

**SECONDA PARTE
LE CRITICITA' URBANISTICHE**

5 ANALISI DELLO STATO PROPRIETARIO

5.1 LA RAPPRESENTAZIONE DELLO STATO PROPRIETARIO

Nel capitolo 2 si è descritta la costruzione del geodatabase. Nel caso specifico dell'analisi proprietaria si è proceduto alla creazione ex novo sia della base dati che della loro georeferenziazione.

Gli obiettivi cui si è teso nella presente analisi sono stati:

- l'evidenziazione della presenza di proprietà pubblica all'interno dell'ambito
- la determinazione quantitativa e qualitativa in termini di uso del suolo;
- la rappresentazione delle caratteristiche e della struttura della proprietà privata.

Gli elementi principali attorno a cui si è organizzata la ricerca sono:

- la fonte probatoria a livello giuridico, ovvero il catasto
- la fonte di conoscenza diretta, proveniente da analisi effettuate sul campo.

La metodologia utilizzata si fonda sulla comparazione di tali fonti e sulla sistematizzazione delle stesse al fine di determinare una base comune ed aggiornabile, secondo le potenzialità offerte dalla tecnologia GIS.

Le informazioni derivano essenzialmente da tre differenti fonti:

1. le indagini condotte dal Dipartimento Autonomo di Urbanistica del Comune di Napoli per la redazione del PRG, con successivi aggiornamenti e rappresentazioni cartografiche (Rilevazione Analitica al 1997 delle Attività nell'area Orientale di Napoli con aggiornamento al 2005-Comune di Napoli Dipartimento Urbanistica – Servizio Pianificazione Urbanistica); tale fonte, organizzata per comparti e subcomparti, documenta l'uso del suolo, rappresenta quantitativamente l'edificato e ne attribuisce, laddove possibile, la proprietà derivante dalla sopralluogazione diretta. E' stata originariamente organizzata su base CTR in scala 1:5.000 ed aggiornata al 2005;
2. le informazioni provenienti dalle attività di catalogazione condotte dal 1998 dal Commissario Straordinario alle Bonifiche congiuntamente all'ARPAC essenzialmente per questioni legate alla bonifica dei suoli e delle acque, secondo la direttiva nazionale che ha decretato l'Ambito 13 sito di interesse nazionale¹. Le informazioni raccolte dai due Enti sono state organizzate su base GIS dall'ARPAC², tuttavia la cartografia di riferimento, cui si sono collegate le diverse informazioni, è rappresentata da un'aerofotogrammetria su cui sono stati tracciati manualmente i poligoni di georeferenziazione. A tali poligoni sono comunque associate le informazioni relative alla proprietà ed allo stato di avanzamento della procedura di bonifica³;
3. la cartografia catastale e le informazioni derivanti dalle visure delle singole particelle⁴.

La prima fonte contiene informazioni verificate ed aggiornate al 2005 sia sulla quantità (in termini di volumetrie e di superfici) che sulla qualità degli edifici presenti nell'ambito, ne definisce per la maggior parte anche l'uso e la titolarità senza tuttavia costituire atto probatorio per quest'ultima informazione.

Anche la seconda fonte può assumere unicamente valore di conoscenza informativa; individua i soggetti proprietari e/o gestori delle varie porzioni di territorio che hanno aderito alla procedura di caratterizzazione del sito ed intrapreso le attività per la bonifica di suoli ed acque, laddove richiesto: rappresentano la maggior parte dei soggetti a cui il Dipartimento dovrà rivolgere l'attenzione per valutare le opportunità di riqualificazione e le possibilità di aggregazione, soprattutto in termini di diritti edificatori acquisiti, in relazione al nuovo disegno di piano ed all'elaborazione dei futuri piani urbanistici attuativi (PUA). In relazione a detta fonte informativa, va detto che il lavoro effettuato da tale struttura, ancor oggi in completamento, è stato tagliato sullo specifico obiettivo della bonifica, introducendo una classificazione che poco si adatta all'approfondimento sulla natura proprietaria, che in prima istanza desidera distinguere le aree di proprietà pubblica e le aree di proprietà privata e successivamente differenzia l'uso attuale (residenziale, agricolo commerciale, industriale). Pertanto le informazioni relative a questa fonte utilizzate nella strutturazione del db si riferiscono unicamente alla natura proprietaria accertata dall'ente.

¹ Legge nazionale 426/98 pubblicata sulla G.U. n. 291 del 14/12/1998 e norma di perimetrazione Decreto 29 dicembre 1999 (G.U. 8/3/00).

² CRSC - Centro Regionale Siti Contaminati

³ Come definito nel paragrafo dedicato alla trattazione delle questioni relative alla bonifica, tale fonte è stata manualmente linkata alla mappa catastale per ottenere una univoca base di riferimento.

⁴ Non possedendo già una base catastale di georeferenziazione univoca si è dovuto costruire il db a partire dalle mappe e dalle visure. Tale lavoro non risulta tuttavia esaustivo, per le questioni relative all'evoluzione dei supporti catastali, poste in luce nel proseguo della trattazione.

La terza fonte è il riferimento essenziale e l'unica fonte probatoria sia in termini proprietari sia in termini di uso del suolo, sulla base del quale procedere alla definizione dei piani attuativi.

Tuttavia è fondamentale porre all'attenzione alcune criticità in merito alla congruenza di tale fonte con la realtà riscontrabile ad oggi, sia in termini di natura proprietaria, sia relativamente all'uso del suolo. Tali difformità possono essere imputate in prevalenza al percorso di digitalizzazione delle informazioni catastali⁵ avvenute per la città di Napoli. Le problematiche sono di diversa natura.

Il sistema, universalmente diffuso di suddivisione del territorio in fogli, mappali e subalterni, (entità fisiche rappresentate univocamente, cui vengono associati attributi di proprietà e di uso) distingue metodologie differenti per la gestione delle informazioni relative al cosiddetto "catasto terreni" rispetto a quelle gestite con il "catasto fabbricati" – uno basato sulla restituzione di informazioni anche quantitative, oltre che qualitative, l'altro relativo alla mera elencazione delle componenti dei fabbricati (numero di vani) unitamente ad una codifica relativa all'utilizzo (categorie).

L'intenzionale confluenza delle informazioni probatorie in un'unica fonte, segnalata già da differenti provvedimenti a livello nazionale⁶, ancora non ottemperati – salvo rari casi, e la gestione diretta di tali informazioni da parte del Comune tenderebbe a semplificare ed unificare sia la rappresentazione in mappa, che diverrebbe quindi coerente alle differenti scale, sia la gestione delle informazioni ai vari livelli di utilizzo comunale⁷.

Si premette che nel Comune di Napoli per lungo periodo esisteva solo la mappa "terreni", sulla quale venivano riportati tutti gli aggiornamenti sia relativamente a variazioni riguardanti i terreni sia per le nuove costruzioni.

Verso la fine degli anni '70 si pensò di separare i terreni dall'urbano. Fu creata così la mappa "fabbricati", di derivazione diretta dalla mappa "terreni"; essa aveva una corrispondenza esatta con la preesistente mappa terreni in termini di suddivisione dei fogli, pur assumendo nomi differenti, (es. il foglio 84 dei terreni ha corrispondenza con il foglio urbano VICARIA/6). La mappa terreni conteneva le informazioni relative ai suoli non edificati, mentre la mappa fabbricati riportava le informazioni relative agli edifici, sia in termini proprietari che di destinazione d'uso, che in termini di consistenza. Da tale data pertanto le variazioni terreni (frazionamenti, espropri, ecc.) furono riportati sulla mappa "terreni", mentre le variazioni fabbricati (mappale per allineamento, ampliamenti, nuove costruzioni, ecc.) furono riportati sulla mappa "fabbricati".

Tale processo determinò una prima differenziazione a livello identificativo della particella: se su un terreno venivano effettuate delle mutazioni a seguito di nuova edificazione, la particella veniva spostata sulla mappa "fabbricati", assumendo un nuovo numero identificativo. Sulla mappa "terreni" rimaneva il vecchio numero di mappa a cui il sistema associa, come unica informazione la dicitura "ente urbano", senza tuttavia creare alcun rimando alla posizione assunta nella mappa fabbricati. Ed è proprio questo mancato *link* che ad oggi non consente di condurre una valutazione speditiva della situazione proprietaria.

L'ulteriore aggiornamento tecnologico, ovvero introduzione di tecnologie computerizzate sia per le mappe che per la base informativa, ha ulteriormente peggiorato la discontinuità informativa fra urbano e terreni in quanto come riferimento iniziale è stata assunta la mappa "terreni" che tuttavia già da diversi anni non era più rappresentativa dello status quo, soprattutto per le aree fortemente urbanizzate – le cui variazioni erano state rappresentate sulla mappa "fabbricati" tralasciata durante il processo di informatizzazione.

Pertanto, ad oggi, la mappa ufficiale informatizzata (vax) è rappresentativa solo della mappa terreni all'85 con l'aggiunta delle variazioni su terreni e fabbricati avvenute dopo la meccanizzazione. Non si è ancora provveduto a riportare su detta mappa tutte le informazioni relative agli elementi costruiti che alla fine degli anni '70 avevano assunto identità separata dai terreni, dando origine alla mappa "fabbricati".

⁵ L'Agenzia del Territorio ha posto in atto la digitalizzazione delle mappe e l'informatizzazione dei dati catastali fin dalla seconda metà degli anni '80. La scelta procedurale effettuata a livello centrale fu di introdurre l'utilizzo di tali supporti informatici senza predisporre proceduralmente a priori la ricostruzione del pregresso, ma procedendo alla sola predisposizione della base informatica di riferimento, affidando all'aggiornamento dei tipi mappali e dei frazionamenti la ridefinizione delle mappe stesse.

