenzione europea del paesaggio, riguardano: la protezione del suolo di particolare rilevanza agronomica e naturalistica, la regolamentazione del dimensionamento dei carichi insediativi, l'incentivazione al rinnovo e alla densificazione delle aree urbanizzate, la riduzione della dispersione insediativa, sempre con lo scopo di limitare il consumo di suolo che costituisce una risorsa esauribile e non rinnovabile. Resta, tuttavia, aperta la questione della valenza di una strumentazione urbanistica territoriale rappresentata esclusivamente dal PTC, in assenza di un Piano Metropolitan che interessi una pianificazione territoriale generale, comprese le infrastrutture di comunicazione, le reti di servizi, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nell'area. Questo inquadramento verso una disciplina territoriale, previsto dalla stessa L.56/2014, costituirebbe la cornice di riferimento per la determinazione delle scelte comunali, per una relazione tra il Piano Strategico e il Piano Metropolitan, andando ad assumere un importante peso nella regolazione di alcuni temi di scala metropolitana, anche grazie alla ricerca di forme opportune di condivisione delle strategie con i Comuni e le comunità locali,

per arrivare a governare temi territoriali complessi, che non possono essere adeguatamente affrontati alla scala comunale, come quelli ambientali, dando anche coerenza ai piani di settore ed agli interventi nelle materie di specifica competenza sovracomunale, come ad esempio la viabilità ed i trasporti o l'edilizia scolastica per l'istruzione secondaria.

La Legge 56/2014, all'art. 44 lettere a) e b), individua, tra le altre, due funzioni fondamentali in tema di governo del territorio, ovvero:

- l'adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

In questo quadro, la Regione Campania con la Legge regionale 2 agosto 2018, n. 26. "Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018" ha modificato la Legge regionale 16/2004, introducendo l'art. 18 bis "Piano Territoriale Metropolitano" che di seguito si riporta: *"1. Le funzioni di pianificazione generale attribuite alla Città Metropolitana di Napoli dall'articolo 1, comma 44, lettera b) della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) sono assicurate dal Piano Territoriale Metropolitano. 2. Il Piano Territoriale Metropolitano ha funzione di coordinamento e di pianificazione territoriale generale. 3. Il Piano Territoriale Metropolitano è approvato con le procedure definite dallo Statuto della Città Metropolitana nel rispetto dei principi fondamentali derivanti dalla legislazione statale, di copianificazione e di partecipazione, nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente, di riduzione del consumo di suolo e dello sviluppo sostenibile."*

Va segnalato, infine, che la Città Metropolitana di Napoli ha approvato le "Linee di indirizzo per la predisposizione del Piano Strategico metropolitano triennale e identificazione delle Zone Omogenee", in attuazione dello Statuto.

In tale atto di natura programmatica l'obiettivo strategico fondamentale di messa a sistema dell'ambito territoriale dell'area metropolitana di Napoli e la sua strutturazione passa principalmente per due canali di intervento:

- l'individuazione di una strategia complessiva di lungo periodo per lo sviluppo economico-sociale della comunità metropolitana (con particolare attenzione al turismo e all'edilizia scolastica);
- l'incremento della qualità della vita tramite la salvaguardia dell'ambiente (contrasto al dissesto idrogeologico, ciclo integrato dei rifiuti, etc.).

B) Trasformazioni ambientali e cambiamenti climatici

Il PUC dovrà necessariamente confrontarsi con i cambiamenti non solo economici, sociali, istituzionali intervenuti negli ultimi anni, ma dovrà soprattutto affrontare in una nuova prospettiva l'ambiente.

La "questione urbana" è sempre più legata alla "questione ecologica" e l'affermazione di questo principio implica la necessaria revisione degli attuali strumenti di pianificazione territoriale.

L'introduzione dell'ambiente nella disciplina urbanistica non è scontata ed è stata sperimentata soprattutto in numerosi studi che hanno provato a mettere in relazione dinamiche tradizionali (sociali, territoriali, economiche, urbane) con altre di diversa natura (il degrado ambientale, la povertà, la biodiversità, le nuove nature, i processi di sterilizzazione del suolo e altre ancora).

Si tratta di ricerche che mirano a registrare le diverse dinamiche fisiche, antropiche, economiche che attraversano i territori, con l'obiettivo di fotografare le mutate condizioni e dare voce a quei luoghi della dell'ibridazione, dello scarto, dell'emarginazione, che sono l'esito di tali processi e che oggi rappresentano una parte consistente della realtà dei nostri contesti urbani. Se, dunque, la pianificazione vigente ha assicurato alla città la tutela delle grandi aree verdi e del paesaggio collinare, costiero e marino, il nuovo Piano Comunale dovrà affrontare la sfida della nuova frontiera ambientale, integrando le scelte urbanistiche di contenuti ecologici attuali. Lo stesso Parlamento Europeo nel *Covenant of Mayors* (Patto dei sindaci) ha di fatto riconosciuto un ruolo strategico degli Enti locali nella definizione di politiche di contrasto ai cambiamenti climatici che sempre più impattano in maniera drammatica sulle città, evidenziando tutte le vulnerabilità dei sistemi urbani contemporanei. I cambiamenti che si sono registrati negli ultimi decenni in campo ambientale hanno, infatti, determinato l'aumento della frequenza e dell'intensità di eventi estremi, incontrollabili e imprevedibili che hanno intensificato le condizioni di rischio già presenti sul territorio, e ne hanno introdotte di nuove alle quali, spesso, le città non sono preparate.

In particolare, in ambito urbano i fenomeni più preoccupanti riguardano: la riduzione della qualità e della disponibilità d'acqua, soprattutto in estate; le alterazioni del regime idrogeologico che aumenta il rischio di frane, di alluvioni improvvise, con conseguenti ripercussioni sulla risorsa suolo, sempre più a rischio di erosione e desertificazione; una maggiore incidenza e frequenza di incendi boschivi e di siccità con conseguente rischio di perdita di biodiversità e di ecosistemi naturali e di capacità produttività agricola; il rischio di inondazione ed erosione delle zone costiere per eventi climatici estremi o per l'innalzamento del livello del mare.

Non vanno poi dimenticate le possibili ripercussioni sulla salute, soprattutto per i gruppi più vulnerabili, aumentati dai fenomeni di inquinamento dovute all'azione umana, e i possibili impatti che questi cambiamenti determinano sulle infrastrutture e sulle attività produttive generando danni per l'economia urbana nel suo complesso.

Senza allora voler entrare nel merito delle cause dei cambiamenti climatici, ovvero sul ruolo più o meno determinante dell'uomo in tali modifiche, non c'è dubbio che rendere i sistemi urbani resilienti, circolari, nel loro rigenerarsi senza aumentare gli scarti, e capaci di fronteggiare eventi meteorologici estremi sempre più frequenti rappresenta oggi la priorità principale per l'esistenza stessa della città e per tutelare la popolazione, i beni materiali, immateriali, e gli ecosistemi che la compongono, così come annunciato anche dall'International Panel for Climate Change (IPCC).



CAMBIAMENTI CLIMATICI

Il ruolo centrale delle città, già ampiamente dimostrato nel raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo, nell'affrontare dinamiche legate al cambiamento climatico è stato allora riconosciuto a livello istituzionale, accademico e operativo. Nelle città, infatti, si concentra la popolazione mondiale, le aree urbanizzate ricoprono lo 0,2 % della superficie totale delle terre emerse, ma in esse si concentra circa il 54% della popolazione mondiale (UN-Habitat, 2017). E proprio le città, dove più forti sono le cause e gli impatti del cambiamento climatico, costituiscono l'ambito su cui agire per attuare politiche efficaci di contrasto e di sperimentazione di politiche innovative, ad esempio per la mobilità e per la più complessiva riduzione delle emissioni di CO₂ e di altri fattori inquinanti. Così come hanno già iniziato a fare le città di New York, Stoccarda, Vienna, Londra, per citarne alcune, che hanno reso centrale, nei loro indirizzi e piani di trasformazione urbana, la questione ambientale, individuando azioni concrete per la riduzione dei rifiuti e degli agenti inquinanti, per la tutela e della protezione del suolo, per il ciclo-riciclo delle acque, per l'uso di energie rinnovabili, per il miglioramento della qualità dell'aria, per la realizzazione di infrastrutture *green* etc...

A scala urbana, lo scenario ambientale richiede la ridefinizione del ruolo della pianificazione comunale che, necessariamente, dovrà porre le basi per politiche di mitigazione efficaci e diffuse. L'innalzamento della resilienza urbana, cioè della capacità del sistema urbano di adattarsi e rispondere a tali fenomeni senza perdere le proprie caratteristiche peculiari, è certamente un tema locale con il quale il nuovo Piano Comunale dovrà confrontarsi. La specificità del contesto naturale e antropico di Napoli e della comunità locale dovranno infatti determinare sistemi di azioni specifiche.

Sul piano operativo la necessità è superare i cosiddetti piani volontari di carattere ambientale, ad esempio il Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), che pur hanno avuto il merito di introdurre la tematica della protezione del clima all'interno della programmazione urbana, contribuendo alla sistematizzazione di azioni finalizzate a contrastare i fattori urbani climalteranti. Le politiche in questo campo sono molteplici e necessariamente integrate. I campi di azione sono numerosi e vanno dall'abbattimento delle emissioni di gas e inquinanti, all'incremento del verde e della permeabilità dei suoli, al miglioramento con fonti energetiche rinnovabili degli edifici pubblici e privati, alla progettazione bioclimatica finalizzata alla mitigazione dell'effetto "isola di calore" (Urban Heat Island), al non incremento del consumo di suolo e alla riduzione dello sprawl, al rapporto tra attività produttive e ambiente, al ciclo integrato delle acque urbane, agli interventi strutturali sulla mobilità urbana. L'approccio nella riduzione delle cause, ovvero nella riduzione dei fattori climalteranti, non può che essere di tipo integrato, non legato cioè ad una competenza specifica, così come le strategie finalizzate ad incrementare la resilienza complessiva del sistema urbano agli effetti del cambiamento climatico. Un importante passo in questo senso è stato avviato dalla Città Metropolitana che sta di recente lavorando ad un Piano del Verde che potrà costituire una importante matrice per il nuovo Piano Strategico Metropolitano. È dunque necessario un approccio consapevole di tali temi alla pianificazione delle città, considerando che questi fenomeni riguardano direttamente la qualità di vita e la sicurezza dei cittadini e necessitano di processi integrati che dovranno coinvolgere non solo l'Amministrazione e gli Enti competenti, ma tutte le articolazioni della società e che avrà tanto maggiori possibilità di successo quanto più verrà condiviso dai cittadini che dovranno svolgere un ruolo attivo nell'attuazione delle politiche individuate. L'urbanistica e l'ambiente, all'interno degli scenari di sin qui espressi, possono svolgere un ruolo fondamentale di governo delle trasformazioni per descrivere e decifrare i processi in atto e per trovare loro una risposta concreta in termini di pianificazione.



USI TEMPORANEI

C) Dimensionamento e nuove istanze sociali

I profondi mutamenti che hanno riguardato la città nel corso degli ultimi quindici anni restituiscono un quadro articolato e complesso che richiede nuovi strumenti interpretativi dei fenomeni socio-economici in corso e delle mutate istanze sociali, a cui è necessario, in termini di accoglienza, di welfare e di diritto alla casa, fornire una risposta.

A partire dagli aspetti demografici si registrano infatti mutamenti significativi della società che richiedono di considerare in maniera nuova le scelte urbanistico-programmatiche.

Un breve quadro sintetico relativo allo stato di attuazione delle vigenti previsioni urbanistiche non può dunque prescindere dalle modifiche intervenute negli aspetti demografici. Appare allora utile proporre un essenziale profilo demografico di Napoli, corredato da alcuni confronti con i dati delle altre undici grandi città italiane individuate dalla legge 56/2014 nelle "città metropolitane" (cui si aggiungono i capoluoghi di Sicilia e Sardegna, regioni a statuto speciale) che sono: Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari.

Dopo il 1971, anno in cui la città di Napoli ha raggiunto il massimo storico di popolazione (1.226.594 abitanti), è iniziato un progressivo processo di riduzione della popolazione. Dal confronto con gli altri comuni metropolitani, risulta che Napoli, con Palermo, è tra i capoluoghi di regione, la città con il più accentuato decremento demografico, mentre nell'insieme degli altri comuni considerati la popolazione resta pressoché stabile.

Dopo il crollo del 1991 (meno 145.000 abitanti), a Napoli la tendenza demografica si è stabilizzata pervenendo a circa 962.000 abitanti nel 2011.

Nell'articolare il dato cittadino tra i quartieri, si rilevano alcune significative differenze così sintetizzabili: il decremento è più accentuato nei quartieri cosiddetti di classe media (Chiaia, Vomero, Arenella e Fuorigrotta) oltre che in alcuni quartieri periferici (San Carlo all'Arena e Secondigliano); all'opposto, la popolazione aumenta o resta stabile in cinque grandi quartieri periferici (Pianura, Chiaiano, San Pietro a Patierno, Poggioreale e Ponticelli) e in due quartieri al margine orientale del centro storico (Porto e Pendino). Resta da osservare anche un sostanziale consolidamento della popolazione nel settore centrale della città storica, dove sembra esaurirsi la spinta alla migrazione dal centro verso le periferie.

Nel dettaglio dei quartieri, i valori di densità restano alti nel centro storico e nei quartieri residenziali (in particolare al Vomero), mentre sono bassi nelle periferie ex-industriali e in zone caratterizzate da ampie aree ancora naturali (come Posillipo e Chiaiano) o da grandi infrastrutture (come l'aeroporto a San Pietro a Patierno).

L'indice di vecchiaia - dato dal rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di 0-14 anni - resta il più basso fra le grandi città italiane, ma mostra un'accentuata tendenza all'aumento, mentre in alcune realtà del centro-nord resta pressoché stabile (Milano, Bologna, Firenze e Genova).

La decrescita demografica non si mostra tuttavia compensata dall'incremento degli stranieri sulla popolazione complessiva della città, come sembra sia invece avvenuto nelle grandi città del centro nord (in particolare, Milano, Torino, Firenze e Bologna).

A fronte di tale assetto demografico è utile inoltre ricordare come Napoli attualmente attraversata da flussi turistici notevoli, cresciuti di oltre il 90%, negli ultimi 10 anni, al punto da renderla la terza città italiana più visitata. Tale "popolazione aggiuntiva" richiede però servizi e spazi adeguati, insieme ad un controllo degli impatti e degli effetti che essa produce sul territorio, in termini di consumi, inquinamento e produzione di rifiuti.

Appare dunque necessario prevedere misure adeguate di gestione dei flussi turistici per evitare fenomeni di gentrificazione e turistificazione, scongiurabili anche attraverso azioni urbanistiche concrete, così com'è accaduto con l'approvazione da parte dell'Amministrazione della variante sul frazionamento degli immobili del centro storico, che consente di poter migliorare le condizioni abitative esistenti e di dare risposta alle mutate esigenze sociali e abitative.

È dunque la composizione sociale delle persone che abitano, vivono o che soggiornano per medi lunghi periodi nella città ad essere notevolmente cambiata rispetto al passato.

Tale contesto induce a una complessiva ridefinizione dei servizi previsti dalla pianificazione e alla necessità di operare scelte capaci di offrire nuove opportunità alle fasce più giovani e più fragili della popolazione, soprattutto in termini di diritto alla casa.

A Napoli, infatti, come in molte altre città italiane persiste un disagio abitativo diffuso che investe persone singole (nuclei a sé, anziani, vedove/i, separate/i), coppie giovani e gruppi di provenienza geografica differente o con un *background* migratorio, che esprimono differenziate domande ed esigenze di abitazione. Anche i dati, poco confortanti, circa le nuove povertà inducono di lavorare su strategie di lungo periodo tese a migliorare le condizioni abitative, stimolando un miglioramento dell'efficienza del patrimonio esistente, ma anche a prevedere risposte plurali che contemplino la disponibilità di attrezzature per i servizi dell'abitare rivolti anche alle domande di sistemazione abitativa di breve periodo.

Su questo, in termini urbanistici, l'Amministrazione comunale ha già lavorato con diversi atti amministrativi, mirati all'individuazione di attrezzature comunali disponibili all'accoglienza e all'inclusione sociale e relative alla valorizzazione sociale del patrimonio pubblico al fine di promuovere forme di partecipazione alla gestione da parte delle collettività di immobili abbandonati. La crisi economica che ha colpito l'Europa in questi ultimi anni impone di rivedere il concetto stesso di valorizzazione del patrimonio pubblico, attraverso una sua utilizzazione collettiva per scopi sociali che rappresenta una delle forme, attualmente, più forti di riattivazione e riappropriazione spontanea di tessuti e aree urbane de-graduate.

È evidente che l'obiettivo delle linee di indirizzo per il nuovo PUC è quello di valorizzare le risorse già presenti sul territorio comunale, evitando ulteriore consumo di suolo e puntando sul riciclo e sulla rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.

Per tutto quanto descritto, i criteri per il dimensionamento del nuovo PUC terranno dunque contemporaneamente conto di due aspetti:

1) *i fenomeni demografici in atto, con riferimento a:*

- a. le tendenze naturali e migratorie della popolazione comunale e del complessivo contesto territoriale;
- b. l'evoluzione delle consuetudini abitative (ampliamento dei nuclei familiari e progressiva riduzione dei componenti delle famiglie);
- c. le effettive situazioni di disagio (affollamento, convivenze), da stimare per il periodo di vigenza del nuovo PUC.

2) *la capacità strutturale insediativa del territorio comunale in relazione a:*

- a. le risorse edilizie esistenti e sottoutilizzate e di quelle recuperabili a vario titolo;
- b. le aree edificabili, parzialmente urbanizzate e non del tutto utilizzate, a partire da quelle individuate dal PRG vigente;
- c. le aree esistenti da destinare ad attrezzature e servizi di carattere locale e di interesse generale.

D) La modifica del quadro normativo

Sotto il profilo normativo va in primo luogo segnalato che il nuovo titolo V della Costituzione, riformando l'art. 117, ha introdotto la definizione di "Governo del territorio" in luogo del termine "urbanistica" inserendola tra le materie a legislazione concorrente. Anche sulla scorta di tale modifica la Regione Campania, con la legge n. 16 del 2004, e successive modifiche, e con il Regolamento di attuazione per il governo del territorio n. 5/2011, si è dotata di una nuova legge urbanistica che persegue i seguenti obiettivi:

- a) la promozione dell'uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo di suolo;
- b) la salvaguardia della sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico;
- c) la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio attraverso la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la conservazione degli ecosistemi, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti e il recupero dei siti compromessi;
- d) il miglioramento della salubrità e della vivibilità dei centri abitati;
- e) il potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale;
- f) la tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive connesse;
- g) la tutela e sviluppo del paesaggio mare-terra e delle attività produttive e turistiche connesse.

