



Documento Strategico

Variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata
alla **revisione delle regole e modalità di attuazione**
della **pianificazione urbanistica attuativa**





Sindaco di Napoli
prof. Gaetano Manfredi

Vicesindaco con delega all'Urbanistica
prof.ssa Laura Lieto

Servizio Pianificazione Urbanistica Generale e Attuativa
arch. Andrea Ceudech

Coordinatore Tecnico Scientifico
prof. Carlo Gasparrini

Il gruppo di lavoro per la redazione della proposta di variante urbanistica è stato coordinato dall'Assessore all'Urbanistica Prof. Arch. Laura Lieto.

Alla redazione della presente proposta di variante urbanistica hanno partecipato il Coordinatore tecnico-scientifico del gruppo di lavoro per la redazione del Piano Urbanistico Comunale e delle varianti alla vigente disciplina urbanistica prof. arch. Carlo Gasparrini.

Il gruppo di lavoro del Servizio Pianificazione urbanistica generale e attuativa, diretto dall'arch. Andrea Ceudech, è stato coordinato dall'arch. Alessandro Barletta.

Al gruppo di lavoro hanno preso parte: arch. Erika Fricchione, arch. Agrippino Graniero, arch. Roberta Jossa, arch. Francesca Pignataro, arch. Giuseppe Runfolà.

Hanno collaborato alla redazione delle schede dei singoli ambiti: arch. Chiara Ascione, arch. Valeria Ferrara, arch. Anna Maria Liccardo.

Indice

1 | Premessa

2 | Il Documento di indirizzi per la pianificazione urbanistica (DCC n. 20 del 169/06/2024)

3 | La vigente disciplina urbanistica, stato di attuazione e valutazione delle criticità

- a) Principi generali del PRG e della parte terza delle NTA (disciplina d'ambito)
- b) Classificazione degli "ambiti"
- c) Stato di attuazione
- d) Criticità riscontrate

4 | Aspetti demografici

5 | Contenuti della proposta di variante

5.1 Incremento delle potenzialità operative del piano, ovvero semplificazione dei meccanismi attuativi

5.1.1 Incremento delle possibilità operative nelle more della pianificazione attuativa

5.1.1.a Interventi diretti ammissibili nelle more della pianificazione attuativa

5.1.1.b interventi diretti nelle aree agricole di parco per il conseguimento di obiettivi specifici d'ambito

5.1.2 Semplificazione dei meccanismi attuativi

5.1.2.a Interventi diretti alternativi alla pianificazione attuativa

5.1.2.b Attuazione del piano negli interventi per l'edilizia residenziale pubblica

5.1.2.c Intervento indiretto parziale in aree perimetrate con numeri e lettere

5.1.2.d Intervento indiretto in aree Bb di minore estensione e ricadenti in ambito

5.1.2.e Flessibilità nel dimensionamento degli interventi indiretti

5.2 Adeguamento delle previsioni del PRG alle normative sopravvenute

5.2.a Trasferimento delle quote residenziali provenienti dalla zona rossa vesuviana

5.2.b Adeguamento alla L. n. 105/24 (cd. Salva casa)

5.3 Miglioramento delle prestazioni negli ambiti di trasformazione urbanistica

5.3.a Quote residenziali aggiuntive da destinare a ERS/residenze ordinarie e in zona rossa attraverso l'incremento della SLP o la rimodulazione del mix funzionale a parità di SLP

5.4 Aggiornamento e revisione delle previsioni non più attuali della strumentazione urbanistica vigente

5.4.a Area 1 dell'ambito 10 "Centro direzionale"

5.4.b Ambito n.7 "ex Centrale del Latte Scampia"

5.4.c Ambito n.9 "Mercato dei fiori – San Pietro a Patierno"

5.5 Adeguamenti e correttivi delle norme di attuazione della strumentazione urbanistica vigente

6 | Le attività di consultazione

Documentazione del preliminare di variante urbanistica (formato A2)

- Tavola 1 - Ambiti previsti dalla strumentazione urbanistica vigente
- Tavola 2 - Individuazione degli ambiti ricadenti in zona rossa vesuviana e delle aree di redistribuzione delle quote residenziali previste dal PRG vigente
- Tavola 3 - Vincoli paesaggistici e ambientali
- Tavola 4 - Vincoli geomorfologici (PRG) e idrogeologici (PSAI)
- Tavola 5 - Sistema dei trasporti e della mobilità
- Tavola 6 - Stato di attuazione degli ambiti

Premessa

La presente variante al PRG si concentra sulla revisione delle regole di attuazione della pianificazione di ambito che, nell'ipotesi di completa riconfigurazione dell'area, consente di regolare e governare le trasformazioni urbane della città ricorrendo allo strumento urbanistico attuativo.

Si tratta di un dispositivo cruciale ai fini dell'operatività del piano: sulla sua efficacia, dopo oltre vent'anni di implementazione, abbiamo numerosi elementi per valutarne esiti e limiti. Come si avrà modo di osservare attraverso dati e considerazioni presentate in questo Documento, la limitata efficacia degli ambiti nell'accompagnare le trasformazioni urbane si è rivelata la regola piuttosto che l'eccezione, e questa consapevolezza ha innescato un processo di revisione orientato ad **alcuni principi essenziali**.

Il primo è sostenere l'operatività delle trasformazioni per ottenere un miglioramento delle condizioni di attuazione, favorendo negli ambiti, ove possibile, pochi e mirati interventi da realizzare mediante l'intervento diretto - in quanto non confliggenti con gli obiettivi d'ambito - senza necessariamente ricorrere alla redazione dei Piani urbanistici attuativi (PUA) e nel rispetto delle finalità e del dimensionamento della ristrutturazione urbanistica dell'ambito interessato. In particolare, l'attenzione viene posta alle possibilità di intervento "nelle more del PUA" sia in variante generale che occidentale prevedendo l'allineamento normativo con una specifica previsione per le aree di parco.

Nell'ambito di applicazione del primo principio può essere compresa, laddove nel rispetto delle finalità e del dimensionamento di ambito sussistano dimensioni del lotto di intervento tali da non configurare una vera e propria ristrutturazione urbanistica, l'implementazione dell'utilizzo del permesso di costruire convenzionato in alternativa al piano attuativo, largamente promosso dalla recente modifica della Legge urbanistica regionale e già previsto dalla disciplina della Variante generale per alcuni ambiti e al verificarsi di alcune circostanze. Appare inoltre opportuno semplificare le modalità di intervento per l'edilizia residenziale pubblica, al fine di portare tempestivamente a buon fine l'impiego di risorse pubbliche prevedendo in tali casi la possibilità di intervento diretto nel rispetto delle quantità di standard generate dall'intervento che il progetto pubblico dovrà in ogni caso dimensionare e localizzare.

Il secondo è rivedere – nei limiti consentiti da una riforma di uno strumento di vecchia generazione, appunto il PRG – la disciplina degli ambiti in termini di dotazioni a standard in ragione delle destinazioni d'uso, incrementando ove possibile le quote assegnate ad usi auspicabili e attualmente sottodimensionati, oppure estendendo il range di usi previsti nell'ambito di una medesima categoria funzionale. In tal senso occorre prevedere margini di flessibilità nel dimensionamento dei PUA previsti dagli ambiti di trasformazione governato, nella maggioranza dei casi, attraverso delle tabelle che esprimono la ripartizione tra aree pubbliche e fondiarie e le quantità di SLP realizzabili, articolate in produzione di beni e servizi e residenze (talora di modeste dimensioni).

La variante si propone, pertanto, di innovare la rigida impostazione della tabella ammettendo, oltre alla possibilità di una realizzazione parziale nella quale i PUA possano realizzare la sola quota di produzione di beni o servizi di competenza, la possibilità di realizzazione di quote di superfici di produzione di beni e servizi, alternative alle residenze ma a parità di superficie di standard necessaria.

Il terzo consiste nell'individuare in determinati ambiti di trasformazione della zona orientale



quote residenziali aggiuntive attraverso un incremento delle superfici residenziali o una rimodulazione del mix funzionale a vantaggio della residenza, contribuendo anche a migliorare l'equilibrio economico degli interventi, accelerandone l'attuazione e, quindi, la realizzazione delle attrezzature di quartiere previste nelle tabelle di ambito.

Tali quote aggiuntive residenziali saranno utilizzate in parte per l'edilizia residenziale sociale (Ers), sia pubblica che privata convenzionata, a favore di "individui e nuclei familiari svantaggiati" e quindi accessibile da parte delle fasce sociali che non riescono a trovare idonee unità abitative, in parte per l'edilizia residenziale non più realizzabile a causa della nuova delimitazione della zona rossa del Vesuvio e in parte saranno finalizzate all'incremento dell'offerta edilizia residenziale per conseguire standard abitativi più favorevoli e per rispondere alle modifiche della struttura demografica cittadina. Si sottolinea come l'implementazione dell'edilizia residenziale sociale rappresenta, pertanto, un'opportunità per fornire con la variante una risposta efficace al problema della casa e migliorare, contemporaneamente, la fattibilità degli ambiti di trasformazione.

Alla luce di questi principi, il Documento propone una disamina del quadro normativo vigente, opera un bilancio dell'attuazione finora conseguita dal PRG e propone una linea di riforma del dispositivo che, malgrado le diversità in certi casi sostanziali tra i diversi ambiti con i quali il PRG organizza il territorio urbano, organizza i profili di variante in maniera coerente rispetto ai principi sopra enunciati.

Pur nei limiti di una riforma che si appella – data la natura peculiare del PRG – al principio della pubblica utilità come argomentazione essenziale dei profili regolativi da modificare, questa variante anticipa, come le altre due previste nel Documento di indirizzi approvato con deliberazione n. 20 del 19/06/2024, una manovra più ampia di riscrittura delle regole di attuazione, che sarà conseguita nella redazione del PUC.

Capitolo 1

Il Documento di indirizzi per la pianificazione urbanistica (DCC n. 20 del 19/06/2024)

Con deliberazione n. 20 del 19/06/2024 è stato approvato in Consiglio Comunale il Documento *“Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva”* che fornisce gli indirizzi per la redazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) e delle varianti alla vigente disciplina urbanistica, a partire da una *visione strategica d’insieme*, condivisa e in grado di rispondere ai cambiamenti, che in maniera anche strutturale, alle diverse scale, hanno modificato il territorio comunale e le condizioni economiche e sociali.

La manovra urbanistica è stata concepita dall’Amministrazione come un processo a *due velocità*. Un primo obiettivo è rappresentato da una modifica della vigente disciplina urbanistica a carattere prevalentemente normativo che risolva, nel breve termine, le principali incongruenze e rigidità regolative che, nel periodo di vigenza del PRG, sono emerse ostacolando di fatto l’attuazione del piano rispetto alle reali domande ed esigenze di trasformazione urbana.

Tale processo è sinergico al secondo obiettivo temporale rappresentato dalla redazione del nuovo PUC, di cui le varianti anticipano alcuni temi.

In sintesi, la politica di fondo è realizzare in tempi brevi una riforma del piano che dia un segnale concreto e operativo della visione strategica, nella convinzione che il margine tra il tempo di produzione del PUC e l’andamento di processi in rapida evoluzione vada governato introducendo, in modo anche asincrono, provvedimenti deliberativi che imprimano una chiara direzione di marcia ai processi sotto osservazione.

Si tratta anche di praticare un’idea di piano urbanistico come *processo* e non come prodotto finale, di qui la necessità di non rimandare al piano futuro l’opportunità di governare le trasformazioni urbane e raccogliere la sfida di indirizzare tendenze positive e arginare processi di natura regressiva, superando la classica “sospensione” tracciata dal tempo di redazione del piano, secondo le fasi previste dal nostro ordinamento. In questo modo, la costruzione del PUC risulterà l’esito di un processo articolato di sperimentazione e di dialogo con la città che cambia.

Il Documento, oltre agli indirizzi per la redazione del PUC e della variante al PRG su specifiche tematiche, delinea il quadro delle problematiche con le quali è necessario confrontarsi: i cambiamenti climatici e la crisi energetica, le carenze infrastrutturali, le nuove povertà e il diritto all’abitare, la crisi del mercato del lavoro, il futuro della città storica.

Il Documento, inoltre, analizza le “opportunità”, attuali e potenziali, su cui fare leva per affrontare tali problematiche: *attrattività* di Napoli nel panorama internazionale; Napoli nella *rete delle città mediterranee*; il *mare* come grande potenziale per una nuova offerta di spazio pubblico, reti di *attivismo*; *solidarietà economica e civile*, piani e politiche del *trasporto pubblico*; *industrie creative e innovazione* digitale; il centro storico come ecologia della *mixité*. Il titolo del Documento sintetizza in 4 “aggettivi della città da raggiungere” i target delle scelte dell’amministrazione: *giusta* per sviluppare politiche di contrasto al crescente divario sociale crescenti e di riduzione delle diffuse difficoltà di accesso ai diritti essenziali dei



cittadini “deboli”; *sostenibile* rispetto alla prospettiva europea della transizione ecologica a zero consumo di suolo, per fare leva sulle potenzialità, nella produzione solidale di energie rinnovabili, sia del territorio che delle comunità urbane, sulla riduzione dei rischi ambientali (vulcanico, sismico, climatico) attraverso pratiche di uso del suolo volte alla stabilizzazione del territorio e alla mitigazione di eventi climatici estremi, al rafforzamento dei regimi di emergenza e sicurezza, alla promozione dell'agricoltura e della forestazione urbana; *vivibile* atteso che il Comune di Napoli nella sua funzione di ente locale di prossimità ha ad oggetto la cura della Città e dei cittadini; *attrattiva* per sostenere una pluralità di economie e la diffusione di nuove forme di economia civile.

In tale visione strategica d'insieme risulta necessario declinare in varie accezioni il termine “*rigenerazione urbana*”, interpretandolo non solo come un processo di riconversione o di trasformazione (comportante l'idea comune di mutamento fisico e/o di destinazione dell'esistente) quanto invece come processo, spesso sottovalutato, della valorizzazione dell'esistente, tramite la spinta verso iniziative di tutela e di conservazione del territorio, quali occasioni di risorsa e sviluppo. *Tutela e conservazione* vanno dunque intese come un'azione progettuale mirata alla realizzazione di quei valori che formano l'identità del luogo, obiettivo che si ottiene attraverso un insieme di azioni congiunte, appunto, sia di trasformazione che di valorizzazione. La rigenerazione urbana si persegue di fatto attraverso la sinergia tra politiche di promozione e azioni integrate e partecipate che puntano al *miglioramento delle condizioni fisiche, economiche, sociali e ambientali del territorio*, che permettano di produrre sviluppo in ambito sia urbano-spaziale che politico-sociale, per individuare, integrare e sviluppare politiche di sostenibilità giungendo a soluzioni condivise.

L'obiettivo della rigenerazione urbana che si intende perseguire è quello di lavorare alla trasformazione della città ma, come detto, anche alla valorizzazione di ciò che già esiste per adattarsi alle necessità di una società che cambia, per far fronte ad una situazione di crisi e per *evitare consumo di suolo e operare una transizione ecologica*. Anche in questo caso, la questione è dunque prettamente culturale, in cui la rigenerazione urbana, la crescita economica e lo sviluppo culturale sono fenomeni strettamente interconnessi tra loro.

(rielaborato dall'articolo “Rigenerazione urbana: Lotta al consumo di suolo e riforma urbanistica della città” del Magazine CITTA' COMUNE - Speciale Rigenerazione Urbana- febbraio 2025)

Il terzo capitolo del Documento è dedicato alla modifica della vigente disciplina urbanistica da implementare anche mediante procedimenti diversi, ma coordinati, di variante dal prevalente contenuto di carattere normativo.

La *variante normativa*, nello specifico, interviene su tre principali campi di regolazione:

- la salvaguardia della residenzialità ordinaria e stanziale in *centro storico*;
- la revisione delle *attrezzature* con particolare riferimento a quelle di quartiere;
- la revisione delle regole di attuazione della pianificazione di *ambito*.

In particolare, la revisione delle regole di attuazione della pianificazione di ambito, che interessa il presente Documento Strategico, risponde alla necessità riconosciuta di accompagnare la trasformazione minuta della città, specie in larghe partizioni urbane dove la frammentazione della proprietà rende di difficile promozione i piani urbani attuativi, richiesti sugli interi ambiti dall'attuale disciplina urbanistica anche quando si tratta di piani a promozione privata. Incentivare pratiche di rigenerazione urbana andando incontro ad attori di media capacità economica, favorire progetti puntuali che si presentano come anticipazioni ed esperimenti di come brani più estesi di città possono trasformarsi è la filosofia di fondo di questa seconda manovra di riforma del PRG.

In sintesi, gli obiettivi principali della variante vengono dal Documento così delineati:

- *miglioramento delle potenzialità operative nelle more dei PUA* in Variante Generale e allineamento delle potenzialità di attuazione degli ambiti della Variante Occidentale nelle more dei PUA rispetto a quelle della Variante Generale;
- miglioramento dell'attuazione del piano nei grandi interventi per l'edilizia residenziale pubblica;
- ri-distribuzione delle quote residenziali della zona rossa vesuviana e distribuzione di quote di housing sociale negli ambiti di trasformazione a parità di SLP già prevista dalla Variante Generale;
- aggiornamento delle previsioni degli ambiti non più attuali sia in Variante Generale che Occidentale;
- individuazione degli ambiti non soggetti a pianificazione unitaria o per i quali si prevede un miglioramento delle possibilità operative e delle condizioni di attuazione (più proprietari, attuazione diretta convenzionata, ecc.);
- revisione della disciplina di ambiti di particolare rilevanza (es. Centro direzionale, Coroglio-Bagnoli, ecc.), al fine di evidenziare chiaramente le possibilità di attuazione e aggiornare le previsioni specifiche.



Capitolo 2

Coerenza della Variante con il Documento di indirizzi e con la normativa regionale

A partire dai principali obiettivi della variante per la revisione delle regole per la pianificazione urbanistica attuativa così individuate, il presente Documento Strategico approfondisce in dettaglio le regole di trasformazione vigenti relative agli interventi indiretti, ovvero interventi per i quali è necessaria una preventiva pianificazione urbanistica attuativa, delineandone meccanismi regolativi, stato di attuazione, criticità e proponendo possibili modifiche normative tese a garantire una maggiore possibilità di attuazione delle previsioni fondanti del Prg.

La presente proposta di variante, alla luce di questo approfondimento, ha fatto emergere i criteri operativi che raccolgono in gruppi omogenei le proposte di modifiche alla vigente disciplina urbanistica. Tali criteri operativi, applicabili e sovrapponibili su più ambiti, raccolgono i campi di azione individuati dal Documento di Indirizzi approvato in Consiglio Comunale e, in coerenza con esso, li specificano con maggiore dettaglio operativo, come indicato nel seguente capitolo 5.

Si verifica di seguito la coerenza della Variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata alla revisione delle regole e modalità di attuazione della pianificazione urbanistica attuativa rispetto al vigente Regolamento di attuazione per il governo del territorio n. 5 del 4 agosto 2011.

In particolare i contenuti della Variante vanno verificati rispetto all'art 6 relativo all'Adeguamento dei piani, secondo il quale: *"Salvo quanto previsto per le varianti agli strumenti urbanistici l'amministrazione procedente adegua, modificandolo o integrandolo, il piano di sua competenza, nei seguenti casi: a) sopraggiunti interventi legislativi statali e regionali; b) approvazione di nuovi piani di livello superiore, generali o di settore; c) modifiche tecniche obbligatorie (...) Per i Comuni che siano sprovvisti di PUC, nel periodo transitorio di cui al comma 3 dell'articolo 1, le varianti allo strumento urbanistico vigente, comprese quelle avviate mediante accordo di programma, sono consentite esclusivamente per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico."*

La presente Variante, come meglio specificato al seguente capitolo 5.2.a, apporta modifiche normative al vigente PRG in coerenza all'obbligo di adeguamento del PRG, previsto dalla LRC n. 21 del 10/12/2003, a seguito della intervenuta delimitazione della Zona Rossa Vesuviana di cui alla delibera del Consiglio Regionale n. 250 del 26/7/2013 *"Delimitazione della zona rossa 1 e zona rossa 2 del piano di emergenza dell'area vesuviana - Presa d'atto delle proposte comunali"* risponde non solo alla necessità di adeguamento normativo (richiamato nella lettera a). Nello specifico, nel rispetto della impossibilità di realizzare nuove residenze nel perimetro della zona rossa vesuviana, la Variante persegue l'interesse pubblico del *"recupero"* e *"ricollocazione"* delle quote residenziali previste dal PRG2004 che, ricadendo in zona rossa, non possono essere attuate, attraverso la rimodulazione delle funzioni e l'incremento di SLP negli ambiti di trasformazione, al fine di tutelare l'offerta abitativa prevista dal PRG vigente e dell'applicazione di politiche sulla casa, come riportato nel capitolo 5.3.a seguente).