⁶ E' un processo intrapreso già nel 1997 come Programma di Governo per il riordino delle competenze degli Enti Locali. Già negli anni '90 l'Agenzia del Territorio aveva subito un riesame delle competenze in campo amministrativo, che metteva in gioco anche Comunità Montane e Comuni. I riferimenti normativi in merito possono essere così sintetizzati: D.Lgs. 112/98 art. 66 – decentramento delle funzioni relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del Catasto, compresa la revisione degli estimi; D.P.C.M. del 19/12/2000 e D.P.C.M. del 27/02/2001 - ripartizione delle risorse da trasferire agli Enti Locali; Conferenza Unificata ex. art. 8, D.Lgs. n. 281/1997 - Legge Finanziaria 2001 –garanzia di continuità del servizio in mancanza di provvedimenti attuativi. Il processo avrebbe dovuto terminare entro il 27 febbraio del 2004. Tuttavia stenta ancora a definirsi su gran parte del territorio nazionale, pur rappresentando una delle più importanti innovazioni relativamente alle competenze comunali (gestione univoca della fiscalità locale, controllo del territorio in ambito urbanistico ed ambientale, ecc.)

⁷ Ci si riferisce in prevalenza alle questioni legate alla fiscalità.

Vi è poi da considerare un enorme carico di atti pregressi non evasi (ossia frazionamenti, tipi mappali, volture, ecc.) che, in buona parte, sono stati archiviati senza prevederne il caricamento sulla base informativa e ad oggi risultano rintracciabili solo intraprendendo ricerche puntuali (ricostruzione dello storico di un mappale), perché non catalogate per foglio o per particella ma per anno di presentazione. In relazione agli atti di aggiornamento, si precisa inoltre che mentre i tipi mappali riportano sempre la ditta firmataria, sui frazionamenti l'obbligo della firma del proprietario si ha solo a partire dal 1994.

Per quanto riguarda le particelle censite come "Ente urbano" sulla vax, per risalire ad una ditta dall'impianto cartaceo, occorre innanzitutto sovrapporre le due mappe cartacee (urbano e terreni) per verificare se vi sia corrispondenza o sia avvenuta una variazione; se ciò non è avvenuto, attraverso la consultazione degli archivi, si può risalire alla ditta dichiarata al terreni e interrogare detta ditta al censuario per verificare, per indirizzo, per zona, ecc., se risulta ancora proprietaria. Se si sono verificate mutazioni, invece, occorre predisporre una ricerca per singolo mappale su uno spettro considerevole di anni in cui si presume possa essere avvenuta la variazione.

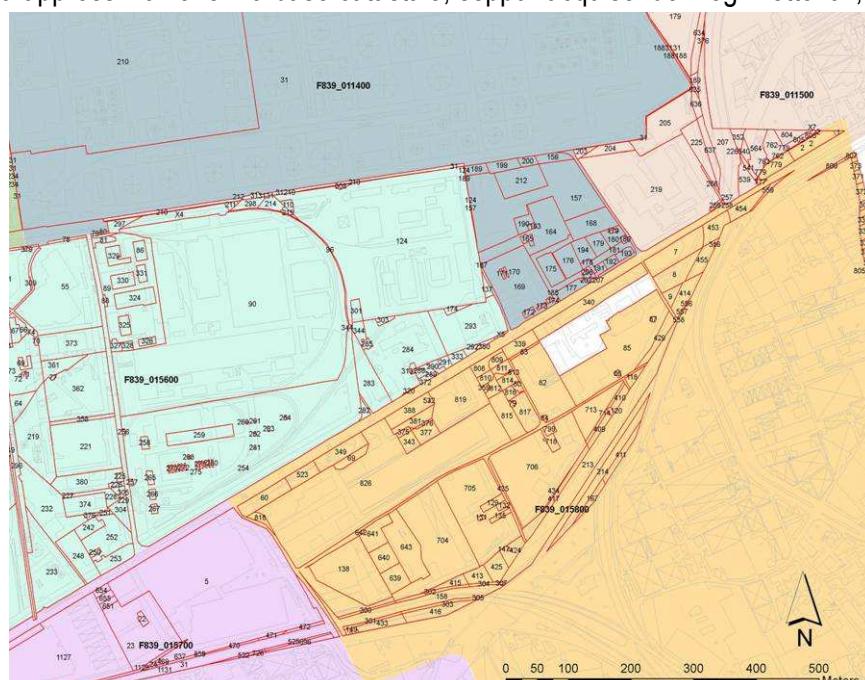
Pertanto va segnalato che, per quanto riguarda la base catastale ricostruita per lo studio, nei casi in cui la variazione di titolarità risalga agli anni '80-'90, si può verificare l'impossibilità di determinare lo stato attuale della proprietà poiché non è mai stata evasa la pratica di variazione oppure perché il dato è stato perso con la creazione della mappa fabbricati, la cui situazione non è mai stata riportata sull'attuale sistema.

Va tuttavia segnalato che nell'indagine effettuata circa il 35,2% del territorio dell'Ambito 13 risulta ancora "Ente Urbano" e che attraverso l'utilizzo delle altre fonti, sopra citate, si è riusciti a coprire un altro 30,2% del territorio in esame.

L'analisi dell'ambito in termini proprietari ha incontrato alcune criticità di natura tecnica legate sia alla difficoltà di reperimento di alcune informazioni, sia relativamente alla valutazione comparata delle indagini precedentemente condotte (fonti comunali, ARPAC ecc.).

La principale difficoltà riscontrata nella valutazione ed aggregazione di informazioni disponibili, deriva dal fatto che i vari gruppi di informazioni acquisite fanno riferimento a basi cartografiche differenti; il sistema GIS ne permette la sovrapposizione, con una approssimazione. La base catastale, seppur acquisendo i fogli vettoriali, non ha una perfetta rispondenza con la base utilizzata per la stesura del PRG e comunque delle carte tecniche disponibili.

L'immagine qui rappresentata costituisce il miglior risultato ottenibile dalla sovrapposizione della cartografia catastale con la base cartografica provinciale (CTR scala 1:5000) utilizzata come riferimento cartografico per la redazione del PRG. I differenti colori individuano i diversi fogli di mappa che coprono il territorio dell'Ambito 13, mentre le linee rosse corrispondono al disegno dei mappali. La base grigia rappresenta gli elementi che compongono la CTR.



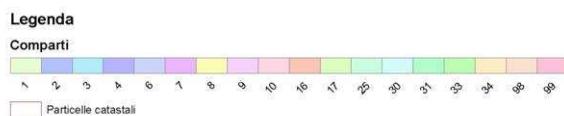
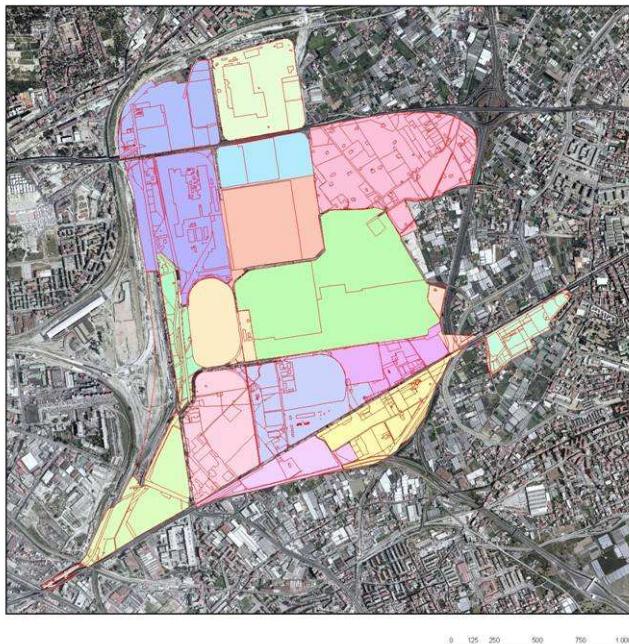
Sovrapposizione Catastale- CTR -Elaborazioni Ecosfera da Fonti varie

⁸ Si segnalano in particolare le particelle con codice identificativo n. 135, 310, 336, 712 le quali essendo enti urbani e non avendo ricostruito i frazionamenti subiti nel tempo, non permettono una corrispondenza completa con le informazioni di ARPAC, associate invece ai vari utilizzatori attuali.

L'unità minima scelta per la strutturazione del database è costituita dai compatti comunali, all'interno dei quali sono reperibili tutte le particelle catastali che lo compongono, con le relative informazioni. Si è optato per tale organizzazione del database in quanto l'unità rappresentativa scelta costituisce l'elemento minimo su cui si è basata l'organizzazione e la redazione della variante al Piano Regolatore. Questa unità minima di lettura del database permette di strutturare valutazioni e ipotesi essenziali per la determinazione del Preliminare di PUA, senza perdere l'ulteriore dettaglio catastale. Tuttavia lascia ancora sospesa, e demanda alla definizione dei singoli PUA che verranno di volta in volta presentati, una essenziale operazione di verifica e definizione dell'esatta sovrapposizione della mappa catastale con la base di disegno del PRG.

L'immagine qui riprodotta rappresenta la posizione ed il numero identificativo dei vari compatti definiti dall'Amministrazione Comunale. Il database, strutturato attraverso la comparazione, la verifica e la costruzione di una serie di link, oltre alla riproduzione aggiornata dei tematismi proposti, permette di consultare le varie informazioni e di rappresentarle, variando fra le differenti mappe (CTR – catastale), considerandone la sopraccitata approssimazione. È organizzato per tabelle tematiche descritte nel già citato capitolo 2.