In questo quadro è avvenuto il passaggio dal Piano Regolatore Generale al Piano Urbanistico Comunale che ha introdotto rilevanti novità sia in merito ai contenuti dello strumento urbanistico comunale, sia dal punto di vista del procedimento di formazione ed approvazione dello stesso. Sotto il profilo dei contenuti la principale novità riguarda la forma dello strumento urbanistico comunale, che viene diviso in una parte strutturale, con validità a tempo indeterminato, finalizzate ad individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio ed una parte programmatica, finalizzata a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate. Anche in merito al procedimento di formazione ed approvazione dei PUC vanno registrate sostanziali novità rispetto a quanto avvenuto in sede di approvazione della vigente strumentazione urbanistica, con una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale delle scelte urbanistiche ed una più marcata competenza della Giunta Comunale nel procedimento di adozione, restando in capo al Consiglio Comunale l'approvazione definitiva del piano. In attuazione della L.R. 16/04 la regione Campania, con L.R. n. 13/2008 ha approvato il Piano Territoriale Regionale, strumento di inquadramento, di indirizzo e di promozione di azioni integrate finalizzate a ridurre le condizioni d'incertezza, in termini di conoscenza e interpretazione del territorio per le azioni dei diversi operatori istituzionali. Va sottolineato infine come importanti modifiche siano intervenute anche sul quadro normativo in materia edilizia con una serie di provvedimenti che, tra l'altro, hanno modificato in maniera significativa le categorie di intervento stabilite dal Testo Unico (DPR 380/01), generando in alcuni casi difficoltà e dubbi interpretativi nella disciplina degli interventi. Altro cambiamento significativo del quadro normativo è dovuto all'evoluzione della normativa in campo ambientale con l'approvazione, nel 2006 del testo unico che regola la materia (D.lgs 152/2006). L'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica ha rappresentato una novità assoluta nel processo di pianificazione urbanistica che sempre di più deve tener conto degli effetti plurimi sull'ambiente delle trasformazioni urbane. In questo quadro se si può ritenere la VAS come un processo valutativo degli effetti sull'ambiente che possono derivare da attività di trasformazione del territorio negli atti pianificatori, dall'altro si configura come un fondamentale strumento di supporto nel processo decisionale che caratterizza la redazione dei Piani urbanistici. In definitiva si può affermare che l'evoluzione del quadro normativo in materia urbanistica e non solo, è una delle motivazioni che determina la necessità di rivisitare, attraverso la redazione di un nuovo strumento urbanistico comunale, il complesso sistema di regole che governa le azioni di salvaguardia e sviluppo del territorio in un quadro di sostenibilità ambientale, di certezza del diritto e di efficacia dell'azione pubblica e privata.



9

12

LA DISCIPLINA URBANISTICA VIGENTE

La strumentazione urbanistica vigente della città di Napoli è formata, come noto, da due varianti al Prg del 1972, la Variante per la zona occidentale, approvata con DPGRC n.4741 del 15/4/98, e la Variante generale, approvata con DPGRC n.323 del 11/6/2004.

Considerato il tempo trascorso dalla loro approvazione risulta necessaria una ricognizione dello stato di attuazione delle vigenti previsioni urbanistiche, al fine di procedere ad un bilancio delle criticità e dei punti di forza dell'attuale disciplina. È certamente necessario adeguare il bilancio delle attrezzature alla dinamica demografica in atto, ma va approfondito, anche, il tema dell'attuazione degli ambiti e della riqualificazione della città consolidata, cogliendo nuove opportunità di azione urbanistica, anche a partire dalle modifiche della struttura economica e sociale nel frattempo osservate. Come è noto, l'attuazione delle previsioni urbanistiche avviene mediante interventi diretti, nella gran parte del territorio comunale, e mediante interventi indiretti, ovvero mediante il ricorso alla pianificazione attuativa. La modalità diretta corrisponde, di norma, agli interventi di *conservazione*, relativi al patrimonio storico e ambientale, riservando quella indiretta agli interventi di *trasformazione* che riguardano gli insediamenti realizzati nel secondo dopoguerra e, soprattutto, le aree industriali dismesse e in dismissione. Nella parte di territorio disciplinata dalla Variante generale, pertanto, gli interventi diretti rappresentano la modalità attuativa ordinaria del piano, mentre il ricorso alla pianificazione urbanistica attuativa assume, di norma, carattere sussidiario rispetto all'intervento diretto ed è riservata quasi esclusivamente alle parti di territorio rientranti negli *ambiti*. L'utilizzo degli ambiti, dal punto di vista normativo, presenta però differenze rilevanti tra la Variante generale e la Variante per la zona occidentale. Gli ambiti assumono nella Variante per la zona occidentale carattere ordinatorio e il relativo mosaico copre la totalità del territorio interessato. Di conseguenza, e diversamente da quanto accade per la Variante Generale, gli ambiti non definiscono i confini delle aree sottoposte a pianificazione attuativa. Ciò ha reso molto più difficoltoso il modello attuativo della Variante occidentale rispetto a quello della Variante generale con un conseguente disallineamento della normativa urbanistica.

1. L'attuazione diretta

La gran parte del territorio comunale è assoggettata a intervento diretto, in particolare, il centro storico, le zone urbane consolidate, le zone agricole, parte delle zone produttive, le aree per attrezzature da standard. Se nelle aree consolidate e produttive l'attuazione diretta non ha posto grandi problematiche, a meno delle intervenute modifiche al Dpr 380/2001 rispetto alle categorie di intervento riportate nella normativa della Variante generale, aspetti di maggiore dettaglio devono essere valutati per la città storica e per le attrezzature.

a. La città storica.

Grazie alla normativa tipologica (parte II delle Nta), la città storica è oggi disciplinata da norme che, pur prevedendo l'attuazione diretta, assicurano la conservazione delle tipologie originarie. Va tuttavia segnalato che recenti aggiornamenti della normativa in materia edilizia determinano la necessità di aggiornare le dizioni delle utilizzazioni compatibili della disciplina tipologica al fine di definire con maggiore precisione gli usi ammissibili. Risulta, inoltre, necessario ampliare tali usi per moltiplicare le occasioni di

riqualificazione del patrimonio edilizio, nel rispetto ovviamente dei valori da preservare e che sono connessi alla conservazione della tipologia originaria. Soprattutto in riferimento alle *tipologie speciali*, alcuni interventi devono essere rivisti al fine di fornire maggiore flessibilità negli usi ammissibili e favorire in tal modo il restauro e il riuso dei complessi edilizi così classificati. Tali complessi risultano spesso di rilevanti dimensioni e in dismissione a causa del cessare delle attività che risultavano attive all'epoca della redazione del vigente strumento urbanistico. In questi casi, essi costituiscono delle vere e proprie opportunità per innescare processi di rigenerazione urbana e di riqualificazione di ampie porzioni della città storica che la strumentazione urbanistica deve favorire e incanalare in modalità compatibili con il rispetto dei caratteri storici e tipologici dei manufatti e degli spazi aperti. A tal fine, l'Amministrazione ha già promosso due procedimenti di variante finalizzati a migliorare la flessibilità di attuazione e ampliare le possibilità di intervento dei privati nel rispetto della tutela dei caratteri morfo-tipologici dei fabbricati: la variante per il *frazionamento* e quella per le *aree ruderali*. Il primo procedimento si è concluso con l'approvazione di una variante relativa alle modalità di frazionamento delle unità immobiliari nel centro storico, attraverso la quale è stato possibile dare risposta alle mutate esigenze sociali e abitative delle famiglie napoletane. Per i *ruderi*, invece, è stata formulata una proposta di variante in forma di rapporto tecnico. In base all'art. 125 la disciplina urbanistica prevede per alcune aree ruderali la destinazione ad attrezzature pubbliche ai fini del soddisfacimento dello standard di quartiere (come da tav. 8 - *Specificazioni*) e per le altre le destinazioni originarie, oltre che un'ampia gamma di funzioni, tipo residenziale e terziario. Tuttavia, trascorsi cinque anni dalla data di vigenza del Prg, le aree non cantierate hanno assunto anch'esse destinazione ad attrezzature da standard. La conseguenza è che negli ultimi anni la situazione delle aree ruderali è rimasta pressoché stabile con il mantenimento delle condizioni di degrado delle medesime. L'obiettivo di interesse pubblico che viene in evidenza appare quello di far fronte allo stato di degrado degli immobili e alle relative precarie condizioni igienico-sanitarie, rispondendo anche all'obiettivo più generale del miglioramento dell'offerta abitativa. La proposta di variante è stata quindi limitata alla modifica dei termini e delle modalità di intervento per i "ruderi e sedimi di demolizione", finalizzandoli alla realizzazione di *housing sociale* per una parte consistente dei ruderi oggetto di recupero, al fine di contribuire all'obiettivo generale del miglioramento dell'offerta abitativa.

b. Le attrezzature.

L'occasione del cinquantesimo anniversario dell'emanazione del Decreto sugli standard urbanistici (D.M. n.1444/1968) ha consentito di aprire una riflessione, a livello nazionale, sul ruolo che questo decreto ha avuto nella costruzione della "città pubblica" e sulla necessità di un aggiornamento di strumenti, processi e azioni attraverso cui oggi si producono gli spazi collettivi da "standard". Le riflessioni hanno riguardato la comparazione degli orientamenti delle diverse Regioni in materia di regolamentazione degli standard urbanistici, la nuova domanda sociale da soddisfare secondo categorie innovative di standard, le istanze ecologico-ambientali, la necessità di criteri prestazionali per la realizzazione di attrezzature effettivamente fruibili dai cittadini e la riduzione del consumo di suolo a favore dell'implementazione di processi di rigenerazione urbana. Un altro aspetto di approfondimento ha riguardato le forme e modi di produzione, trasformazione, riuso, gestione delle attrezzature, con riferimento sia a nuove pratiche virtuose di utilizzo degli standard esistenti, sia tramite la produzione di "nuovi standard" di iniziativa pubblica, privata, collettiva. Dal quadro delineato emergono pratiche che implementano sia nuove tipologie



**Attrezzatura
d'uso pubblico
Casa Morra**



**Passeggiata sui tetti
del DUOMO
Progetto Unesco**

di servizi, sia un'articolazione multifunzionale delle tipologie consolidate e tradizionali di attrezzature da standard, nell'intento di fornire risposte all'emergere di nuovi bisogni. Ma ancora, un elemento innovativo, oggi documentato, è la dotazione di attrezzature e servizi prodotti attraverso la diretta presa in carico del patrimonio esistente da parte dei cittadini organizzati, in forme più o meno strutturate. L'attenzione è posta sulle cosiddette "pratiche dal basso", meglio definibili come "collettive" nelle quali la sinergia tra cittadini e Amministrazione riesce a materializzare le potenzialità di spazi spesso abbandonati.

In tale quadro l'esperienza napoletana ha restituito una visione sintetica nella quale emergono contenuti e pratiche innovative di costruzione di standard interpretati quali servizi urbani integrati e spazi collettivi a partire dalle regole urbanistiche del piano regolatore vigente. Come noto, la Variante al Prg del 2004 prevede due diverse modalità di realizzazione dello standard, la prima basata sulla possibilità per i privati di proporre la realizzazione di attrezzature in regime di convenzione dell'uso pubblico ai sensi dell'art. 56 delle norme di attuazione, la seconda, più tradizionale, relativa alla cessione di standard nell'ambito della pianificazione attuativa.

Recentemente, tale impalcato normativo è divenuto parte sostanziale della "visione" di città propria dell'Amministrazione, che trova i suoi fondamenti nel concetto di "beni comuni" e nella riscoperta dei principi costituzionali dell'Urbanistica.

In riferimento al concetto di "beni comuni", l'obiettivo dell'Amministrazione (condivisa e approvata dal Consiglio Comunale) è stato quello di promuovere azioni e iniziative volte allo sviluppo e alla valorizzazione sociale e dei beni di appartenenza collettiva, intesi quali beni direttamente connessi all'affermazione dei diritti della comunità e degli individui sanciti dalla Costituzione. A ragione di ciò, l'Amministrazione ha riconosciuto il valore di esperienze portate avanti da gruppi e da comitati di cittadini, secondo logiche di sperimentazione di azioni di partecipazione alla gestione degli spazi pubblici, a dimostrazione della possibilità di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale di tali luoghi.

La condivisione di un progetto collettivo di città non ha coinvolto soltanto la cittadinanza attiva sul territorio, ma anche i privati proprietari, recentemente anche in attrezzature a carattere culturale, museale ed espositivo che testimoniano il fermento culturale e turistico oggi presente in città. Questo processo di innovazione nelle modalità di produzione e nelle tipologie stesse di standard urbanistici ha trovato una sintesi nella delibera di Giunta n. 458/2017, con la quale si è stabilito un legame innovativo tra beni comuni e disciplina urbanistica, ponendo le basi teoriche e tecniche per la valorizzazione sociale dei beni di proprietà comunale attraverso la creazione di "comunità civiche urbane" e la disciplina dell'uso temporaneo. Più in generale, in riferimento alle attrezzature di quartiere ai sensi dell'art. 56 va segnalato che al monitoraggio dell'attuazione del Prg al marzo 2018 sono stati approvati attraverso la "fattibilità urbanistica" oltre 84.000 mq di attrezzature ad uso pubblico su proposta dei privati, ai sensi dell'art. 56 della Variante generale. Va considerato che tali standard sono indicati prevalentemente come reperiti nel dimensionamento della Variante e calcolati a doppio come consentito in simili fattispecie dal Dm 1444/68 art.4. Conseguentemente, il fabbisogno di attrezzature di quartiere a cui tali attrezzature corrispondono è pari a circa 17 ettari. Vale poi la pena di evidenziare che la "produzione" di standard, attraverso il *convenzionamento* ad uso pubblico degli standard di quartiere, ha avuto, nel corso del tempo, una tendenza crescente che non presenta significative pause o discontinuità anche in anni nei quali più forte è stata la crisi economica e del mercato immobiliare. Pertanto, non può che evidenziarsi come il meccanismo dell'art. 56 rappresenti, nella pratica attuativa, un punto di forza della normativa della Variante generale.

Tuttavia, in un'ottica più complessiva, l'attuale mancato allineamento della normativa per gli standard nella Variante occidentale a quello dell'art. 56 rappresenta un punto critico che non permette ad oggi la realizzazione di standard da parte di privati nell'area occidentale ma che sarà superato nel nuovo Piano Urbanistico Comunale.

Infine, rispetto alle possibilità d'uso pubblico previste dall'art.56, è utile ricordare che, anche in tutti gli interventi di riqualificazione e riattivazione dei tessuti e degli edifici storici realizzati nell'ambito del Grande progetto Centro Storico Unesco, sono previste forme di convenzionamenti con gli Enti proprietari per una destinazione pubblica dei complessi restaurati. Un principio, questo, in linea con le richieste dell'Unione Europea e con le iniziative promosse dal Comune di Napoli in relazione al tema dei *beni comuni* e dell'uso dello spazio pubblico.

2. L'attuazione indiretta

La disciplina urbanistica vigente consente in taluni ambiti urbani interventi di trasformazione subordinati alla redazione di piani urbanistici attuativi. Il territorio interessato da questa particolare procedura di attuazione, pur quantitativamente inferiore alle parti di territorio soggette all'attuazione diretta, è particolarmente significativo.

Nell'area occidentale l'attuazione indiretta oltre che al piano di Bagnoli, ora assoggettato alla procedura di cui all'art. 33 del DL 133/2014, è avvenuta prevalentemente attraverso l'iniziativa di soggetti pubblici o a partecipazione pubblica e ha interessato pezzi significativi del territorio, come nel caso del piano di recupero della Mostra d'Oltremare e quello relativo all'area ex Nato. Ciò nondimeno, considerando la Variante generale, in alcuni ambiti le previsioni di pianificazione attuativa non hanno riscontri se non episodici e disomogenei.

Inoltre, il tema della zona rossa dei Campi Flegrei, seppure ad oggi non codificato in una legge di valore urbanistico, impone una riflessione complessiva sulle quote residenziali che la strumentazione vigente prevede. Nell'area nord, le iniziative promosse per Scampia hanno posto le basi per la concreta riqualificazione dell'area, mentre le azioni già introdotte dai piani urbanistici attuativi approvati, e in corso di approvazione, per la tutela e lo sviluppo della *gronda verde* determinano un quadro di azioni finalizzate alla tutela del patrimonio naturale della città. Gli interventi riguardanti la tutela del patrimonio naturale sono però ancora troppo esigui e non hanno determinato risultati significativi non solo sulla fruibilità di tale straordinario patrimonio naturale, ma anche sulla sua percezione pubblica.

Le zone centrali del territorio cittadino sono urbanisticamente governate, come detto, dalla normativa parte II e, soltanto in modo marginale dal punto di vista quantitativo, sono demandate alla pianificazione attuativa. Tranne casi piuttosto rari ad iniziativa pubblica, la pianificazione attuativa in centro storico tarda a partire pur essendo sempre più urgente ed importante ai fini della riqualificazione e valorizzazione di siti degradati.

Nell'area orientale, infine, proprio per la grande trasformabilità che le regole urbanistiche conferiscono a tale area urbana al fine della complessiva riqualificazione del territorio, i risultati raggiunti appaiono non sempre soddisfacenti, soprattutto se confrontati con il lasso di tempo nel quale sono maturati.

L'attività di pratica del Prg e la proposizione di numerosi Piani urbanistici attuativi, alcuni dei quali in corso di attuazione, nell'area hanno certamente dato segnali di vivacità del territorio. Tuttavia, risulta oggi necessario creare nuove condizioni urbanistiche per dare l'impulso necessario alla loro concreta attuazione e contemporaneamente ricercare la soluzione definitiva per la delocalizzazione dei depositi petroliferi esistenti.

Appare oggi, dunque, indispensabile ripartire da questo mosaico di iniziative urbane e dai

loro esiti per ragionare sulle parti inattuate, sulle parti di contatto e sulla loro integrazione, creando le condizioni per la trasformazione di quelle parti di città, oggi di funzione e forma indefinite, che ancora aspettano di essere chiamate a svolgere funzioni urbane.

Altro elemento da considerare è la necessità di adeguamento di alcune previsioni della Variante generale alla sopravvenuta Zona Rossa del Vesuvio al fine di modificare le previsioni urbanistiche che attualmente non possono essere attuate in quanto in contrasto con tale previsione. L'ampliamento della delimitazione della Zona Rossa vesuviana ha infatti congelato le previsioni residenziali che il Prg prevede negli ambiti di trasformazione interessati da tale vincolo (ad esempio il PRU di Ponticelli) e quelle attribuite potenzialmente alla pianificazione attuativa in sottozona Bb. Nella sostanza, l'ipotesi da sviluppare nel PUC è quella di una rimodulazione negli ambiti di trasformazione delle quantità residenziali perse per la Zona Rossa. Va poi evidenziato che la stessa previsione della Zona Rossa determina la necessità di rivedere la rete infrastrutturale anche in termini di vie di fuga.