Inoltre la Variante risponde alla necessità che le varianti nei Comuni sprovvisti di PUC, come nel caso del Comune di Napoli, debbano essere finalizzate solo alla realizzazione opere pubbliche o di interesse pubblico (ultimo comma dell'art. 6) per le seguenti motivazioni:

- valenza di *pubblico interesse* si riscontra nella politica dell'*housing sociale* adottata dalla Variante, in conformità alla normativa regionale, espressamente alla LRC n. 13/22 riguardante *"Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente"*, favorendo, come si vedrà, l'obiettivo della promozione ed il sostegno finanziario all'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), incentivando programmi di ERS, secondo i requisiti e le caratteristiche costruttive indicate dalle Linee Guida approvate con Delibera GRC n. 87/24. Tale normativa si fonda sul bisogno riconosciuto del *diritto alla casa* quale elemento essenziale al fine dell'inclusione sociale, la dignità individuale e la coesione delle comunità, avente come target le fasce di popolazione incapaci di sostenere i costi del libero mercato e non rientranti nelle soglie per l'edilizia pubblica. La Variante persegue tale obiettivo non solo attraverso la previsione di *edilizia residenziale sociale* (ERS) di iniziativa pubblica o privata convenzionata, nella misura del 20% delle quote residenziali complessive (come si dirà meglio nel capitolo 5.3.a), ma anche attraverso interventi di rigenerazione urbana, attraverso la rimodulazione, in parte degli ambiti, del mix funzionale previsto, a vantaggio delle residenze;
- la Variante, inoltre, persegue l'obiettivo della *semplificazione delle procedure* per la realizzazione delle *attrezzature* sia quelle oggetto di cessione (pubbliche) previste dalla disciplina degli ambiti, che quelle reperite di uso pubblico (riportate nella tavola 8-Specificazioni del PRG) ricadenti in ambito, individuando, attraverso diverse misure, applicazioni e articolazioni normative, la *semplificazione* del meccanismo attuativo (ricorrendo laddove possibile all'intervento diretto in luogo della pianificazione attuativa) o il ricorso al *convenzionamento* con i privati con assoggettamento all'uso pubblico (ad esempio attraverso l'individuazione di nuove aree reperite nella tavola delle Specificazioni), quali strumenti idonei per incrementare la dotazione di servizi pubblici, attraverso l'accelerazione dei processi realizzativi delle attrezzature previsioni (cfr. capp. 5.1.1.b, 5.4.b e 5.4.c).

In ultimo la presente Variante, nel rispetto del Regolamento di attuazione vigente, non comporta modifiche alla normativa di ambito che riducano la possibilità, rispetto alla disciplina del PRG del 2004, di ricorrere a principi e sistemi perequativi e compensativi. Gli obiettivi della variante sono inoltre coerenti con la proposta di modifica del Regolamento di attuazione n. 5/2011 di Governo del Territorio, approvata con Delibera di Giunta regionale n. 377 del 16 giugno 2025 e ora all'esame del Consiglio Regionale per la sua definitiva approvazione, rispondendo, tra l'altro, agli obiettivi di *contenimento del consumo di suolo, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione dei rischi naturali e antropici* (di cui all'art. 3), *di sostenibilità urbanistica e di tutela degli interessi fondamentali della collettività* assicurando l'elevata qualità della vita degli individui (di cui all'art. 5), e, inoltre, delineando strategie, regole ed azioni volte a migliorare e adeguare, attraverso la *rimodulazione delle funzioni previste, la qualità e la distribuzione dei servizi e delle attrezzature* a incentivare e migliorare l'*offerta di edilizia residenziale sociale*, sia pubblica che privata, nonchè a promuovere la *partecipazione* dei vari soggetti pubblici e privati al procedimento di formazione dei piani.



Capitolo3

La vigente disciplina urbanistica, stato di attuazione e valutazione delle criticità

3.a Principi generali del PRG e della parte terza delle NTA (disciplina d'ambito)

La strumentazione urbanistica vigente si compone di due distinti strumenti, entrambi Varianti al PRG del 1972, che interessano zone distinte del territorio comunale:

- la Variante per la zona occidentale approvata con decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania n° 4741 del 15 aprile 1998 (BURC del 28 aprile 1998);
- la Variante al PRG di Napoli per il centro storico, la zona orientale e la zona nord-occidentale, approvata con decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania n° 323 dell'11 giugno 2004 (BURC del 14 giugno 2004).

Entrambi costituivano la soluzione all'incertezza e alla immobilità del precedente piano regolatore del 1972 costituendo le due tappe fondamentali del processo di nuova regolamentazione che era stato avviato con gli indirizzi urbanistici approvati dal Consiglio Comunale il 19 ottobre del 1994.

La necessità di approvare due distinte varianti si rese necessaria per le trasformazioni all'epoca incipienti nella zona occidentale di Napoli (Fuorigrotta, Bagnoli, Posillipo, Pianura, Soccavo) legate, principalmente, all'esigenza di accelerare la bonifica e la riconversione dell'ex stabilimento ILVA di Bagnoli. Da qui l'urgenza di regolare lo sviluppo urbanistico in quell'area invece che attendere lo sviluppo della Variante generale sull'intero Comune, che avrebbe richiesto un coordinamento su tutto il territorio comunale, un processo partecipativo complesso e un maggiore tempo per redazione, discussione e approvazione.

Contestualmente, nel 1999, fu approvata anche la Variante di Salvaguardia per il Comune di Napoli, quale provvedimento urbanistico transitorio e cautelativo, adottato per bloccare interventi edilizi non coerenti con le future previsioni del nuovo Piano Regolatore Generale (PRG) che all'epoca era in fase di elaborazione.

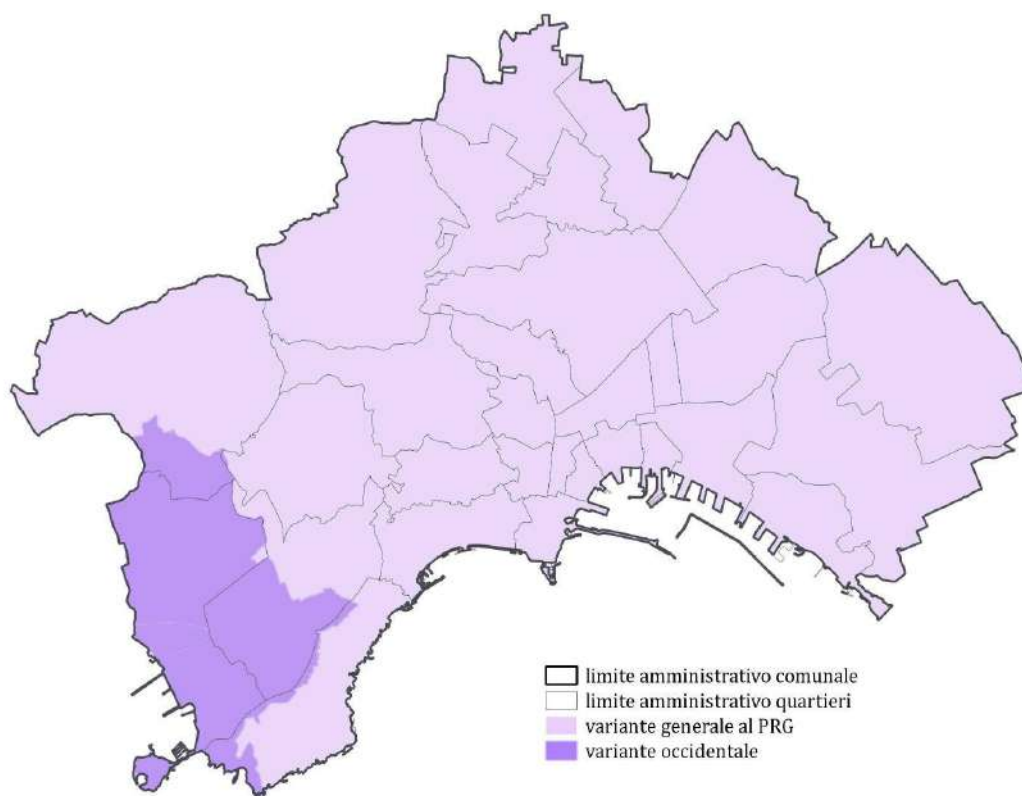
Va ricordato che il principio innovatore della variante generale approvata nel 2004, rispetto al piano previgente del '72, nel quale tutti gli interventi erano subordinati alla preventiva approvazione di un PUA, fu quello di ricorrere prevalentemente a interventi diretti nei luoghi in cui la trasformazione urbanistica non mette in discussione lo schema infrastrutturale fondamentale (ad es. centro storico), ovvero disciplinati direttamente con lo strumento generale (normativa di zona) senza pertanto una preventiva elaborazione di strumenti urbanistici attuativi, prevedendo solo nei casi di completa riconfigurazione (ad es. l'area degli impianti petrolchimici soggetti a bonifica) il ricorso alla pianificazione urbanistica attuativa. Nella modalità d'intervento diretto rientrano le aree che la variante individua, nella tavola 8 delle Specificazioni, per la realizzazione di attrezzature pubbliche.

Complessivamente, seppure quantitativamente inferiore alle parti di territorio soggette all'attuazione diretta, il territorio rientrante negli ambiti è particolarmente significativo. Sussistono tuttavia differenze rilevanti tra gli ambiti e le relative discipline della Variante generale rispetto a quelli della Variante per la zona occidentale.

La prima sostanziale differenza è rappresentata dalla decisione di suddividere in 10 ambiti la totalità del territorio interessato dalla Variante occidentale, la normativa dei quali pertanto acquisisce carattere ordinatorio, ossia regolamentante non soltanto le parti del territorio da sottoporre a pianificazione attuativa, ma anche gli interventi diretti. La pianificazione attuativa è dunque prescritta in specifiche aree individuate tramite la zona oppure l'individuazione di *aree di recupero* nella tavola W12 o ancora attraverso *descrizioni precise* ma a carattere qualitativo. Viceversa, nella Variante generale le aree sottoposte a pianificazione attuativa sono, con alcune eccezioni, individuate sostanzialmente negli ambiti, di cui alla parte III delle norme di attuazione e in alcuni passaggi della normativa delle sottozone. Ad esempio, l'art. 38 comma 2 relativo alla sottozona Dc – area produttiva florovivaistica oppure il comma 5 dell'art. 33 relativo alle sottozone Bb – espansione recente.

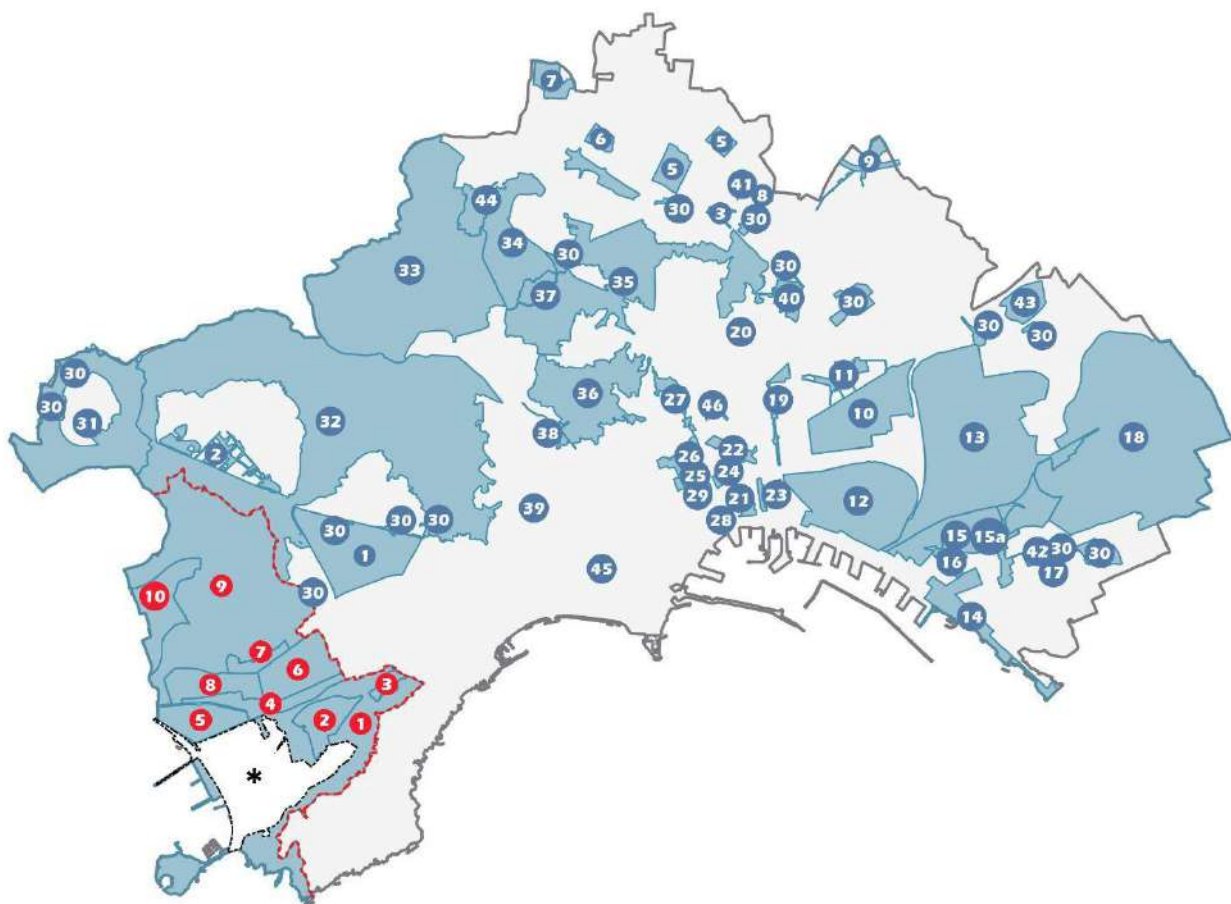
Altro elemento di differenziazione tra le discipline dei due strumenti urbanistici vigenti è rinvenibile negli *interventi ammissibili nelle more dell'approvazione del PUA*. Mentre nella variante occidentale l'art. 33 limita gli interventi alla *manutenzione ordinaria e straordinaria*, l'art. 2 comma 4 della Variante generale, limita, di norma, gli interventi ammissibili nelle more dei piani urbanistici attuativi (previsti dalla parte III delle norme) al solo *restauro e risanamento conservativo*, mentre ulteriori interventi restano consentiti o limitati dalla disciplina dei singoli ambiti. Tra questi rileva la possibilità, espressamente prevista per alcuni ambiti, di operare mediante intervento diretto anche nelle aree sottoposte a pianificazione attuativa al verificarsi di determinate condizioni. È questo, ad esempio, il caso del comma 12 dell'art. 143 relativo all'ambito ex raffineria che prevede *nelle more del PUA* la possibilità di *attuazione diretta in sottozona Db* su lotti non inferiori a 5.000 mq nel rispetto della tabella dimensionale dell'ambito e il caso di *attuazione diretta in sottozona Da nelle more del PUA* come previsto nella maggior parte degli ambiti orientali.

Delimitazione della vigente disciplina urbanistica





Gli ambiti della Variante Generale e della Variante Occidentale



limite comunale
 limite variante occidentale
 ambiti
* perimetro PRARU

Ambiti Variante generale

- 1 Rione Traiano
- 2 Pianura
- 3 via Montello Secondigliano-Miano
- 4 nodo di interscambio Piscinola
- 5 Caserme Secondigliano
- 6 Vele di Scampia
- 7 ex centrale del latte Scampia
- 8 via delle Galassie - Secondigliano
- 9 mercato dei fiori - S.Pietro a Patierno
- 10 Centro direzionale
- 11 Rione Sant'Alfonso
- 12 Gianturco
- 13 ex raffineria
- 14 Cirio-Corradini
- 15 serre Pazzigno

Ambiti Variante occidentale

- 1 Coroglio
- 2 Cavalligieri
- 3 Campegna

- 15a via Repubbliche Marinare
- 16 rione Baronessa - rione Villa
- 17 ex campo bipiani Barra
- 18 Ponticelli
- 19 ex industria Redaelli
- 20 Ponti Rossi
- 21 piazza Mercato
- 22 mura nord orientali
- 23 mura orientali
- 24 San Carminiello ai Mannesi
- 25 teatri
- 26 acropoli e piazza Cavour
- 27 funicolare dei due musei
- 28 via Nuova Marina
- 29 San Lorenzo
- 30 stazioni

- 31 Conca dei Pisani
- 32 Camaldoli
- 33 Selva-Chiaiano
- 34 Masseria-Chiaiano
- 35 Vallone San Rocco
- 36 Scudillo
- 37 Frullone
- 38 casale due porte all'Arenella
- 39 Antignano
- 40 ex ospedale Bianchi
- 41 centro storico di Secondigliano
- 42 centro storico di Barra
- 43 Magazzini approvvigionamento
- 44 Chiaiano
- 45 Chiaia
- 46 Sanità

- 4 Diocleziano
- 5 Bagnoli
- 6 Mostra
- 7 Terracina

- 8 Nato
- 9 Agnano
- 10 Pisciarelli

3.b Classificazione degli “ambiti”

Di seguito si propone una classificazione degli “ambiti” delle due varianti rispetto alle prevalenti finalità perseguite dalla specifica disciplina. Appare utile sottolineare da subito che gli “ambiti” risultano un insieme di parti della città eterogenee che comprendono tanto le aree di conservazione della città storica, quanto le grandi aree di ristrutturazione urbanistica dell’area orientale. La classificazione proposta permette una lettura sintetica delle principali caratteristiche degli ambiti, della loro attuazione e delle criticità di attuazione che nel corso degli anni i meccanismi attuativi hanno dimostrato.

Dallo studio congiunto della normativa degli ambiti nella Variante per la zona occidentale (10) e nella Variante generale al PRG (46) e valutando per ciascun ambito le peculiari caratteristiche morfologiche, urbanistiche e di utilizzo, vengono individuate diverse finalità e differenti obiettivi che portano alla seguente classificazione di ambiti prevalentemente orientati a: tutela, conservazione, riqualificazione e trasformazione.

Gli ambiti di tutela sono relativi alla preservazione dell’integrità fisica del territorio, attraverso il riconoscimento di matrici naturali e peculiari caratterizzazioni morfologiche; quelli di conservazione sono finalizzati ad assicurare l’integrità culturale mediante il riconoscimento del tessuto storico e del patrimonio di valore storico e architettonico; gli ambiti di riqualificazione sono orientati al miglioramento degli insediamenti esistenti e alla loro valorizzazione con l’adeguamento della dotazione di servizi, quelli di trasformazione a quelle parti della città, dismesse o di recente formazione, suscettibili di riconversione attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica.

Ambiti di tutela

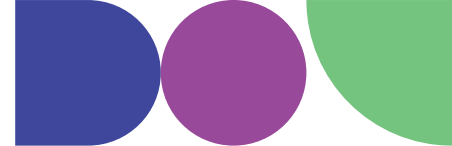
Gli ambiti di tutela nella Variante generale coincidono con le “*unità morfologiche*” del territorio collinare che danno luogo a sei ambiti (ambiti 31-36) ovvero insiemi organici di aree per le quali la variante definisce, rispetto alla disciplina delle zone e sottozone, le ulteriori trasformazioni ammissibili e usi compatibili.

Le unità morfologiche comprendono i seguenti ambiti:

- Parco a prevalente funzione agro-boschiva delle pendici della Conca dei Pisani, ambito 31;
- Camaldoli. Parco a prevalente funzione boschiva, ambito 32;
- Parco a prevalente funzione boschiva della selva di Chiaiano, ambito 33;
- Parco a prevalente funzione agrituristica delle masserie di Chiaiano, ambito 34;
- Parco a prevalente funzione agri-boschiva del vallone S. Rocco, ambito 35;
- Parco di quartiere a prevalente funzione agri-boschiva dello Scudillo, ambito 36.

Gli ambiti di tutela, dunque, comprendono in larga parte territori collinari ricadenti prevalentemente in sottozona Fa e sottozona Fb.

Le aree in sottozona Fa, ovvero le componenti strutturali la conformazione naturale del territorio presentano più forte il carattere della naturalità e maggiore il rischio del degrado per il delicato equilibrio che le caratterizza: i versanti collinari, i valloni, i boschi, le aree agricole di pendice. Le aree sottoposte alla disciplina della Fa, oltre che per la bellezza del paesaggio e l’amenità dei luoghi, meritano particolare attenzione nella variante per gli aspetti che riguardano la messa in sicurezza e il ripristino dell’integrità fisica del territorio.