Allo stato attuale la base informativa relativamente



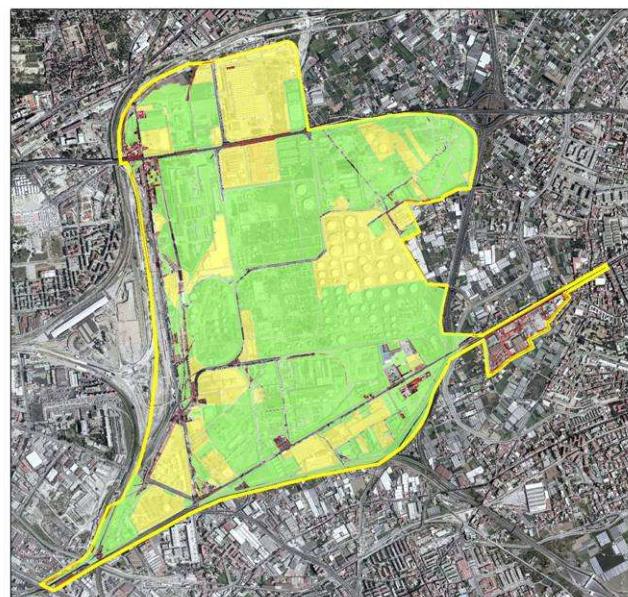
Comparti dell'Ambito 13 -Elaborazioni Ecosfera da Fonti varie

alle informazioni sulla proprietà è stata verificata e completata per un valore pari al 93,4%⁹ della superficie dell'Ambito; ciò dipende dal fatto che il reperimento e l'aggregazione delle informazioni sono stati possibili solo per tale porzione di territorio.

Tuttavia, il sistema organizzato con la tecnologia GIS, ne permetterà una continua revisione ed un costante aggiornamento, man mano procederanno le verifiche dei singoli PUA.

La mappa riportata a lato rappresenta la porzione di territorio per cui si sono reperite le informazioni e diversifica le fonti di provenienza in due fondamentali categorie: la fonte da visura catastale e la sommatoria delle altre fonti, ovvero ARPAC, Comune e fonte di osservazione diretta.

Le elaborazioni che conseguentemente sono state effettuate sulla base dati, scontano tale incompletezza informativa che, tuttavia è stata reputata accettabile per questa fase di studio.



Rappresentazione fonti informative -Elaborazioni Ecosfera da Fonti varie

⁹ Va specificato che tale valore rappresenta le informazioni reperite e verificate dalla fonte catastale unitamente a tutte le altre fonti consultate. Nell'elaborato specifico (repertorio proprietario), strutturato per subambiti, vengono specificate dette fonti e riportate entrambe in caso di verifica di non omogeneità.

I tematismi che si sono rappresentati tendono ad evidenziare la struttura del territorio analizzato in termini qualitativi e quantitativi.

La tavola n. 3A (*Fonti, Assetto Proprietario e Destinazioni d'uso delle particelle catastali*) sintetizza le informazioni collezionate relativamente alla proprietà ed alla evidenziazione di alcune caratteristiche emerse in merito.

La mappa *Classi di Superficie per proprietario* della tavola n. 3A pone in risalto sul territorio la distribuzione delle proprietà per dimensione, mentre la mappa *Le aree private e le aree pubbliche* evidenzia la natura delle proprietà, pubblica o privata.

La mappa *Le destinazioni d'uso* tende a rappresentare l'uso del suolo per il quale, tuttavia è stato possibile reperire dati da fonte catastale solo per il 86,17% (categorie).

Oltre alla possibilità di interrogazione offerta dal GIS, è stato redatto anche un elaborato di pronta consultazione, derivato dal database (DB), denominato "Abaco delle proprietà", che riassume per unità minima i valori principali quali ad esempio: la dimensione del subambito, l'elenco dei proprietari, le indicazioni catastali reperite, le destinazioni d'uso.

Facendo riferimento alla sovrapposizione di alcuni elementi importanti, quali l'aerofotogrammetria, la base catastale, il disegno della variante al PRG, si è osservato lo stato delle proprietà ponendo in evidenza le difformità di uso attuale rispetto al PRG.

5.2 LETTURA DELLO STATO PROPRIETARIO DELL'AMBITO 13

Lo scopo dell'indagine di seguito descritta e collocata all'interno del Preliminare di PUA, è di definire e documentare, seppur non al dettaglio minimo, la natura proprietaria dell'ambito oggetto di studio.

Si tratta di individuare criticità, problematiche, positività relativamente al programma di riqualificazione, legate all'assetto attuale della proprietà dei suoli dell'Ambito 13.

Si è già espresso in precedenza quali siano i principi che guidano e che hanno ispirato il presente lavoro; sono concetti legati alla sostenibilità, alla partecipazione, alla condivisione di problematiche forti legate all'ambito e si è da sempre ritenuto che il percorso concertato sia la strada da intraprendere per l'ottenimento di risultati in tempi congrui alla profondità e complessità degli argomenti trattati.

Non si tratta di porre in atto principi di valorizzazione che abbiano come scopo processi speculativi, non si desidera trattare riassetti settoriali dell'ambito, o ipotizzare processi brevi e definibili rigidamente a priori. La riqualificazione dell'Ambito 13, il cui cuore centrale si impenna sulla correlazione dei vari aspetti della problematica rigenerativa, ha sicuramente necessità di un approccio complesso e sfaccettato.

L'approccio si fonda essenzialmente sulla necessaria evoluzione del processo decisionale in un ambito di flessibilità, di coinvolgimento e cooperazione ai vari livelli strategici, che deve necessariamente muoversi su uno sfondo di certezze temporali.

Si ritiene, dunque, che la conoscenza delle questioni che più o meno influentemente, gravitano attorno a Napoli Est e soprattutto la sistematizzazione ed il tracciamento delle possibili relazioni e suggestioni reciproche, siano la base necessaria per la costruzione di un percorso fattibile e fattivo di riordino dell'ambito. In questo scenario di conoscenza si colloca l'approfondimento condotto relativamente alla struttura proprietaria, ritenendolo di imprescindibile necessità per strutturare possibili percorsi di trasformazione del territorio.

La struttura proprietaria dell'ambito e l'uso attuale rispetto al PRG

Con la mappa *Le aree private e le aree pubbliche* della tavola 3A (*Fonti, Assetto Proprietario e Destinazioni d'uso delle particelle catastali*) si è rappresentata la natura proprietaria dell'Ambito 13.

Solo il 4,7 % dell'intero ambito¹⁰ può essere definito suolo pubblico (si escludono da tale valore le strade/autostrade esistenti ed i sedimi ferroviari).

L'attenta osservazione della rappresentazione catastale, seppur con i limiti sopra descritti, fa emergere in prima istanza un tessuto prevalentemente di proprietà privata, con usi fortemente legati alla produttività.

Se nei decenni precedenti le attività allocate erano prevalentemente legate alla filiera produttiva del petrolio e derivati, con importanti presenze di industrie meccaniche e manifatturiere, l'assetto attuale mostra un'evoluzione in atto verso attività logistiche soprattutto afferenti a quanto si definisce genericamente "retroporto" soprattutto nelle aree più limitrofe alla costa. Si sta innestando una importante presenza di attività commerciali di varia natura, sia legate all'import-export (realtà internazionali per la commercializzazione di prodotti e semilavorati provenienti prevalentemente dalla Cina) sia di nuovo inserimento di realtà di GDO (grande distribuzione organizzata). Permangono presenze industriali importanti, quali l'Ansaldo, la Wirpool ecc., a cui si affiancano imprese di varia natura fra cui si distinguono aziende anche in campi innovativi dell'high-tech.

Va, inoltre, segnalato che il fenomeno della dismissione *tout court* non è diffuso come segnalato nelle analisi condotte prima della stesura del PRG, ovviamente escludendo la vasta area della raffineria, oggetto già di piani di recupero.

Si desidera inoltre segnalare l'attuale cospicua presenza di industrie ad alto rischio di incidente rilevante che, seppur il PRG vigente ne preveda la totale espulsione, attualmente coprono un'area pari a 1.457.519 mq (Eni, Energas, Esso, Italcost, Petrolchimica Partenopea, Kuwait, Termobit).

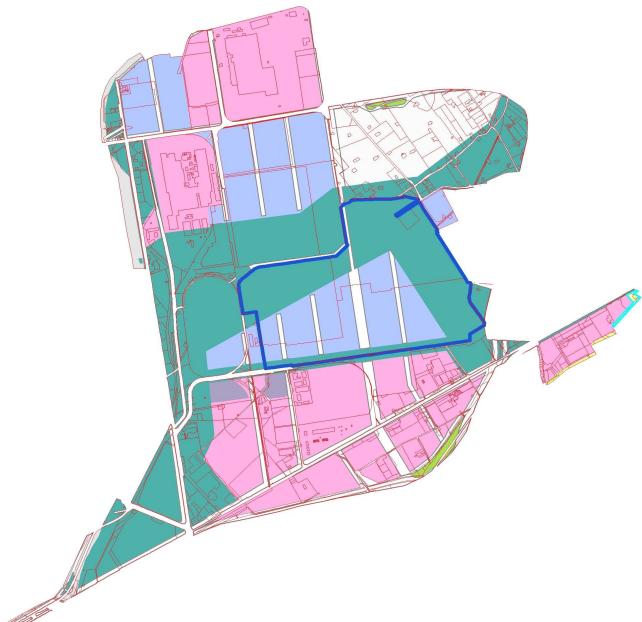
La trama ricostruita dalle informazioni catastali presenta alcune importanti discontinuità rispetto all'attuale utilizzo dei suoli: vaste aree occupate da industrie (ad esempio alcuni dei mappali di proprietà della Kuwait

¹⁰ Poiché non è stato possibile determinare la superficie catastale di tutte le particelle ricompresse nell'ambito, tale percentuale è riferita alla superficie riscontrabile cartograficamente con il sistema GIS.

posti nella parte destra della mappa) hanno una catalogazione in categoria C, laddove forse ci si aspetterebbe una categoria D (D/1 - D/7).