Una riflessione sull'esito della pianificazione urbanistica attuativa non può prescindere, poi, da altre due considerazioni. La prima è inerente alla regola della ristrutturazione urbanistica in sottozona Bb con lotto minimo di 5.000 mq, indipendentemente da dove essa viene applicata. Gli esiti di tale possibilità offerta ai privati proponenti sono modesti, avvicinandosi a volte più a progetti edilizi che a interventi urbanistici capaci di innescare processi di riqualificazione urbana effettivi, soprattutto nei casi di monetizzazione di quote rilevanti di standard in cessione.

La seconda riflessione va fatta sulla possibilità che la Variante generale consente, nella generalità dei casi, di agire attraverso piani attuativi anche estesi ad una frazione di ambito (sub-ambiti) con l'unico limite, (art. 2 Nta), relativo al "*rispetto delle finalità espressamente previste, del dimensionamento e dei parametri quantitativi propri dell'ambito*".

Nella gestione del piano questa circostanza si è già verificata in quanto la predisposizione di piani urbanistici estesi all'intero ambito, data anche la notevole dimensione di questi ultimi, è di fatto possibile solo in astratto e sicuramente non su impulso di soggetti proponenti privati. Interventi parziali però rischiano di inficiare il controllo e la gestione della trasformazione complessiva. Pertanto, sembra opportuno introdurre norme che introducano forme di controllo dell'assetto complessivo dell'intero ambito ai fini di un esito positivo dell'istruttoria della proposta. Da un altro punto di vista, poi, la previsione di redazione di un Pua, da cui far discendere a cascata gli interventi veri e propri, determina una notevole limitazione alle possibilità utilizzative degli immobili esistenti nelle more della effettiva redazione del Pua, che va ben oltre le limitazioni che probabilmente si sarebbe voluto effettivamente introdurre con la Variante.

Ne consegue che risulta oggi necessario apportare dei correttivi ai meccanismi di attuazione della *Variante generale*, come meglio specificato più avanti, che tengano conto del mutato quadro esigenziale sopravvenuto.

Una possibilità potrebbe essere quella di rivedere la norma in modo da consentire quegli interventi edilizi, per così dire "leggeri" (ad esempio, la modifica di prospetti mediante l'eliminazione o l'aggiunta di aperture), la cui effettuazione non sembra pregiudicare gli obiettivi d'ambito perseguiti e che, invece, al contrario, si manifestano quali occasioni di sviluppo o di mantenimento delle attività e quindi di lavoro e di reddito.

Quanto detto evidenzia che il lavoro di aggiornamento della disciplina urbanistica vigente, qui intrapreso con le linee di indirizzo, non impone la necessità di indicare nuove finalità da perseguire, quanto piuttosto di ribadirne il loro valore attuale e di creare le condizioni affinché tali obiettivi possano essere concretamente attuati.



CITTÀ COLLETTIVA

CITTÀ PUBBLICA, USI COLLETTIVI E BENI COMUNI

La sfera "del comune" estesa al territorio

Un piano in sintonia con l'azione pubblica degli ultimi anni

La redazione del nuovo Piano urbanistico Comunale non può prescindere da una sintesi dei procedimenti e degli approfondimenti già avviati dall'Amministrazione nel corso degli ultimi anni in tema di beni comuni, ambiente e partecipazione e dal breve, ma sufficientemente approfondito, bilancio dell'attuazione del Prg come precedentemente definito.

In riferimento ai procedimenti in corso, o già realizzati, dall'Amministrazione sono stati promossi, in via preliminare al Piano Urbanistico Comunale, alcuni provvedimenti di adeguamento del Prg, diversificati rispetto ad alcuni temi specifici, e all'interno dei quali trovano possibilità di realizzazione i grandi progetti di trasformazione urbana che stanno modificando le condizioni fisiche della città. Di seguito se ne riporta una sintesi organizzata secondo un criterio di localizzazione geografica.

Nel centro storico è stata approvata, con delibera di Consiglio Comunale n. 24/2017, la *variante per il frazionamento*, ed è stata approntata una proposta di variante relativa all'incentivazione di processi di recupero e riuso delle *aree ruderali*. Ancora, sono stati svolti approfondimenti volti allo sviluppo della classificazione tipologica già operata dalla *Variante occidentale* con l'allineamento alla classificazione tipologica della *Variante generale*.

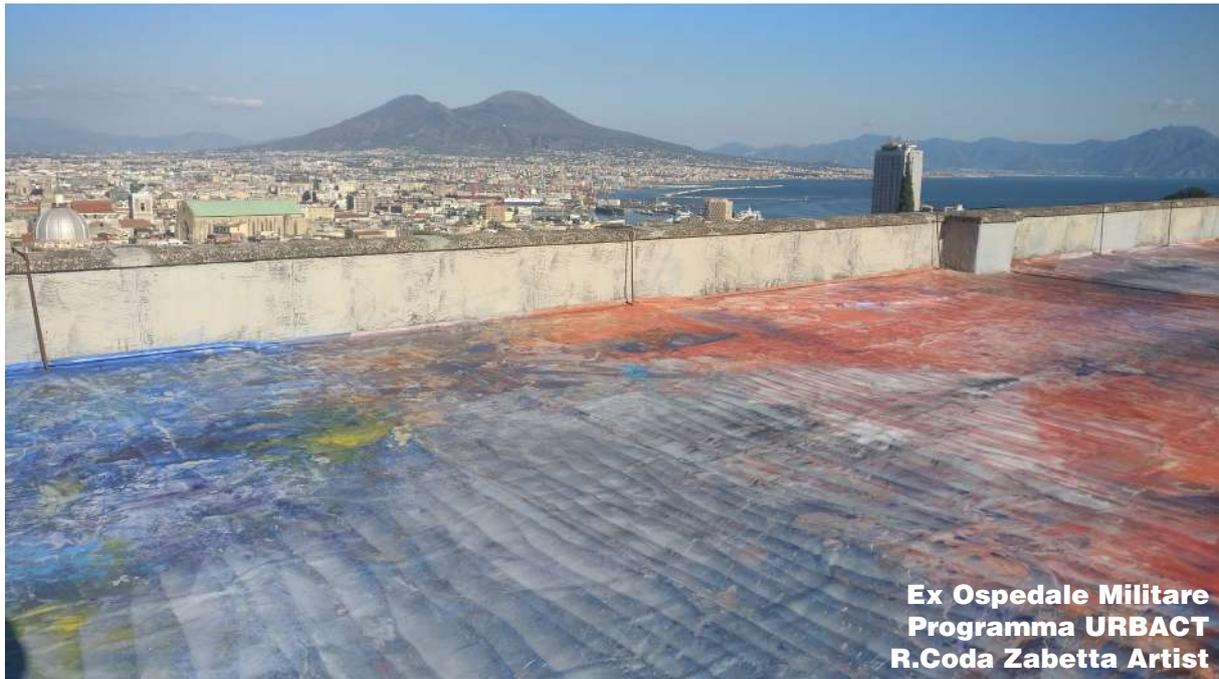
Il Grande Progetto Centro Storico Unesco sta invece concretamente riqualificando il tessuto urbano della città storica, insieme con il recupero e il restauro di importanti complessi monumentali e chiese tra cui il Duomo, Castel Capuano, Cappella Pignatelli, la Chiesa di San Pietro Martire, solo per citarne alcuni.

Nell'area occidentale, poi, è stato promosso l'aggiornamento della strumentazione urbanistica vigente, in tema di attrezzature, attualmente in corso, che prevede l'allineamento della disciplina delle attrezzature della *Variante occidentale* a quella più aggiornata della *Variante generale*, caratterizzata dal vincolo "conformativo".

Sempre ad occidente va tenuto conto anche del lavoro svolto per la revisione della disciplina urbanistica per Bagnoli, un processo di pianificazione svolto a valle dell'Intesa interistituzionale del 2017 e che troverà conclusione nell'approvazione del Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, a cura del Commissario di Governo, e del Pua delle aree esterne al SIN di Bagnoli di competenza del Comune.

Nell'area nord, invece, le iniziative relative alla demolizione delle Vele A, C e D e alla riqualificazione della Vela B, e il prossimo piano di rigenerazione dell'intero Lotto M, attraverso i finanziamenti "Patto per Napoli", hanno posto le basi per la concreta riqualificazione dell'area di Scampia, unitamente al processo avviato con il Demanio e la Polizia di Stato per la realizzazione della Cittadella della Legalità nell'area della ex Caserma Boscarello.

Inoltre, le azioni già introdotte con i piani urbanistici attuativi approvati e in corso di approvazione per la tutela e lo sviluppo della gronda verde determinano un quadro di azioni finalizzate alla tutela del patrimonio naturale della città. Su questo tema recentemente è stato concluso l'accordo di programma per la realizzazione della nuova porta-ponte di Bellaria a Capodimonte. Per il rapporto della città con il mare, molto è stato fatto intermini di progettazione urbana, dal progetto di riqualificazione del lungomare, ai lavori per il collegamento verticale di Monte Echia, ai progetti del Patto per Napoli della città verticale, insieme con le nuove stazioni della metropolitana e della stazione di Piazza Municipio che



vede inserito nel più ampio progetto di Parco Archeologico anche l'intervento di restauro di Castel Nuovo. Per l'area orientale della città, infine, è stato predisposto un documento tecnico per l'adeguamento delle previsioni del Prg alla sopravvenuta Zona Rossa del Vesuvio e la conseguente rimodulazione dei mix funzionali degli ambiti.

Ancora, sono stati prodotti studi preliminari relativi al nuovo dimensionamento delle attrezzature di quartiere e per l'allineamento complessivo delle normative delle due *Varianti*. Infine, sul tema della sicurezza, è stato approvato con la delibera di Consiglio Comunale n. 5/2018 il *Piano di rischio aeroportuale*, piano di settore finalizzato alla mitigazione dei possibili impatti sul territorio derivanti da eventi incidentali connessi al traffico aereo proveniente dall'aeroporto di Capodichino. L'aggiornamento tecnico del piano risulta dunque necessario, e per rispondere alle mutate esigenze, di cui si è detto, occorre proporre una visione di città che possa dare attuazione concreta ai valori costituzionali dell'Urbanistica, tra i quali vi sono la *tutela e il ripristino dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio*, il *non consumo di suolo*, la *valorizzazione sociale del patrimonio pubblico*, il *diritto alla città*, inteso quale *accesso alle risorse che regolamentano la vita di una città*, etc. Su questi temi, da tempo, l'Amministrazione comunale ha strutturato percorsi amministrativi, ormai conosciuti e apprezzati in tutta Europa, che hanno dato forza e vigore ad un dibattito etico, civile, giuridico, ambientale, incentrato sulle forme d'uso del patrimonio per il prevalente interesse collettivo. È qui, che la categoria dei *beni comuni*, intesi quali beni sottratti all'uso esclusivo di parte, al mancato uso sociale, e funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali delle collettività, diviene centrale. Non, dunque, solo una cornice ideologica, quanto, piuttosto, l'attuazione di principi contenuti nella Costituzione, che afferma la prevalente utilità sociale del patrimonio, escludendone ogni forma di privatizzazione o, peggio, di uso clientelare, tesa a rafforzare il potenziale costituente di una soggettivazione collettiva. Se il *diritto alla città*, infatti, comprende l'accesso alle risorse che regolano la vita nelle città, ciò implica anche una nuova configurazione e un nuovo assetto delle relazioni sociali, politiche ed economiche che definiscono tali rapporti. I *beni comuni*, secondo la loro originaria definizione, riguardano sia le componenti materiali, quali gli ecosistemi naturali, l'acqua, le risorse non riproducibili, che quelle immateriali (introdotte più di recente) che



riguardano le forme della conoscenza, il capitale sociale, i legami affettivi tra gli individui e di conseguenza i luoghi in cui queste relazioni si costruiscono: la casa, il quartiere, la città, il territorio. Il territorio considerato come bene collettivo, come un'entità dinamica, in continuo mutamento, che appartiene non solo alla generazione presente, ma anche quelle future, si configura come una messa a dimora di un concetto fortemente innovativo e di un progetto di cittadinanza fondato sull'interesse pubblico, entro il quale trovano possibilità di svolgimento le capacità e le specificità dei singoli e della collettività, considerata nel suo insieme e nella sua complessità di relazioni.

Il riconoscimento dell'importanza primaria del bene comune, il cui primo referente è costituito dal paesaggio, non può che scaturire da una lucida presa d'atto secondo cui l'interesse del singolo debba subordinarsi al bene comune e, dunque, al prevalente interesse pubblico.

Il postulato è pienamente supportato istituzionalmente, in quanto si appoggia alle prospettive della Carta Costituzionale Italiana (artt. 3, 41 e 42). In essa, soprattutto in forza dell'art.9, Stato e società sono vincolati ad assumere il paesaggio-bene comune come terreno di prova della propria civiltà in tutte le declinazioni dei vari aspetti (dal giuridico all'etico, al politico, all'economico).

Secondo la Costituzione, il bene comune non comprime ma limita i diritti di privati e imprese: alla proprietà privata deve essere «assicurata la funzione sociale» (art. 42), mentre la libertà d'impresa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41). In coerenza con questa impostazione, nel 2011, è stato modificato lo Statuto del Comune, introducendo, tra le finalità, gli obiettivi e i valori fondamentali della Città di Napoli, la categoria giuridica del bene comune, *«inteso nella sua disponibilità d'uso quale bene accessibile, fruibile, condivisibile, disponibile alla rappresentazione e alla realizzazione di istanze, di proiezioni, di desideri riconoscibili delle collettività insediate e in cammino»*.

Bene comune, dunque, quale bene funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali delle persone. Nel 2013 è stato istituito un Osservatorio dei Beni Comuni, il cui lavoro ha portato a varare due delibere aventi in oggetto le procedure per l'individuazione e la gestione collettiva dei beni pubblici e dei beni privati, quali beni che possano rientrare nel pieno processo di realizzazione degli usi civici e del benessere collettivo. Un percorso, questo, le cui radici affondano nel recepimento e nell'approvazione da parte del Comune della Convenzione di Aarhus, divenuta in seguito parte essenziale del Regolamento del Consiglio Comunale. In tale visione, dal punto di vista giuridico, prevale l'interesse collettivo mediante

il superamento della nozione di proprietà (non si identificano né col privato, né col pubblico, non sono espressione né del singolo individuo né dello Stato), mentre dal punto di vista della implementazione di politiche urbane i *beni comuni* costituiscono la negazione di ogni forma astratta di previsione urbanistica che non fondi sulla partecipazione diretta e sul diritto democratico all'uso dello spazio pubblico.

La città è complessivamente uno "spazio pubblico", luogo di "espressione dei bisogni delle collettività, di produzione di stili di vita e di nuove economie, fondate non più sulla nozione di reddito finanziario, nozione che ha contraddistinto storicamente l'assegnazione dei beni del patrimonio pubblico, quanto, piuttosto, sull'idea secondo cui il reddito sociale, con i suoi usi civici, è parte integrante del reddito economico, in quanto parte essenziale del benessere sociale e delle proiezioni delle collettività insediate".

Attraverso questa lettura, il reddito sociale, con i suoi Usi Civici (*Uti Cives*), è parte integrante del reddito economico, in quanto parte essenziale del benessere sociale e delle proiezioni delle collettività insediate. Conseguentemente, l'attenzione si sposta dalle diverse possibili forme giuridiche del possesso (la titolarità pubblico-privata della proprietà) ai modi di governo effettivi, alle finalità della gestione di tali beni e sui diritti da parte di una comunità ad utilizzare e a godere dei frutti di quella data risorsa, entro un quadro condiviso.

I *beni comuni* sono caratterizzati da una proprietà che non è pubblica né privata, ma collettiva, appartenente cioè alla sfera "del comune". Essi nel loro esito implicano sistemi di regolazione che ne favoriscono il mantenimento e la rigenerazione.

Se la distinzione tra pubblico e privato è da sempre la lente usata per leggere le relazioni tra attori delle trasformazioni urbane, laddove al pubblico è tradizionalmente assegnata la funzione di legittimo rappresentante dell'interesse generale, concependo l'azione di piano come attività pubblica, riferirsi ai *beni comuni* significa superare la contrapposizione tra pubblico e privato e dare nuovamente centralità sociale, politica ed ecologica al collettivo. La condivisione, la cura dei beni e la gestione partecipata della collettività comporta il prevalere della comunità e della soggettivazione collettiva sull'individuo.

Nella pratica urbanistica all'affermazione della "città pubblica", avvenuta alla fine degli anni Sessanta, attraverso la regolamentazione dei rapporti tra residenza e spazi pubblici mediante gli standard urbanistici, a cui ha fatto seguito la città dell'uso pubblico con la Variante generale del 2004, può seguire l'affermazione della *città dei beni comuni, degli usi civici o collettivi*, in ultimo della sfera "del comune".

Nella "città pubblica" lo standard, che pure ha rappresentato una conquista di quegli anni, regola la dimensione quantitativa dell'azione, trascurando l'attenzione all'analisi qualitativa sia della domanda, sia dell'offerta, sottovalutando il problema della riqualificazione delle attrezzature esistenti, supponendo che a maggiori quantità di attrezzature corrisponda maggiore qualità del piano.

Conseguentemente, l'urbanistica tradizionale delimita aree e individua contenitori da destinare a standard, realizzando così beni altrimenti soggetti a fallimento di mercato.

Molto spesso però ci si è poco confrontati con l'attuazione dei piani, con la capacità di carico del territorio, con la capacità di spesa necessaria a espropri, realizzazioni e gestioni estese di servizi: la città pubblica è molto spesso una città incompleta.

Il passaggio dalla città pubblica alla città dei *beni comuni e/o collettivi* concerne allora almeno quattro indirizzi fondamentali: la rigenerazione, la gestione e la redistribuzione delle risorse; la qualità delle attrezzature e dei servizi urbani integrati; la partecipazione e il rapporto pubblico/privato nell'attuazione e nella gestione delle previsioni di piano; il ruolo dell'attore pubblico, del privato e della collettività nella cura del territorio.



Percorsi di partecipazione collettiva

L'Amministrazione ha da tempo individuato percorsi amministrativi volti a riconoscere il valore di esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di sperimentazione di forme di partecipazione alla gestione degli spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale, esperienze che nella loro espressione fattuale si sono configurate e si configurano come luoghi di forte socialità, elaborazione del pensiero, di solidarietà intergenerazionale e di profondo radicamento sul territorio.

Su queste premesse nel 2014, il Comune di Napoli ha approvato una delibera inerente la possibilità di *adottare (Adotta una strada)* parti della città, a partire da un processo partecipato di cittadini riuniti in comitati civici.

Si definisce, così, un ulteriore passo in avanti sui modi della partecipazione per l'attuazione delle politiche sociali, instaurando un ulteriore punto di incontro con la *Carta dello Spazio Pubblico*, approvata al termine dei lavori della II Biennale dello Spazio Pubblico, tenutasi a Roma dal 16 al 18 maggio 2013.