Sono inoltre comprese in tali ambiti anche le sottozone Fb, ovvero gli abitati nel parco, che coincidono con le aree urbanizzate correlate alle unità morfologiche da riqualificare.

Nella Variante occidentale è possibile individuare l'ambito di tutela di Agnano (n. 9 di cui all'art. 31 delle norme), caratterizzato dalla presenza dell'area naturale delle Terme di Agnano, ricadente in sottozona nFa - parchi di cui all'art. 17 e dai versanti collinari e dalle aree agricole a nord dell'Ippodromo ricadenti nelle sottozone nEa, nEb e nEc, di cui agli articoli 11, 12, 13 delle norme.

Ambiti di conservazione

La variante generale al PRG prevede per il Centro storico l'assoluta prevalenza dell'intervento diretto, riservando i piani attuativi solo alle parti del territorio nelle quali sono richiesti interventi più complessi di trasformazione e non solo di conservazione del tessuto urbano, di connessione tra aree monumentali complesse e grandi opere pubbliche, di recupero di parti urbane di altissima valenza storica da mettere a sistema (ambiti 20-29). Tali aree sono caratterizzate da condizioni di singolare complessità, come ad esempio nelle aree archeologiche, o in luoghi di grande valenza storica (Piazza Mercato, le mura, l'acropoli con Piazza Cavour, Teatri, complesso di San Lorenzo), o lungo la linea delle mura (Piazza Mercato, le aree della mura) o in alcuni complessi produttivi dismessi ricadenti nel centro storico per i quali si prevede la possibilità di un recupero dei caratteri tipologici senza escludere nuove destinazioni d'uso che permettano il rilancio di attività artigianali (Ponti Rossi).

Gli ambiti individuati come "ambiti di conservazione" sono:

- Ponti Rossi, ambito 20
- piazza Mercato, ambito 21
- Mura nord- orientali, ambito 22
- Mura orientali, ambito 23
- San Carminiello ai Mannesi, ambito 24
- Teatri, ambito 25
- Acropoli e piazza Cavour, ambito 26
- San Lorenzo, ambito 29

Gli ambiti di conservazione ricadono esclusivamente in zona A - insediamenti di interesse storico, disciplinati dalla Parte II delle Norme di attuazione (Disciplina del centro storico), nella quale il vigente Prg opera la classificazione degli edifici e degli spazi aperti di cui gli insediamenti di interesse storico si compongono in rapporto ai caratteri tipologici che ne identificano la conformazione fisica e ne distinguono la formazione, con una corrispondenza tra tipologie classificate, interventi consentiti e utilizzazioni compatibili, ove non diversamente previsto nella disciplina degli ambiti. Nella Variante occidentale sono individuabili come ambiti di conservazione l'ambito n. 6 Mostra di cui all'art. 28 e l'ambito n. 8 Nato di cui all'art. 30. Tali ambiti infatti sono principalmente finalizzati alla conservazione e al restauro dei due complessi della Mostra d'Oltremare e dell'ex Collegio Ciano.

Ambiti di riqualificazione

Rientrano negli ambiti di riqualificazione le aree costituite da insediamenti esistenti di recente formazione per le quali si prevede la valorizzazione dell'esistente mediante interventi di ricucitura urbana e sociale, la demolizione di edifici fatiscenti e degradati, la ridefinizione degli spazi pubblici, la riqualificazione e razionalizzazione del sistema dell'accessibilità, la ristrutturazione degli edifici di valore storico ed architettonico, il soddisfacimento della domanda dei servizi di base.

Gli ambiti individuati come "ambiti di riqualificazione" sono:

- rione Sant'Alfonso, ambito 11
- ponte della Maddalena, ambito 12c
- Cirio Corradini, ambito 14
- serre Pazzigno, ambito 15
- via Repubbliche Marinare, ambito 15a
- ex campo Bipiani Barra, ambito 17
- ex industria Redaelli, ambito 19
- funicolare dei due musei, ambito 27
- via Nuova Marina, ambito 28
- Frullone, ambito 37
- casale due porte all'Arenella, ambito 38
- Antignano, ambito 39
- ex ospedale Bianchi, ambito 40
- centro storico di Secondigliano, ambito 41
- centro storico di Barra, ambito 42
- Chiaiano, ambito 44
- Chiaia, ambito 45
- Sanità, ambito 46

Nella Variante occidentale sono individuabili come ambiti di riqualificazione l'ambito n. 2 Cavalleggeri di cui all'art. 24, l'ambito n. 3 Campegna di cui all'art. 25, l'ambito n. 4 Diocleziano di cui all'art. 26, l'ambito n. 5 Bagnoli di cui all'art. 27, l'ambito n. 7 Terracina di cui all'art. 29 e l'ambito n. 10 Pisciarelli di cui all'art. 32. Per tali ambiti, infatti, il piano persegue il comune obiettivo della riqualificazione del tessuto urbano esistente attraverso azioni specifiche per ciascun ambito.

Ambiti di trasformazione

Le aree periferiche dismesse o di recente formazione, in particolare l'area orientale e quella settentrionale, sono soggette alla predisposizione di strumenti attuativi richiedendo un elevato grado di trasformazione urbanistica e interventi per loro natura complessi e basati su un bilancio economico in pareggio precario perché interessate spesso da criticità come l'obbligo di bonifica, rischio idraulico, zona rossa, ecc. Gli ambiti di trasformazione comprendono quindi prevalentemente aree ricadenti in zona D (insediamenti per la produzione di beni e servizi), sottozona Db (nuovi insediamenti per la produzione di beni e servizi) e in zona G (insediamenti urbani integrati). Per tali ambiti l'obiettivo è promuovere la ristrutturazione urbanistica di ampie aree spesso caratterizzate da attività dismesse che prevedono nuovi insediamenti urbani integrati, nuove e considerevoli dotazioni di attrezzature da standard, nuovi insediamenti produttivi e nuove attrezzature di livello urbano (ad esempio il grande parco dell'area orientale).



Gli ambiti individuati come “ambiti di trasformazione” sono:

- Rione Traiano - Soccavo, ambito 1
- Pianura, ambito 2
- Via Montello - Secondigliano, ambito 3
- nodo di interscambio Piscinola, ambito 4
- caserma Secondigliano, ambito 5
- Vele di Scampia, ambito 6
- ex centrale del latte Scampia, ambito 7
- via delle Galassie - Secondigliano, ambito 8
- mercato dei fiori - S. Pietro a Patierno, ambito 9
- Centro Direzionale, ambito 10
- Gianturco, ambito 12a
- Gasometro, ambito 12b
- Mecfond, ambito 12d
- Feltrinelli, ambito 12e
- ex raffineria, ambito 13
- rione Baronessa - rione Villa, ambito 16
- Ponticelli, ambito 18
- magazzini approvvigionamento, ambito 43

Nella Variante occidentale è possibile individuare l'ambito n. 1 Coroglio come appartenente a tale classe di ambiti. Vale la pena di evidenziare che la gran parte dell'ambito n. 1 Coroglio è ricompresa nel perimetro del Sito di Rilevante Interesse Nazionale di Bagnoli Coroglio (D.M. del 8 agosto 2014) ed è quindi assoggettata al Programma di Risanamento Ambientale e di Rigenerazione Urbana di Bagnoli, la cui competenza è del Commissario Straordinario. Lo “stralcio urbanistico” del PRARU è stato approvato con Dpr del 6/08/2019 e successivamente modificato con il decreto commissariale n. 4 del 04/05/2023.

Classificazione tipologica degli ambiti della Variante Generale e della Variante Occidentale

CLASSIFICAZIONE TIPOLOGICA DEGLI AMBITI IN VARIANTE GENERALE

	Denominazione ambito
TRASFORMAZIONE	1 - Rione Traiano - Soccavo
	2 - Pianura
	3 - via Montello-Secondigliano
	4 - nodo d'interscambio Piscinola
	5 - caserma Secondigliano
	6 - Vele di Scampia
	7 - ex centrale del latte Scampia
	8 - via delle Galassie - Secondigliano
	9 - mercato dei fiori - S.Pietro a Patierno
	10 - Centro direzionale
	12a - Gianturco FS
	12b - Gasometro
	12d - Mecfond
	12e - Feltrinelli
	13 - ex raffineria
	16 - rione Baronessa - rione Villa
	18 - Ponticelli
	43 - magazzini approvvigionamento

	Denominazione ambito
RIQUALIFICAZIONE	11 - Rione Sant'Alfonso
	12c - ponte della Maddalena
	14 - Cirio-Corradini
	15 - serre Pazzigno
	15a - via Repubbliche Marinare
	17 - ex campo bipiani Barra
	19 - ex industria Redaelli
	27 - funicolare dei due musei
	28 - via Nuova Marina
	37 - Frullone
	38 - casale due porte all'Arenella
	39 - Antignano
	40 - ex ospedale Bianchi
	41 - centro storico di Secondigliano
	42 - centro storico di Barra
	44 - Chiaiano
	45 - Chiaia
	46 - Sanità

	Denominazione ambito
TUTELA	31 - Conca dei Pisani
	32 - Camaldoli
	33 - Selva-Chiaiano
	34 - Masseria-Chiaiano
	35 - Vallone San Rocco
	36 - Scudillo

	Denominazione ambito
CONSERVAZIONE	20 - Ponti Rossi
	21 - piazza Mercato
	22 - mura nord orientali
	23 - mura orientali
	24 - San Carminiello ai Mannesi
	25 - teatri
	26 - acropoli e piazza Cavour
	29 - San Lorenzo

CLASSIFICAZIONE TIPOLOGICA DEGLI AMBITI IN VARIANTE OCCIDENTALE

TRAS.	Denominazione ambito
	1 - Coroglio

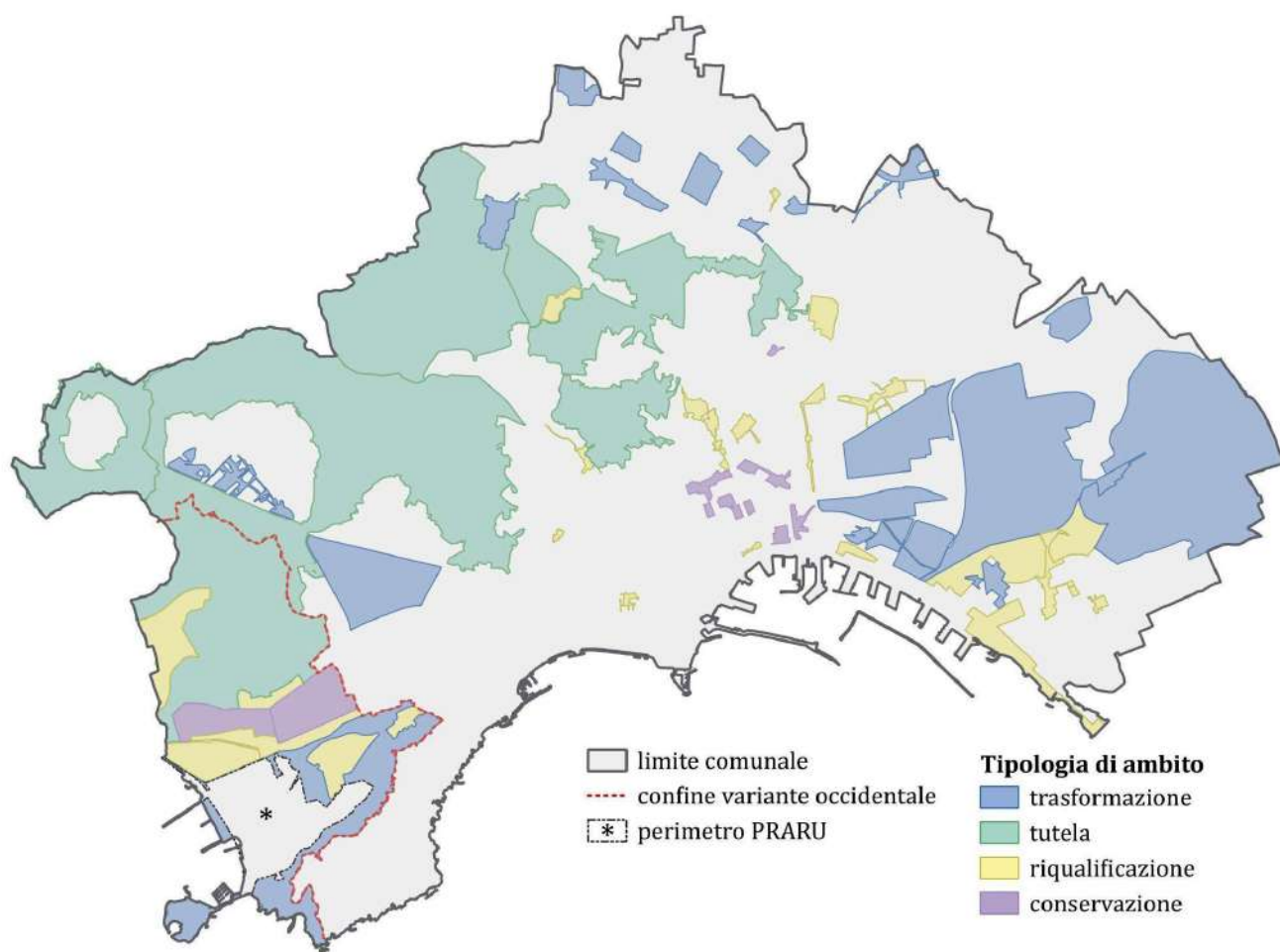
CONSERV.	Denominazione ambito
	6 - Mostra
	8 - Nato

	Denominazione ambito
RIQUALIFICAZIONE	2 - Cavalleggeri
	3 - Campegna
	4 - Diocleziano
	5 - Bagnoli
	7 - Terracina
	10 - Pisciarelli

	Denominazione ambito
TUTELA	9 - Agnano



Mappa con incidenza degli ambiti per tipologia nella Variante Generale e nella Variante Occidentale



3.c Stato di attuazione

Il territorio ricadente nei perimetri degli ambiti, sia della Variante generale che della Variante occidentale, risulta poco meno della metà (essendo esteso per 5.763 ettari) dell'intero territorio comunale (pari 11.852 ettari).

Va però considerato che le porzioni di territorio assoggettate a pianificazione urbanistica attuativa non corrispondono all'intera estensione degli ambiti, e che, in alcuni casi specifici, il ricorso obbligatorio alla pianificazione attuativa è prescritto dalla normativa di sottozona. In merito alla superficie totale delle aree assoggettate a PUA ricadenti in ambito, quella ricadente negli ambiti di tutela e di conservazione (unità morfologiche e l'ambito Agnano nonché gran parte degli ambiti in centro storico), è pari a circa 2.500 ettari e rappresenta poco più del 50%.

La parte che residua, relativa all'area assoggettata a PUA negli ambiti di trasformazione e di riqualificazione, nei quali si prevedono le trasformazioni urbanistiche più radicali (ristrutturazione urbanistica), è pari a circa 1.554 ettari, di cui oltre il 56% (877 ettari circa) ricade nell'area orientale, caratterizzata dalla concentrazione di ampie aree dismesse di carattere industriale e dalla contestuale presenza di sottozona con maggiore potenzialità di trasformazione (sottozona Db, Bb e G).

Va precisato che negli ambiti di trasformazione non è stata considerata la superficie dell'ambito n. 1 Coroglio della Variante occidentale ricadente nel Sito di Rilevante Interesse Nazionale di Bagnoli Coroglio (D.M. del 8 agosto 2014) poiché essa è assoggettata, per legge, al Programma di Risanamento Ambientale e di Rigenerazione Urbana di Bagnoli, la cui competenza è del Commissario Straordinario.

La restante parte dell'ambito n. 1 Coroglio risulta in parte assoggettato all'Accordo di programma per la realizzazione del deposito della Linea 6 e Stazione Campegna e del Campus Universitario nell'area dell'ex Arsenale militare¹, residuando in definitiva la parte centrale relativa alla Caserma di Cavalleggeri e alle aree ferroviarie esistenti, nonché piccole porzioni di territorio derivanti dalla non coincidenza tra le perimetrazioni del SIN e dell'ambito n. 1 Coroglio.

Rispetto pertanto all'obiettivo della variante normativa di cui al presente documento strategico, è di tutta evidenza l'importanza dell'area orientale del territorio comunale, non solo dal punto di vista quantitativo.

Come si dimostrerà dalle analisi statistiche che seguono, in tutti gli ambiti del territorio comunale, in particolare negli ambiti orientali, il meccanismo della attuazione tramite intervento indiretto non ha prodotto l'azione propulsiva desiderata.

Partendo, sulla base del quadro complessivo aggiornato al 2025, dall'analisi del numero dei procedimenti attivati, relativi alle proposte di PUA (piani avviati) in tutti gli ambiti del territorio comunale, dei 49 procedimenti attivati, si rileva che solo 29 sono arrivati a concludere favorevolmente l'iter istruttorio.

Per tale analisi dello stato di attuazione dei PUA si è determinato come "attuato" il Piano già dalla sua approvazione della Giunta e non soltanto quando le sue previsioni risultano realizzate. Infatti l'approvazione del PUA può essere assimilata alla "fase zero" del processo di realizzazione o appunto attuazione del PUA, avendo acquisito, da un lato, la valutazione positiva da parte della Giunta, a valle della verifica tecnica, che fa proprie le previsioni del PUA riconoscendone la valenza e l'interesse pubblico, e dall'altro, a seguito del periodo preposto per le osservazioni, il nullaosta dei soggetti portatori di interesse, costituendo di fatto l'inizio della "realizzabilità" degli interventi previsti, ossia della possibilità di sottoscrivere la

¹ L'Accordo di programma, sottoscritto in data 24/01/2025 tra Comune di Napoli, Regione Campania, RFI, FS Sistemi urbani srl, l'Agenzia del Demanio e l'Università Parthenope, per la realizzazione della stazione e deposito Linea 6 della metropolitana e di un campus universitario, interessa via Campi Flegrei, via Diocleziano e via Giulio Cesare e l'ex Arsenale militare di via Campegna.



convenzione da parte del proponente.

Inoltre, nel rispetto dell'obiettivo della presente variante, di migliorare le potenzialità attuative del PRG attraverso la modifica della normativa tecnica di attuazione, nel caso specifico della disciplina dei PUA in ambito, si è ritenuto utile individuare il tasso di criticità operativa della norma proprio attraverso l'analisi della tasso di attuazione, considerando pertanto i PUA "attuati" nella accezione di cui sopra, ossia i procedimenti che sono riusciti a raggiungere gli obiettivi di ambito, attraverso l'applicazione della disciplina, quindi quelli approvati.

Da quanto sopra specificato, come riportato nella tabella che segue, si rileva ulteriormente che non tutti i citati 29 procedimenti hanno proseguito nel loro iter realizzativo/attuativo. Infatti, complessivamente, solo 13 di questi, risultano, allo stato, in corso di realizzazione o realizzati, quindi nelle fasi conseguenti alla sottoscrizione della convenzione. L'analisi è stata discretizzata per tipologia di ambito.

Tipologia ambiti	n. PUA proposti	n. PUA approvati	n. PUA in corso di realizzazione/ realizzati
TUTELA	13	5	3
CONSERVAZIONE	5	5	2
RIQUALIFICAZIONE	2	2	0
TRASFORMAZIONE	29	17	8
TOTALE	49	29	13

Ogni riga, quindi, traccia il decremento dei procedimenti avviati lungo il percorso attuativo (dall'avvio del procedimento all'approvazione e alla realizzazione).

Complessivamente si può quindi facilmente rilevare che l'incidenza maggiore di criticità non è nella fase di approvazione (rapporto tra procedimenti approvati rispetto a quelli complessivamente avviati) ma nella fase di realizzazione (rapporto tra procedimenti in fase di realizzazione o realizzati rispetto a quelli approvati). Ciò a significare che la scarsa attuazione delle trasformazioni in attuazione dei PUA, pur se comunque significativa, è imputabile, non è solo o principalmente, a una normativa troppo rigida o alla complessità dell'iter burocratico, quanto, anche e per lo più, alla difficoltà del proponente a trovare le condizioni favorevoli per praticare l'investimento e sottoscrivere la convenzione. Tali conclusioni saranno meglio analizzate di seguito.