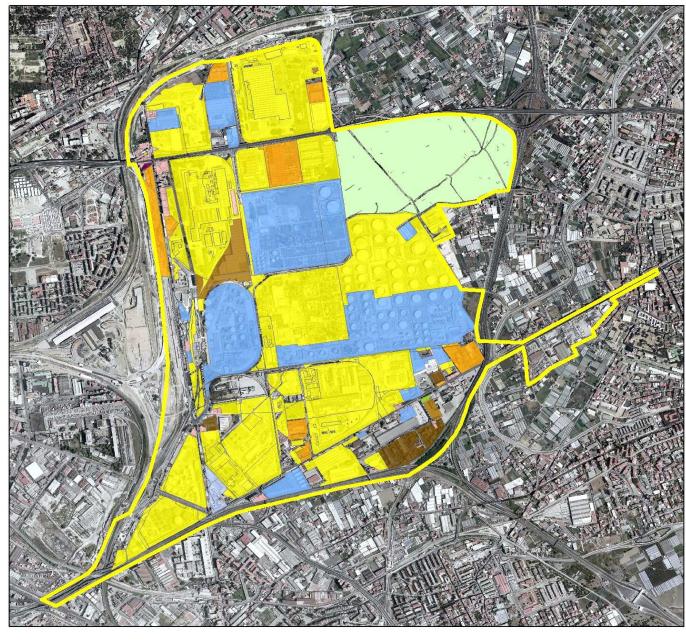
Inoltre, seppur non sia possibile una ricostruzione completa delle funzioni allocate attualmente nell'area, un'attenta osservazione diretta rivela una maggior diffusione della residenza (e non solo nelle zone degli orti e delle serre), della quale difficilmente si trova traccia negli archivi catastali.

La sovrapposizione del disegno di PRG sullo stato attuale della distribuzione di destinazioni d'uso, sempre considerando l'incompletezza informativa che in questo caso specifico può essere riportato ad un 13,83% di destinazioni ancora da definire, mostra come il disegno di piano abbia prevalentemente previsto le variazioni più radicali nelle aree attualmente ancora occupate da attività industriali di stoccaggio e distribuzione dei carburanti (gas ed oli minerali). E' possibile anche leggere facilmente una logica di equilibrio economico nel disegno delle aree Db per la produzione di beni e servizi, nonostante la realizzazione del grande parco urbano.



Legenda

 Particella catastale	Zonizzazione PRG
Comparto	
 33	
	 Bb - Espansione recente
	 Da - Insiemi per la produzione di beni e servizi d'interesse tipologico testimoniale
	 Db - Nuovi insediamenti per la produzione di beni e servizi
	 Ea - Aree agricole
	 Eb - Aree incolte
	 Ed - Aree a verde ornamentale
	 Fo - Parchi di nuovo impianto
	 Ff - Ferrovie e nodi di interscambio
	 Fh - Impianti tecnologici
	 G - Insiemi urbani integrati
	 Ss - Superficie stradale

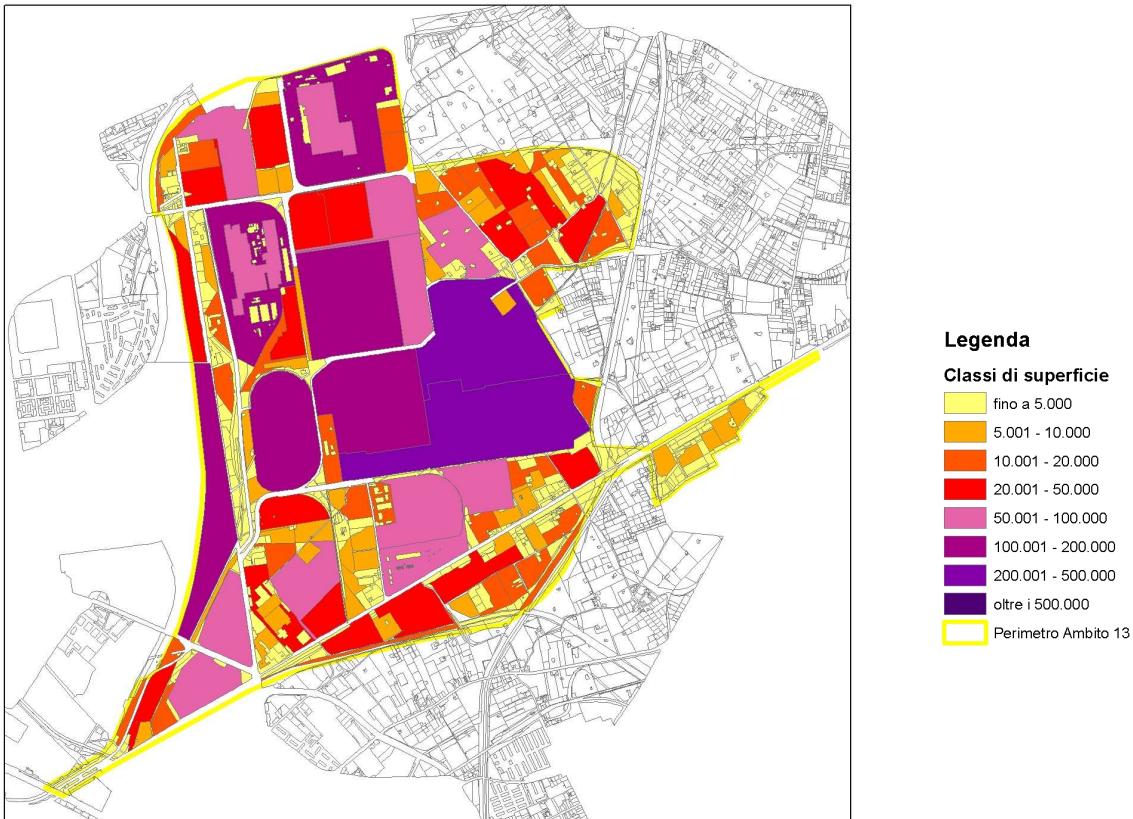


Legenda

 Industriale	 Depuratore NA Est
 Attività produttive varie	 Direzionale e servizi
 Residenziale	 Logistica
 Commerciale	 Luoghi religiosi
 Commerciale dismesso	 Area ferroviaria
 Residenziale commerciale	 Area di rispetto alveo

Il grado di parcellizzazione in relazione al disegno funzionale del PRG

Se l'osservazione del disegno di piano fa emergere un'organizzazione futura caratterizzata da importanti aree omogenee, dall'area centrale del parco urbano alle zone per la produzione di beni e servizi; l'osservazione del tessuto urbano attuale dell'Ambito 13 presenta alcune differenze degne di attenzione.

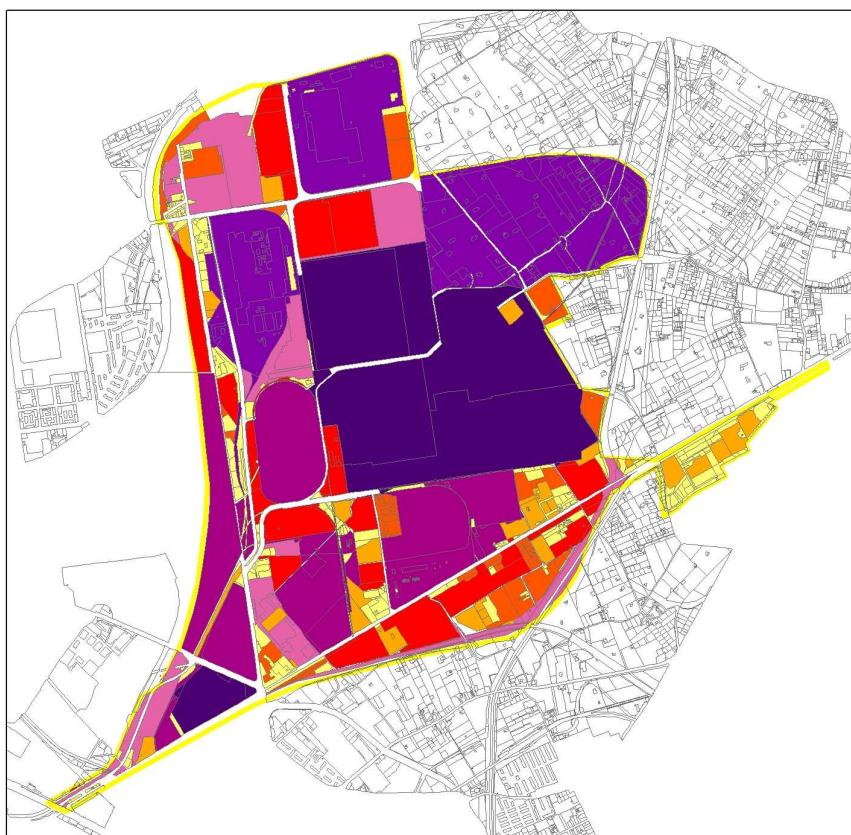


La parcellizzazione nell'Ambito 13 -Elaborazioni Ecosfera da Fonti varie

E' innanzitutto necessario distinguere zone eterogenee all'interno dell'ambito, la cui natura attuale deriva dall'evoluzione e dai mutamenti di uso e di organizzazione territoriale che hanno caratterizzato l'area nel corso della storia.

- i depositi di petroli e gas: sono prevalentemente aree di dimensioni corpose (dai 97,6 ettari della Kuwait Petroleum Italia ai 12,6 dell'Eni Agip) ed occupano una fascia dell'ambito che va da sud-ovest a nord-est – fatta eccezione per l'Italcost posizionata all'estremo nord-ovest.
- il tessuto a nord del parco, costituito da importanti e storici insediamenti industriali in veloce trasformazione e disaggregazione, oltre che da orti e serre che pian piano stanno lasciando posto ad un più serrato tessuto residenziale.
- l'area a sud, compresa fra via Nuova delle Brecce e il tracciato autostradale – limite inferiore dell'ambito – in cui la parcellizzazione ha raggiunto livelli molto densi.