Ma è attraverso l'istituzione delle *Assemblee territoriali*, in costante dialogo con gli abitanti, che si definiscono i metodi della partecipazione democratica e i loro pesi nella formalizzazione delle delibere di proposta al Consiglio.

È qui, che lo spazio pubblico si connota di una duplice funzione: come luogo elettivo delle scelte, in cui dare risposta alla proiezione dei desideri e delle istanze delle collettività di riferimento, e come luogo di riappropriazione, di adozione e di cura.

Temi questi, che rientrano anche nelle delibere approvate dall'Amministrazione e relative all'introduzione nello statuto comunale dell'istituto del referendum consultivo e abrogativo. Con questo stesso spirito, attraverso la costituzione di tavoli e di assemblee territoriali

confluite in gruppi di lavoro, l'Amministrazione ha redatto e approvato, nel 2014 e nel 2015, lo Studio di fattibilità relativo al progetto di riqualificazione dell'area delle Vele (Lotto M) e i nuovi indirizzi urbanistici, poi approvati in Consiglio Comunale, del Sito di Interesse Nazionale Bagnoli-Coroglio. Analogo percorso è stato condotto per la definizione del *masterplan* dell'area ex Nato di Bagnoli.

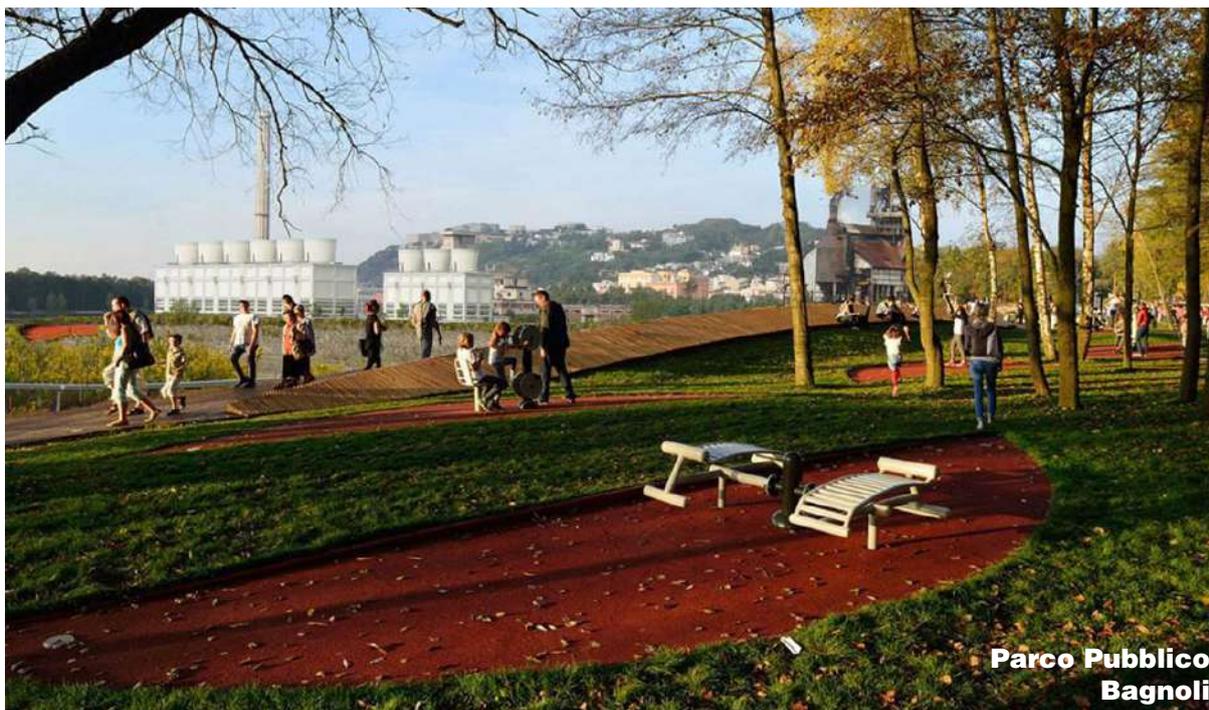
Le assemblee territoriali che hanno preso vita a Bagnoli, a partire dal 2015, hanno dimostrato con chiarezza quanto la città fosse contraria alle previsioni normative approvate dal Governo nell'art. 33 dello *Sblocca Italia*. L'esito del voto della tornata elettorale di giugno 2016 nella Municipalità di Bagnoli ha definitivamente acclarato quanto le collettività, insieme con l'Istituzione Comune, Ente di prossimità, non fossero più disposte a rinunciare alle prerogative costituzionalmente sancite.

In linea con questo spirito, vanno qui ancora ricordate le due delibere, del 2015 e del 2016, maturate in un lungo arco di tempo, relative all'approvazione della *Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano dell'Asilo Filangieri*, e all'individuazione di sette spazi di rilevanza civica ascrivibili nel novero dei *beni comuni*.

Delibere, queste, che hanno varcato i confini dell'Italia per la loro capacità di restituire alla soggettività collettiva un potenziale costituente.

L'ultimo atto in ordine di tempo è l'approvazione della delibera n. 458 del 10 agosto 2017 per l'uso temporaneo di attrezzature pubbliche dismesse, senza modifica della destinazione urbanistica, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio pubblico non utilizzato o in stato di abbandono. Significativamente la delibera ha per oggetto: *1. Individuazione e approvazione delle linee di azione per la valorizzazione dei beni di proprietà comunale a fini sociali. 2. Approvazione degli indirizzi per l'utilizzo temporaneo di spazi aperti e di immobili di proprietà comunale. 3. Individuazione dei soggetti organizzativi, delle competenze e delle procedure per la costruzione, la definizione e l'attuazione di progetti pilota*. Essa fissa indirizzi e azioni relativi alla creazione di *comunità civiche urbane*, alla sperimentazione di usi temporanei, alla fruizione di chiese del centro storico non più adibite al culto, alla creazione di *comunità agricole* temporanee per i giovani e orti didattici sociali e di quartiere, alla realizzazione di nuove forme dell'abitare collettivo, per l'accoglienza a rotazione di persone singole e/o di famiglie.





STRATEGIE DEL PIANO E AZIONI

Se le finalità generali della pianificazione possono essere opportunamente rilette alla luce dei concetti "*città, ambiente, diritti e beni comuni*", come precedentemente evidenziato, appare opportuno tuttavia fissare gli obiettivi specifici dell'azione di definizione del nuovo strumento urbanistico. Le strategie del nuovo Piano Urbanistico fanno riferimento alla scelta di spostare l'attenzione dall'espansione alla riqualificazione urbana per il *diritto alla città*, che vuol dire migliorare il comportamento ecologico della città e, contemporaneamente, incrementare i servizi e le attrezzature per i cittadini, per consentire a tutti uguale accesso alle risorse e ai beni che rientrano nella sfera "del comune".

Sulla base di tali premesse, il documento di indirizzi del PUC fissa le finalità generali della pianificazione urbanistica e le articola in cinque strategie attuabili attraverso precise azioni. Tali strategie costituiscono la base per le riflessioni e le consultazioni tematiche e di carattere tecnico e partecipativo che saranno svolte, e dal cui sviluppo e approfondimento discenderà la scrittura della nuova disciplina urbanistica.

La trasversalità degli obiettivi appare evidente, si pensi ad esempio al tema della sicurezza o a quello relativo alla dotazione di standard.

È necessario muoversi in una direzione del cambiamento urbano che passa, come si è visto, attraverso grandi questioni che riguardano tutte le città: la centralità della questione ambientale e dei cambiamenti climatici, la costruzione di economie circolari, l'incremento di un'accessibilità diffusa e sostenibile, la riduzione delle disuguaglianze sociali e delle marginalità.

Le cinque strategie di città individuate, e di seguito descritte, sono:

- 1. Città accessibile e multi-scalare**
- 2. Città sicura e sostenibile**
- 3. Città accogliente e collettiva**
- 4. Città produttiva e abitabile**
- 5. Città attrattiva e rigenerata**



Alla luce della nuova Città metropolitana di Napoli, individuata dalla legge 56/2014, appare di rilevanza strategica, quale primo obiettivo strategico del PUC, l'individuazione di azioni per migliorare l'accessibilità e la mobilità urbana, integrandola e connettendola sempre di più con il territorio circostante, per potenziare e controllare la dimensione multi-scalare che ormai le appartiene.

L'eliminazione delle Province e l'istituzione di nove aree metropolitane, tra cui quella di Napoli, determina la necessità che il nuovo strumento di pianificazione comunale punti alla costruzione di una rete infrastrutturale fortemente interconnessa, incentrata sulla valorizzazione delle intermodalità (ferro, gomma, acqua, cielo), su sistemi di mobilità lenta, sostenibile, attenta alle disabilità, nel rispetto delle diverse identità esistenti sul territorio. La prima strategia punta, allora, attraverso le azioni di seguito descritte, ad aggiornare il rapporto tra pianificazione urbanistica e governo della mobilità, a rileggere le relazioni esistenti tra la città, il porto e il sistema aeroportuale, senza dimenticare le connessioni tra le aree interne della città, che possono diventare delle nuove centralità, se adeguatamente potenziate nei servizi e nella dotazione di attrezzature e nuove infrastrutture.

Il primo obiettivo si articola nelle seguenti azioni:

a) *Potenziare il ruolo metropolitano della città*

L'integrazione a scala metropolitana della città di Napoli appare oggi un fattore chiave per lo sviluppo coerente del sistema territoriale metropolitano e deve essere condotto in riferimento agli sviluppi degli strumenti di pianificazione della Città Metropolitana finora conseguiti.

Il rinnovo dello strumento urbanistico comunale trova un contesto territoriale in corso di ridefinizione, come appare dai numerosi provvedimenti legislativi che gli ultimi governi hanno introdotto, e che riguardano il contenimento della spesa pubblica, l'eliminazione delle province e l'istituzione di nove aree metropolitane, più quella di Roma capitale.

L'area metropolitana di Napoli, oltre tre milioni di abitanti con una densità di circa 2.700 abitanti per chilometro quadrato, appare oggi in larga misura quale prolungamento della città capoluogo.

Gli antichi centri rurali sono saldati indistintamente a Napoli in un continuo urbanizzato che ha gravemente compromesso le risorse paesaggistiche esistenti.

Non è più possibile definire un limite della città, i margini sono sfrangiati e frammentati e si perdono in un tessuto in cui si susseguono senza soluzione di continuità aree agricole, zone rurali, nuove costruzioni, infrastrutture, etc...

Il dicotomico rapporto tra centro e periferia ha perso definitivamente di significato; la scala metropolitana consente di invertire lo sguardo e di considerare come nuove centralità le aree cosiddette periferiche, se rapportate solo alla città storica.

Il lavoro sulle aree di margine e sulle aree di transizione tra i nuclei originari ancora esistenti rappresenta quindi la vera sfida della pianificazione urbanistica, nella consapevolezza che il sistema ambientale da sviluppare e da gestire non è più quello della città ma è quello a scala del territorio.

È ora che il capoluogo si faccia carico di tali tematiche e si proietti in una dimensione metropolitana con particolare riferimento ad alcuni temi che, sebbene delineati nel Prg, rivestono comunque un carattere sovracomunale con forti implicazioni sullo sviluppo della città: la tutela dell'ambiente e dei centri storici; il tema dell'energia e la rete dei trasporti e dei collegamenti; le politiche per il diritto all'abitare.

In questo senso, appare utile sottolineare come, nell'arco di un periodo che può essere compreso tra i dieci e i quindici anni, il territorio napoletano sia stato oggetto di numerose attività di pianificazione in attuazione delle previsioni di legge.

Si spazia da strumenti di pianificazione/programmazione come il PTR approvato dalla Consiglio Regionale con Legge n. 13 del 13 ottobre 2008 ed il PTCP approvato con deliberazione di Giunta Provinciale n. 1091 del 17 dicembre 2007 e modificato dalla Giunta Provinciale con deliberazione n. 747 dell'8 ottobre 2008, il Piano Regolatore Generale del Porto di Napoli (mai portato ad approvazione) e il Piano Strategico Metropolitano, di cui sono state di recente approvate le linee di indirizzo, fino a strumenti che hanno introdotto diversi vincoli come ad esempio il Piano stralcio di Assetto Idrogeologico dell'Autorità di Bacino Nord-occidentale e il Piano stralcio per la tutela delle risorse idriche, l'approvazione dei Piani Paesistici di Posillipo e di Agnano Camaldoli, la nuova zona rossa del Vesuvio e l'istituenda nuova zona rossa per i Campi Flegrei, l'istituzione dei parchi regionali dei Campi Flegrei e delle Colline di Napoli.

Il nuovo quadro della pianificazione alle diverse scale è ricco di riferimenti, ma allo stesso tempo complesso, l'obiettivo del nuovo PUC sarà quello di inserirsi coerentemente nell'esistente livello di pianificazione esistente, provando a farne una sintesi che consenta di potenziare il ruolo della città alla scala metropolitana, senza tuttavia annullare la specificità della sua dimensione locale.

b) Incrementare sistemi di mobilità sostenibile

Le previsioni del sistema di trasporto urbano hanno subito forti evoluzioni e vanno oggi ricondotte all'unitarietà con le scelte di pianificazione, partendo proprio dalla prospettiva sovracomunale cui naturalmente è rivolta la pianificazione della mobilità

Il lavoro svolto in questi anni sulle infrastrutture di trasporto e le innovazioni tecnologiche intervenute e da implementare (mobilità a "impatto zero" come *l'elettrico* e *l'ibrido*, e la *sharing mobility*; la mobilità "intelligente" ovvero sistemi di gestione del traffico, tecnologie telematiche per la condivisione di dati sulla posizione delle ciclostazioni o sulla disponibilità dei parcheggi e dei servizi di trasporto; la dematerializzazione dei pagamenti per i servizi di mobilità), gli interventi attuati e soprattutto quelli programmati sulla rete delle metropolitane e sui trasporti in generale, ivi compreso il piano della mobilità ciclopedonale, rendono oggi indispensabile una revisione delle previsioni sul tema e l'aggiornamento della normativa vigente. Andranno dunque condotti approfondimenti congiunti con i servizi interessati dalla realizzazione delle infrastrutture per la mobilità, al fine di adeguare le previsioni vigenti (perimetrazioni e previsioni specifiche) allo stato della progettazione di tali infrastrutture. Inoltre, nel tempo, si è sempre più affermato il concetto di mobilità sostenibile che è passato da un piano teorico a fasi attuative di realizzazione e previsione di una mobilità sempre più attenta agli aspetti della sostenibilità ambientale.

Il punto di riferimento nel campo delle politiche per la mobilità è costituito dal Livello Direttore del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) approvato con la delibera di Giunta comunale n. 434 del 30/05/2016. Il PUMS individua gli interventi necessari a soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione, contribuire alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico, contenere i consumi energetici, aumentare i livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale e minimizzare l'uso individuale



dell'automobile. Con il Livello Direttore sono stati definiti gli obiettivi strategici e tattici che si intendono perseguire, nonché i primi interventi da attuare.

Un punto fondamentale riguarda dunque il riallineamento tra pianificazione urbanistica e pianificazione della mobilità, verificando le scelte compiute nel settore della mobilità alla luce delle scelte di pianificazione urbanistica. Tale verifica interessa anche le previsioni degli ambiti delle stazioni per le quali molto è stato già attuato, mentre alcune modifiche appaiono oggi utili per quelle stazioni di nuovo impianto per le quali siano mutate le condizioni che ne avevano suggerito la perimetrazione e soprattutto se, e su quali di esse, sia indispensabile affidarsi alla pianificazione esecutiva come procedura di attuazione.

Un altro tema è quello delle infrastrutture necessarie alla rigenerazione urbana di aree dismesse o in trasformazione tanto ad ovest che ad est.

Tra queste per quanto concerne le aree collocate ad ovest va evidenziato come il prolungamento della Linea metropolitana 6 nell'area di Bagnoli (ad oggi in attuazione solo fino al deposito dell'ex Arsenale di via Campegna) e dell'interramento della linea 8 rivestano un ruolo strategico per garantire l'indispensabile accessibilità su ferro all'area. D'altra parte, nelle stesse aree risulta necessario operare su tutto il sistema di infrastrutture legate al ciclo delle acque che partendo da diversi punti della città, principalmente dall'area occidentale di Napoli ad Agnano e Pianura, terminano a mare nell'area di Bagnoli.

L'insufficiente dimensionamento di tali infrastrutture determina condizioni di insicurezza e compromette il buon risultato delle operazioni di bonifica a mare. Analogamente, nell'area orientale, ad integrazione di un sistema infrastrutturale di trasporto già massiccio, va potenziato un sistema di trasporto più capillare, anche se ugualmente affidabile, come il sistema BRT (*Bus Rapid Transit*). Tale sistema ha la capacità di accompagnare sinergicamente i processi di trasformazione urbana già in corso di attuazione nell'area orientale. In tal senso risulta significativo tanto l'attraversamento delle aree di trasformazione, quali l'ambito 13 ex raffinerie e le aree del Pru di Ponticelli, quanto la previsione che il tracciato preveda espressamente una corsia riservata, in alcuni casi realizzabile in combinazione con la trasformazione dei margini. Ancora, nell'area orientale andrà poi approfondito il tema delle vie di esodo dalla Zona Rossa del Vesuvio.

c) Ripensare il waterfront, il paesaggio marino e costiero e il sistema aeroportuale

Un altro tema importante relativo all'accessibilità, anche alla luce delle recenti evoluzioni in materia, è quello del rapporto tra la città e il suo waterfront. In questo caso, confermando gli obiettivi del Prg per la zona portuale che si trovano oggi in alcuni casi in una fase attuativa, dovrà porsi attenzione all'interfaccia tra porto e città soprattutto nell'area orientale di San Giovanni.

Relativamente al porto, è utile ricordare che il Piano Regolatore Portuale attualmente vigente è quello approvato con il DM 2478 del 27/4/1958 ed ha subito durante gli anni alcune varianti e procedure di Adeguamento Tecnico Funzionale.

La nuova proposta di Piano regolatore portuale (Prp), adottato con delibera del Comitato portuale n. 77 del 19/12/2000 e sulla quale il Consiglio Comunale ha espresso l'intesa preliminare con delibera n. 261 del 26/7/2002 e successivamente l'assenso al



Waterfront - Città- Porto

perfezionamento dell'intesa con delibera n. 33 del 3/8/2012 sulla proposta rielaborata dall'Autorità portuale, non è mai stata portata a conclusione.

Nel frattempo, si è avuta la riforma della Legge 84/94 introdotta con il Dlgs. n. 232/2017, in vigore dal 14 febbraio 2018, che prevede un piano regolatore di sistema portuale come strumento di pianificazione del sistema dei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale. Il piano si compone di un Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) e dei Piani Regolatori Portuali di ciascun porto.