Tuttavia, si può notare che, a fronte di un *rapporto di realizzazione* sostanzialmente identico (circa la metà dei procedimenti attuati arriva alla fase realizzativa), il *rapporto di attuazione* varia sensibilmente secondo la tipologia degli ambiti: in quelli di conservazione l'incidenza è sensibilmente maggiore (5 su 5) di quella negli ambiti di trasformazione (17 su 29) e in quelli di tutela (5 su 13).

Fanno eccezione gli ambiti di riqualificazione dove, nonostante il basso numero di proposte e l'attuazione nulla, i PUA presentati sono stati tutti approvati di recente e, considerato il termine decennale della validità del PUA approvato, sarà molto probabile che vengano attuate le loro previsioni. Ciò non può affermarsi negli altri casi dove sono presenti PUA approvati che non potranno più essere realizzati per decorrenza del termine di validità.

Tale analisi sommaria, basata solo sul numero di procedimenti, mette in evidenza il grado di difficoltà nell'attuare, in generale, le previsioni di PRG tramite intervento indiretto, permettendo di valorizzare le differenze tra le tipologie di ambito, e permette di focalizzare un secondo problema: il procedimento complesso dell'approvazione del PUA non è l'unica criticità, infatti solo una parte dei PUA approvati viene realizzata, e ciò è probabilmente dovuto alle difficoltà degli investitori a sottoscrivere consequenzialmente alla approvazione le

convenzioni, che prevedono impegni economici e cessioni di aree, probabilmente per mutate e critiche condizioni di mercato, dovute in parte ma non solo alla durata dell'iter approvativo del PUA.

Le motivazioni tecniche di tali circostanze verranno analizzate e ipotizzate successivamente. Si passa, di seguito, alla verifica della attuazione sulla base dell'estensione degli interventi di trasformazione attuati, finalizzata alla computazione dimensionale delle aree non ancora trasformate e alla individuazione delle criticità ed eventuali soluzioni tese al miglioramento delle condizioni operative dell'attuazione degli obiettivi degli ambiti.

Rispetto alla superficie complessiva degli ambiti sull'intero territorio comunale, pari a 5.763 ettari, la superficie delle aree per le quali è prescritta la trasformazione urbanistica, da attuarsi sia interventi indiretti che con interventi diretti, è di circa 4.066 ettari. Di questi solo 3.492 ettari sono oggetto di pianificazione attuativa soggetti ad approvazione comunale, ossia al netto, oltre che degli interventi diretti, anche degli interventi assoggettati a pianificazione urbanistica nei quali la competenza all'approvazione e all'attuazione non ricade nella governance dell'Amministrazione comunale (in particolare il PRARU di Bagnoli).

Fig. 3c1 - Aree assoggettate a pianificazione attuativa

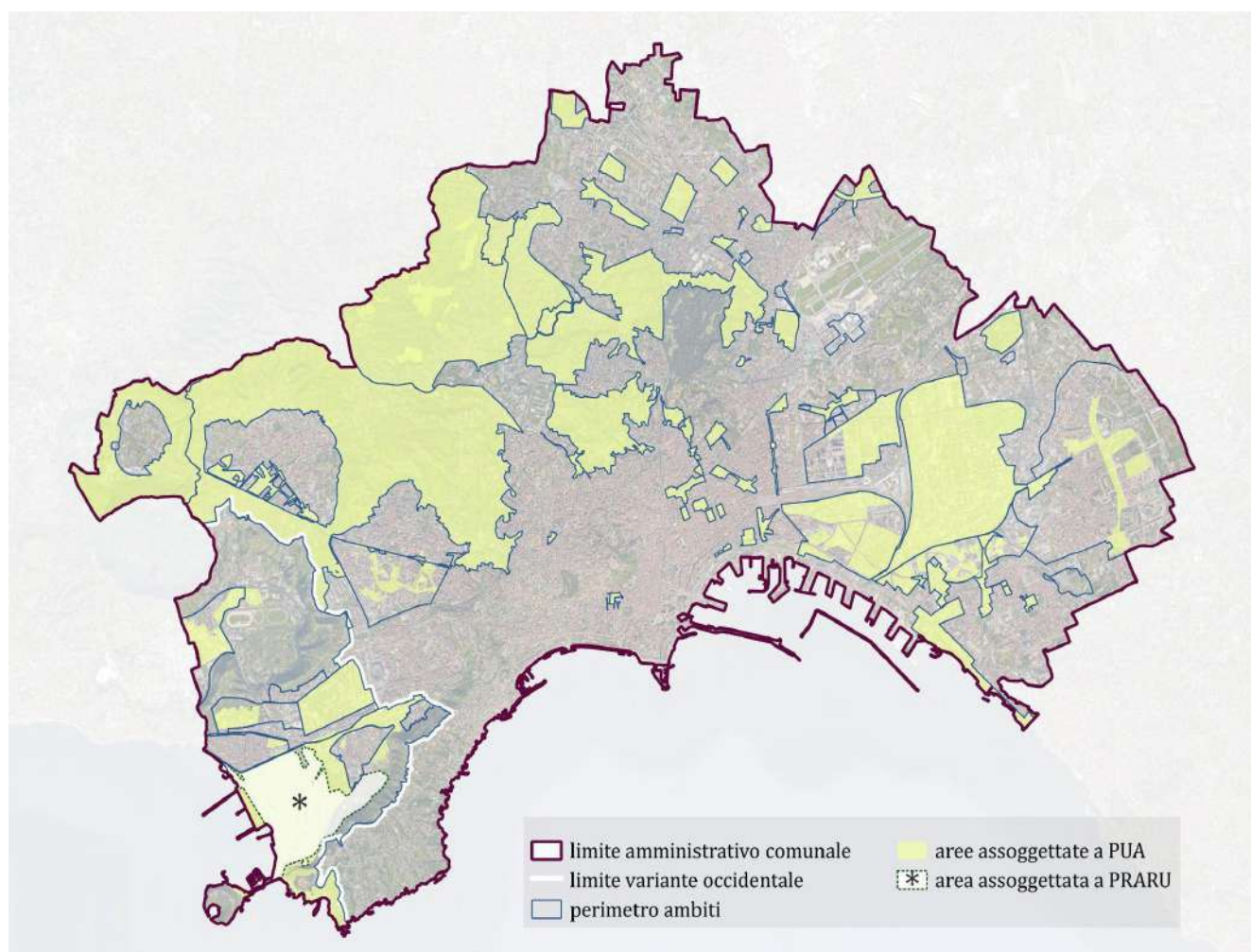




Fig. 3c2 - Stato di attuazione delle previsioni d'ambito nelle aree assoggettate a PUA

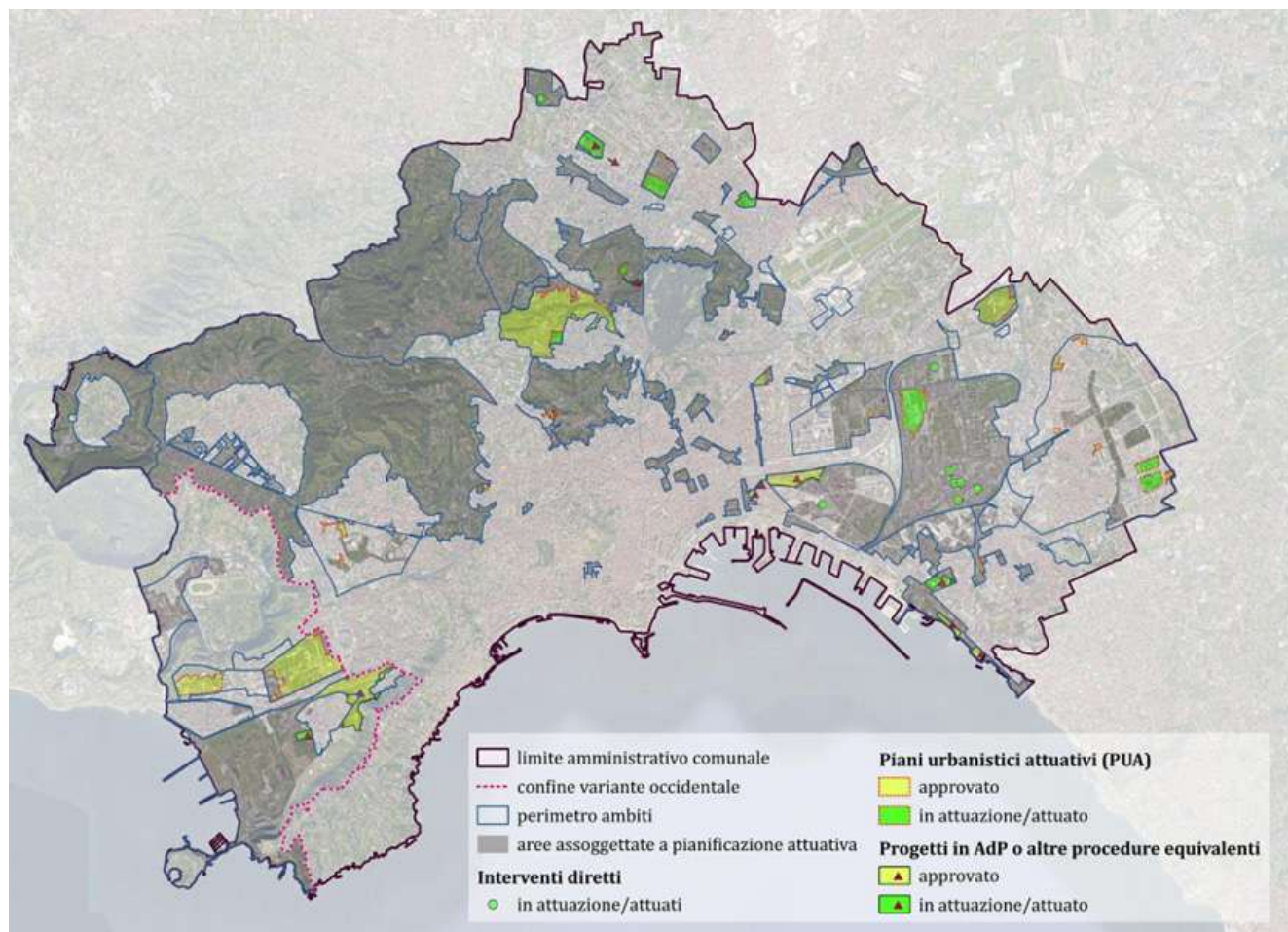


Fig. 3c3 - Incidenza dell'attuazione delle previsioni d'ambito nelle aree assoggettate a pianificazione indiretta

Legenda | variante generale variante occidentale

	Denominazione ambito/subambito	Superficie territoriale (mq)	Superficie assoggettata a pianificazione attuativa (mq)	Superficie attuata (mq) [AdP/altre procedure, PdCc, PUA]	Incidenza attuazione previsioni d'ambito in aree assoggettate a PUA
AMBITI DI TRASFORMAZIONE	1 - Rione Traiano - Soccavo	1.439.244	310.121	35.002	11,3%
	2 - Pianura	350.425	350.425	0	0,0%
	3 - via Montello-Secondigliano	52.136	52.136	0	0,0%
	4 - nodo d'interscambio Piscinola	225.544	225.544	0	0,0%
	5 - caserma Secondigliano	357.823	357.823	89.506	25,0%
	6 - Vele di Scampia	111.298	111.298	97.134	87,3%
	7 - ex centrale del latte Scampia	235.624	235.624	20.000	8,5%
	8 - via delle Galassie - Secondigliano	56.136	49.967	49.967	100,0%
	9 - mercato dei fiori - S.Pietro a Patierno	191.725	191.725	0	0,0%
	10 - Centro direzionale	1.238.396	797.933	18.898	2,4%
	12 - Gianturco (cornice)	566.974	0	0	0,0%
	12a - Gianturco FS	522.229	522.229	153.595	29,4%
	12b - Gasometro	59.875	59.875	0	0,0%
	12d - Mecfond	193.760	193.760	15.510	8,0%
	12e - Feltrinelli	445.655	445.655	0	0,0%
	13 - ex raffineria	4.256.163	4.256.163	373.810	8,8%
	16 - rione Baronessa - rione Villa	167.343	167.343	0	0,0%
	18 - Ponticelli	6.127.792	619.433	0	0,0%
	43 - magazzini approvvigionamento	288.673	288.673	236.881	82,1%
	44 - Chiaiano	273.277	273.277	0	0,0%
	1 - Coroglio	4.801.016	3.112.653	335.257	10,8%
	Totale trasformazione	21.961.108	12.621.657	1.425.559	11,3%
AMBITI DI RIQUALIFICAZIONE	11 - Rione Sant'Alfonso	132.768	132.768	0	0,0%
	12c - ponte della Maddalena	71.824	71.824	0	0,0%
	14 - Cirio-Corradini	587.157	587.157	122.466	20,9%
	15 - serre Pazzigno	1.104.788	545.567	0	0,0%
	15a - via Repubbliche Marinare	182.365	182.365	11.100	6,1%
	17 - ex campo bipiani Barra	35.100	35.100	0	0,0%
	19 - ex industria Redaelli	92.834	92.834	25.460	27,4%
	27 - funicolare dei due musei	167.370	167.370	0	0,0%
	28 - via Nuova Marina	15.216	15.216	0	0,0%
	37 - Frullone	130.602	130.602	0	0,0%
	38 - casale due porte all'Arenella	48.334	48.334	0	0,0%
	39 - Antignano	14.795	14.795	0	0,0%
	40 - ex ospedale Bianchi	194.520	194.520	0	0,0%
	41 - centro storico di Secondigliano	16.435	16.435	0	0,0%
	42 - centro storico di Barra	20.877	20.877	0	0,0%
	45 - Chiaia	24.787	24.787	0	0,0%
	46 - Sanità	74.754	74.754	0	0,0%
	2 - Cavalliggeri	468.556	9.200	0	0,0%
	3 - Campegna	118.417	0	0	0,0%
	4 - Diocleziano	425.248	25.115	0	0,0%
	5 - Bagnoli	545.902	45.580	0	0,0%
	7 - Terracina	181.315	0	0	0,0%
	10 - Pisciarelli	742.676	480.250	0	0,0%
	Totale ambiti riqualificazione	5.396.640	2.915.450	159.026	5,5%



AMBITI DI CONSERVAZIONE	20 - Ponti Rossi	15.452	15.452	7.590	49,1%
	21 - piazza Mercato	51.508	51.508	0	0,0%
	22 - mura nord orientali	96.259	96.259	0	0,0%
	23 - mura orientali	65.368	65.368	13.787	21,1%
	24 - San Carminiello ai Mannesi	19.158	19.158	0	0,0%
	25 - teatri	36.932	36.932	3.768	10,2%
	26 - acropoli e piazza Cavour	121.747	121.747	0	0,0%
	29 - San Lorenzo	21.720	21.720	0	0,0%
	6 - Mostra	779.373	779.373	641.014	82,2%
	8 - Nato	574.109	193.947	193.947	100,0%
Totale ambiti conservazione		1.781.626	1.401.464	860.106	61,4%
AMBITI DI TUTELA	31 - Conca dei Pisani	2.210.765	2.210.765	0	0,0%
	32 - Camaldoli	10.121.388	10.121.388	2.585	0,0%
	33 - Selva-Chiaiano	5.492.161	5.492.161	0	0,0%
	34 - Masseria-Chiaiano	1.161.427	1.161.427	0	0,0%
	35 - Vallone San Rocco	3.145.485	3.145.485	1.065.943	33,9%
	36 - Scudillo	1.525.977	1.525.977	11.692	0,8%
	9 - Agnano	4.829.163	61.219	0	0,0%
	Totale ambiti tutela	28.486.366	23.718.422	1.080.220	4,6%
SUPERFICIE COMPLESSIVA		57.625.740	40.656.993	3.524.911	8,7%

Dai dati riportati nella precedente tabella, “per singolo ambito”, si procede ora, al fine di meglio individuare le possibili cause del basso tasso di attuazione, con l’analisi dei dati di ambiti adiacenti e ricadenti in una specifica porzione di territorio, prendendo quale area di studio la zona orientale, nella quale ricadono la maggior parte degli ambiti di trasformazione oggetto di ristrutturazione urbanistica.

Della superficie assoggettata a PUA di tali ambiti dell’area orientale², pari a circa 877 ettari, che corrispondono a poco più del 55% delle superfici territoriale in ambito della zona orientale (in totale circa 1.585 ha), la gran parte (784 ha pari a circa l’89%) è rimasta inattuata ed è prevedibile che, restando inalterate le condizioni attuali (non soltanto alle normative), tale risultato rimanga anche in futuro.

Come già anticipato nei capitoli precedenti si sottolinea che in alcuni ambiti sono previsti interventi di ristrutturazione urbanistica anche attraverso procedure “dirette” (rilascio del titolo di Permesso di costruire convenzionato), su aree non inferiori a 5000 mq, i quali, nel rispetto delle dimensioni e finalità previste dalla disciplina di ambito, permettono di anticipare l’attuazione nelle more dell’approvazione dello strumento urbanistico attuativo.

Pertanto, in considerazione che tali interventi sono *sostitutivi* del PUA e, pertanto considerabili alla pari di esso, è necessario, per ottenere un dato oggettivo ed evitare di sottostimare l’entità delle trasformazioni, aggiungere, nella analisi dell’attuazione, sia gli interventi diretti *alternativi* che quelli derivanti da particolari procedure, non rientranti propriamente nella pianificazione attuativa prescritta dalla normativa di ambito o di zona, ma ad essi equivalenti, come gli interventi diretti nelle more del PUA o da Accordi di programma e procedure di project financing.

Fra i primi vanno annoverati interventi diretti speciali, consentiti in applicazione del comma 12 dell’art. 143 della normativa relativa all’ambito 13 Ex raffineria. Si tratta di interventi diretti realizzabili in sottozona Db su superfici non inferiori a 5.000 mq che, dovendo rispettare gli

² L’analisi ha riguardato 9 ambiti di trasformazione (10 - Centro direzionale, 12a - Gianturco Fs, 12b - Gasometro, 12d - Mecfond, 12e - Feltrinelli, 13 - ex raffineria, 16 - rione Baronessa - rione Villa, 18 - Ponticelli, 43 - Magazzini approvvigionamento) e 5 ambiti di riqualificazione (12c - ponte della Maddalena, 14 - Cirio - Corradini, 15 - serre Pazzigno, 15a - via delle Repubbliche Marinare - via Alveo Artificiale, 17 - ex alloggi bipiano Barra).

obblighi in materia di urbanizzazione e di indice di fabbricabilità territoriale propri dell'ambito, sono da considerarsi anticipazione degli interventi soggetti a pianificazione attuativa ad esso relativi. Gli interventi da annoverare riguardano l'insediamento ex Icmi, l'ex insediamento Ansaldo (ora Hitachi) ed il centro commerciale Auchan, realizzato lungo via Argine oltre ad altri attualmente in fase istruttoria come quello proposto dalla società Italstage srl. Gli stessi interventi prevedevano mediante convenzione la realizzazione di urbanizzazioni e la monetizzazione di quelle urbanizzazioni non effettivamente realizzate.

Invece tra gli interventi previsti da accordi di programma troviamo l'insediamento universitario realizzato in sostituzione dello stabilimento industriale della Cirio che occupa una parte considerevole dell'ambito 14 Cirio Corradini. Non viene citata, in questa analisi, anche la struttura ospedaliera realizzata nell'area 4 dell'ambito 18 Ponticelli, cosiddetto Ospedale del Mare, in quanto, pur rientrando tra gli Accordi di Programma, è stato realizzato in area nella quale non è previsto il PUA (sottozona *Fe-Strutture pubbliche o di uso pubblico e collettivo*). Entrambi gli interventi suddetti sono stati pressoché realizzati e risultano attivi. Sono stati oggetto, invece, di project financing gli interventi finalizzati al completamento del centro direzionale ed il porto turistico di Vigliena, entrambi approvati ma, allo stato, inattuati e, a seguito di contenziosi, le loro convenzioni risultano revocate.

Di seguito si riporta una tabella di sintesi contenente i dati relativi ai suddetti piani e interventi diretti convenzionati (fig. 3c4).