Aggregando la dimensione delle differenti particelle laddove appartengano ad uno stesso proprietario, si ottiene una mappa molto simile alla precedente, che rappresenta tuttavia la quota parte del territorio posseduta dai differenti soggetti. Tale mappa pone in evidenza una più marcata leadership della società Kuwait con oltre 90 ettari posseduti, ed altri interessanti soggetti, forse poco visibili quanto a dimensione delle singole particelle, dalla rappresentazione precedente. E' il caso di Ansaldo, Fintecna, Ergom auto.



I soggetti proprietari dell'Ambito 13 - Elaborazioni Ecosfera da Fonti varie

In relazione alla parcellizzazione dell'Ambito ed alla dimensione proprietaria si desidera sintetizzare la situazione ad oggi conosciuta nella tabella seguente. Essa pone in evidenza i due elementi che caratterizzano la struttura di questo ambito:

- il più alto numero di proprietari si concentra nella prima classe individuata nell'indagine, divenendo quasi 10 volte inferiore in quella subito successiva, nelle classi intermedie da 5.000 a 50.000 mq. si ha una diminuzione quasi lineare, le classi successive hanno una presenza esigua;
- la mancanza di informazioni si intensifica nelle fasce dimensionali più basse: già intorno ai 10.000 mq la percentuale di proprietà non note scende notevolmente per scomparire oltre i 50.000 mq

Classi di superfici	n. particelle x classe	n. particelle proprietario non noto
Fino a 5.000	373	283 (75,8%)
5.001-10.000	24	8 (33,3%)
10.001-20.000	14	2 (14,2%)
20.001-50.000	14	1 (7,1%)
50.001-100.000	6	0
100.001-200.000	6	0
200.001-500.000	3	0
Oltre 500.000	1	0

Il bilancio in termini proprietari.

Nonostante sia possibile ed interessante rappresentare alcune informazioni come dimostrato sopra, va segnalato che l'attuale aggiornamento delle informazioni a livello catastale necessita, come anche accennato in precedenza, di ulteriori approfondimenti e verifiche.



Foto aerea



Elaborazioni Ecosfera da Fonti varie

A maggior dimostrazione di quanto sopra affermato si desidera porre all'attenzione la situazione dell'area di ubicazione del depuratore.

Come mostra l'immagine aerea l'intero lotto è occupato dalla struttura pubblica, ma la lettura catastale evidenzia la presenza di uno svariato numero di proprietari di piccoli lotti interamente contenuti nell'area tecnologica; la proprietà pubblica registrata al Catasto copre un numero irrisorio di particelle sul totale dell'area già da tempo utilizzata dal deporatore.

Solo un successivo approfondimento di tale situazione potrà determinare quale problematica sottende l'incongruenza evidenziata.

Alcune considerazioni

A conclusione di questa riflessione si desidera sintetizzare per punti alcuni elementi emersi che, per loro natura e per la struttura data da presente lavoro, desiderano unicamente essere degli elementi di attenzione nel proseguimento dei lavori sui singoli PUA.

- ✓ La base catastale e le informazioni che si possono trarre da questa fonte risultano ancora incomplete e/o non aggiornate. Poiché tale fonte risulta essere l'unica probatoria, è necessario effettuare ulteriori approfondimenti per determinare le cause effettive delle incongruenze e ricostruire il più fedelmente possibile alla realtà attuale la situazione proprietaria.
- ✓ In relazione al fenomeno della dismissione, va segnalato che esso non appare così diffuso come riscontrato in anni precedenti (verifiche effettuate per la stesura della variante al Piano).
- ✓ Tali elementi, letti unitariamente, sottintendono una velocità notevole di trasformazioni in atto nell'Ambito ed una susseguente parcellizzazione delle proprietà storiche dell'area.
- ✓ La trasformazione dell'area sembra confermare la natura produttiva dell'Ambito 13 e la necessità che resti tale per la città ed il suo sviluppo, che deve avvenire, tuttavia, anche e soprattutto in termini di sostenibilità, ovvero di rispetto di una qualità della vita attualmente negata a detta area.
- ✓ Esistono soggetti proprietari di estese porzioni di territorio che dovrebbero essere maggiormente coinvolti nel programma di trasformazione dell'area.

5.3 L'AREA DI RPIEGAMENTO PER LO STOCCAGGIO E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI PETROLIFERI

Durante l'iter approvativo della variante al PRG, l'attività negoziale della società consortile Napoli Orientale aveva delineato la possibilità di un ripiegamento di tutte le attività di stoccaggio dei prodotti petroliferi cui è deputata parte cospicua del territorio dell'Ambito 13. Tali attività da principio non escludevano i depositi di GPL.

All'approfondimento dei termini di fattibilità dell'iniziativa furono dedicati numerosi tavoli ed incontri con Enti Pubblici e con i proprietari privati.

Si delineò tuttavia una difficoltà di gestione della definizione effettiva del tema in esame in quanto formalmente proponibile dalla società consortile ma fattivamente realizzabile solo attraverso trattative commerciali specifiche fra le compagnie petrolifere, le quali mostravano molti elementi ancora da definire per addivenire ad un accordo a tre.

Differenti è invece, la situazione delle società di stoccaggio e commercializzazione del GPL, da sempre molto compatte nell'esprimere la loro posizione: disponibilità alla delocalizzazione sia *in situ* che *extra situ* ma a fronte di una approfondita valutazione economica sui costi di ricostruzione del nuovo sito accorpato, causa primaria l'esborso notevole effettuato per le recenti sistemazioni dei depositi derivate dall'adeguamento normativo in termini di sicurezza.

Per le aree di stoccaggio dei petroli, la questione economica relativa alla ricostruzione parrebbe molto meno evidente in quanto la scelta da sempre ricaduta nella proprietà più estesa e più marginale dell'Ambito 13, si basa sul riutilizzo dell'attuale sito della Kuwait Petroleum Italia alla cui funzionalità estesa (ad altri operatori) necessiterebbero solo alcuni lavori per organizzare al meglio l'attività relativa alla caricazione di autobotti.

L'11 dicembre 2006 è stato siglato da Regione Campania, Comune di Napoli, Napoli Orientale Scpa, Kuwait Petroleum Italia S.p.A. e Kuwait Raffinazione e Chimica S.p.A. un protocollo d'intesa nelle cui premesse (VII - X - XII) si definiscono i presupposti per la definizione dell'area di ripiegamento. L'Art. 1, inoltre, sancisce la permanenza fino al trasferimento nel luogo definitivo - e comunque per almeno 20 anni - delle attività di stoccaggio di prodotti petroliferi (depositi petroliferi) nell'Ambito 13 e nello specifico nell'area definita "area di ripiegamento o operativa" così come rappresentata nella proposta formulata dalla Kuwait Petroleum Italia presentata al CdA di Napoli Orientale in data 4 aprile 2006.

Questi elementi sostengono la proposta formulata con il Preliminare di PUA e, conseguentemente, l'area individuata dalla Kuwait Petroleum Italia viene acquisita durante gli studi del Preliminare di PUA, richiedendone il perimetro esatto alla proprietà, secondo gli impegni assunti con il Protocollo sopra citato (art. n. 4).

Ad ulteriore approfondimento, la società consortile ha richiesto ufficialmente alla Kuwait Petroleum Italia una serie di elementi tecnici per definire i differenti aspetti dell'area di ripiegamento, inviati all'Amministrazione Comunale per una preventiva condivisione.

Gli elementi forniti costituiscono integrazione e conferma delle informazioni contenute nel documento di sintesi prodotto a giugno 2006 relativo al Tavolo Tecnico sulla predisposizione dell'elaborato RIR ai sensi del D.M. LL.PP. 9 maggio 2001¹¹.

Di seguito se ne propone una sintesi, rimandando ulteriori dettagli alle comunicazioni specifiche intercorse fra i soggetti interessati.

La planimetria seguente rappresenta l'area individuata ed evidenzia le differenti zone funzionali.

¹¹ In merito si segnala, oltre alla sintetica descrizione contenuta nel paragrafo 4.3 della relazione, anche lo *Studio di Fattibilità "Industrie a Rischio di Incidente Rilevante della Provincia di Napoli"* anche pubblicato sul sito della Provincia di Napoli (<http://sit.provincia.napoli.it/rir.asp>)



LEGENDA

-  BENZINE
-  KEROSENE
-  GASOLIO
-  BIODIESEL
-  SLOP
-  SERBatoi DISMESSI
-  SERBatoi DISMESSI TEMPORANEAMENTE
-  SERBatoi ACQUA - ANTINCENDIO
-  SERBatoi ACQUA - FANGHI
-  G SERBatoi CON TETTO GALLEGGIANTE
-  F SERBatoi CON TETTO FISSO
-  INDICA LIMITE AREA DI RIPLEGAMENTO

L'area individuata ha un'estensione circa pari a 53 ha e costituisce quindi un ridimensionamento più che doppio dell'attuale suolo destinato ai depositi petroliferi di cui la tabella seguente mostra il dettaglio sia per i petroli sia per il GPL.

	Operatore	dimensioni area	
		mq	mq
petroli	Kuwait Petroleum Italia - dep. Costiero	907.755	
	Kuwait Petroleum Italia - Benit	52.570	
	Esso Italiana	146.877	
	Eni deposito costiero	58.981	
	Termobit (Atriplex)	6.271	
totale			1.172.454
GPL	Italcost	95.740	
	Petrolchimica Partenopea	79.737	
	Energas (petrolchimica partenopea)	24.803	
	Eni deposito costiero GPL	51.789	
	totale		252.069

L'area è occupata essenzialmente da:

- ❖ serbatoi e loro bacini di contenimento secondo norma
- ❖ due gruppi di baie di carico (prodotti ad accisa non assolta, prodotti per la rete nazionale ed è collegata al porto da un oleodotto il cui tracciato è stato riportato negli schemi contenuti nelle tavole 7a e 10 a.