Il DPSS, ai sensi dell'art. 1 del DLgs 232/2017:

- a) definisce gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di sistema portuale;
- b) individua e perimetra le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano;
- c) prevede una relazione illustrativa che descrive gli obiettivi e le scelte operate e i criteri seguiti nella identificazione dei contenuti sistemici di pianificazione e rappresentazioni grafiche in numero e scala opportuni, al fine di descrivere l'assetto territoriale del sistema, nonché per assicurare una chiara e univoca identificazione degli indirizzi, delle norme e delle procedure per la redazione dei piani regolatori portuali. Il decreto legislativo stabilisce che la pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città definite dal DPSS è stabilita dai comuni, previo parere della competente Autorità di sistema portuale.

Se dunque da un lato gli indirizzi per la redazione del Piano regolatore portuale, dettati dalla Variante generale, restano tutt'oggi validi e risultano in attuazione – si pensi ad esempio al Beverello per il quale è stata ultimata la fase di approvazione dei progetti – dall'altro il PUC dovrà tenere in conto le innovazioni normative sopravvenute.

Sempre in tema di accessibilità è indispensabile affrontare la questione costituita dalla permanenza dell'Aeroporto di Capodichino. Il Prg vigente ne prevede la delocalizzazione in quanto ritenuto incompatibile, per ragioni ambientali e di sicurezza, con il tessuto urbano circostante. Al suo posto il piano prevede un grande parco di nuovo impianto che si salda al sistema della gronda verde a nord ovest ed al grande parco da realizzare nell'ex area industriale ad oriente. Nel frattempo, l'aeroporto di Capodichino ha registrato negli ultimi

anni una costante e rilevante crescita, ed è possibile prevedere che a breve raggiungerà, probabilmente, la sua massima capacità di esercizio. È pertanto evidente quanto ogni previsione di delocalizzazione dell'aeroporto napoletano debba essere condizionata ad una verifica complessiva delle condizioni esistenti e ad una visione integrata della mobilità a scala nazionale, o quantomeno regionale. In tale quadro di riferimento, la crescita e l'esercizio dello scalo aeroportuale deve necessariamente trovare delle condizioni di compatibilità con la città, ovvero il suo sviluppo non può che trovare dei limiti nella coesistenza con la città. Per tali ragioni, nel 2018, l'Amministrazione si è dotata di un apposito piano di settore, il Piano di rischio aeroportuale (PRA), al fine di armonizzare le previsioni urbanistiche alle esigenze di sicurezza connesse alla presenza dell'aeroporto. Il Piano di Rischio Aeroportuale, piano urbanistico di settore, è stato approvato con la delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 19/2/2018 (BURC n. 22 del 12/3/2018). Il PRA assicura, nelle more della delocalizzazione dell'aeroporto, i necessari regimi di tutela nelle aree limitrofe all'aeroporto di Capodichino così come previsto dalle disposizioni in materia. Sembra quindi necessario riflettere sulle regole urbanistiche che, senza abbandonare la scelta strategica del parco urbano in vista della dismissione dell'aeroporto, contemplino le necessità di uno sviluppo compatibile, oltre che di maggiore efficienza, dell'aeroporto, nell'ottica di una disciplina più aderente al quadro esigenziale di breve e medio periodo.

d) Lavorare sulle nuove centralità

La riqualificazione delle aree periferiche è uno degli obiettivi centrali del PUC. Tale obiettivo è connesso alla riconversione delle aree dismesse, dalla cui trasformazione devono generarsi nuove aree verdi di scala urbana e metropolitana, all'adeguamento della dotazione dei servizi e all'immissione di funzioni attrattive, alla conservazione e valorizzazione dell'identità dei centri storici dei casali. In particolare, assumono un ruolo strategico le zone di edilizia



recente nelle quali il processo di riqualificazione, previsto dalla vigente disciplina urbanistica, non è iniziato o si è interrotto. In tali ambiti il PUC deve contribuire a creare le condizioni urbanistiche affinché si realizzino non solo le previsioni quantitative ma vi siano spazi per lo scambio sociale, per le funzioni attrattive, accanto alle attività più ordinarie, al fine di innalzare la vivibilità di tali aree. In tale ottica, Il PUC individua come strategici e integrati il tema del riordino della mobilità e quello della dotazione di attrezzature di quartiere. Il primo tema è riferito alla mobilità e alle infrastrutture come occasione di riqualificazione più ampia del territorio, il secondo tema, relativo all'implementazione delle attrezzature, valorizzerà non soltanto l'aspetto quantitativo del bilancio degli standard ma tenderà di immettere qualità negli spazi liberi del tessuto residenziale. Le aree periferiche della città sono infatti caratterizzate dagli insediamenti dell'edilizia economica e popolare realizzati dalla fine degli anni Cinquanta e dalle scelte operate con il programma straordinario di edilizia residenziale (Pser), disposto con la legge 219/80, che prevedeva 20.000 alloggi, di cui 13.500 circa a Napoli e 7.000 nella provincia. A Napoli, la principale scelta fu di attuare con i poteri straordinari i piani urbanistici già approvati dall'amministrazione prima dell'evento sismico, e cioè il Piano per il recupero urbano delle periferie, approvato dal consiglio comunale pochi mesi prima dell'evento sismico, il completamento della 167 di Ponticelli e quella di Scampia e circa 50 interventi sperimentali nel centro urbano.

Tali interventi determinarono non soltanto la parte edificata dei quartieri periferici ma consentirono di incrementare in maniera significativa il patrimonio delle urbanizzazioni secondarie all'epoca del tutto carenti. La Variante generale intese completare le attività di trasformazione intraprese attraverso il completamento delle dotazioni di attrezzature e il recepimento dei Programmi di recupero urbano che dalla fine degli anni Novanta erano state intraprese a completamento dei quartieri di edilizia popolare. Ad oggi la questione del completamento dei Programmi di recupero urbano, delle dotazioni infrastrutturali e di servizi resta ancora aperta e rappresenta una priorità per il PUC.

È dunque proprio nella frammentarietà e nella eterogeneità delle parti che il progetto urbanistico deve incidere per delineare paesaggi di integrazione e di sviluppo di comunità, per invertire progressivamente il carattere dell'area da frammentaria a integrata e unitaria. È un progetto urbanistico di ricomposizione e non solo di trasformazione, nel quale gli elementi eterogenei costituiscono opportunità per un nuovo disegno di suolo che ha come caratteristica la multi-scalarità e l'integrazione funzionale. Tale azione non può risultare disgiunta dalla conferma delle nuove centralità e dal rafforzamento del ruolo che l'edilizia pubblica deve svolgere non soltanto in chiave sociale, ma anche in funzione di una riconfigurazione dei tessuti urbani esistenti. In questo quadro, il tema del completamento dei Pru e del completamento del programma di edilizia sostitutiva rivestono un'importanza strategica per lo sviluppo dei quartieri periferici e la creazione delle "nuove centralità". La manovra di ridefinizione dei contenuti e dell'assetto dei Pru parte sostanzialmente da due principali fattori, ovvero la approvazione della Zona Rossa del Vesuvio, che ha determinato l'impossibilità della realizzazione di quote residenziali nelle aree ricomprese in tale perimetrazione, e la necessità di adeguare contenuti e modalità di attuazione a un contesto economico e di mercato profondamente mutato rispetto a quello di riferimento all'epoca della redazione di tali strumenti. In quest'ottica la ridefinizione dei contenuti degli ambiti di pianificazione attuativa, corrispondenti alle aree interessate dai Pru, deve necessariamente tener conto di tali esigenze di modifica.



Il secondo obiettivo strategico riguarda il tema della sicurezza urbana, che si articola attraverso differenti modalità di intervento che vanno dal contrasto al recupero urbanistico degli insediamenti informali, alla riqualificazione di aree de-gradate, attraverso anche la partecipazione diretta dei cittadini alla cura dello spazio pubblico, alle politiche di valorizzazione sociale, finalizzate a promuovere particolari categorie di beni e il loro uso temporaneo. Quest'ultime azioni – come dimostrano molti esempi realizzati in Europa - consentono di contrastare efficacemente fenomeni di abbandono, incuria e degrado di alcuni luoghi, insieme con la possibilità di una loro rigenerazione ambientale e sociale insieme. Prima di descrivere le azioni che saranno declinate per il raggiungimento di questo obiettivo, sembra utile qui ricordare quanto in tema di sicurezza, l'Amministrazione abbia nel tempo già fatto e quanto, nelle more dell'approvazione del PUC, si stia facendo in termini di aggiornamento delle previsioni urbanistiche. Come detto, nel 2018, l'Amministrazione ha approvato il *Piano di rischio aeroportuale*, di cui nel PUC andranno aggiornate le previsioni relative ad altri fattori di pericolosità del territorio.

Così come, all'interno della nuova Zona Rossa del Vesuvio sarà necessario ripensare le reti infrastrutturali e adeguare le previsioni delle quote residenziali previste negli ambiti di trasformazione interessati dalla nuova perimetrazione (ad esempio il PRU di Ponticelli), e quelle attribuite potenzialmente alla pianificazione attuativa in sottozona Bb che sono attualmente incompatibili con l'aggiornamento della fascia dell'area di rischio vulcanico. Infine il PUC dovrà affrontare la questione della presenza, soprattutto nell'area orientale, di impianti a rischio di incidente rilevante.

A tal fine, tra le azioni previste in questa seconda strategia vi sono anche la rigenerazione ambientale, la tutela delle aree di interesse ambientale, del paesaggio agrario e dei grandi parchi territoriali.

In particolare, questo obiettivo strategico è articolato nelle seguenti azioni:

a) *Promuovere usi temporanei negli spazi pubblici*

Il valore della partecipazione dei cittadini alla cura dello spazio pubblico, quale risposta concreta e duratura al fenomeno della criminalità diffusa, con conseguente aumento della percezione di sicurezza all'interno della città, è riconosciuto già dal DL 20/02/2017 n.14, convertito nella L. 18/04/2017 n. 48, recante le "Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana". La partecipazione collettiva alla tutela e alla salvaguardia del territorio, infatti, rafforza la filiera dei legami comunitari e della coesione sociale, sino a costruire un vero e proprio presupposto per uno sviluppo locale identitario.

Per tali ragioni, uno degli indirizzi che il PUC si prefigge di attuare è quello di incentivare l'uso anche temporaneo degli spazi pubblici per attivare occasioni di incontro, scambio e di condivisione che caratterizzano i momenti di vita collettiva.

Il tema della valorizzazione dei beni pubblici, orientata a finalità di interesse pubblico, si lega dunque in maniera stretta a quello della rigenerazione urbana e in particolare al tema dell'uso o ri-uso temporaneo di spazi e immobili pubblici (talvolta anche privati) abbandonati.

Tali pratiche non sono in contrasto con le possibilità di trasformazione urbana previste dal piano ma hanno un ruolo complementare a quest'ultime che - come è noto - necessitano di tempi lunghi, risorse e condizioni favorevoli per il loro innesco.

Nelle more delle attivazioni di forme più durature di trasformazione, l'uso temporaneo può dunque rappresentare una modalità di vera e propria difesa del suolo, di promozione e rafforzamento dell'identità urbana, di incremento della coesione sociale e di conseguente sicurezza urbana. Principi questi, riaffermati nella delibera di Giunta comunale n.458 del 2017, che prevede l'uso temporaneo di attrezzature pubbliche dismesse, senza modifica della destinazione urbanistica, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio pubblico non utilizzato o in stato di abbandono.

Nello specifico, la delibera prevede che gli usi temporanei possano riguardare spazi pubblici fruibili dalla cittadinanza, aree attrezzate per il gioco e lo sport, aree gioco per bambini, orti didattici, collettivi e urbani, installazioni artistiche e attività volte alla promozione della "creatività urbana", attrezzature sociali e assistenziali, gli spazi per l'accoglienza, "produzione" di terra.

Le esperienze di uso temporaneo disciplinate sono caratterizzate dal consumo di suolo pari a zero, dal basso costo dell'intervento e dall'impiego di materiali da riciclo, dalla reversibilità degli interventi e delle installazioni, dalla partecipazione dei cittadini nel processo di scelta e implementazione degli usi, da interventi di norma limitati alla manutenzione ordinaria e straordinaria, dall'attivazione di processi partecipativi che dovranno definire anche le modalità di gestione dell'uso temporaneo, che valorizzi le proposte dei cittadini ed il loro ruolo attivo nella cura della città.

Rientra nell'azione anche la modifica dell'art. 125 della disciplina urbanistica vigente, riguardante le aree ruderali, che si pone l'obiettivo prioritario di far fronte allo stato di degrado degli immobili e alle relative precarie condizioni igienico-sanitarie, rispondendo anche all'obiettivo più generale del miglioramento dell'offerta e della sicurezza abitativa.

b) Rigenerare l'ambiente e gli ecosistemi, tutelare le biodiversità, promuovere la resilienza

Di grande rilevanza in tema di città sicura e sostenibile è la questione delle zone a rischio ambientale e in particolare a rischio idrogeologico, così come descritti in precedenza relativamente ai cambiamenti climatici in corso. I vari piani di settore che si sono susseguiti dal 2004 al 2015 ad opera dell'autorità di Bacino hanno evidenziato quanto, in special modo le aree collinari e sub-collinari, porzioni non trascurabili del territorio comunale siano caratterizzate da un elevato rischio sia idraulico che da frana. I versanti della collina di Coroglio e dei Camaldoli a nord ovest e, anche se in misura ridotta, i rilievi di Capodimonte e Poggioreale a nord est, così come il vallone san Rocco a nord, e la conca di Agnano a ovest, presentano problematiche più o meno rilevanti in tal senso, aggravati anche dalla presenza purtroppo di numerosi insediamenti, in alcuni casi anche abusivi.

In questi casi il tema della sicurezza abitativa si salda con quello della ristrutturazione urbanistica degli insediamenti abusivi che lo strumento urbanistico deve obbligatoriamente individuare e la cui riqualificazione non è più eludibile.

D'altro canto, anche il fenomeno dell'erosione meteomarina del tratto di costa corrispondente alla collina di Posillipo, da Mergellina a Coroglio, presenta criticità rilevanti che si saldano con altre tematiche, pure di rilievo, quali il rapporto della città con il mare e con la sua fruibilità che vanno risolte anche mettendo mano alle previsioni e alle procedure per gli indispensabili interventi di tutela. In tale quadro la redazione di un Piano del Verde potrebbe accompagnare il PUC definendo le modalità di piantumazione, trasformazione e incremento del verde urbano. L'introduzione di parametri prestazionali per la realizzazione di aree verdi pubbliche e private e per una forestazione urbana saranno allora valutati nella normativa del PUC al fine di assicurare qualità e prestazioni ecologiche di tali spazi.

c) Tutelare i paesaggi urbani, culturali e agricoli e i grandi parchi territoriali

Per quanto riguarda la tutela delle aree di interesse ambientale e paesistico, a partire dalla Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta nel 2000 e ratificata dal Governo italiano con legge n. 14 del 9 gennaio 2006, essa deve tener conto dell'evoluzione che la definizione di "paesaggio" ha avuto nel tempo e che oggi considera i valori naturali inscindibilmente intrecciati a quelli culturali e sociali in un insieme organico. Nelle aree di più antica antropizzazione infatti la compenetrazione di elementi naturali, rurali, storici, insediativi definisce vari tipi di ecosistemi la cui struttura complessa si manifesta attraverso il paesaggio percepito. Attualmente, però, gli ecosistemi naturali sono ridotti a piccoli nuclei isolati all'interno di vaste aree antropizzate, in cui gli agro-ecosistemi sono in prevalenza caratterizzati da un elevato tasso di artificialità, con alti consumi di energia fossile e poveri di specie animali e vegetali. La gran parte degli agro-ecosistemi costituisce un ulteriore fattore di frammentazione, che si aggiunge alle aree urbanizzate, processo che genera una progressiva riduzione della superficie degli ambienti naturali e un aumento del loro isolamento: le superfici naturali vengono, così, a costituire frammenti spazialmente segregati e progressivamente isolati inseriti in una matrice territoriale di origine antropica.



Pendici dei Camaldoli

Essendo la ricchezza della biodiversità frutto di processi secolari o millenari di diversificazione paesistica, economica, produttiva, sociale e culturale del territorio, la diversità biologica e quella paesaggistica vanno considerate in modo strettamente integrato. In questo caso la frammentazione non riguarda solo gli ecosistemi naturali, ma si ripercuote anche sul paesaggio visivo, attraverso l'accavallarsi e il progressivo infittimento delle reti infrastrutturali e l'allargarsi dei fenomeni di dispersione urbana. Vengono in tal modo introdotti fattori di "disordine" anche nei paesaggi umani (agrari e urbani) costruiti nel corso della storia, spesso di grande valore culturale, determinando una sorta di entropia del paesaggio, per cui scompaiono aree e fasce di transizione, mentre naturalità e artificialità si contrappongono senza riuscire a intrecciare relazioni.

È pertanto indispensabile intervenire sui fenomeni di segregazione che colpiscono gli ecosistemi naturali e, nel contempo, agire per promuovere una più stretta integrazione fra spazi aperti e aree urbanizzate, attenuando così gli effetti della frammentazione.

A livello metropolitano le indicazioni avanzate dal Piano Territoriale Regionale, approvato con delibera n.1956 del 30 novembre 2006, influiscono sulla determinazione del rafforzamento e della realizzazione di una "rete ecologica", fornita di corridoi biologici di connessione fra aree con livelli di naturalità più o meno elevati, ma anche sulla considerazione di una fitta trama di elementi areali (ad esempio riserve naturali), lineari (vegetazione riparia, siepi, filari di alberi, fasce boscate), puntuali (macchie arboree, parchi urbani, parchi agricoli, giardini), che mirano al rafforzamento della biopermeabilità.

Lo stretto legame tra agricoltura e ambiente ha prodotto nel corso dei secoli ecosistemi specifici e particolarmente ricchi, che sarebbero minacciati in caso di abbandono della coltivazione. In questo senso la rete ecologica comprende certamente le aree agricole, che costituiscono un elemento centrale nell'assetto del territorio e nella tutela dei beni culturali, contribuendo alla conservazione, alla tutela e alla valorizzazione dei paesaggi e dell'ambiente, favorendo anche la salvaguardia della biodiversità, nonché la conservazione del suolo e della qualità delle risorse idriche.

Il PTR ha determinato la Rete Ecologica Regionale (RER) come riferimento per le politiche di sviluppo dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) della Campania, anche con il compito di indirizzare i processi di sviluppo locali verso attività compatibili con la conservazione della biodiversità.

La perimetrazione degli STS ha seguito la scelta per i propri territori di una politica di sviluppo congruente con le finalità della RER, anche di tipo economico, legata alla valorizzazione della propria identità territoriale, incentrata su recupero e valorizzazione del patrimonio ambientale, recupero e valorizzazione dei beni culturali, sviluppo delle attività agroalimentari e commercializzazione dei prodotti locali, sviluppo e qualificazione dell'offerta turistica e agrituristica ed ha individuato il Sistema urbano di Napoli D3 caratterizzato dalla "dominante urbana".