Fig. 3c4 - Incidenza dell'attuazione delle previsioni d'ambito negli ambiti dell'area orientale

	DENOMINAZIONE AMBITO	SUPERFICIE TERRITORIALE (MQ)	SUPERFICIE ASSOGGETTATA A PIANIFICAZIONE ATTUATIVA (MQ)	SUPERFICIE ATTUATA (MQ) [AdP/altre procedure equivalenti, Id, PUA]	INCIDENZA ATTUAZIONE PREVISIONI D'AMBITO
Trasformazione	10 - Centro direzionale	1.238.396	797.933	18.898	2,4%
	12 - Gianturco (cornice)	566.974	0	0	0,0%
	12a - Gianturco FS	522.229	522.229	153.595	29,4%
	12b - Gasometro	59.875	59.875	0	0,0%
	12d - Mecfond	193.760	193.760	17.170	8,9%
	12e - Feltrinelli	445.655	445.655	0	0,0%
	13 - ex raffineria	4.256.163	4.256.163	375.648	8,8%
	16 - rione Baronessa - rione Villa	167.343	167.343	0	0,0%
	18 - Ponticelli	6.127.792	619.433	0	0,0%
	43 - magazzini approvvigionamento	288.673	288.673	237.076	82,1%
	Totale ambiti trasformazione	13.866.860	7.351.064	802.386	10,9%
Riqualificazione	12c - ponte della Maddalena	71.824	71.824	0	0,0%
	14 - Cirio-Corradini	587.157	587.157	193.521	33,0%
	15 - serre Pazzigno	1.104.788	545.567	0	0,0%
	15a - via Repubbliche Marinare	182.365	182.365	11.100	6,1%
	17 - ex campo bipiani Barra	35.100	35.100	0	0,0%
	Totale ambiti riqualificazione	1.981.234	1.422.013	204.621	14,4%
	TOTALE AMBITI AREA ORIENTALE	15.848.094	8.773.077	1.007.007	11,5%

Rispetto a quanto già accennato in merito ai PUA effettivamente attuati, ossia le cui previsioni sono a oggi realizzate o in corso di realizzazione, si rileva che dall'incidenza media del 11,3% dei PUA attuati in ambiti di trasformazione (cfr Fig. 3c3), nell'area orientale l'attuazione delle aree assoggettate a PUA scende al 10,9% (cfr Fig. 3c4).

Si può anche rilevare che la maggior parte degli interventi "attuati" (PUA interventi diretti alternativi al PUA, AdP) sono di iniziativa e proprietà pubbliche, per una superficie



complessiva di 3.054.406 mq, pari al 75 % del totale, di cui 337.131 mq risultano realizzati. Altro aspetto rilevante da contemplare riguardo allo stato di attuazione della variante vigente riguarda il livello di servizi e urbanizzazioni che il PRG ha prefigurato. Sempre focalizzando l'analisi sulla zona orientale, alla quale il PRG ha attribuito un ruolo strategico data la notevole potenzialità di trasformazione del tessuto esistente, in tema di dotazione di attrezzature di quartiere, dalla verifica negli ambiti con tabella dimensionale della quantità di attrezzature previste rispetto al fabbisogno scaturente dall'applicazione del DM 1444/68 sulla nuova edificazione (espressa in genere in nuova superficie lorda di pavimento) si può constatare, come si vedrà meglio nei capitoli seguenti, che in quasi tutti gli ambiti con tabella dimensionale, preveda un *surplus* di aree per attrezzature rispetto al fabbisogno. Tali attrezzature "da tabella", sono da considerarsi *aggiuntive*, rispetto a quelle, esistenti e reperite, individuate nella tavola 8 – Specificazioni delle NTA. La individuazione, quantificazione, localizzazione e realizzazione di tali attrezzature di quartiere *aggiuntive* viene determinata prevalentemente dallo sviluppo del PUA e pertanto, in assenza dell'approvazione dello stesso, restano solo "potenziali".

Il *surplus*, ossia la quota eccedente il fabbisogno, non è necessariamente a onere del privato che propone il PUA, in quanto, come previsto dalla parte III delle NTA, in quasi tutti gli ambiti il privato ha l'obbligo di rispettare il fabbisogno previsto dal DM 1444, e pertanto non va ripartito in quota percentuale nel rispetto del rapporto tra l'area di intervento del PUA di iniziativa privata e la superficie territoriale dell'ambito.

Va anche detto che queste attrezzature in surplus sono in parte utili ai fini della compensazione dei deficit maturati nelle zone del centro storico, anche in ambito, per le quali non si è potuto far fronte al fabbisogno di attrezzature direttamente in loco, data la congestione del tessuto urbanizzato.

Tuttavia, esse possono risultare interessanti per il riequilibrio degli standard scaturenti da nuove residenze sociali o studentati o ancora da quote residenziali delocalizzate in conseguenza alla intervenuta normativa di riduzione del carico abitativo per la zona rossa vesuviana, come sarà specificato meglio in seguito.

Continuando l'analisi sulle dotazioni di attrezzature, come ricavabile dai dati riportati nella relazione di piano rispetto ai quartieri "orientali", le aree "reperite" e individuate, come attrezzature con la tavola 8-Specificazioni, nelle aree non sottoposte a intervento indiretto (quindi quelle esterne agli ambiti o all'interno di quelli cd "cornice" (come l'ambito 18), risultano essere solo il 30 % circa delle aree per attrezzature previste complessivamente nella zona orientale.

La restante parte (70% circa pari a circa 245 dei 412 ettari) viene, dunque, a essere individuabile, sia come collocazione che come tipologia, e realizzabile solo previa pianificazione attuativa.

Ciò comporta che la realizzazione della maggiore quantità di attrezzature di quartiere previste dal PRG, dipende dall'attuazione dei PUA e che quelli di iniziativa privata, per quanto esposto precedentemente, prevedono solo quelle conseguenti al fabbisogno derivante dalle nuove volumetrie, e non anche quelle derivanti dai deficit pregressi.

3.d Criticità riscontrate

A fronte della scarsa implementazione della pianificazione urbanistica attuativa prescritta dagli ambiti, le specificità di ciascun ambito e la pratica condotta negli anni dall'ufficio fanno emergere un quadro di criticità che giustificano la mancata realizzazione degli obiettivi pianificatori in tali contesti.

L'analisi congiunta di diversi elementi ha restituito, infatti, le seguenti criticità:

- 1) elevata frammentazione proprietaria;
- 2) obbligo di pianificazione unitaria;
- 3) criticità ambientali;
- 4) inadeguatezza del mix funzionale e/o delle destinazioni d'uso;
- 5) criticità infrastrutturali.

Elevata frammentazione proprietaria

La presenza di un'elevata frammentazione proprietaria ha contribuito e rischia di continuare a generare una stasi nell'attuazione delle previsioni d'ambito per diverse ragioni quali la difficoltà da parte dei proprietari a consorzarsi (ancor più nelle aree numerate) o il disinteresse/impossibilità da parte di un singolo all'acquisizione di più aree da proprietari diversi.

Tale criticità interessa il 45% degli ambiti della variante generale.

Obbligo di pianificazione unitaria

Circa 380 ha di territorio ricadente negli ambiti è caratterizzato dalla presenza di "numeri" o "lettere" che individuano parti di territorio assoggettati alla pianificazione unitaria. Tale previsione determina, in molti casi, la mancata trasformazione o riqualificazione dell'area per diverse ragioni: l'impossibilità di presentare proposte di *PUA stralcio* in assenza di progetto unitario; previsione di una progettazione unitaria su aree non contigue e con caratteristiche disomogenee; difficoltà nell'attivazione di un PUA per edifici contrassegnati con "lettera" collocati in aree "di risulta" di PUA attuati; disinteresse da parte dei proprietari nel presentare proposte di PUA in aree reperite per attrezzature...

Gli ambiti interessati dall'obbligo di pianificazione unitaria rappresentano il 52% degli ambiti complessivi (variante generale e occidentale).

Criticità ambientali

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla presenza di vincoli di natura paesaggistico-ambientale, idrogeologica (SIN, rischio frana e idraulico R3-R4 PSAI, vincoli ope-legis) o derivanti da sopraggiunta normativa sovraordinata (zona rossa Vesuvio e Campi Flegrei, rischio bradisismico).

La presenza di vincoli ambientali comporta un aggravio maggiore dei costi e degli oneri a carico dei proponenti per azioni di messa in sicurezza propedeutiche a qualsivoglia tipo di intervento.

Le criticità ambientali interessano 16/46 ambiti della variante generale e 8/10 della variante occidentale, coinvolgendo il 95% delle aree assoggettate a PUA in variante generale e il 75% delle corrispettive in zona occidentale. Con riferimento alle sole aree assoggettate a ristrutturazione urbanistica (escludendo, dunque, gli ambiti da 31 a 36 - cosiddetti "unità morfologiche"), l'incidenza complessiva delle criticità ambientali risulta pari all'88% in relazione all'intero territorio.



Inadeguatezza del mix funzionale e/o delle destinazioni d'uso

L'inadeguatezza del mix funzionale riguarda principalmente gli ambiti in cui la quota residenziale risulta molto residuale, a vantaggio di destinazioni quali produttivo o terziario. L'inadeguatezza della destinazione d'uso, invece, riguarda ambiti in cui le destinazioni d'uso preordinate risultano non più attuali o troppo specifiche e, pertanto, limitano l'interesse imprenditoriale.

Tale criticità interessa il 17% degli ambiti della variante generale, principalmente gli ambiti di trasformazione.

Criticità infrastrutturali

Le criticità infrastrutturali riguardano l'inadeguatezza della viabilità di accesso alle aree oggetto di ristrutturazione urbanistica, l'assenza di viabilità interna in aree particolarmente estese, la presenza di viabilità extraurbana che attraversa il lotto limitandone l'unitarietà, la presenza di fasce di rispetto stradale, sia interne alle aree che al loro margine, oltre alla presenza di infrastrutture ferroviarie e reti (elettrodotti, metanodotti, gasdotti, etc.). La presenza di queste criticità comporta la necessità di sostenere costi aggiuntivi per la realizzazione di nuova viabilità e il superamento dei vincoli e limitazioni correlati alle specifiche normative (fasce di rispetto).

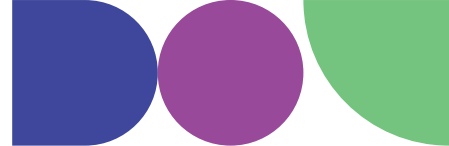
Le criticità infrastrutturali coinvolgono vari ambiti della variante generale, in gran parte localizzati nell'area orientale, e un ambito della variante occidentale, interessando interamente ambiti di trasformazione quali *Gianturco*, *Feltrinelli*, *ex raffineria* e di riquilificazione (*Cirio-Corradini*, *Diocleziano*). Per una lettura più chiara, si riporta una tabella di sintesi delle criticità riscontrate nei vari ambiti distinti per Variante (*tab. 3d1*) e, a seguire, un elaborato grafico che mostra la collocazione degli ambiti sul territorio, classificati per singola criticità (*fig. 3d1*), e una mappa di sintesi della concentrazione delle criticità in ciascun ambito (*fig. 3d2*).

Tab. 3d1 - Criticità riscontrate negli ambiti delle Varianti generale e occidentale

1 - elevata frammentazione proprietaria **4** - inadeguatezza mix funzionale e destinazioni d'uso
2 - obbligo di pianificazione unitaria **5** - criticità infrastrutturali
3 - criticità ambientali

	criticità riscontrate				
ambiti Variante generale	1	2	3	4	5
1 – Rione Traiano-Soccavo	•			•	
2 - Pianura	•	•			
3 – via Montello Secondigliano-Miano		•			•
4 – nodo di interscambio Piscinola					
5 – caserme Secondigliano		•			
6 – vele di Scampia					
7 – ex centrale del latte	•		•		•
8 – via delle Galassie Secondigliano		•			
9 – mercato dei fiori – S. Pietro a Patierno		•		•	
10 – Centro direzionale	•	•		•	

11 – Rione Sant’Alfonso					
12a – Gianturco FS			•	•	•
12b - Gasometro		•	•	•	
12c – ponte della Maddalena			•		
12d - Mecfond	•		•		•
12e - Feltrinelli	•		•	•	•
13 – ex raffineria	•	•	•	•	•
14 – Cirio-Corradini	•	•	•		•
15 – serre Pazzigno					
15a - via delle Repubbliche Marinare	•	•			
16 – rione Baronessa – rione Villa			•		
17 – ex Campo Bicipiani Barra		•	•		
18 – Ponticelli	•	•	•		
19 – ex industria Redaelli		•			
20 – Ponti Rossi		•			
21 – piazza Mercato		•			
22 – mura nord orientali		•			
23 – mura orientali		•			
24 – San Carminiello ai Mannesi		•			
25 - teatri					
26 – acropoli e piazza Cavour		•			
27 – funicolare dei due musei	•	•	•		
28 – via Nuova Marina	•	•	•	•	
29 – San Lorenzo					
30 - stazioni					
31 - Pisani	•		•		
32 - Camaldoli	•		•		
33 – Selva-Chiaiano	•		•		
34 – Masseria-Chiaiano	•		•		
35 – Vallone San Rocco	•		•		
36 - Scudillo	•		•		
37 - Frullone					
38 – casale due porte all’Arenella			•		
39 - Antignano		•			
40 – ex ospedale Bianchi				•	
41 – centro storico di Secondigliano				•	



42 – Centro storico di Barra	•	•			
43 – magazzini di approvvigionamento	•				
44 – Chiaiano					
45 – Chiaia					
46 - Sanità					
ambiti Variante occidentale					
1 - Coroglio			•		
2 – Cavalleggeri		•			
3 - Campegna					
4 - Diocleziano		•	•		•
5 – Bagnoli		•	•		
6 – Mostra			•		
7 - Terracina			•		
8 - Nato			•		
9 – Agnano		•	•		
10 - Pisciarelli		•	•		

Fig. 3d1 - Localizzazione degli ambiti sul territorio classificati per criticità

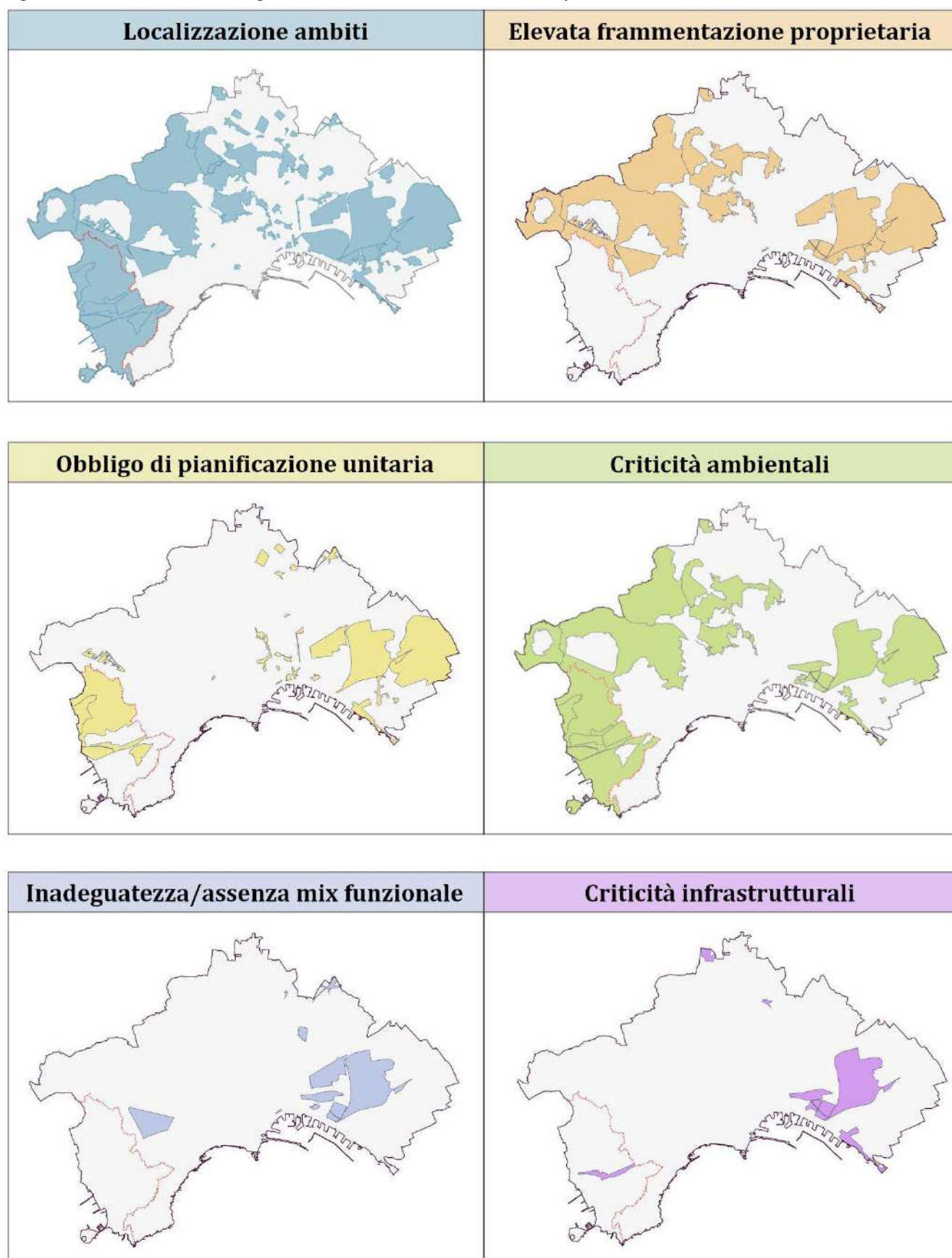
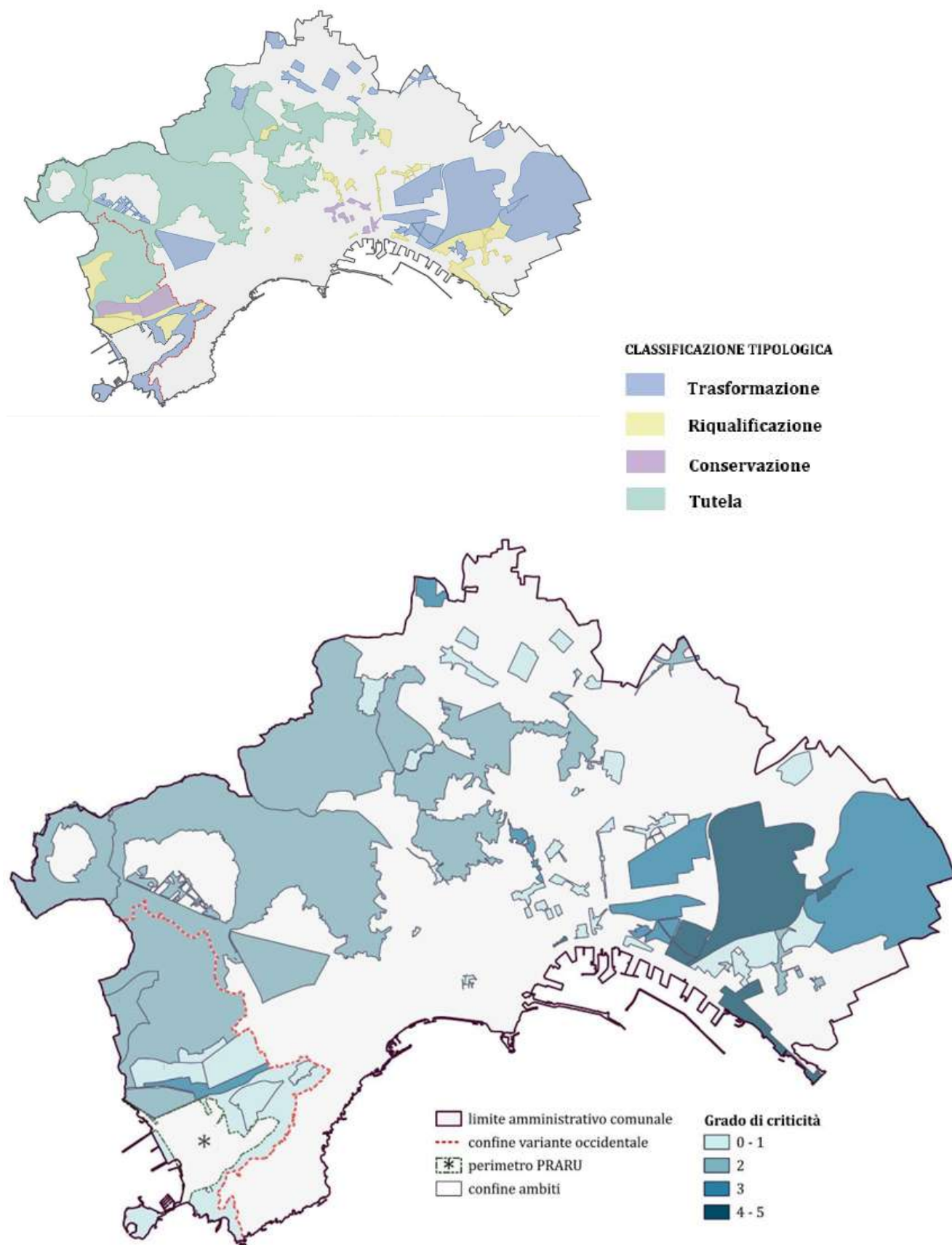




Fig. 3d2 - Concentrazione delle criticità negli ambiti delle Varianti generale e occidentale



Il quadro delle criticità evidenzia una maggiore concentrazione nella zona orientale in corrispondenza delle aree industriali dismesse, a differenza delle aree occidentale e settentrionale che mostrano un livello di criticità più contenuto. Tale circostanza della concentrazione delle criticità negli ambiti orientali e, in particolare nelle aree industriali dismesse, è evidentemente legata alla bassa attuazione rilevata sulle medesime aree nel capitolo sullo stato di attuazione: in tali ambiti ricade infatti quasi il 60% delle aree assoggettate a PUA ricadenti negli ambiti di trasformazione e di riqualificazione.