L'accoglimento di operatori diversi dalla proprietaria delle aree avviene a seguito di accordi commerciali, cui la Kuwait Petroleum Italia si dichiara disposta, pur sottolineando la questione relativa alle scorte d'obbligo¹². Non è prevista la strategia di individuare serbatoi dedicati alle differenti società anche per questioni di utilizzo razionale dello spazio, legato alla differenziazione del prodotto e non alla diversificazione degli operatori.

Allo stato attuale risulta che la società Eni Agip ha raggiunto un accordo con la Kuwait Petroleum Italia per essere accolta nell'area di ripiegamento, mentre altre società petrolifere non hanno avanzato richieste formali divulgabili da Kuwait Petroleum Italia.

Nei differenti documenti inviati alla società consortile sono contenuti i seguenti elementi degni di segnalazione:

- ❖ la disponibilità della società proprietaria delle aree ad accogliere ulteriori operatori petroliferi;
- ❖ il rispetto delle norme per la sicurezza e per la tutela della concorrenza e del mercato;
- ❖ la necessità di valutare i termini dei singoli accordi per poter organizzare l'area di caricazione delle autobotti e le conseguenti scorte strategiche;
- ❖ la disponibilità a valutare l'accoglimento di operatori GPL a fronte tuttavia della realizzazione di un progetto congiunto che valuti oltre alle questioni economiche ed agli eventuali accordi commerciali fra gli interessati, anche elementi legati alla sicurezza.

Ulteriori precisazioni degli aspetti relativi all'area di ripiegamento possono essere contenuti nella convenzione con le società proprietarie relativa all'"area di ripiegamento o operativa" citata all'articolo 29 del Disciplinare.

¹² In effetti la normativa impone non tanto lo stoccaggio in sito della quantità specifica di dette scorte, le quali possono essere anche temporaneamente localizzate in altri depositi, ma che la società petrolifera ne garantisca la disponibilità effettiva in caso di necessità.

6 I PROBLEMI POSTI DALLA FATTIBILITÀ URBANISTICA E LE PROPOSTE PER IL LORO SUPERAMENTO

6.1 UN QUADRO DELLE POTENZIALITÀ E DELLE CRITICITÀ DELLE NORME D'ATTUAZIONE DEL PRG

Le Norme della Variante al PRG del 2004 contengono rilevanti potenzialità per la gestione del processo di trasformazione di un'area complessa e, allo stesso tempo, alcune criticità che possono rendere in alcuni casi difficoltoso il percorso attuativo della ristrutturazione urbanistica che, com'è noto, si configura come la strada maestra per raggiungere gli obiettivi strategici assunti dal Comune.

Costituiscono rilevanti potenzialità:

- a) La precisa determinazione di **alcuni obiettivi strategici qualificanti** - in particolare la individuazione del parco, dei nuovi insediamenti urbani e della trasformazione della viabilità - ai quali poter ancorare anche gli strumenti procedurali prefigurati per valutarne l'efficacia e misurare i risultati raggiunti.
- b) L'individuazione del concetto stesso di "Ambito" come grande contesto urbano entro il quale coordinare e indirizzare il processo attuativo attraverso la modulazione di interventi diretti e indiretti, secondo un principio ed **una procedura che può essere assimilato a quello del "progetto urbano"** sperimentato in altre esperienze italiane e internazionali.
- c) L'introduzione di quello che può essere considerato **un modello procedurale di "perequazione implicita"** basata cioè su una non esplicita ma sottintesa volontà di determinare diritti edificatori omogenei per tutti i proprietari pubblici e privati attraverso la definizione di un dimensionamento complessivo e di indici di utilizzazione territoriali e fondiari unitari. Nella Relazione della Variante Generale del PRG veniva infatti chiarito che, pur non sembrando possibile un ricorso esteso a tale procedura, questa soluzione è tuttavia "sostanzialmente praticata nelle aree di riconversione produttiva" da Bagnoli ad altre analoghe di riconfigurazione urbanistica, come appunto l'area orientale (cfr. cap. 7 della Relazione, pag. 482)

Costituiscono tuttavia criticità da risolvere:

1. Innanzitutto **la sequenza attuativa del processo di piano**, laddove la norma d'Ambito prevede (art. 143, comma 2 e scheda 71 bis) la formazione di un unico Piano Urbanistico Esecutivo che si attua "mediante strumenti urbanistici esecutivi d'iniziativa pubblica o privata". Una procedura questa che, come già detto nell'Introduzione alla presente Relazione, se si interpretasse il suddetto Piano come PUA ai sensi della L.R. n. 16/2004, potrebbe appesantire il processo attuativo e allungare i tempi con l'inserimento di un doppio passaggio amministrativo, introducendo così un primo fattore di propensione per l'intervento diretto anziché per quello indiretto.
2. Una seconda criticità è relativa allo stesso modello perequativo "implicito", laddove tale procedura, pur tratteggiata nella Relazione, non si applica ad un ambito urbano assimilato ad una zona di Piano, caratterizzato quindi da una specifica e unitaria regolamentazione, ma ad una perimetrazione che include zone e sottozone omogenee ai sensi del D.I. n. 1444/68 ciascuna dotata di una propria norma cogente. Il rapporto tra norma d'Ambito e norme di zona e sottozona che si esplicita in una dichiarata prevalenza di carattere generale della prima sulle seconde può, infatti, nell'art. 143, entrare in conflitto col prescritto "rispetto della disciplina delle zone e sottozone Da, Db, Fc, Fh". Questa sovrapposizione, in **assenza di un valore esplicito e cogente della norma perequativa d'Ambito e del connesso sistema di Indici** (Indice di utilizzazione territoriale = 0,3 mq/mq, Indice di utilizzazione fondiaria = 0,7 mq/mq), rende necessario un chiarimento circa il ruolo prioritario da dare ad essa rispetto ad alcune norme di zona e sottozona. Il caso principale è quello relativo alla norma della sottozona Fc (art. 48), nella quale la previsione di un Indice di fabbricabilità territoriale di 0,1 mc/mq diverso dall'Indice di utilizzazione territoriale eventualmente previsto nella norma d'Ambito - sia nel criterio di calcolo sia nella dimensione quantitativa effettiva prevista nei due casi - pone alcuni dubbi su quale dei due debba considerarsi cogente o se possano essere cumulati.

3. Un corollario importante di questo ragionamento risiede nella considerazione, riconosciuta anche dalle norme stesse e dai successivi atti concreti del Comune, che la trasformazione urbana di quest'area non possa essere immaginata con interventi concentrati in un tempo ristretto, ma va immaginato un percorso più articolato e di più lunga durata anche in ragione dei rilevanti vincoli ambientali che insistono sull'area. Insomma un percorso tipico del "progetto urbano" come processo e non progetto simultaneo e contestuale. Questo obiettivo è reso difficoltoso dalla **rigidità delle perimetrazioni delle sottozone comprese nell'Ambito** rispetto alla necessità di una loro maggiore flessibilità in ragione della molteplicità di progetti che si succederanno nel tempo. Risulta fondamentale esplicitare quindi che tali perimetrazioni (con particolare riferimento a quella relativa al Parco) non sono da considerarsi immodificabili ma possono subire modificazioni geometriche e dimensionali nel corso del processo attuativo. Risulta utile in tal senso, la nuova legge urbanistica regionale che consente alcune modifiche nel disegno di piano in sede di strumenti urbanistici attuativi, soprattutto laddove prescrive che non costituiscono variante "la diversa dislocazione, nel perimetro del Pua, degli insediamenti, dei servizi, delle infrastrutture e del verde pubblico senza aumento delle quantità e dei pesi insediativi" (L. R. n. 16/2004, art. 26, comma 3.e).
4. Un'analogia esigenza di flessibilità è rilevabile anche nella ripartizione funzionale prevista dalla norma d'Ambito. L'indicazione di **una precisa articolazione di funzioni anche attraverso una percentualizzazione fissa del loro peso senza intervalli di variazione**, se rigidamente interpretata in tal senso, costringerebbe ad un percorso molto arduo per garantire il risultato complessivo atteso. Tutti gli interventi da realizzare con strumenti urbanistici attuativi dovrebbero sempre rispettare quell'articolazione per garantire il dimensionamento complessivo: qualora infatti si determinasse una diversa composizione funzionale nei primi interventi, i successivi sarebbero costretti a modificare la propria per rientrare nei parametri fissati. E' una rigidità da attenuare, facendo appello anche in questo caso all'art. 26 della L.R. n. 16/2004 e alla possibilità da essa consentita di variare i pesi funzionali a parità di carico urbanistico, per conciliare la norma con le dinamiche aziendali e immobiliari dei diversi segmenti di mercato in un processo di lunga durata. A ciò si aggiunge (anche a conferma di quanto detto) che la funzione residenziale, molto compressa nelle previsioni d'Ambito (16,9%), è invece oggi un segmento di mercato molto richiesto, anche più di quello commerciale della media e grande distribuzione che ha già quasi esaurito la sua capacità di domanda.
5. Il quadro normativo dello stato di diritto proposto dal PRG è d'altronde **privo di meccanismi incentivanti di tipo premiale**, capaci cioè di sollecitare dinamiche virtuose di fattibilità per far fronte alla diversità delle condizioni esistenti. Per superare, ad esempio, problemi come la necessità di cooperazione e consorziamento tra operatori diversi, sia nel caso di soggetti di media dimensione sia soprattutto di quelli con proprietà molto parcellizzate, al di sotto cioè dei 5000 mq. Per questi ultimi infatti le condizioni poste dal Piano, nonostante la possibilità dell'intervento diretto nella sottozona Db, sono ugualmente poco attraenti rispetto ai medi e grandi proprietari in quanto li obbligano agli stessi oneri e, soprattutto, in presenza di uno stato di diritto ampiamente svantaggiato rispetto allo stato di fatto.
6. Ma è la **scarsa fattibilità economica della ristrutturazione urbanistica rispetto all'intervento diretto** la criticità più rilevante per l'attuazione. I dati che emergono dal confronto tra stato di fatto e stato di diritto¹, in termini di superfici esistenti e consentite nonché dei relativi valori immobiliari, mette in evidenza che gli indici perequati di ristrutturazione urbanistica non sono in grado di spostare in modo significativo la convenienza degli interventi rispetto a quelli diretti (con le possibilità di incremento del 20% di cubatura previste per le zone Db e G).