Anche il PTC, precedentemente richiamato, presenta nelle norme di attuazione all'art. 10 "valorizzazione del patrimonio naturale e del paesaggio" gli indirizzi fondamentali per la conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico quale asse strategico, elaborando anche un'analisi dei "Fattori strutturanti del Paesaggio", con l'individuazione, tra l'altro, delle aree ad elevata naturalità, nonché le aree agricole

di particolare rilevanza paesaggistica ed ha individuato, inoltre, "Macroaree di interesse naturalistico" e "Componenti della rete ecologica provinciale" nell'elaborazione grafica datata agosto 2012.

Il tema del sistema ambientale e della sua riqualificazione ha trovato, quindi, nel territorio napoletano un importante assetto, esito del processo di pianificazione evoluto in un lungo arco temporale, seguendo un percorso riconoscibile fino all'istituzione del Parco metropolitano delle Colline (2215 ettari).

L'Ente Parco delle Colline di Napoli, istituito con Decreto Presidente Giunta Regionale n. 392 del 14 luglio 2004, ha avanzato una proposta di Piano del parco, ancora in attesa della approvazione da parte della Giunta regionale della Campania, mentre è stato approvato il relativo Statuto con DGR n. 165 del 28/03/2017. L'istituzione del Parco delle Colline ha rafforzato la tutela dell'ambito territoriale in argomento e, inserendosi nel tessuto edilizio, si è proposta di raccordare trasversalmente le residualità naturali e colturali ancora persistenti nel sistema collinare posto a cerniera tra i Campi Flegrei e il contesto partenopeo. La delimitazione del Parco delle Colline suscita particolare interesse per il ruolo che tale corridoio naturalistico-culturale può avere nella definizione della rete ecologica. La questione ambientale è inquadrata alle diverse scale: quella territoriale dell'unità geografica di riferimento; quella più piccola dell'unità morfologica, quasi sempre rientrante nei confini cittadini; infine quella di dettaglio che ha dato luogo alla normativa di zona e sottozona con le ulteriori specificazioni riguardanti l'uso del suolo e i caratteri locali dei livelli di naturalità. In altri termini il processo di pianificazione seguito a scala comunale per le aree di pregio ambientale, ha considerato le parti periferiche del territorio cittadino come porzioni di contesti ambientali più vasti, ne ha salvaguardato i nessi con il sistema geografico di appartenenza, operando scelte che, da un lato rinviano, senza pregiudicarla, la conclusione del processo pianificatorio ad un piano di livello sovracomunale quale il piano del parco regionale, dall'altro anticipano le finalità e i contenuti del suddetto strumento dandone attuazione per quella parte che ricade nei confini del territorio comunale.

Oggi la perimetrazione del Parco metropolitano delle Colline e delle aree agricole definisce il punto di partenza per il PUC e una conquista non negoziabile. In definitiva, per la redazione del PUC si pongono almeno tre tematiche riferite alle grandi aree naturali:

1. il miglioramento della tutela e della conservazione delle aree verdi ed agricole;
2. l'approfondimento del ruolo delle Fb e delle aree di confine tra l'edificato e le aree tutelate;
3. la definizione di misure atte a incentivare l'utilizzo agricolo di tali aree.

Infine, grande importanza nella redazione del PUC riveste la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura urbana. Il sostegno all'agricoltura è uno dei fattori chiave per la conservazione delle aree agricole peri-urbane, oggetto di abbandono. Questo fenomeno ha varie cause tra cui la marginalità economica e le aspettative edilizie. Le possibilità di reimpiego di queste terre sono individuate nella riutilizzazione agricola, nella forestazione, nell'utilizzazione ricreativa. Il Puc potrà prevedere misure di incentivazione dell'uso agricolo delle aree, soprattutto per giovani coltivatori. A questo fine sarebbe necessario creare una struttura per assistere i coltivatori nelle loro scelte, in concerto con gli altri Enti responsabili, proponendo percorsi produttivi integrati con l'agriturismo e l'artigianato, finanziabili dalle leggi vigenti.

d) *Recuperare in ambito urbanistico gli insediamenti informali, abusivi e difformi*

In riferimento al tema degli insediamenti difformi, la normativa vigente prevede che il PUC individui la perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti al 31 dicembre 1993 e oggetto di sanatoria ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, capi IV e V, e ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, al fine di:

- a) realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesaggistico-ambientale ed idrogeologico;
- c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti.

Le risorse finanziarie derivanti dalle oblazioni e dagli oneri concessori e sanzionatori dovuti per il rilascio dei titoli abilitativi in sanatoria sono utilizzate prioritariamente per l'attuazione degli interventi di recupero degli insediamenti.

In tal modo la normativa regionale ha certamente inteso spostare l'attenzione dalla singola domanda di sanatoria al tema della qualità degli insediamenti informali e alla dotazione di urbanizzazioni e servizi.

In particolare, emerge la necessità di operare al fine di tutelare interessi ambientali e paesaggistici e ricomporre a unità gli insediamenti informali.

Tuttavia, tale complessa e articolata strategia potrà essere definita soltanto a valle di un approfondimento conoscitivo sulla tematica e in relazione alla diversa localizzazione di tali insediamenti.

Va poi sottolineato che tali insediamenti, generalmente, si presentano con una bassa densità, sono privi delle urbanizzazioni di base e in essi convivono una varietà di situazioni (edifici legittimi, condonati, in attesa di condono, acquisiti al patrimonio del Comune, ecc.) che rendono complessa la risposta in termini di riqualificazione possibile.

Tuttavia, il PUC dovrà necessariamente tener conto la possibilità di riqualificazione degli insediamenti informali nelle aree tutelate attraverso soluzioni che consentano il restauro paesaggistico e la diminuzione del consumo di suolo determinata dalla bassa densità dell'edilizia di qualità molto bassa, dall'impermeabilizzazione di lotti asserviti a parcheggi, depositi, ecc. in assenza di una coerente impostazione urbanistica.

Non è un caso che recenti ricerche abbiano individuato il tema degli insediamenti abusivi come un fattore di ostacolo al processo di redazione e approvazione dei PUC in Campania, mentre dal punto della normativa regionale tale tema è visto come possibile oggetto di modifica al fine di semplificare il processo di approvazione dei PUC.

La normativa espressamente prevede che il PUC può subordinare l'attuazione degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi alla redazione di appositi Pua, denominati piani di recupero degli insediamenti abusivi. Restano esclusi dalla perimetrazione degli insediamenti abusivi gli immobili non suscettibili di sanatoria. Il PUC approfondirà le modalità del recupero urbanistico e edilizio degli insediamenti abusivi, gli interventi obbligatori di riqualificazione e le procedure, anche coattive, per l'esecuzione degli stessi, anche mediante la formazione dei comparti edificatori.



La terza linea strategica si pone l'obiettivo di rivedere e aggiornare il quadro relativo alle attrezzature esistenti, il fabbisogno e l'offerta di spazi per attrezzature nel quadro del bilancio complessivo degli standard della città. All'azione e al riconosciuto valore di esperienze portate avanti da gruppi e da comitati cittadini di sviluppo e valorizzazione sociali di beni di appartenenza collettiva, si affiancano anche interventi privati, a carattere innovativo, realizzati mediante forme di convenzionamento con il Comune. Si rinforzano in questo modo le due modalità di attuazione della "città pubblica", ad uso pubblico e collettiva: realizzazione di attrezzature da standard da parte di privati in regime di convenzione d'uso pubblico, e cessione di standard nell'ambito della pianificazione attuativa.

In questa linea strategica si inserisce anche il tema della valorizzazione sociale dei beni di proprietà comunale e il rapporto con la disciplina urbanistica, in quanto tali beni rivestono un ruolo determinante per la costruzione della "città accogliente e collettiva".

Il perdurare delle condizioni di crisi finanziaria che vivono gli Enti locali rende il tema della valorizzazione del patrimonio immobiliare sempre più attuale, imponendo una riflessione sull'idea di città che essi intendono promuovere e sviluppare, in coerenza con il mandato ricevuto dai cittadini, che non può essere disgiunta dalle politiche da attivare sui propri beni immobili. È evidente che le politiche di valorizzazione del patrimonio pubblico hanno rilevanti impatti culturali, sociali, ambientali ed economici sulla città e sul suo sviluppo. Pertanto, la definizione di tali politiche non può essere disgiunta da una visione più ampia della città, trovando negli usi rinnovati, nel welfare e infine nella disciplina urbanistica un luogo di efficace sintesi: la definizione delle regole della trasformazione e della gestione fisica, funzionale, ambientale e sociale di una città avviene proprio nella definizione degli obiettivi degli strumenti di pianificazione urbanistica e nelle regole necessarie per raggiungerli.

In questo quadro, la valorizzazione dei beni pubblici deve rispondere a finalità di interesse generale, specialmente nel caso degli Enti locali, per i quali la prossimità con i cittadini rende indispensabile l'attenta valutazione di questo aspetto.

Gli articoli, artt. 41, 42 e 43, della Costituzione, sull'iniziativa economica e sulla proprietà, unitamente ad alcuni commi del Codice Civile, indicano come sia possibile una valutazione che va al di là del valore di mercato degli immobili, evidenziando la molteplicità delle caratteristiche che determinano il valore dei beni pubblici. Inoltre, va da un lato affermato il principio di accessibilità universale ai beni pubblici, dall'altro va considerato che il soggetto pubblico proprietario non può limitarsi a considerare gli aspetti culturali, sociali, ambientali solo dei beni di pregio, ma deve ragionare in termini di valorizzazione complessiva dei suoi asset, garantendo, tutelando e valorizzando il valore d'uso sociale dei beni che costituiscono l'ossatura portante della "città accogliente e collettiva". In quest'ottica, alla diffusa opinione che un'azione di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico deve favorire lo sviluppo economico del territorio, deve corrispondere la valutazione attenta della valorizzazione come potenziale occasione speculativa che può, se non accuratamente valutata, produrre l'incremento della fruizione solo di categorie definite di cittadini.

In tal senso appare centrale la regola urbanistica da definire sui beni pubblici e in particolare su quelli di proprietà comunale affinché la valorizzazione dei beni sia orientata anche alla costruzione della "città accogliente e collettiva".

Il terzo obiettivo strategico si articola nelle seguenti azioni:

a) *Tutelare il futuro della città storica*

La Variante generale, a parziale correzione del perimetro sancito dalla variante di salvaguardia, individua il perimetro della città storica sulla base della ricognizione aerofotografica militare del 1943. Come per la Variante di salvaguardia, sono inclusi i nuclei urbani periferici, gli antichi casali dei quali viene riconosciuto il carattere di tessuti storici. La variante occidentale individua il perimetro invece sulla base della cartografia IGM del 1936. Il territorio così ricadente nel perimetro del centro storico della Variante generale è di 1917 ha. Per la città storica, ampliata fino a comprendere l'edilizia realizzata fino all'immediato dopoguerra, la strumentazione vigente prevede un intervento generalizzato di conservazione mediante la disciplina tipologica che, nella grande maggioranza dei casi è direttamente operante, senza attendere l'ulteriore elaborazione di piani.

A ciascuna tipologia individuata mediante un'analisi tipo-morfologica analoga a diverse esperienze condotte in Italia di pianificazione dei centri storici, corrispondono precise regole d'intervento che hanno rappresentato negli anni un imprescindibile riferimento operativo per la pratica edilizia corrente.

La peculiarità è consistita nel fatto che la redazione dello strumento per il centro storico di una grande città, un vero e proprio piano particolareggiato, avviene nell'ambito della redazione del piano generale e non come operazione successiva.

Tale peculiarità oggi acquisita come fondamento imprescindibile della regola urbanistica di Napoli, deve trovare spazio nella parte strutturale del PUC, rappresentando di per sé un valore non negoziabile del piano in quanto rispondente alla necessità di conservazione della città storica, oggi patrimonio mondiale Unesco.

In alcune aree di particolare complessità e in relazione a specifici obiettivi di dettaglio, è previsto il ricorso alla pianificazione attuativa.

In tali casi il pianificatore ha ritenuto indispensabile affidare al piano di dettaglio l'attuazione delle finalità individuate.

In particolare, ciò avviene in quelle parti di città dove vi è la presenza di testimonianze archeologiche da disvelare o valorizzare, o dove, ancora, sono presenti le stazioni della



metropolitana che necessitano di una diversa configurazione per garantire la massima accessibilità dei cittadini.

La combinazione di interventi diretti e indiretti consente di procedere su due livelli contestuali e coerenti di operatività: l'uno affidato alle iniziative, pubbliche e private, sui singoli immobili, l'altro teso ad affrontare temi di maggiore estensione, in cui l'impegno a ripristinare l'assetto storico alterato, a riqualificare può essere promosso sia da soggetti pubblici, ma anche dai proprietari interessati, attraverso azioni congiunte.

In riferimento alla città storica va ricordato che l'Amministrazione ha già approvato una variante la cui finalità è stata quella di introdurre maggiore flessibilità per il frazionamento in centro storico al fine di migliorare le condizioni abitative.

Azione che si unisce allo studio condotto sulle aree ruderali e su una loro possibile e più efficace riconversione. Se le regole del Prg hanno dunque consentito una generale tutela delle caratteristiche tipologiche del centro storico, le mutate esigenze sociali e abitative, così come è stato evidenziato nelle premesse di questo documento, hanno fatto emergere come sia necessaria una maggiore flessibilità d'uso di alcuni manufatti edilizi, rendendo possibile il loro riutilizzo senza alterarne le caratteristiche tipologiche.

Da un lato, appare quindi necessario uniformare con il PUC la disciplina tipologica tra gli strumenti vigenti, correggendo allo stesso tempo, se necessario, alcune imprecisioni di classificazione tipologica, dall'altro risulta necessario adeguare e innovare la disciplina tipologica stessa soprattutto in termini di flessibilità d'uso all'interno del nuovo PUC. In particolare, i grandi complessi conventuali oggi dismessi appaiono come delle reali opportunità di sviluppo, il cui recupero e la cui utilizzazione deve essere incentivata al fine di innescare processi di rigenerazione di porzioni significative del centro storico.

Gli usi temporanei, sociali e condivisi degli spazi del centro storico rappresentano una opportunità per innovare la disciplina tipologica, promuovendo il restauro e il riuso di grandi complessi storici. La tendenza a privilegiare le utilizzazioni originarie resta un carattere distintivo della regola urbanistica, ma a tale possibilità vanno affiancate opzioni maggiormente innovative tese a favorire il recupero del bene anche consentendo e regolando mix funzionali anche di tipo pubblico-privato più ampi.

Riqualificazione di Piazza Plebiscito e dei suoi spazi ipogei



Le funzioni urbane che la città storica deve accogliere sono spesso profondamente diverse dalla loro antica natura storica. In generale, la classificazione tipologica, riconoscendo la sostanziale differenza tra l'edilizia cosiddetta di base e quella speciale, tende a presupporre il naturale riallineamento tra edifici e utilizzazioni originarie.

Ma è anche vero che i grandi temi della ricettività turistica, dell'utilizzo commerciale, delle attrezzature pubbliche, vanno inquadrati in una normativa incentivante che non può essere rigidamente limitata dalla sola lettura delle destinazioni storiche. In tale ottica, la lettura tipologica permette, una volta definiti i limiti delle possibili trasformazioni fisiche di ciascun manufatto, di individuare un'ampia gamma di utilizzazioni ammissibili proprio perché non ne contraddicono l'identità e la salvaguardia fisica.

Di conseguenza, mentre il modo di conservare l'edificio resta fissato nel tempo dal piano, il modo di utilizzarlo può essere suscettibile di modifiche nel tempo. In tal senso va sviluppata la disciplina del centro storico del PUC.

Connesso con la valorizzazione e tutela della città storica è il tema del governo del fenomeno turistico che recentemente ha assunto dimensioni rilevanti, segno di una nuova attrattività culturale e turistica della città, soprattutto nelle aree storiche centrali.

In particolare, la riflessione sulle strutture ricettive in centro storico, nel quadro di una complessiva offerta turistica della città, appare di grande importanza.

In questo caso andranno considerati effetti positivi e negativi (distorsioni, manomissioni, cambiamenti) che tale fenomeno può avere sulla conservazione della città storica e dei

suoi nuclei insediati. In particolare, fenomeni di gentrificazione di parti della città storica, comportanti l'espulsione degli abitanti a più basso reddito e la loro sostituzione con strutture ricettive di diverse tipologie, determina un rilevante impatto sul nucleo antico della città, la cui particolarità e singolarità sono tutelate dal piano di gestione Unesco, incentrato, tra gli altri, sugli aspetti concernenti la conservazione e la valorizzazione delle attività tradizionali e del capitale umano.

b) Incrementare e migliorare i servizi urbani integrati alla scala urbana e di quartiere

Nell'obiettivo strategico della città accogliente e collettiva si affrontano i temi che riguardano la dotazione di standard di quartiere e di livello urbano della città. Appare oggi necessaria la revisione e l'aggiornamento non soltanto del fabbisogno di dotazioni territoriali, ma anche più in generale delle previsioni urbanistiche in materia.

In riferimento alle attrezzature da standard, andrà ridefinito il quadro relativo alle attrezzature esistenti, il fabbisogno e l'offerta di spazi per attrezzature nel quadro del bilancio complessivo di attrezzature della città.

Il dimensionamento del PUC dovrà lasciare inalterati i margini di sicurezza del bilancio complessivo della città, compatibilmente con le necessarie verifiche tecniche. Il lieve decremento demografico tenderà a consolidare tale margine. In tale lavoro dovranno essere risolte alcune criticità operative, rilevate nella pratica applicazione del Prg, relative alla revisione di perimetri e superfici nel bilancio, revisione delle tipologie di standard assegnate all'attrezzatura, inserimento di attrezzature esistenti non censite. In relazione al primo punto sarà sufficiente documentare le variazioni riscontrate. Va evidenziato infatti che le misurazioni effettuate in sede di variante possono trovare disallineamenti rispetto a quelle oggi effettuate con metodi e strumenti cartografici più accurati ed affidabili. In relazione al secondo punto, va evidenziato che in alcuni casi è stato possibile riscontrare delle incongruenze tra gli immobili reperiti individuati dalla *variante* e le tipologie di standard ad essi assegnate. È ad esempio frequente che alcuni immobili, anche storici, siano stati individuati come attrezzature per l'istruzione ma tali immobili non hanno le caratteristiche dimensionali o tipologiche per soddisfare le normative di settore, specialmente quella scolastica. In tal caso, sarà necessario individuare chiaramente tali immobili e motivare la modifica della tipologia. Nell'ultimo caso, l'analisi condotta, ma più in generale la pratica ordinaria, ha mostrato che alcune attrezzature realizzate a seguito della ricostruzione e del piano delle periferie, principalmente parchi pubblici, non sono state inserite nel bilancio degli standard. Un ultimo punto può essere sottolineato, ovvero il tema delle attrezzature scolastiche o di interesse comune individuate su aree private come esistenti durante la redazione della Variante generale. In molti casi, la localizzazione di tali attrezzature fotografava una situazione di fatto per la quale molti immobili ospitavano sedi scolastiche o di uffici pubblici in immobili privati. Tuttavia, molti di questi immobili non risultano attualmente ospitare tali attrezzature che nel tempo sono state dismesse.