La loro potenzialità di trasformazione è rappresentata dalla concentrazione di ampie aree ricadenti in sottozona Db, Bb e G per i quali si prevedono ampi interventi di ristrutturazione urbanistica. Rispetto ai soli ambiti di trasformazione ricadenti nell'area orientale, la scarsa attuazione rilevata (con indice, pari al 10,6%, inferiore all'indice medio omologo per l'intero territorio comunale pari a 11,3%) combinata con la maggiore concentrazione di trasformabilità di tali aree, comporta una maggiore incidenza di *inattuazione* degli ambiti orientali rispetto agli altri, permettendo di dedurre che vi sia uno stretto rapporto causale tra la concentrazione di criticità e la bassa incidenza di attuazione delle previsioni.

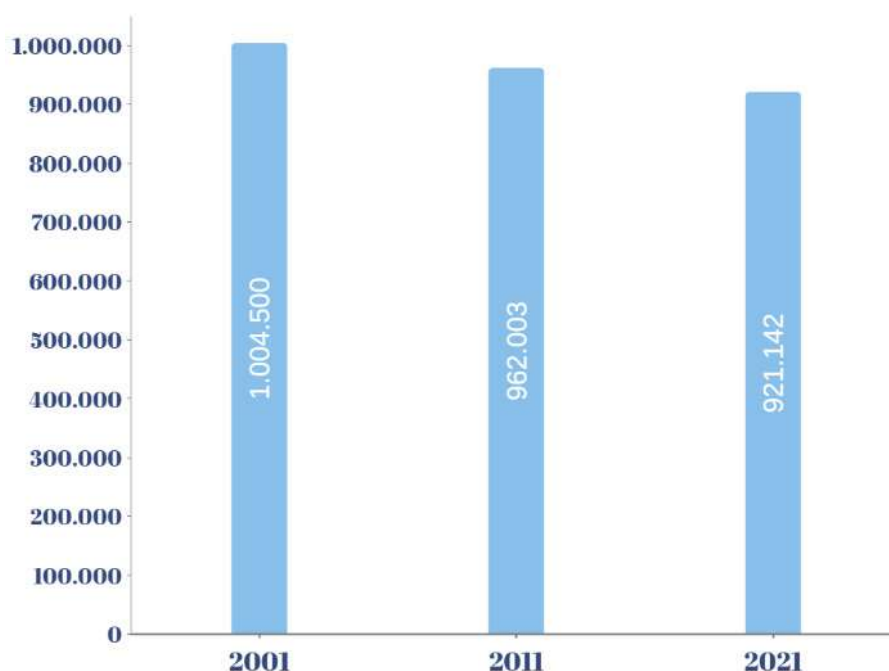


Capitolo4

Aspetti demografici

I dati provenienti dagli ultimi censimenti *ISTAT* mostrano, nell'intervallo compreso tra il 2001 e il 2021, un trend decrescente della popolazione residente per l'intero Comune, che vede il numero di abitanti registrati passare da 1.004.500 individui nel 2001 a 921.142 individui nel 2021, con una contrazione pari a 83.358 unità (-8,3%), come mostrato nel grafico seguente (fig. 4.1).

Fig. 4.1 – Variazione della popolazione residente a Napoli tra il 2001 e il 2021



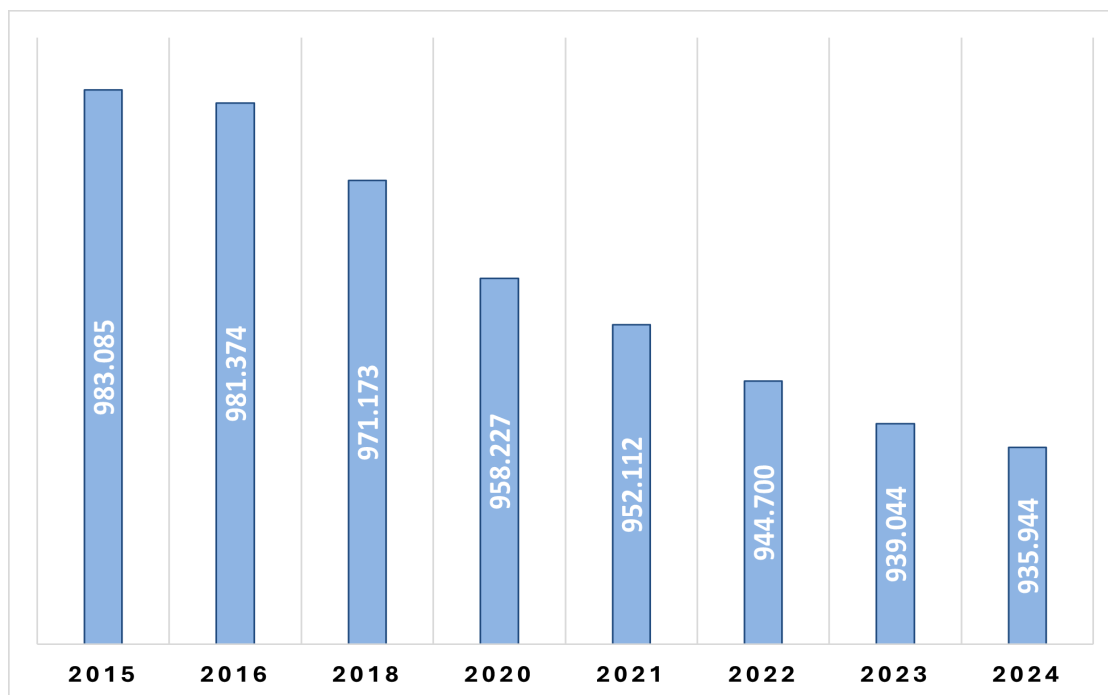
Fonte: dati censimenti permanenti ISTAT 2001, 2011, 2021

Per completezza, si rappresenta che *ISTAT* ha avviato un nuovo Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni (2024) che, tuttavia, non ha ancora prodotto una serie del tutto completa di dati validati. Allo stato attuale, il dato parziale rilevato per la città di Napoli conferma il trend negativo con 913.704 abitanti rilevati al 1 Gennaio 2024. Il presente Documento, dunque, si avvale dei risultati pubblicati con i censimenti permanenti dal 2001 al 2021 e degli ulteriori dati provenienti dai censimenti del Servizio Anagrafe del Comune di Napoli, riferiti al periodo 2015-2024³. Si riporta di seguito una tabella di sintesi dei dati complessivi *ISTAT*, in rapporto anche alle previsioni della Variante Generale al Prg, e un grafico che mostra la variazione della popolazione residente nei vari censimenti del Servizio Anagrafe comunale (fig. 4.2).

³ Si precisa che i dati forniti dal Servizio Anagrafe comunale riguardano il periodo 2015-2024 ad eccezione degli anni 2017 e 2019.

	ISTAT 2001	PREVISIONE AL 2006 (PRG)	ISTAT 2011	ISTAT 2021
Napoli	1.004.500	976.261	962.003	921.142

Fig. 4.2 – Variazione della popolazione residente a Napoli tra il 2015 e il 2024



Fonte: dati forniti dal Servizio Anagrafe del Comune di Napoli

Il grafico riportato, basato sui dati forniti dal Servizio Anagrafe, conferma dunque l'andamento decrescente generale per la città di Napoli, registrato dai censimenti ISTAT seppur con rilevazioni, in termini assoluti, non coincidenti per ragioni intrinseche ai metodi di rilevazione e lavorazione dei dati dalle due fonti. Un'ulteriore analisi è stata effettuata parzializzando i dati per unità territoriali (macroaree centrale, orientale, occidentale e nord) i dati derivanti dai censimenti Istat 2001, 2011 e 2021. Il trend demografico in decremento della popolazione è rilevabile in tutte le unità territoriali cittadine, come mostrato nella tabella seguente.

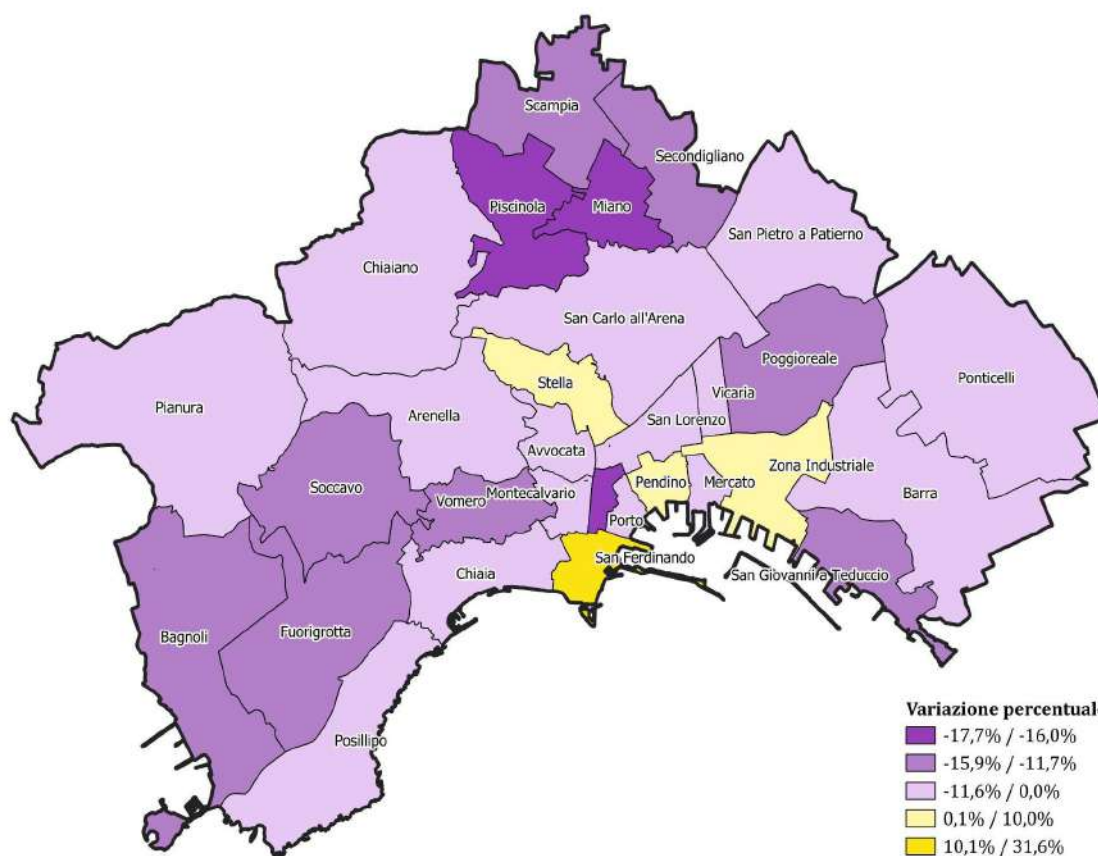
POPOLAZIONE RESIDENTE ALLE RILEVAZIONI ISTAT 2001-2021

Macroaree	2001	2011	2021
Area centrale	448.489	431.968	441.484
Area nord	184.076	174.037	164.293
Area orientale	164.434	151.481	136.638
Area occidentale	207.501	198.276	178.727



Rispetto alla distribuzione per singoli quartieri, tuttavia, nel confronto tra i valori del 2001 e quelli nel 2021 si riscontrano quattro eccezioni al complessivo decremento della popolazione e riguardano i quartieri di San Ferdinando, Stella, Secondigliano e Chiaiano che, infatti, mostrano una leggera risalita dei valori di popolazione residente, come illustrato nella planimetria seguente (fig. 4.3).

Fig. 4.3 - Variazione percentuale dei residenti nell'intervallo 2001-2021 a Napoli



Dal 2001 al 2021 Napoli ha perso in media 4.168 residenti ogni anno, confermando il trend demografico negativo dei precedenti decenni. Al graduale decremento della popolazione residente si contrappone, però, il trend dei nuclei familiari che, per il periodo compreso tra il 2001 e il 2021 registra, nelle varie macroaree del territorio comunale, un incremento significativo delle unità. Complessivamente si è passati da 337.787 nuclei familiari nel 2001 a 374.555 nel 2021 con un aumento, quindi, di 36.768 unità (+10,88%) secondo i dati ISTAT. Tale tendenza appare strettamente correlata alla profonda trasformazione delle strutture familiari, già in atto da decenni, che ha visto una costante contrazione del numero di componenti per nucleo familiare. Se guardiamo il dato relativo alle famiglie, Napoli conta circa 374.555 famiglie (ISTAT 2021), con una media di 2,5 componenti per nucleo familiare, leggermente superiore alla media nazionale di 2,2.⁴ Dal punto di vista della dimensione familiare, la tendenza è verso nuclei più piccoli: quasi la metà delle famiglie è composta da due persone, seguite da quelle con tre componenti. Le famiglie numerose, con cinque o più persone, sono meno comuni, una dinamica coerente con il calo della natalità e i cambiamenti nelle abitudini di vita.

4 I dati del censimento ISTAT 2021 riportano 58.997.201 residenti in Italia per 26.400.326 famiglie. A Napoli risultano, invece, 917.510 residenti su un totale di 377.595 famiglie.

COMPONENTI DEI NUCLEI FAMILIARI A NAPOLI

	1	2	3	4	5	> 6	nuclei totali
N° componenti	120.439	93.489	72.736	59.691	19.954	8.246	374.555
Incidenza	32,15%	24,96%	19,42%	15,94%	5,33%	2,20%	

Fonte: censimento permanente ISTAT 2021

I dati mostrano che Napoli è caratterizzata da una grande varietà di composizioni familiari, riflettendo la complessità sociale ed economica della città. Le famiglie residenti sono in totale 374.555, e si distribuiscono in modo non uniforme nei vari quartieri. La maggior parte delle famiglie è composta da uno o due componenti, segno di un fenomeno sempre più comune nelle grandi città: la diffusione dei nuclei familiari piccoli, dovuta probabilmente all'invecchiamento della popolazione, al calo della natalità e allo stile di vita moderno.⁵ I grafici seguenti mostrano rispettivamente l'incremento, in valori assoluti, del numero di famiglie complessive (fig. 4.3) e di quelle "unipersonali" (fig. 4.4), nelle diverse macroaree cittadine nell'intervallo dei censimenti ISTAT 2001-2021.

⁵ "Prime analisi a supporto dell'elaborazione del Piano Comunale per la Qualità dell'Abitare", Servizio Pianificazione dell'Edilizia Residenziale Pubblica e Social Housing, 2024.



Fig. 4.4 - Variazione delle famiglie residenti a Napoli tra il 2001 e il 2021 per macroaree

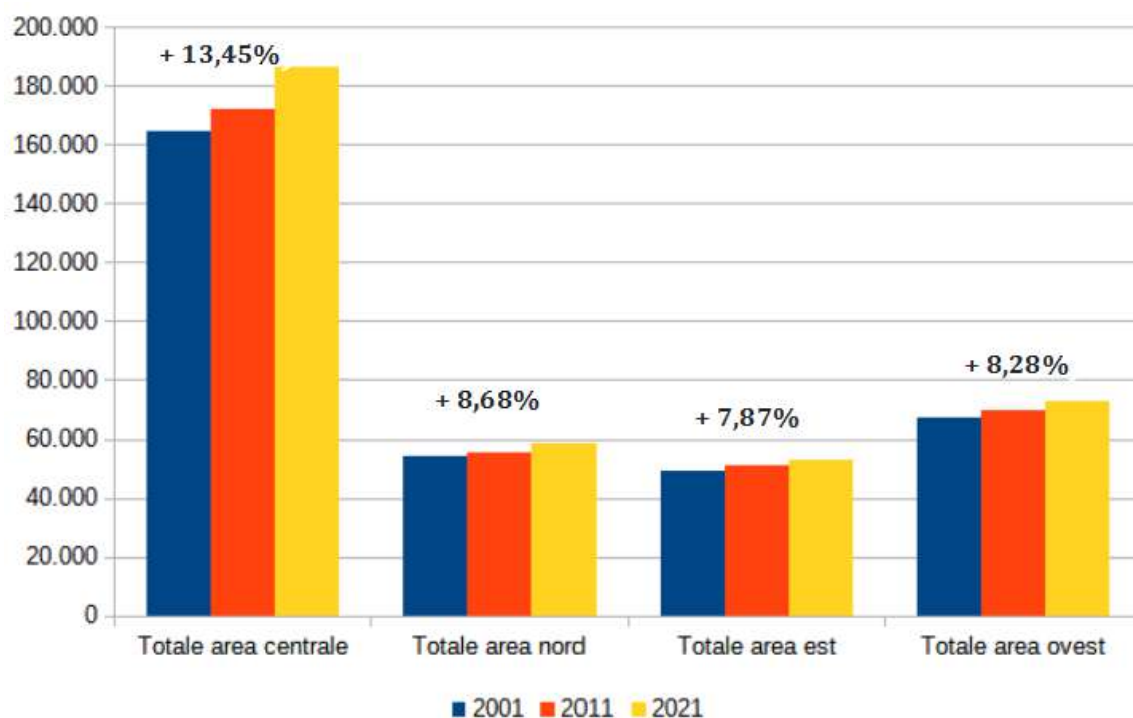
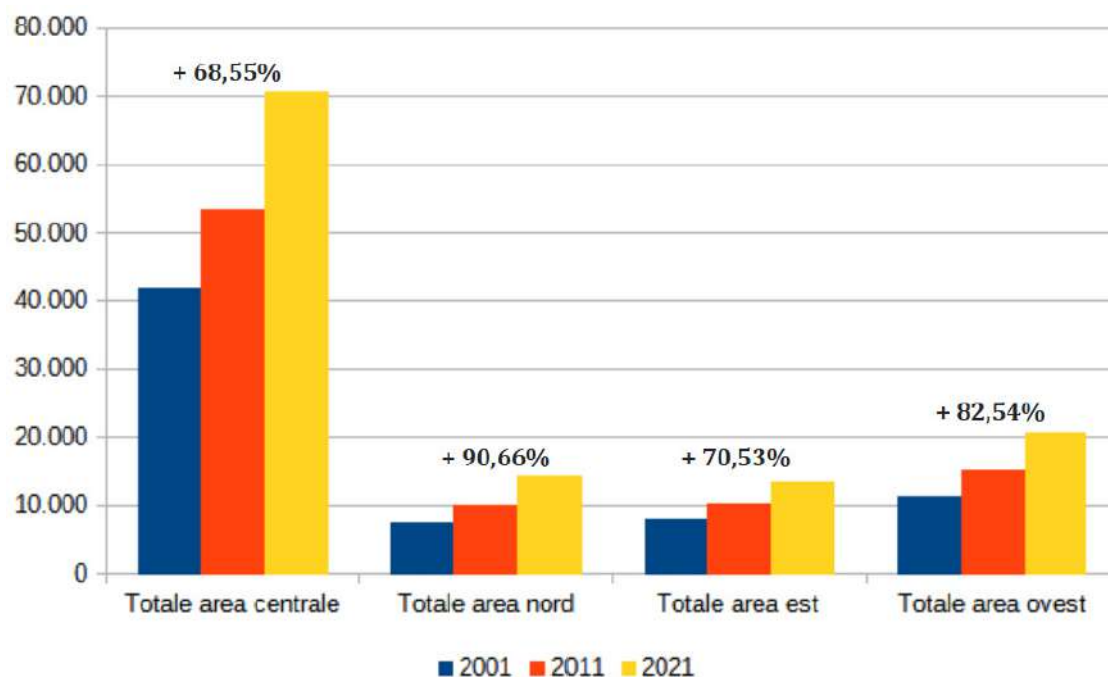


Fig. 4.5 - Variazione delle famiglie unipersonali residenti a Napoli tra il 2001 e il 2021 per macroaree