A tal riguardo, il semplice confronto comparativo dei dati quantitativi relativi alle aree di proprietà privata² questo quadro è già sufficientemente esplicito, come si vede dalla seguente tabella:

¹ Vedasi appendice al capitolo 6

² Il dato è relativo a circa 300 ettari sui 420 complessivi dell'Ambito, con l'esclusione delle aree Fs e delle aree pubbliche, compresa quella molto stesa del Depuratore.

Confronto stato di fatto – stato di diritto

Zone di Piano	STATO DI FATTO				STATO DI DIRITTO			
	Slotti (mq)	V (mc)	Slp ¹ (mq)	indici	Ift ²	Iut ³	Slp ⁴ (mq)	indici
Da	30012	111049	13346		0,44		9004	- 0,3
Db	1111797	3702290	392873		0,35		333539	- 0,3
G	623532	789425	101595		0,16		187060	- 0,3
Fc	1148949	1773415	225183	1,54	0,2		344685	0,1 0,3
Totali	2914290⁶		732997				874288	

fonte dati: Comune di Napoli, Rilevazione analitica al 1997 delle attività nell'area orientale di Napoli con aggiornamento al 2005

¹ La superficie linda di pavimento presunta dello stato di fatto è quella fornita dalla fonte del Comune di Napoli ed esprime in termini di superficie utile la consistenza edilizia di un fabbricato esistente (edifici e capannoni), corrisponde alla superficie coperta per il numero dei piani, per gli edifici tale superficie viene moltiplicata per un fattore di riduzione del 15% (x 0,85);

² Indice di fabbricabilità territoriale - mc/mq - è il volume complessivo realizzabile per ogni metro quadrato di superficie territoriale. Il dato è relativo solo alla zona Fc ai fini di un confronto con lo stato di diritto;

³ E' l'indice di utilizzazione dello stato di fatto ed esprime il rapporto tra la superficie utile presunta e la superficie dei lotti;

⁴ Superficie linda pavimento – mq - esprime in termini di superficie utile la consistenza edilizia di un fabbricato e corrisponde alla superficie dei lotti x IUT.

⁵ Vengono riportati sia l'Ift sia l'Iut per la sottozona Fc ai fini di una valutazione comparativa.

⁶ Questo dato è inferiore a quello complessivo dell'ambito (4200000 mq) perché non comprende le aree pubbliche, le aree FS e l'area del depuratore.

E' possibile infatti rilevare che:

- Complessivamente, l'Indice di Utilizzazione complessivo dello stato di fatto è pari a 0,25 mq/mq a fronte dello 0,3 previsto dalle Norme del Piano sulla base del principio di perequazione urbanistica: un incremento di 0,05 mq/mq non è tuttavia in grado di costituire un incentivo alla ristrutturazione urbanistica in ragione degli alti costi di questa categoria d'intervento (in termini di oneri tecnici, di modifiche dell'assetto viario e degli standard urbanistici, di tempi di realizzazione, di incertezza dell'investimento, ecc.) e della compresenza di una possibilità alternativa di ristrutturazione edilizia con incremento del volume del 20% per le sottozona Db e G.
- Va anche rilevato che l'Indice di utilizzazione esistente risente di un'approssimazione di calcolo per difetto dello stato di fatto³, basata su un'assimilazione automatica della superficie coperta con quella linda di pavimento nei casi di capannoni industriali.
- All'interno poi della media complessiva, è possibile rilevare che, nella sottozona Da ma soprattutto nella sottozona Db maggiormente trasformativa, l'Indice di utilizzazione dello stato di fatto (rispettivamente 0,44 e 0,35) è già superiore a quello riconosciuto dal Piano.
- Nelle zone Fc, pur essendo inferiore l'Indice di utilizzazione dello stato di fatto (0,20) rispetto a quello di progetto, l'intervento di ristrutturazione urbanistica è gravato teoricamente dallo spostamento dei diritti edificatori in altre aree edificabili non necessariamente dello stesso proprietario.

Se poi approfondiamo la valutazione considerando comparativamente i valori di mercato della ristrutturazione urbanistica con quelli della ristrutturazione edilizia con incremento volumetrico del 20% il quadro diviene ancor più esplicito. In particolare:

- Se l'Iut di 0,3 mq/mq non venisse riconosciuto a tutte le aree ricadenti nell'Ambito 13, secondo un'interpretazione restrittiva della norma, l'appetibilità della ristrutturazione urbanistica è addirittura **pari a zero**;
- Se tale indice perequato venisse invece correttamente riconosciuto a tutte le aree ricadenti nell'Ambito 13, la estensione delle aree per le quali la convenienza alla ristrutturazione urbanistica diviene effettiva è **pari al 34%** della superficie complessiva dei lotti di proprietà privata ricadenti nell'Ambito 13, riconducibile però di fatto a soli due grandi proprietari (Q8 ed Esso).

³ Ci si riferisce al criterio adottato dal Comune nella valutazione della superficie linda di pavimento esistente, così come trasmessa a Napoli Orientale

Comparti	Proprietà	Indicatore convenienza alla trasformazione	% Superfici per comparto	
1	Fiat	non sostenibile		7,93%
2	Italcost	non sostenibile		6,87%
3	Via De Roberto	non sostenibile		4,39%
4	Icmi	non sostenibile		9,31%
6	Ansaldo	non sostenibile		8,64%
7	Agip - Covengas	non sostenibile		3,83%
8	Rosa Rosa	non sostenibile		4,80%
9	Whirpool	non sostenibile		2,91%
10	Montedison	non sostenibile		7,38%
16	Q8 - Chimica	sostenibile	8,56%	
17	Mobil Oil	sostenibile	4,11%	
25	Area 25	non sostenibile		2,15%
31	Via traccia	non sostenibile		3,34%
32	s.n.	non sostenibile		0,05%
33	Q8 - Raffineria	sostenibile	20,77%	
34	Esso - ECM	sostenibile	4,96%	
			38,40%	61,60%

⁽¹⁾ il comparto 17 sarebbe sostenibile se confrontato in via teorica con il corrispondente valore economico in caso di incremento volumetrico ma risulta non sostenibile in quanto interamente in Fc, zona di piano in cui difficilmente sarebbero realizzabili tutte le cubatura teoricamente afferenti al comparto⁴

E' questo complesso di condizioni, riassumibili nell'**assenza di un adeguato incentivo alla ristrutturazione urbanistica** che lascia intravedere un tendenziale orientamento degli operatori verso l'intervento diretto con tutte le conseguenze del caso: sarà privilegiato l'intervento chiuso all'interno dei recinti esistenti, si sceglierà un basso profilo architettonico e funzionale e si correrà il rischio di un irrigidimento progressivo dell'attuale configurazione urbana allontanando progressivamente e irrimediabilmente la ristrutturazione urbanistica.

⁴ L'esposizione numerica che determina lo stato rappresentato è visionabile in appendice al capitolo 6.

6.2 CONTENUTI ESSENZIALI DEL DISCIPLINARE PER LA FORMAZIONE DEI PIANI URBANISTICI ATTUATIVI

Sulla base di tali valutazioni interpretative, il Disciplinare per la formazione dei Piani Urbanistici attuativi (a cui si rimanda) individua un complesso di indirizzi e suggerimenti ad integrazione del quadro normativo e con esso coerenti. Tali misure sono così sintetizzabili:

1. **Intendere il “Piano Urbanistico esecutivo” esteso all’intero Ambito, previsto dall’art. 143 delle Norme d’Attuazione e dalla collegata scheda n. 71, come Schema di assetto territoriale dotato di uno specifico Disciplinare per la formazione dei Piani Urbanistici Attuativi nell’Ambito 13 e non come Piano Urbanistico Attuativo da redigere ai sensi della L.R. n. 16/2004.** come già detto nell’Introduzione alla presente Relazione, trova peraltro riscontro anche nel Protocollo d’Intesa sottoscritto l’11 dicembre 2006 tra Regione Campania, Comune di Napoli, società Napoli Orientale, Kuwait Petroleum Italia s.p.a. e la Kuwait Raffinazione e Chimica s.p.a., laddove si attribuisce di fatto al Preliminare un ruolo di approfondimento delle tematiche relative all’Ambito e di coordinamento della fase attuativa capace di creare le condizioni affinché “le iniziative dei singoli soggetti compresi nell’Ambito 13 possano essere intraprese senza ulteriori vincoli di carattere generale”. In tal senso, il Preliminare di PUA individua:
 - i **requisiti fisici e funzionali** a cui i futuri piani urbanistici attuativi dovranno rispondere
 - gli **scenari** fisici, temporali e attuativi ai quali il Comune farà riferimento per la valutazione degli strumenti urbanistici attuativi
 - una ipotesi di **contabilità urbana** complessiva delle opere pubbliche e delle risorse disponibili per gestire la fase di programmazione e la individuazione degli interventi prioritari.
2. **Chiarire ed esplicitare il meccanismo perequativo** sotteso all’attuale formulazione normativa, per superare le sperequazioni potenziali e il rischio di non attuabilità delle previsioni di ristrutturazione urbanistica per ampi settori dell’Ambito 13. In particolare, questo chiarimento presuppone l’assunzione degli Indici di utilizzazione territoriale (0,3 mq/mq) e fondiario (0,7 mq/mq) per tutti i proprietari ricompresi nell’Ambito secondo principi di equità e di uniformità, indipendentemente dalla disciplina delle zone e sottozone Da, Db, Fc, Fh e G, con la correlata conferma quindi del carico urbanistico complessivo dell’Ambito. Ciò comporta che, all’interno dell’Ambito 13, le previsioni edificatorie complessive contenute nella tabella allegata all’art. 143 comma 2 delle Norme d’attuazione della Variante Generale del P.R.G. sono da intendersi ripartite proporzionalmente alla quota di superficie detenuta da ciascun proprietario secondo principi di equità e di uniformità. In tal senso, la Superficie Lorda di Pavimento (Slp) indicata nella suddetta tabella corrisponde alla dimensione presuntiva complessiva dei diritti edificatori attribuita all’insieme dei proprietari delle aree ricomprese nell’Ambito sulla base dell’applicazione dell’Iut e dell’Iuf, indipendentemente dalla disciplina delle zone e sottozone (Da, Db, Fc, Fh e G) in cui le singole aree ricadono-
3. **Chiarire ed esplicitare la possibilità di rendere modificabili i perimetri di tali sottozone**, senza dover ricorrere a variante del PRG, facendo riferimento ai punti b) ed e) del comma 3 dell’art. 26 della L.R. 16/2004, nel rispetto del disegno della rete viaria e dei perimetri di massimo inviluppo della superficie fondiaria - individuati dal Preliminare di PUA - in cui concentrare le Slp corrispondenti ai diritti edificatori maturati con gli Indici di utilizzazione territoriale e fondiaria richiamati nel precedente punto 2, fermo restando l’obbligo:
 - di non incrementare il carico urbanistico dell’Ambito;
 - di conservare la dimensione minima dell’area da destinare a “Parco+attrezzature di quartiere”;
 - di salvaguardare i criteri e gli obiettivi progettuali indicati nel primo comma dell’art. 143 delle Norme d’Attuazione e nella correlata scheda 71bis.