In questi casi, inoltre, non appare possibile in via semplificativa eliminare il vincolo di uso pubblico attualmente presente, in quanto tale operazione da un lato potrebbe generare uno squilibrio nel bilancio degli standard, dall'altro determinerebbe una valorizzazione di specifici immobili privati mediante la variante urbanistica. Tale tema andrà opportunamente affrontato in sede di redazione del PUC, al fine di individuare soluzioni compatibili.

Così come saranno approfondite possibili innovazioni e modifiche da introdurre in tema di attrezzature, quali:

- la disaggregazione delle categorie di standard (istruzione, interesse comune e parcheggi) in particolare nelle attrezzature già esistenti, al fine di censire lo stato di fatto delle attrezzature pubbliche e ad uso pubblico presenti sul territorio comunale e di migliorare l'offerta ai cittadini, rilevando anche adeguamenti opportuni relativamente all'impianto edilizio nella sua consistenza fisica o nella sua area di pertinenza, pur conservando la flessibilità di utilizzo attuale nelle tre categorie, così come l'esigenza di aggiornare caratteristiche funzionali modificate nel tempo, anche a seguito di innovazioni normative di settore;
- l'esemplificazione delle tipologie di attrezzature rientranti nella categoria dell'interesse comune, che meritano un largo approfondimento sia per quanto riguarda la rispondenza ai requisiti regionali - stabiliti per specifiche categorie con il "Catalogo dei servizi residenziali, semiresidenziali, territoriali e domiciliari di cui al Regolamento di attuazione della LR 11/2007" approvato con Delibera di Giunta Regione Campania n. 107 del 23/04/2014 (pubblicato sul BURC n. 28 del 28/4/2014)- ai fini dell'identificazione delle condizioni tecniche necessarie per accedere a particolari tipologie di attrezzature, sia per quanto riguarda l'allineamento procedurale dal punto di vista amministrativo rispetto alle proposte avanzate privatamente dai singoli cittadini rispetto all'iter istruttorio delle proposte da convenzionare con l'Amministrazione;
- nuove forme e modalità di realizzazione e gestione di alcune tipologie di attrezzature, partendo dall'innovazione della normativa nazionale sul tema dell'ammodernamento o costruzione di impianti sportivi, che - con la procedura prevista dalla L.147/2013 ai commi 303-304 così come modificata dal D.L. 50 del 24/4/2017 - prevede una semplificazione delle procedure e la previsione di modalità innovative di finanziamento, nonché la possibilità di realizzare altri tipi di intervento, oltre quelli strettamente funzionali alla fruibilità dell'impianto, per il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, concorrendo alla valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici. Questa previsione si concretizza nella costruzione di immobili con destinazioni d'uso complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo;
- la possibilità di introdurre in maniera limitata e controllata per gli immobili esistenti, in particolare per quelli ricadenti in zona A di grandi dimensioni come i complessi conventuali, funzioni complementari non residenziali a supporto della fattibilità dell'attrezzatura di uso pubblico;
- la verifica della congruità tra la tipologia assegnata e gli immobili individuati che soprattutto nel caso di edifici esistenti, in molti casi non risultano compatibili con le norme di settore vigenti. In tal caso dovranno essere individuate le tipologie più coerenti con le caratteristiche dell'immobile considerato;
- la possibilità di introdurre una flessibilità nell'individuazione del perimetro dell'attrezzatura, in considerazione del fatto che in alcuni casi la pratica ha mostrato che le perimetrazioni compiute alla scala degli elaborati di piano non corrispondono perfettamente allo stato di fatto degli immobili e che in alcuni casi, lievi modifiche dei perimetri, a parità o con addirittura incremento della superficie assoggettata ad uso pubblico, possono determinare rilevanti miglioramenti spaziali e funzionali dell'attrezzatura di quartiere e della sua fruibilità.





Il quarto obiettivo strategico è dedicato alla città produttiva e in trasformazione e ricomprende i temi della casa e della riconversione delle aree dismesse e de-gradate. Il PUC non può prescindere da questi temi che hanno delle forti implicazioni sullo sviluppo della città. L'obiettivo è dunque quello di rileggere i luoghi di produzione ancora attivi, rilanciare quelli dismessi, ma ancora protetti da invalicabili recinti, sperimentare la riqualificazione dello spazio pubblico e di "produzione di suolo" attraverso azioni di riagggregazione sociale e di sviluppo sostenibile.

In particolare, questo obiettivo strategico è articolato nelle seguenti azioni:

a) Riconvertire le aree de-gradate e produrre terra

L'attività di pratica attuazione del Prg e la proposizione di numerosi Piani urbanistici attuativi, alcuni dei quali in corso di attuazione, soprattutto nell'area orientale, hanno certamente dato segnali di vivacità del territorio. Tuttavia, se si pensa, ad esempio, ai più grandi Pua in corso di istruttoria, come quelli proposti dalle società Kuwait Raffinazione e Chimica SpA ed Eniservizi SpA, risulta oggi necessario creare le condizioni urbanistiche per dare l'impulso necessario alla loro concreta attuazione e contemporaneamente ricercare la soluzione definitiva per la delocalizzazione dei depositi petroliferi esistenti.

Gli aspetti citati risultano strettamente legati al tema del dimensionamento complessivo delle quantità residenziali di cui il PUC dovrà prevedere la localizzazione. Tale tema è trasversale a quello del ruolo di Napoli in chiave metropolitana.

Nell'area occidentale dovrà essere effettuata una revisione complessiva degli ambiti precedentemente definiti dalla Variante occidentale per allinearne le possibilità realizzative e di trasformazione a quelli della Variante generale, aggiornando le finalità della pianificazione attuativa e la perimetrazione degli ambiti stessi. In tal senso, particolare attenzione potrà essere dedicata all'asse di viale Giochi del Mediterraneo, alla sua funzione urbana e al ruolo di connessione che esso ha nei confronti delle diverse importanti realtà presenti tra la Mostra d'Oltremare, l'ex Mario Argento e il Collegio Ciano.



Un punto di svolta nella vicenda Bagnoli è costituito dall'Accordo interistituzionale del 19 luglio 2017, siglato tra Governo, Regione e Comune per il piano di bonifica e la rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli-Coroglio.

L'Accordo è stato raggiunto dopo una lunga fase di concertazione tra il Comune, il Commissario di Governo e Invitalia, soggetto attuatore del Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana (PRARU) previsto dall'art. 33 del DL n. 133/2014.

L'accordo contiene modifiche sostanziali al Programma originario, in particolare: la realizzazione della spiaggia pubblica, la rimozione integrale della colmata e ripristino della costa, l'eliminazione della Cementir e destinazione dell'area a parco, il rispetto del principio "chi inquina paga", il mantenimento dei parametri urbanistici originari previsti dal Comune (volumetrie, quantità di attrezzature, dimensione del parco, ecc.) e del principio della perequazione urbanistica, la conservazione e il riuso delle archeologie industriali.

A seguito dell'Accordo Interistituzionale si sono tenuti tavoli tecnici tematici finalizzati alla predisposizione del PRARU e la contestuale definizione del Pua delle aree esterne al SIN di competenza del Comune. In particolare, i tavoli tecnici hanno riguardato: Ambiente e bonifiche; Infrastrutture; Urbanistica; Fondi europei, finanziamenti e opere pubbliche già realizzate dalla Bagnolifutura.

Le attività svolte hanno permesso non soltanto di elaborare la parte urbanistica del PRARU, ma anche definire in maniera chiara il sistema di infrastrutture e degli interventi di bonifica che devono necessariamente essere realizzate per giungere alla piena riqualificazione dell'area.

Lo stralcio urbanistico del PRARU, predisposto in collaborazione dal Comune, è stato ultimato nell'aprile del 2018. L'approvazione di tale documento determina la possibilità di poter elaborare e approvare in parallelo gli strumenti urbanistici (PRARU e Pua delle

aree esterne) che definiscono complessivamente il perimetro del piano attuativo del 2005, perseguendo in tal modo una manovra urbanistica unitaria e coordinata per Bagnoli.

Il 5/4/2018 si è svolta la Cabina di regia per Bagnoli nella quale è stato preso atto del lavoro svolto sul PRARU. In quella sede, la Regione ha richiesto di stralciare le previsioni sulle infrastrutture (idriche, stradali e su ferro) esterne all'area del SIN, ma che risultano indispensabili alla completa rigenerazione dell'area di Bagnoli.

Il PUC dovrà recepire il lavoro svolto su Bagnoli inserendolo nel quadro più ampio dell'area occidentale, a scala territoriale e metropolitana, con particolare attenzione al territorio flegreo. Particolare attenzione potrà essere dedicata a recepire eventuali opere infrastrutturali programmate esterne al perimetro del SIN.

Nell'area nord dovranno essere messe a sistema le diverse iniziative in corso su Scampia, verificandone la congruenza con il Piano Territoriale della Città Metropolitana, ponendo particolare attenzione all'area del lotto M e alle iniziative pubbliche in corso nell'area dell'ex centrale del latte.

Nell'area orientale, è necessario modificare di alcune previsioni della variante alla sopravvenuta Zona Rossa del Vesuvio, come precedentemente approfondito, al fine di adeguare le previsioni urbanistiche relative alle quote residenziali che attualmente non possono essere attuate in quanto in contrasto con tale previsione (ad esempio il PRU di Ponticelli e quelle attribuite potenzialmente alla pianificazione attuativa in sottozona Bb).

b) *Garantire il diritto all'abitare*

L'adeguamento della disciplina urbanistica alla Zona Rossa vesuviana è un tema centrale per il dimensionamento complessivo del PUC.

Di primaria importanza risulta, infatti, il coordinamento di tutti gli interventi portati avanti dal servizio Edilizia pubblica sui PRU, in particolare rispetto alle modifiche che conseguono alla Zona Rossa del Vesuvio e la rimodulazione, in corso, dell'Accordo di Programma del 1994, relativa alla dotazione di servizi urbani e standard di quartiere e nuovi insediamenti residenziali nei sub-ambiti di Poggioreale, Ponticelli e Soccavo.

La riduzione delle potenzialità insediative a carattere residenziale conseguente all'introduzione della zona rossa, unitamente alla riduzione di abitazioni previste nel Pue di Coroglio Bagnoli, oltre alle considerazioni sulla necessità di rispondere al fabbisogno abitativo della città contribuendo all'offerta proveniente dall'area metropolitana, suggeriscono, come detto, di introdurre una rimodulazione della percentuale di residenze in alcuni ambiti dell'area orientale. Tale rimodulazione comporterà la riproposizione delle tabelle d'ambito già predisposte senza che vengano mutati altri parametri urbanistici e, segnatamente, senza introdurre ulteriore consumo di suolo. Risulterà, inoltre, opportuno introdurre, per ciascun ambito, la percentuale di incremento residenziale da riservare obbligatoriamente ad *housing sociale* in modo da fornire una nuova risposta alle problematiche sociali evidenziate in precedenza. L'introduzione dell'*housing sociale* rappresenta una opportunità per fornire con il PUC una risposta efficace al problema della casa e migliorare, contemporaneamente, la fattibilità degli ambiti di trasformazione.

Sempre al fine di migliorare l'operatività degli ambiti di trasformazione sarà opportuno introdurre la obbligatorietà da parte di soggetti proponenti pubblici e privati di predisporre

uno schema di assetto complessivo esteso all'intero ambito laddove questi vogliono procedere attraverso sub ambiti parziali. Riferibile alla questione della "casa", l'aspetto dell'emergenza abitativa assume sempre maggiore urgenza sia in ragione della presenza di un numero crescente di cittadini che versano in uno stato di difficoltà, sia in ragione di emergenze dovute a eventi calamitosi (crolli, pericolo idrogeologico, sismico, ecc.).

In tal senso, va sviluppata l'esperienza già portata avanti dall'Amministrazione in tema di alloggi temporanei finalizzati all'inclusione sociale e all'esercizio dei diritti umani e di cittadinanza delle comunità Rom.

In particolare, con la delibera di Giunta n. 1091 del 31/12/2013 si sono individuati i *"requisiti prestazionali urbanistici ed edilizi relativi ad attrezzature di interesse comune di tipo socio-assistenziale destinate ad insediamenti temporanei per le popolazioni che vivono una condizione di emergenza abitativa"*.

Con la delibera n. 458 del 10/8/2017, sono state individuate le "nuove forme dell'abitare" come una delle linee di azione strategica per la valorizzazione sociale degli immobili di proprietà comunale, anche attraverso pratiche di uso temporaneo come definite dalla stessa delibera. La possibilità di dare una risposta all'emergenza abitativa mediante attrezzature di carattere socio-assistenziale fornisce una possibilità concreta di risposta a tale problematica anche attraverso l'utilizzo di immobili pubblici utilizzati in passato come attrezzature e oggi dismessi.



**Rilancio di aree produttive
PUA Botteghe**

c) Rilanciare le aree produttive e ripensare le archeologie industriali

L'ultima azione di questo obiettivo riguarda gli aspetti legati alla produzione e al lavoro. Approfondendo il ruolo delle aree produttive e del rapporto tra città e grandi infrastrutture. In tal quadro si confermerà la salvaguardia delle archeologie industriali e si proporranno correttivi alle norme delle zone produttive.

In particolare, sarà approfondito il tema, particolarmente significativo, inerente procedure autorizzative in materia ambientale che prevedono, per attività soggette ad Autorizzazione Unica Ambientale, la verifica di conformità urbanistica.

Questa verifica porta a diniegare la possibilità di impianto di attività produttive in aree per le quali la vigente disciplina ha previsto altre destinazioni. Non sfuggono al medesimo diniego però anche attività produttive, anche rilevanti, legittimamente presenti sul territorio ben prima dell'approvazione delle Varianti.

Non vi è dubbio che con lo strumento urbanistico sono state effettuate delle scelte che in alcuni casi tendono alla conservazione e valorizzazione dello status quo ed in altre alla sua trasformazione ivi compresa quelle riguardanti la riconversione di tessuti produttivi spesso in declino in attività nuove o nel restauro di quelle preesistenti alle attività produttive stesse, ma è altrettanto vero che la Variante generale non aveva alcuna finalità ablativa nei confronti delle attività preesistenti e prefigura un assetto di sviluppo basato anche sul mantenimento e l'implementazione delle attività già esistenti sul territorio.

Anche in questo caso sembra rendersi opportuna, dunque, l'introduzione di norme che salvaguardino le attività già esistenti sempre che compatibili dal punto di vista ambientale, aspetto peraltro controllato dalla Città Metropolitana.

Si potrà inoltre valutare nella zona E, e quindi anche alla zona F, il mantenimento di attività produttive esistenti in tali zone nelle procedure di rinnovo dell'Autorizzazione unica ambientale, sempre che compatibili dal punto di vista ambientale. Ancora, dovrà essere approfondito il tema delle attività produttive esistenti negli ambiti soggetti a pianificazione attuativa, per le quali risulterebbero opportuni ampliamenti delle possibilità di trasformazione a interventi per così dire "leggeri", che non pregiudichino gli obiettivi di trasformazione urbanistica e che, spesso, al contrario, si concretizza in un'occasione se non di sviluppo quantomeno di mantenimento delle attività e quindi di lavoro e di reddito. Il PUC è finalizzato a salvaguardare il lavoro e con esso i livelli occupazionali rendendo possibile, fuori e dentro gli ambiti, il mantenimento e lo sviluppo di attività produttive esistenti. Sembra pertanto necessario approfondire l'introduzione di norme che rendano possibili interventi della natura appena descritta anche in assenza di piano urbanistico attuativo.



CITTÀ ATTRATTIVA E RIGENERATA

Lo sviluppo in termini di nuova attrattività e di rigenerazione dell'esistente riguarda principalmente la città consolidata e le possibilità reali di riqualificazione urbana degli insediamenti esistenti, rappresentati nella vigente strumentazione urbanistica dagli agglomerati urbani di recente formazione (zone B e nB). Su questo tema si sviluppa, allora, il quinto obiettivo strategico che approfondisce le modalità di attuazione del PUC negli ambiti e il ricorso alla pianificazione attuativa. In questo senso, l'obiettivo è quello di creare le condizioni affinché il processo di riqualificazione, in alcuni casi già in atto, possa trovare nuovo impulso e concrete possibilità di attuazione. Il lavoro di redazione del PUC deve ripartire dal mosaico di iniziative urbane in corso e dai loro esiti per ragionare sulle parti inattuate, sulle parti di contatto e sulla loro integrazione, creando le condizioni per la trasformazione di quelle parti di città, oggi di funzione e forme indefinite, che ancora aspettano di essere chiamate a svolgere funzioni urbane.

In particolare, questo obiettivo strategico si articola nelle seguenti azioni.

a) Rigenerare la città esistente

Nell'ambito di questa azione, va innanzitutto ripensata la previsione per le sottozone Bb della ristrutturazione urbanistica mediante Pua di 5000 mq di lotto minimo che, prevista in maniera generalizzata non sempre può assolvere all'obiettivo della riqualificazione reale e necessaria di ambiti urbanisticamente significativi. In relazione alla possibilità di proporre interventi di ristrutturazione urbanistica nelle sottozone Bb, occorre individuare

con maggiore dettaglio parti del territorio dove tale possibilità può concretamente definire possibili interventi di riqualificazione urbana. In tal senso, l'estensione anche alla Variante occidentale di tale disciplina andrà attentamente condotta al fine di uniformare le modalità di intervento su tutto il territorio cittadino. In tal senso andranno indagate le aree in sottozona Bb di frangia e di completamento degli insediamenti pubblici che non presentano morfologie di tessuti consolidate e dunque presentano le maggiori potenzialità ai fini della riqualificazione urbana.

Altro aspetto da considerare riguarda la dimensione del lotto minimo per la proposizione di interventi di ristrutturazione urbanistica, atteso che in alcuni casi gli esiti di pianificazioni di dettaglio su aree di tali dimensioni non risultano efficaci nella produzione di interventi di qualità urbanistica sufficiente.