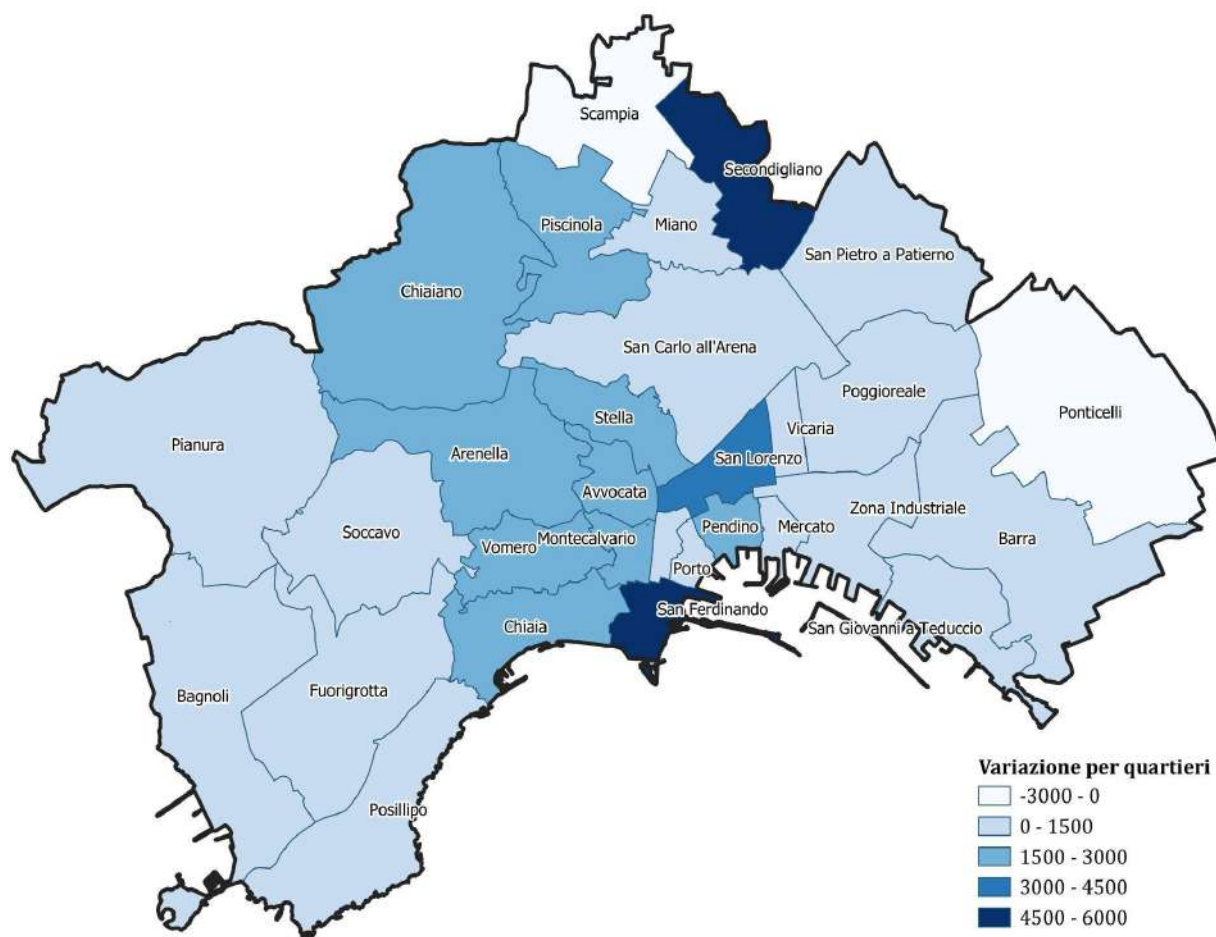


Fonte: censimenti ISTAT 2001, 2011, 2021

Dai due grafici emerge un generale trend positivo per le quattro macroaree cittadine, particolarmente significativo per l'area centrale, che vede un aumento del 13,5% delle famiglie complessive (da 164.692 unità nel 2001 a 186.923 unità nel 2021) e del 68,6% dei nuclei familiari composti da un solo individuo (41.903 unità nel 2001 e 70.629 unità nel 2021).

La mappa che segue mostra, invece, i quartieri nei quali nel periodo 2001-2021 si sono registrate le maggiori variazioni nel numero di nuclei familiari residenti (fig. 4.6).

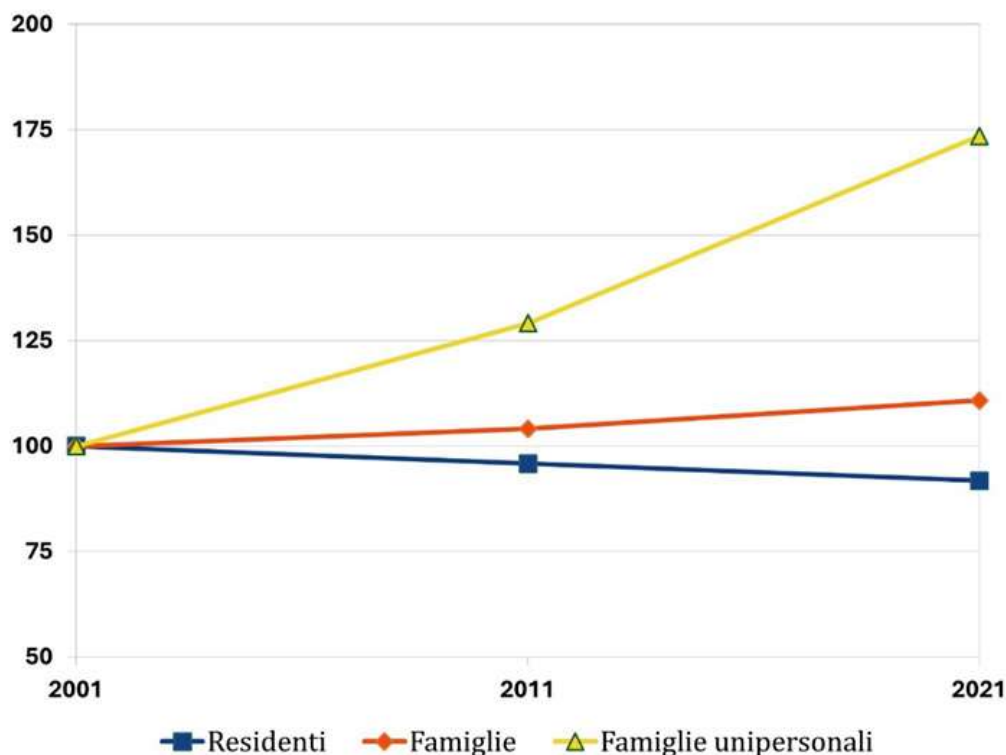
Fig. 4.6 - Variazione assoluta del numero di famiglie nell'intervallo 2001-2021 a Napoli



I dati analizzati nell'intervallo delle rilevazioni ISTAT 2001-2021 hanno mostrato, dunque, un generico decremento dell'andamento demografico della popolazione residente, sia a livello comunale che alla scala dei singoli quartieri, a fronte di un incremento del numero di famiglie e, in particolare, del numero di famiglie unipersonali. Il grafico che segue propone un confronto, a partire da dati normalizzati, tra i tre fenomeni indagati con particolare riferimento ai loro trend (fig. 4.7).

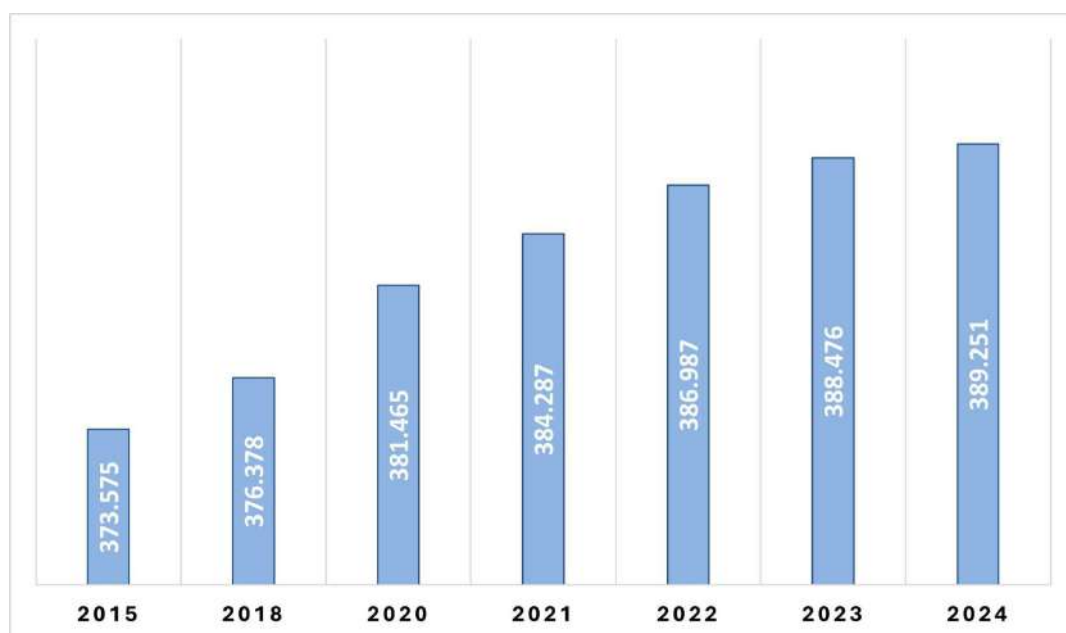


Fig. 4.7 - Trend della popolazione residente, delle famiglie complessive e delle famiglie unipersonali



Analogamente a quanto osservato per la popolazione, i dati sulle famiglie forniti dal Servizio Anagrafe confermano la tendenza incrementale emersa dai censimenti *ISTAT* con riferimento all'intervallo temporale 2015-2024, come mostrato nel seguente grafico relativo all'intero territorio (fig. 4.8).

Fig. 4.8 - Variazione delle famiglie residenti a Napoli tra il 2015 e il 2024



Fonte: dati forniti dal Servizio Anagrafe del Comune di Napoli

Conclusioni

I dati analizzati, sia nel periodo delle rilevazioni *ISTAT* (2001-2021) che nell'intervallo di tempo compreso tra il 2015 e il 2024 indagato tramite i dati dell'Anagrafe comunale, mostrano un generico decremento demografico della popolazione residente sia a scala comunale che disaggregando i dati per macroaree e per singoli quartieri, con lievi inversioni di tendenza in alcuni quartieri del centro storico.

Al contrario, i dati relativi alle famiglie residenti rivelano una tendenza costantemente in crescita dei nuclei familiari, con particolare incidenza delle cosiddette famiglie unipersonali. Come mostrato nel grafico 4.6, l'incremento più significativo di nuclei composti da un solo individuo si riscontra nell'area centrale (+ 69%), già sottoposta ad una forte pressione abitativa legata allo sviluppo turistico della città. Le famiglie unipersonali rappresentano, infatti, un segmento in crescita che esprime un elevato fabbisogno abitativo. La crisi economica, l'impoverimento di molte famiglie, anche del ceto medio, il continuo incremento dei valori di mercato delle abitazioni, hanno determinato un inasprimento della questione abitativa, rendendola una vera e propria emergenza sociale. Accanto al fabbisogno primario determinato fisiologicamente dalla formazione di nuovi nuclei familiari - per matrimoni, separazioni, evoluzione delle strutture familiari, nuovi arrivi - si è formata ed è in continua espansione un'area di disagio abitativo, generata dalla crisi economico-reddituale di vasti strati della popolazione.⁶ Il presente Documento, pertanto, considerate le problematiche rilevate si propone di contribuire ad arginare il "problema casa" attraverso azioni volte all'incremento di un'offerta abitativa varia, rappresentata da edilizia residenziale in regime di libero mercato ed edilizia residenziale sociale (ERS) a vantaggio dei gruppi sociali con difficoltà economico-reddituali e degli studenti. In tal senso, gli ambiti rappresentano un'opportunità di mitigazione del disagio abitativo, attraverso azioni volte all'incremento delle quote residenziali previste dalla normativa vigente, in particolar modo negli ambiti di trasformazione, per il cui dettaglio si rimanda al successivo capitolo 5.3.

⁶ *Indirizzi urbanistici per la politica abitativa, 2009* - Comune di Napoli, Dipartimento pianificazione urbanistica.



Capitolo 5

Contenuti della proposta di variante

Come ricordato nel capitolo 2, il Documento di indirizzi per la pianificazione urbanistica ha inizialmente individuato alcuni campi di azione della presente proposta di variante, come di seguito sintetizzato:

- a) miglioramento delle potenzialità operative nelle more dei PUA in Variante Generale e allineamento delle potenzialità di attuazione degli ambiti della Variante Occidentale nelle more dei PUA rispetto a quelle della Variante Generale;
- b) miglioramento dell'attuazione del piano nei grandi interventi per l'edilizia residenziale pubblica;
- c) ri-distribuzione delle quote residenziali della zona rossa e distribuzione di quote di housing sociale negli ambiti di trasformazione a parità di SLP già prevista dalla Variante Generale;
- d) aggiornamento delle previsioni degli ambiti non più attuali sia in Variante Generale che Occidentale;
- e) individuazione degli ambiti non soggetti a pianificazione unitaria o per i quali si prevede un miglioramento delle possibilità operative e delle condizioni di attuazione (più proprietari, attuazione diretta convenzionata, ecc.);
- f) revisione della disciplina di ambiti di particolare rilevanza al fine di evidenziare chiaramente le possibilità di attuazione e aggiornare le previsioni specifiche.

Alla luce dell'approfondimento svolto relativamente allo stato di attuazione degli ambiti della Variante occidentale e di quelli di cui alla parte III delle norme di variante generale e delle criticità che tale stato di attuazione ha fatto emergere, è possibile individuare dei criteri operativi che raccolgono le proposte di modifiche alla vigente disciplina urbanistica in gruppi omogenei. Tali criteri operativi, applicabili e sovrapponibili su più ambiti, raccolgono i campi di azione individuati dal Documento e li specificano con maggiore dettaglio operativo.

In dettaglio, i criteri selezionati possono essere così individuati:

1. *incremento delle potenzialità operative del piano, ovvero semplificazione dei meccanismi attuativi.* Tale criterio raccoglie i precedenti temi **a)**, **b)**, **e)**;

2. *adeguamento delle previsioni del PRG alle normative sopravvenute.* Tale criterio è relativo al tema **c)**;

3. *miglioramento delle prestazioni negli ambiti di trasformazione urbanistica.* Tale criterio raccoglie i precedenti temi **c)** e **f)**;

4. *aggiornamento e revisione delle previsioni non più attuali della strumentazione urbanistica vigente.* Tale criterio coincide con il tema **d)**.

5. *adeguamenti e correttivi delle norme di attuazione della strumentazione urbanistica vigente.*

Tale criterio, relativo alla correzione di errori materiali delle norme di attuazione, coincide con il tema f).

5.1 Incremento delle potenzialità operative del piano, ovvero semplificazione dei meccanismi attuativi

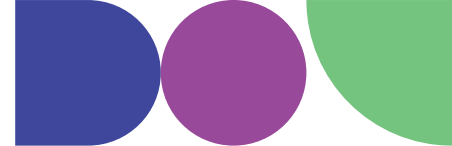
Il criterio operativo per la definizione dei contenuti della proposta di variante fa capo a diversi temi già contenuti nel Documento di indirizzi. In particolare, l'attenzione viene posta alle *possibilità di intervento "nelle more del PUA"* sia in variante generale che occidentale prevedendo l'allineamento normativo con una specifica previsione per le aree di parco, nonché alla *possibilità di semplificare* l'intervento nel caso di interventi per l'edilizia residenziale pubblica e nella revisione del meccanismo della pianificazione unitaria di ambiti o di parte di essi al fine di ottenere il miglioramento delle possibilità operative e delle condizioni di attuazione.

5.1.1 Incremento delle possibilità operative nelle more della pianificazione attuativa

5.1.1.a Interventi diretti ammissibili nelle more della pianificazione attuativa

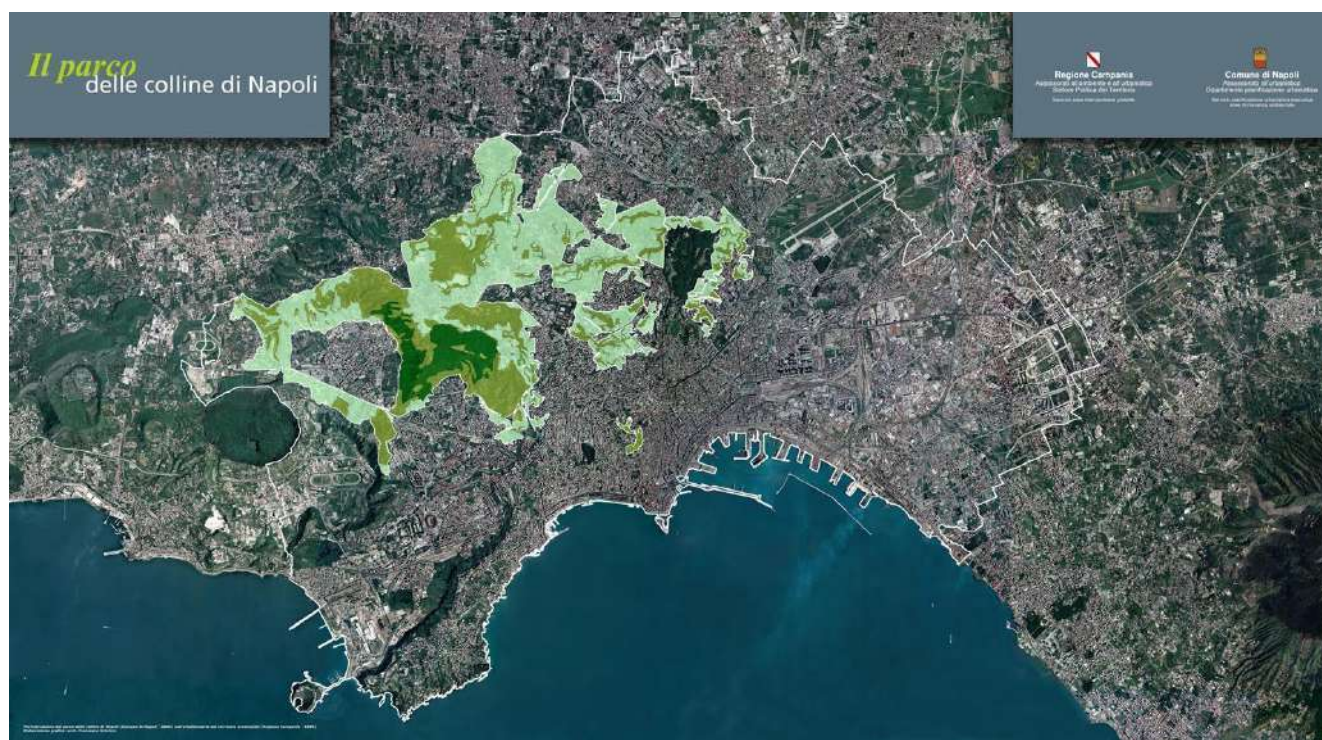
La strumentazione urbanistica vigente ammette la possibilità di intervento diretto nelle more della formazione dei piani urbanistici attuativi. Mentre nella Variante occidentale vi è l'art. 33 che limita gli interventi alla manutenzione ordinaria e straordinaria, la disciplina della Variante generale risulta più articolata. Infatti, da un lato l'art. 2-Attuazione prevede, in via del tutto generale, che "Nelle more dell'approvazione dei piani urbanistici esecutivi di cui alla disciplina degli ambiti, parte III della presente normativa, sono comunque consentiti interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, nel rispetto della disciplina delle singole zone e salvo gli ulteriori interventi eventualmente previsti dalla normativa d'ambito". In sostanza la regola generale del limite al restauro e risanamento conservativo viene ampliata o specificata a seconda delle caratteristiche specifiche degli ambiti. Ambiti che, in diversi casi, ammettono anche che l'intervento diretto sia alternativo al PUA in determinate circostanze (ad esempio art. 143 comma 12).

La possibilità è dunque duplice. Da un lato allineare la disciplina della variante occidentale alla categoria del restauro e risanamento conservativo con l'esclusione di ambiti di particolare configurazione (ad esempio Pisciarelli, nAb Nato) senza modifica della destinazione d'uso, cioè senza la modifica del carico urbanistico esistente. Laddove fosse necessario la modifica della destinazione d'uso e allorquando la nuova destinazione determini la necessità di urbanizzazioni primarie e secondarie la stessa non potrà che essere ottenuta nell'ambito del piano attuativo. Dall'altro individuare pochi e mirati interventi eccedenti la categoria del restauro e risanamento conservativo che siano ammissibili nelle more del PUA in particolari ambiti in quanto non confliggenti con gli obiettivi d'ambito. Si dovrà dunque proporre una disamina che individui le caratteristiche di tali interventi e gli ambiti nei quali essi risulteranno ammissibili nelle more del PUA.