In particolare, la Superficie Fondiaria di progetto della nuova edificazione deve essere ottenuta attraverso una riduzione di tali perimetri di massimo inviluppo conseguente all’arretramento delle fronti edilizie e il contestuale ampliamento della superficie pubblica destinata alle strade e ai connessi Spazi di pertinenza posti lungo i bordi dei nuovi isolati sulla base delle regole indicate negli elaborati 12b dl presente Preliminare.

4. **Garantire una maggiore flessibilità della ripartizione funzionale**, facendo riferimento ai punti b) ed e) del comma 4 dell'art. 26 della L.R. 16/2004, per far fronte a domande di mercato insorgenti nei tempi medi e lunghi della trasformazione urbana. Questo obiettivo può essere raggiunto sia attraverso l'inserimento di un range funzionale più ampio per la quota prevista per la residenza, sia attraverso l'assunzione di un criterio di flessibilità per la ripartizione interna alle attrezzature pubbliche.
5. **Adottare misure atte ad ottenere un migliore rendimento economico delle operazioni di ristrutturazione urbanistica**, in modo da renderle competitive rispetto a quelle di semplice ristrutturazione edilizia. Rientrano in questo quadro, oltre al riconoscimento esplicito dell'Indice di Utilizzazione Territoriale di 0,3 mq/mq anche per la sottozona Fc (conseguente a quanto detto nel precedente punto 2 sul meccanismo perequativo), le seguenti misure:
 - a. La regolamentazione dei diritti edificatori pubblici e privati nelle aree destinate a "Parco e attrezzature di quartiere" attraverso il riconoscimento di un **Indice di utilizzazione territoriale per la realizzazione di "strutture pubbliche o di uso collettivo"** (0,20 mq/mq) ai sensi dell'art. 50 delle Norme d'attuazione, aggiuntivo rispetto a quello già previsto per le funzioni commerciali (Ift = 0,10 mc/mq), trasferibile anche in parti contigue al Parco e direttamente fruibile da questo.
 - b. L'introduzione di un meccanismo premiale e incentivante per la **formazione di comparti di ristrutturazione urbanistica, così come previsti agli artt. 33 e 34 della L.R. 16/2004, finalizzati anche al trasferimento compensativo di diritti edificatori**, con il riconoscimento di un incremento del suddetto Indice di Utilizzazione territoriale (+0,30 mq/mq) da destinare sempre a "strutture pubbliche o di uso collettivo".

Le misure introdotte dai punti a. e b. porterebbero di fatto l'Iut complessivo da 0,3 ad almeno lo 0,47 mq/mq⁵: in tal modo non solo si determinerebbe una più chiara regolamentazione della quota di servizi e attrezzature auspicabili per una vitalità del Parco e delle aree contigue, ma si incrementerebbe la fattibilità della ristrutturazione urbanistica fino ad almeno il 42% della superficie complessiva dei lotti di proprietà privata ricadenti nell'Ambito 13, come si evince dalla tabella seguente, consentendo di definire **un primo scenario integrato di ristrutturazione urbanistica per una parte significativa e rappresentativa degli obiettivi d'Ambito**:

Comparti	Proprietà	Stato convenienza fin. alla trasformazione	% Superfici per comparto
1	Fiat	non sostenibile	7,93%
2	Italcost	non sostenibile	6,87%
3	Via De Roberto	non sostenibile	4,39%
4	Icmi	non sostenibile	9,31%
6	Ansaldo	non sostenibile	8,64%
7	Agip - Covengas	non sostenibile	3,83%
8	Rosa Rosa	non sostenibile	4,80%
9	Whirpool	non sostenibile	2,91%
10	Montedison	non sostenibile	7,38%
16	Q8 - Chimica	sostenibile	8,56%
17	Mobil Oil	sostenibile	4,11%
25	Area 25	non sostenibile	2,15%
31	Via traccia	sostenibile	3,34%
32	s.n.	non sostenibile	0,05%
33	Q8 - Raffineria	sostenibile	20,77%
34	Esso - ECM	sostenibile	4,96%
			41,74% 58,26%

⁵ L'incremento dell'Iut di base di circa 0,17 mq/mq è dovuto all'applicazione dell'Indice di 0,50 mq/mq (a.: 0,20 + b.: 0,30) per "strutture pubbliche o di uso collettivo" sull'area destinata a Parco pari ad almeno il 35,2% della St dell'intero Ambito 13.

Questi dati vanno associati a quelli relativi alla ripartizione delle sottozone di Piano in ciascun comparto che evidenzia la sostanziale riconducibilità dei compatti con adeguata fattibilità economico-finanziaria alle zone G ed Fc⁶.

Comparti	Proprietà	Peso % zone di piano			
		Db	Da	G	Fc
1	Fiat	100%			
2	Italcost	65%		23%	12%
3	Via De Roberto			100%	
4	Icmi	64%			36%
6	Ansaldi	90%	5%		4%
7	Agip - Covengas	70%			30%
8	Rosa Rosa	100%			
9	Whirpool	100%			
10	Montedison	43%	7%		49%
16	Q8 - Chimica			41%	59%
17	Mobil Oil				100%
25	Area 25	99%			1%
31	Via traccia				100%
32					100%
33	Q8 - Raffineria			42%	58%
34	Esso - ECM			23%	77%

In ogni caso, i dati evidenziano un Ambito diviso in due in merito alla fattibilità della ristrutturazione urbanistica:

- da un lato i grandi proprietari prevalentemente collocati nelle zone Fc e G
- dall'altro i medi e piccoli proprietari prevalentemente collocati nelle zone Da e Db (nelle aree a ridosso di via Argine e Ferrante Imperato e a nord di via De Roberto)

D'altro canto la lettura degli interventi in atto o proposti mette in evidenza e conferma questo quadro nel quale le uniche proposte di ristrutturazione urbanistica provengono da due delle tre grandi aziende petrolifere presenti nell'area mentre i pochi interventi dei medi e piccoli proprietari sono sostanzialmente rivolti alla ristrutturazione edilizia.

⁶ Fa eccezione il solo caso relativo al comparto 3 di via De Roberto, integralmente ricadente in zona G, nel quale tuttavia la consistente SIp esistente non rende appetibile l'intervento di ristrutturazione urbanistica.



Rappresentazione proprietà per dimensione Elaborazioni Risorse da Fonti varie



Rappresentazione proprietà per dimensione Elaborazioni Risorse da Fonti varie

Per rendere fattibile l'intervento di ristrutturazione urbanistica anche per questi ultimi e garantire quindi una possibilità di scelta più articolata:

- **o si agisce sullo stato di diritto** (con riferimento alle sole zone Da e Db):
 - portando l'lut da 0,3 ad almeno 0,60 mq/mq, introducendo un incremento del 50% dei diritti edificatori (da 0,3 a 0,45 mq/mq) eventualmente modulato in ragione di specifiche destinazioni auspicabili (come quella residenziale) a cui si aggiungerebbe l'ulteriore incremento di circa 0,17 mq/mq precedentemente illustrato;
 - in alternativa, escludendo le zone Da e Db dalla norma perequativa (con lut e luf max) e facendo leva invece su una premialità aggiuntiva rispetto all'incremento del 20% di volume già riconosciuto dalla norma di sottozona (ad esempio un ulteriore 20% solo in caso di ristrutturazione urbanistica);
- **o si agisce su leve indirette di natura economica e fiscale** in grado di abbattere alcuni costi molto elevati (soprattutto quelli relativi agli oneri di urbanizzazione e ai costi di bonifica⁷ che, come si vede dalle tabelle sopra riportate, incidono in maniera rilevante sui costi complessivi) o di ridurre gli oneri fiscali utilizzando le possibilità offerte dalla prospettata "zona franca".

E' evidente che le due strade possono essere anche integrate attraverso una modulazione equilibrata delle soluzioni che richiede specifici approfondimenti.

⁷ Va segnalato che in mancanza di un quadro esaustivo e specifico relativo alla contaminazione dei suoli non è possibile prevedere con dettaglio significativo gli effettivi costi di bonifica che pare, peraltro, non necessaria per l'intera estensione dell'ambito, soprattutto per quei suoli il cui uso non sia stato legato all'ambito petrolifero o metalmeccanico pesante.