Un altro aspetto riguarda l'edilizia recente di impianto, per la quale va proposta una normativa di maggiore incisività e di maggiore flessibilità. In tal senso, da un lato occorre estendere l'individuazione di tali zone alla Variante occidentale, che non presenta tale distinzione, dall'altro occorre approfondire la possibilità di individuare aree maggiormente trasformabili all'interno dell'edilizia di impianto e aree invece dove risulta necessario mantenere il livello di conservazione oggi previsto.

b) Governare le trasformazioni: meccanismi attuativi / progetto intermedio

Nella redazione del PUC, una riflessione complessiva deve essere svolta sulle modalità attuali di attuazione del Prg negli ambiti, e sul ricorso alla pianificazione attuativa, in particolare su:

- a) il miglioramento dei meccanismi attuativi degli ambiti di trasformazione e l'aggiornamento delle previsioni di dettaglio;
- b) la possibilità di ricorrere a progetti intermedi che affrontino temi progettuali definiti e operino in maniera dettagliata al fine di pervenire ad un miglioramento complessivo dell'ambito urbano;
- c) la qualità dell'architettura.

Lo scenario della pianificazione attuativa nelle aree da riqualificare appare disatteso. La ragione di tale mancanza va ricercata in un mix di diversi fattori, tra i quali certamente l'evoluzione del mercato che all'atto dell'approvazione della Variante generale risultava imprevedibile. È quindi necessario apportare dei correttivi che tengano conto del mutato quadro esigenziale ma parallelamente è necessario anche apportare alcuni correttivi relativamente agli attuali meccanismi di attuazione.

Le aree periferiche, in particolare l'area orientale e quella settentrionale, per la maggior parte, rientrano in ambiti che prevedono, in massima parte, una trasformazione subordinata alla predisposizione di strumenti attuativi.

È evidente dunque la forte incidenza sulle opportunità urbanistico edilizie della previsione di piano riconducibile agli ambiti ed alla pianificazione attuativa.

Tale circostanza pone almeno due problematiche diverse.

Da un lato infatti si consente, nella generalità dei casi, di agire attraverso piani attuativi anche estesi ad una frazione di ambito (sub-ambiti) con l'unico limite relativo al *"rispetto delle finalità espressamente previste, del dimensionamento e dei parametri quantitativi propri dell'ambito"*. Nella gestione del piano questa circostanza si è già verificata in quanto la predisposizione di piani urbanistici estesi all'intero ambito, data anche la notevole

dimensione di questi ultimi, è di fatto possibile solo in astratto e sicuramente non su iniziativa di proponenti privati. Interventi parziali però rischiano di inficiare il controllo e la gestione della trasformazione complessiva ed infatti il servizio pianificazione urbanistica esecutiva ha introdotto, già da tempo, nell'ambito delle attività da concordare con i soggetti privati, la predisposizione di assetti estesi all'intero ambito in cui valutare la fattibilità e compatibilità di interventi parziali.

Pertanto, sembrerebbe opportuno introdurre norme che consentano di rendere il meccanismo di predisposizione dell'assetto complessivo obbligatorio ai fini dell'esito istruttorio della proposta e non più opzionale, specificando per quali ambiti sia possibile derogare rispetto alla prescrizione di PUA unitario.

Da altro punto di vista, la presenza dell'ambito determina, in base alle norme vigenti, una notevole limitazione alle possibilità di intervento sugli immobili esistenti ben oltre le limitazioni che probabilmente si sarebbe voluto effettivamente introdurre.

Nelle more dell'approvazione dei PUA, gli interventi sono di norma limitati al restauro e risanamento conservativo, salvo diversa specificazione della normativa degli ambiti.

La norma ha lo scopo di evitare che vengano effettuate scelte trasformative di carattere edilizio e utilizzativo che contrastino con gli obiettivi d'ambito, o che comunque non vengano controllate mediante lo strumento attuativo e di adeguare attraverso i PUA le urbanizzazioni esistenti. Gli interventi edilizi consentiti sono dunque individuati in quelli manutentivi e di restauro che consentono di tenere in efficienza il bene nel suo attuale utilizzo, nell'attesa dell'auspicata trasformazione. Rimangono pertanto esclusi gli interventi di nuova costruzione ivi compresi quelli di ristrutturazione urbanistica ma anche quelli di ristrutturazione edilizia.

Tra questi, nella pratica, ricadono interventi per così dire "*leggeri*", che prevedono, ad esempio, la modifica di prospetti mediante l'eliminazione o l'aggiunta di aperture, la cui effettuazione non sembra pregiudicare gli obiettivi perseguiti e che, spesso, al contrario, si concretizza in un'occasione se non di sviluppo quantomeno di mantenimento delle attività e quindi di lavoro e di reddito.

Con il PUC potrà essere valutata la possibilità di ricorrere a progetti intermedi a carattere urbano che affrontino temi progettuali definiti e operino in maniera dettagliata al fine di pervenire ad un miglioramento complessivo dell'ambito urbano. Non si tratta di dare vita ad un mosaico indefinito di singoli interventi, quanto di considerare la possibilità di lavorare con progetti, in luogo di piani urbanistici attuativi, che si potrebbero definire intermedi e multiscalari e che rientrano nell'obiettivo finale di dare concretezza a quella visione complessiva di città contenuta negli strumenti di pianificazione e sinteticamente descritta in questo Documento di Indirizzi.

Inoltre, il concetto di progetto intermedio ha anche una valenza temporale, e può riguardare possibili forme di sperimentazioni da mettere in atto nelle pause di attesa della pianificazione in cui la città è a volte costretta. Connesso al tema delle trasformazioni vi è quello della qualità dell'architettura, che è espressamente previsto come contenuto del PUC dall'art. 23 "finalità del PUC" della LR 16/2004 s.m.i. che, alla lettera f) indica che il PUC "promuove l'architettura contemporanea e la qualità dell'edilizia pubblica e privata, prevalentemente attraverso il ricorso a concorsi di progettazione".

AZIONI OPERATIVE PER LA REDAZIONE DEL PUC

Gli scenari e gli obiettivi strategici delineati fissano i riferimenti per la redazione del nuovo Piano Urbanistico

Tuttavia, rilevano anche aspetti meramente tecnici che riguardano l'aggiornamento e l'adeguamento delle previsioni urbanistiche in relazione a progetti approvati, riclassificazioni tipologiche effettuate, procedimenti in itinere, ecc.

Appare, dunque, opportuno fissare gli ambiti di azione della redazione del PUC, ovvero i luoghi e i temi trasversali su cui opererà la revisione della disciplina urbanistica e sui quali si darà attuazione agli scenari delineati. Gli scenari opereranno in maniera trasversale rispetto agli ambiti territoriali.

Ciascuna "visione" di città potrà essere sviluppata tenendo conto dell'ambito territoriale di azione ma in maniera complessiva e coerente, pur potendo assumere peculiarità a seconda della parte di territorio in cui si opera.

Ad esempio, lo sviluppo dell'obiettivo relativo alla città accogliente e collettiva e in particolare il dimensionamento delle attrezzature di quartiere dovrà tener conto se le attrezzature sono individuate in zona A, oppure negli insediamenti consolidati, approfondendone le diverse peculiarità di contesto.

In tali ambiti di azione e tenuto conto dello sviluppo delle visioni strategiche delineate, vengono definiti, inoltre, i seguenti specifici obiettivi tecnici da perseguire nella redazione del PUC:

1. Aggiornamento della forma del piano in relazione alla componente strutturale e programmatica e introduzione di modalità di attuazione diversificate in ragione delle finalità della pianificazione urbanistica;
2. Allineamento, in un'unica azione, delle zonizzazioni e delle regole della trasformazione tra Variante occidentale e Variante generale e aggiornamento ai procedimenti sovraordinati, alle varianti e ai progetti di opere pubbliche;
3. Aggiornamento della disciplina del centro storico con particolare riferimento alle utilizzazioni ammissibili;
4. Aggiornamento del fabbisogno di attrezzature, del quadro delle attrezzature esistenti e delle attrezzature reperite e dimensionamento del PUC;
5. Verifica e aggiornamento delle previsioni degli ambiti di trasformazione;
6. Aggiornamento delle modalità di trasformazione e riqualificazione degli insediamenti urbani consolidati;
7. Aggiornamento alle modifiche normative sopravvenute a tematiche già trattate dal piano, ai progetti in corso e aggiornamento degli elaborati specialistici;
8. Verifica e aggiornamento delle previsioni in tema di mobilità e trasporti e di altri aspetti settoriali;
9. Verifica degli aspetti ambientali e miglioramento in termini prestazionali del verde e degli spazi aperti, promozione di parchi di quartiere e delle connessioni verdi tra i tessuti urbani;
10. Innovazioni di piano conseguenti da temi derivanti da evoluzione disciplinare e normativa;
11. Adeguamenti a norme sopravvenute.

Al fine di garantire la maggiore trasparenza possibile nelle scelte di pianificazione dovranno essere assicurati modalità tali da poter rendere evidente ciascuna scelta e le motivazioni tecniche poste alla base. Tale "tracciabilità" delle scelte urbanistiche appare di fondamentale importanza per la trasparenza del processo di piano.

La formazione del nuovo strumento urbanistico dovrà essere condotta parallelamente alla redazione del nuovo regolamento edilizio.

L'art. 22 della Legge regionale 16/2004 s.m.i. prevede tra gli strumenti di pianificazione il regolamento urbanistico-edilizio comunale (RUEC).

Il procedimento di formazione del RUEC è disciplinato dall'art. 11 del Regolamento di governo del territorio della Campania n. 5/2011.

In particolare, si prevedono le modalità di pubblicazione e viene stabilito che il RUEC deve essere periodicamente aggiornato alle normative emanate dopo la sua approvazione, con particolare riguardo alla sostenibilità ambientale nell'edilizia degli interventi.

Il Ruec individua le modalità esecutive e le tipologie delle trasformazioni, nonché l'attività concreta di costruzione, modificazione e conservazione delle strutture edilizie. Il Ruec disciplina gli aspetti igienici aventi rilevanza edilizia, gli elementi architettonici e di ornato, gli spazi verdi e gli arredi urbani.

L'art. 28 della Lr n. 16/2004 prevede in particolare che il Ruec in conformità alle previsioni del Puc e delle norme tecniche allo stesso allegate, definisce i criteri per la quantificazione dei parametri edilizi e urbanistici, disciplina gli oneri concessori e specifica i criteri per il rispetto delle norme in materia energetico-ambientale in conformità agli indirizzi regionali.

Il Dpr n. 380/2001 s.m.i. stabilisce all'art. 4 - *Contenuto necessario dei regolamenti edilizi comunali* - l'obbligo per i regolamenti edilizi comunali di contenere tra l'altro la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi, nonché gli interventi sottoposti al preventivo parere della Commissione edilizia.

Il comma 1-sexies, introdotto dall'art. 17-bis della legge n. 164 del 2014, ha previsto che il Governo, le regioni e le autonomie locali, concludessero in sede di Conferenza unificata accordi per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti.

Da questo punto di vista è da sottolineare che, con delibera di Giunta regionale n. 287 del 23/5/2017, al fine di semplificare e unificare le norme e gli adempimenti, è stato recepito il Regolamento edilizio tipo (RET), approvato in conferenza unificata il 20 ottobre 2016. Tale conferenza unificata aveva già sottoscritto, ai sensi dell'art. 8 comma 6 L. 131/2003, l'intesa tra Governo, Regioni e Comuni concernente l'adozione del RET a livello nazionale, con relativa pubblicazione su G.U. n. 268 del 16/11/2016, costituendo riferimento obbligatorio per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e dei diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione).

A seguito del recepimento del RET da parte della Regione Campania, del relativo Schema di regolamento edilizio tipo, nonché degli allegati con le definizioni uniformi e della raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia, risultano ad oggi fornite varie indicazioni da aggiornare, in particolare per i requisiti prestazionali degli edifici, la sicurezza ed il risparmio energetico.

In realtà il recepimento regionale (entro il termine di 180 giorni dall'adozione dell'intesa) avrebbe potuto specificare o semplificare l'indice dello schema di RET, individuare in via transitoria indicazioni tecniche di dettaglio per facilitare una corretta interpretazione

delle definizioni, integrare o modificare la raccolta delle disposizioni sovraordinate, ma la suddetta delibera n. 287 fornisce solo dei correttivi per singoli errori materiali relativi a riferimenti normativi, limitandosi a ribadire l'obbligo - già riportato dall'intesa - per i Comuni di adeguare i propri regolamenti edilizi entro 180 giorni dalla sua pubblicazione sul BURC (n.46 del 9/6/2017).

La presa d'atto regionale dell'intesa e il conseguente recepimento del RET comportano, quindi, ad oggi (essendo decorsi i termini per l'adeguamento comunale) la diretta applicazione delle relative definizioni uniformi, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili, fermo restando che già l'intesa ha evidenziato - all'art. 2 - come il recepimento delle definizioni uniformi non comporti la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti alla data di sottoscrizione dell'intesa stessa.

La formazione del nuovo PUC assume, quindi, anche in questo caso un ruolo fondamentale per la necessaria messa a sistema di tutte le modifiche da recepire e coordinare a livello comunale, superando l'attuale versione del regolamento edilizio, approvato in prima istanza con delibera di Consiglio provinciale n. 47 del 5 maggio 1999, integrato successivamente nella vigente Variante con la definizione di dettagliati parametri quantitativi.

LA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA FORMAZIONE DEL PUC

Nel quadro normativo regionale che regola la formazione del Piano Urbanistico Comunale, la partecipazione dei cittadini alle scelte urbanistiche è affrontata in maniera sintetica, spesso generica. L'art. 5, della legge n. 16/04, prevede "alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione sono assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione"; mentre il comma 1 dell'art. 24, chiarisce le forme di attuazione della partecipazione che possono avvenire attraverso una "consultazione delle organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste di livello provinciale". Con l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione per il governo del territorio n. 5 del 4 agosto 2011, viene introdotto un apposito capitolo in merito alla partecipazione al procedimento di formazione dei piani e delle loro varianti che, però, non produce sostanziali innovazioni, limitandosi a prevedere, anche in questo caso, forme di consultazione ai fini della condivisione delle scelte di piano, nonché le forme più tradizionali di osservazioni al piano adottato. Il ruolo e la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche e di pianificazione dei loro territori sono dunque semplificati dalla norma, che sembra non coglierne il giusto valore e il principio secondo cui ogni cittadino deve concorrere al progresso naturale e spirituale della propria città.

Con questa consapevolezza il presente documento di indirizzi fa esplicito riferimento ai contenuti della "Carta della partecipazione" redatta dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e che si fonda sui seguenti principi:

1. Cooperazione. Il processo partecipativo deve coinvolgere positivamente le attività dei singoli, dei gruppi e delle istituzioni verso il bene comune, promuovendo la cooperazione tra le parti.
2. Fiducia. Il processo partecipativo deve promuovere un clima di fiducia, di rispetto degli impegni presi e delle regole condivise con i partecipanti e i decisori.
3. Informazione. Il processo partecipativo deve mettere a disposizione di tutti i partecipanti ogni informazione rilevante ai fini della comprensione e della valutazione delle scelte da compiere.
4. Inclusione. Il processo partecipativo deve porre attenzione all'inclusione di ogni individuo senza distinzione alcuna superando il coinvolgimento dei soli stakeholders.
5. Efficacia. Le opinioni e i saperi dei cittadini migliorano le scelte del decisore pubblico.
6. Interazione costruttiva. Il processo partecipativo deve utilizzare metodologie che promuovano e facilitino il dialogo ai fini dell'individuazione di scelte condivise da attuare con modalità adeguate ed in tempi ragionevoli.
7. Equità. Il processo partecipativo deve assicurare la valorizzazione di tutte le opinioni, comprese quelle minoritarie, evidenziando gli interessi e gli impatti in gioco.
8. Armonia. Il processo partecipativo deve avere l'obiettivo prioritario di trovare un accordo sul processo e sui suoi contenuti evitando di sfruttare divisioni all'interno della comunità.
9. Render conto. Il processo partecipativo prevede la pubblicazione dei risultati dando conto delle motivazioni delle scelte effettuate.
10. Valutazione. Il processo partecipativo deve essere valutato con adeguate metodologie coinvolgendo i partecipanti e gli attori interessati.

Principi, questi, che il Comune di Napoli ha nel tempo già messo in atto in occasione di importanti sfide di riqualificazione e trasformazione urbana: dal piano per Bagnoli, un piano per la città, i cui principi e obiettivi sono stati approvati dal Consiglio Comunale, massima espressione del volere popolare, nonostante la Legge 133/2004; ma anche il progetto Restart Scampia, firmato contemporaneamente dal Comune di Napoli, dall'Università e dai comitati civici di quartiere; il progetto per la rifunzionalizzazione della Ss. Trinità delle Monache (Ex Ospedale Militare), attuato attraverso il programma Europeo Urbact III nell'ambito del progetto "2nd Chance - Wake up The sleeping giants", che ha consentito di lavorare sulla possibilità di recuperare la città esistente, promuovendo e rafforzando il contributo delle collettività nelle scelte amministrative, in particolare quelle legate alla rigenerazione urbana e alla valorizzazione sociale del patrimonio pubblico; fino Regolamento degli Usi Civici in cui la collettività non solo è partecipe ma direttamente protagonista della cura, tutela e salvaguardia del proprio territorio.

Con questo bagaglio di esperienze e acquisita consapevolezza, il presente documento di indirizzi rappresenta un primo momento di riflessione sulla costruzione del nuovo strumento urbanistico generale, una riflessione aperta ad ogni contributo in grado di stimolare dibattito, crescita culturale e maggiore consapevolezza sul futuro della nostra città.

Oggi la tecnologia aiuta e definisce nuove forme di partecipazione ai processi decisionali ed offre molteplici strumenti per consentire ai cittadini, e a tutti i portatori di interessi, di offrire il loro contributo a migliorarne i contenuti.

Sulla base dei principi sopra citati, e nel rispetto delle procedure previste dalle norme vigenti, l'Amministrazione promuoverà le forme di comunicazione e di partecipazione più idonee a costruire un processo di accompagnamento alla redazione dello strumento urbanistico in grado di definirne i contenuti e le modalità di azione nell'esclusivo interesse dei cittadini, aggiuntive rispetto a quelle già previste dal regolamento di attuazione per il governo del territorio n. 5/2011.

Già nella fase di redazione del Piano comunale verrà predisposta una pagina dedicata nella sezione Urbana del sito web istituzionale del Comune dove saranno riportati tutti gli atti e le informazioni relative al procedimento urbanistico.

Verrà inoltre fornito un indirizzo mail e i recapiti degli uffici a cui chiedere informazioni.

Verrà inoltre attivata una modalità telematica per proporre idee, soluzioni, contributi da parte dei cittadini inerenti i temi del piano nella fase di redazione dello strumento urbanistico.

In tal modo i cittadini potranno non soltanto conoscere lo stato del procedimento e tutti gli atti amministrativi connessi, ma potranno partecipare attivamente alla fase di redazione del piano.

Nella pagina verranno riportati le date e le modalità degli incontri pubblici decisi dall'Amministrazione per informare i cittadini dei contenuti del Piano Comunale.

Gli scenari delineati nel documento di Indirizzi costituiranno la base per incontri tematici di approfondimento, utili per informare in maniera più specifica i cittadini e ricevere idee, proposte, riflessioni focalizzati su aspetti specifici del nuovo Piano Comunale.