5.1.1.b Interventi diretti nelle aree agricole di parco per il conseguimento di obiettivi specifici d'ambito

Per quanto riguarda la tutela delle aree agricole di interesse ambientale e paesistico, il documento *“Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva”*, contenente gli indirizzi per la redazione del PUC e la modifica della vigente disciplina urbanistica mediante specifiche varianti urbanistiche, delinea un numero limitato di Progetti-Guida che costituiscono una modalità strategico-operativa per individuare e promuovere in modo selettivo i progetti, le politiche e i programmi prioritari per il futuro della città. Tra i Progetti-Guida, quello denominato PG3 – la corona verde della rigenerazione periurbana si riferisce alla sequenza naturalistica e attrezzata di colline e conche come generatrice di riqualificazione periurbana. La valorizzazione e la gestione di questo ingente patrimonio ambientale e la sua riqualificazione ha trovato nel territorio napoletano un importante assetto e nell'ipotesi di un parco di interesse regionale la sua soluzione tecnica e amministrativa, esito del processo di pianificazione evoluto in un lungo arco temporale, seguendo un percorso riconoscibile e fino all'istituzione del parco metropolitano delle colline di Napoli, istituito con deliberazione della Giunta regionale n° 855/2004. L'area interessata dal Parco Metropolitano delle colline con oltre 2 mila ettari rappresenta più del 20% dell'intero territorio comunale. Come si legge nel documento di indirizzi *“si tratta di una componente territoriale con una dominante naturalistica, geomorfologica e vegetazionale di straordinario interesse paesaggistico e che conserva ancora una forte componente di ruralità (...)”*.



Il Parco regionale delle colline di Napoli

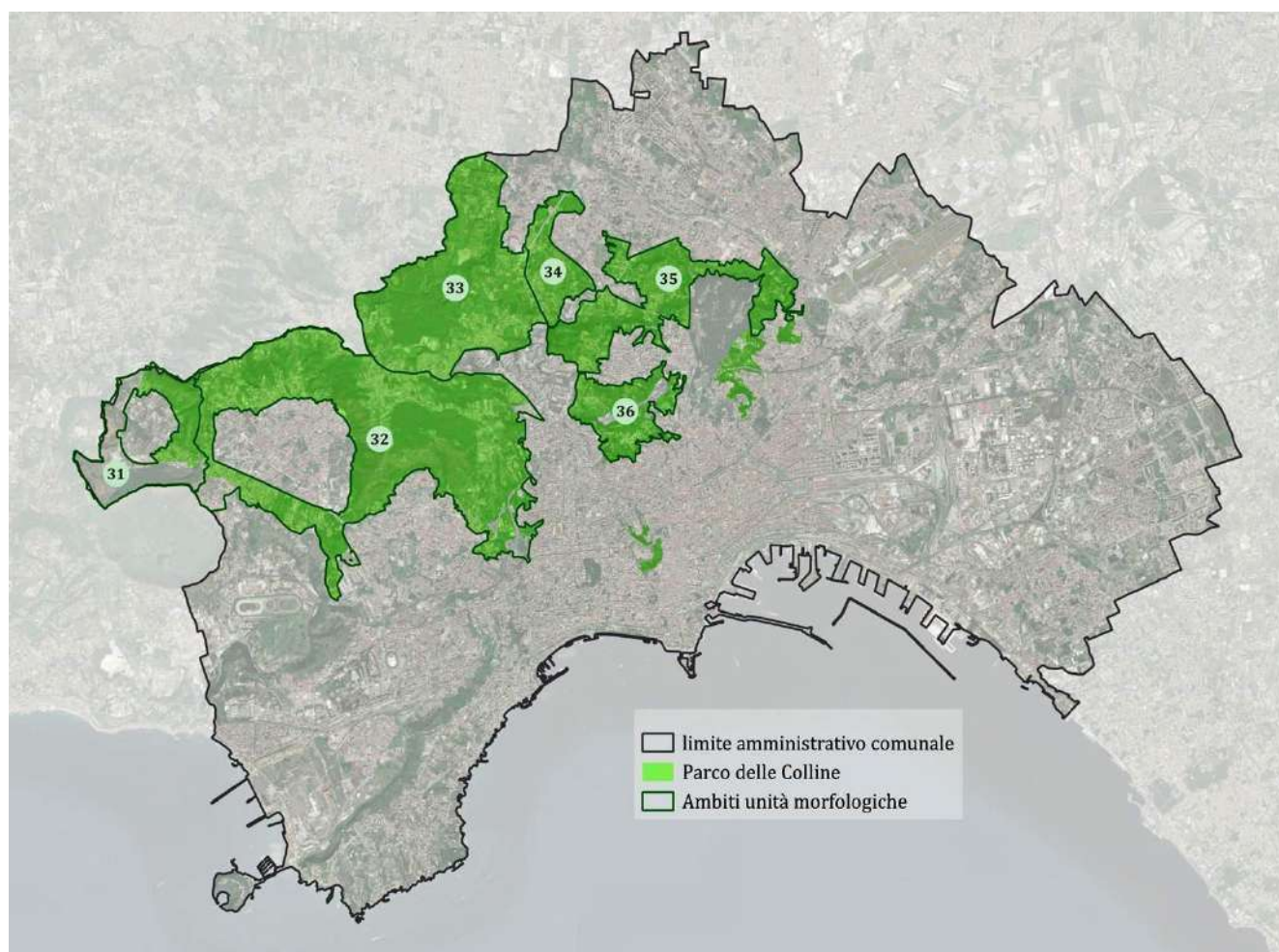
L'istituzione del Parco delle Colline ha rafforzato la tutela dell'ambito territoriale in argomento e, inserendosi nel tessuto edilizio, si è proposta di raccordare trasversalmente le residualità naturali e colturali ancora persistenti nel sistema collinare posto a cerniera tra i Campi Flegrei e il contesto 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.

Il tema ambientale è inquadrato 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 del Prg del 2004 con le ulteriori specificazioni riguardanti l'uso del suolo e i caratteri locali dei livelli di naturalità.

Le unità morfologiche

A scala cittadina la variante 2004 ha individuato sei ambiti (ambiti 31-36), unità territoriali di pianificazione urbanistica attuativa, che coincidono con le unità morfologiche di: Conca dei Pisani (31), Camaldoli (32), Selva di Chiaiano (33), masserie di Chiaiano (34), Vallone S. Rocco (35), Scudillo (36). Tali unità risultano essere insiemi organici di aree per le quali la variante ha definito rispetto alla disciplina delle zone e sottozone Fa, Fb, Fc, le ulteriori trasformazioni ammissibili e usi compatibili. L'intero territorio collinare è stato sostanzialmente articolato nelle suddette unità.



Le unità morfologiche (ambiti 31-36)

In particolare, nella sottozona Fa (componenti strutturanti la conformazione naturale del territorio destinate a parco territoriale) sono comprese le principali unità morfologiche collinari, le aree che presentano più forte il carattere della naturalità e maggiore il rischio del degrado per il delicato equilibrio che le caratterizza: i versanti collinari, i valloni, i boschi, le



aree agricole di pendice.

Oggi la perimetrazione del Parco metropolitano delle Colline e delle aree agricole rappresenta un riferimento per la modifica della disciplina degli ambiti compresi nelle unità morfologiche. In definitiva, in relazione all'aumento delle potenzialità operative riferite alle grandi aree naturali, finalizzate alla conservazione, al mantenimento e allo sviluppo delle attività agricole e alla fruizione pubblica delle aree verdi, occorre intervenire con una duplice modalità:

- il miglioramento della tutela e della conservazione delle aree verdi ed agricole;
- la definizione di misure atte a incentivare l'utilizzo agricolo di tali aree e la valorizzazione della storia e delle tradizioni delle masserie storiche.

L'attuazione della variante nelle "unità morfologiche"

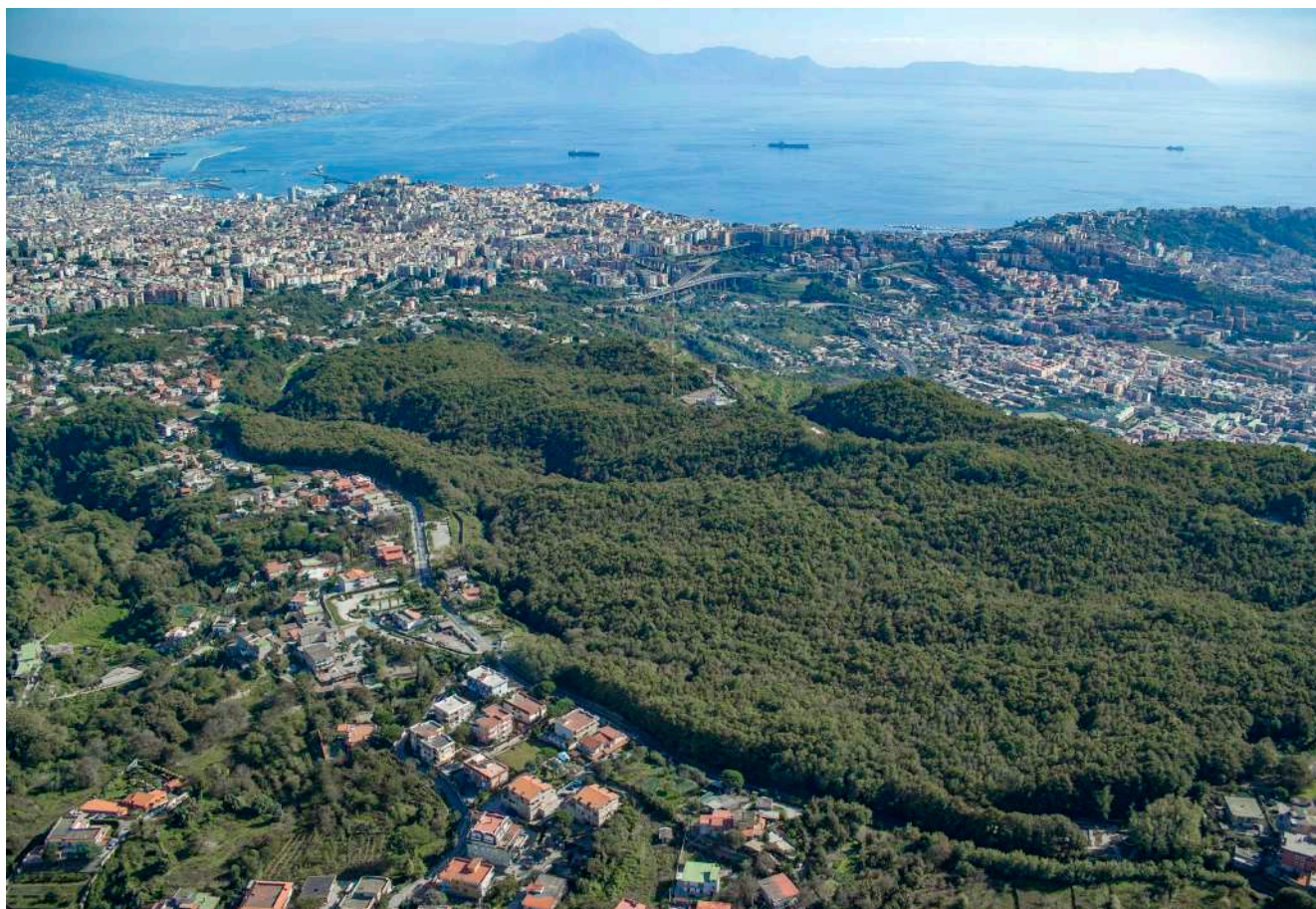
Nelle unità morfologiche la vigente disciplina urbanistica ambiti prevede, in massima parte, una trasformazione subordinata alla predisposizione di strumenti attuativi.

La variante generale consente, nella generalità dei casi, di agire attraverso piani attuativi anche estesi ad uno stralcio dell'ambito (sub ambiti) con l'unico limite, previsto all'art 2 delle norme tecniche d'attuazione della variante, relativo al "rispetto delle finalità espressamente previste, del dimensionamento e dei parametri quantitativi propri dell'ambito". Circostanza che nelle unità morfologiche si è verificata in alcune proposte in quanto la predisposizione di piani urbanistici estesi all'intero ambito, data anche la notevole dimensione di questi ultimi e la rilevante frammentazione catastale, è di fatto possibile solo in astratto e sicuramente non su impulso degli svariati soggetti proponenti privati. La possibilità di agire attraverso piani attuativi stralcio è stata comunque poco utilizzata e, considerato che l'estensione complessiva delle unità morfologiche è di circa 2.300 ettari, la loro percentuale di attuazione è molto bassa e pari al 4,7%, (circa 108 ettari), comprendendo in tale cifra anche il Pua di iniziativa pubblica del Vallone San Rocco approvato nel 2012.

Considerato pertanto il basso livello di attuazione delle unità morfologiche, si ritiene opportuno introdurre norme che consentano di semplificare il meccanismo di attuazione, individuando e ampliando la casistica degli interventi diretti realizzabili nelle more della predisposizione dei piani urbanistici attuativi, al fine di rispondere tempestivamente a finalità fondamentali quali la tutela e valorizzazione dell'agricoltura urbana evitando effetti negativi sull'occupazione, la difesa del suolo e del paesaggio agrario, la fruizione pubblica delle aree da parte dei cittadini, la messa in sicurezza del territorio.

Tutela e valorizzazione dell'agricoltura urbana

Grande importanza nelle finalità della variante operativa degli ambiti - in continuità con la Variante del 2004 - riveste la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura urbana. Le aree coltivate, infatti, arrivano spesso a ridosso dei centri abitati costituendone, sin dall'epoca della formazione dei casali, il territorio di pertinenza.



Sul tema la variante degli ambiti dovrà prevedere misure di incentivazione dell'uso agricolo delle aree, rivolte sia alle aziende già operanti da tempo nel territorio che ai giovani coltivatori, anche nelle more della redazione del piano urbanistico attuativo previsto dalla normativa d'ambito.

Infatti, un maggiore coinvolgimento e la partecipazione dei privati nell'attuazione del piano ha un ruolo determinante e deriva dal presupposto che la scelta della tutela dell'ambiente e del ripristino dell'integrità fisica del territorio rappresentano una condizione necessaria per lo sviluppo di un'area con l'obiettivo di tutelare il paesaggio e l'identità culturale del territorio, di cui fanno parte i luoghi, la loro storia, ma anche le attività che li hanno modellati, prima fra tutte l'agricoltura periurbana, custode delle aree lasciate libere dall'urbanizzazione e con un ruolo importante nella difesa del territorio.

Una implicazione particolarmente interessante del rapporto tra pubblico e privato può riguardare la sicurezza e il ripristino dell'integrità fisica del territorio il cui diffuso degrado è indotto dal fragile equilibrio che lo caratterizza e dall'urbanizzazione. I processi evolutivi di un territorio fragile e fortemente disturbato dai livelli di inquinamento cittadino comportano di solito danni irreversibili per l'ambiente (erosione del suolo, frane, inondazioni) le cui conseguenze sono facilmente valutabili sul piano della sicurezza degli insediamenti urbani e dei costi necessari per eliminare il degrado ambientale dopo che si è verificato. Fino a quando queste aree, risultato spesso di storici e monumentali lavori di sistemazione agraria e idrogeologica, sono state considerate un capitale da tutelare, anche la messa in sicurezza del territorio è stata sostanzialmente garantita e con questa la conservazione del suolo.



In tal senso le azioni della Variante devono essere indirizzate a sostenere quelle attività agricole che per secoli hanno difeso l'integrità del territorio contrastando l'erosione dei suoli e realizzando quel paesaggio agrario di pendice che ha colonizzato le colline di Napoli molto tempo prima che ci arrivasse la città.

In tal senso appare necessario facilitare il ricorso al convenzionamento con i privati attraverso la semplificazione del meccanismo attuativo.

Ai fini del conseguimento dell'obiettivo di valorizzazione ambientale del territorio, anche in chiave economico-produttiva, già la variante 2004 ha privilegiato il ricorso al convenzionamento con i privati con assoggettamento all'uso pubblico delle aree; tale modalità è stata confermata dalle norme di salvaguardia del parco metropolitano delle colline di Napoli approvato anch'esso nel 2004, disponendo all'art. 18 che ai fini del conseguimento degli obiettivi di interesse generale insiti nella formazione del Parco "è consentito il ricorso a convenzioni con soggetti privati; tali convenzioni saranno afferenti all'utilizzazione anche pubblica di immobili, con particolare riferimento alle aree di rilevante interesse naturalistico o scientifico, ai manufatti storici e rurali, ai siti panoramici. La relativa destinazione dovrà essere compresa tra quelle individuate come compatibili dalla disciplina urbanistica (...)". Tale convenzionamento, sia per lo strumento urbanistico vigente che per la normativa del Parco delle colline, viene pertanto finalizzato a soddisfare la necessità della tutela e valorizzazione dell'agricoltura urbana, la difesa del suolo e del paesaggio agrario, la fruizione pubblica delle aree da parte dei cittadini, la messa in sicurezza del territorio.

Con la presente variante si intende semplificare il meccanismo attuativo per il conseguimento degli obiettivi specifici d'ambito anticipando con strumento diretto l'utilizzo nelle sottozone Fa1 (aree agricole) dell'indice di fabbricabilità territoriale, condizionato tuttavia alla sottoscrizione di una convenzione con l'Amministrazione che preveda specifiche destinazioni d'uso e l'assoggettamento all'uso pubblico delle aree, come specificato nelle parti che seguono.

Azioni di sostegno alle masserie storiche e alle case rurali dei casali

Ulteriore obiettivo della proposta di variante è la valorizzazione della storia e delle tradizioni delle masserie storiche e delle case rurali sparse comprese negli antichi casali, che sorsero nella fascia collinare della città di Napoli e che vennero utilizzate per la coltivazione agricola e per l'allevamento del bestiame. Si tratta di una vasta area oggi compresa nel Parco metropolitano delle colline di Napoli nella quale sono presenti insediamenti che costituiscono elementi portanti della struttura del Parco, ossia gli antichi casali di Pianura, Soccavo, Chiaiano, Due Porte, Cangiani, San Rocco, Capodimonte, Piscinola, Marianella, Miano. Casali agricoli che sono poi nel tempo diventati comuni autonomi e, dal 1922 quartieri di Napoli.

Tra i casali, aventi grande estensione territoriale, esiste un tessuto verde connettivo ricco di presenze architettoniche significative, vale a dire ville, masserie, conventi ed eremi, giardini e parchi già di pertinenza nobiliare o monastica ma anche di semplici case rurali.

Anche se sono evidenti le forti trasformazioni subite da alcune di queste aree, specie nel secondo dopoguerra a seguito di massicce edificazioni, molte delle masserie più antiche sono state risparmiate dalla crescita incontrastata ed incontrollata dell'edilizia ma lasciate, in molti casi, in stato di abbandono. Tali permanenze, di grande valore architettonico, ambientale e urbanistico, rappresentano valori da tutelare e, in molti casi, da potenziare sia nella loro tradizionale funzione produttiva sia quali beni culturali atti, oggi più che mai, ad assicurare la sussistenza di quei caratteri identitari, riconoscendo l'identità storica degli insediamenti suburbani e del paesaggio collinare napoletano.

Le azioni di variante normativa

Le azioni di variante normativa proposte sono ascrivibili alla semplificazione e consistono in alcune modifiche puntuali alla normativa tecnica di attuazione, sia alla Parte I (Disciplina generale) che alla parte III (Disciplina degli ambiti).

In primo luogo, si propone l'anticipazione con strumento diretto nelle sottozone Fa1 (*aree agricole*) dell'indice di fabbricabilità territoriale di 0,03 mc/mq, determinato ai sensi dell'art. 40 (sottozona Ea – Aree agricole), consentito dalle Norme d'attuazione del PRG vigente con l'approvazione di un piano urbanistico attuativo (Pua), esplicitando altresì con modalità chiare le fattispecie in cui tale l'edificabilità è vietata. L'anticipazione dell'indice ha un duplice obiettivo: la realizzazione di orti urbani convenzionati con vincolo di assoggettamento all'uso pubblico ai fini della tutela della biodiversità agricola e dello sviluppo di modelli di auto-produzione e auto-consumo, con evidenti effetti positivi anche dal punto di vista sociale; la realizzazione di pertinenze rurali (magazzini, depositi, stalle...) per usi accessori funzionali all'attività agricola, finalizzata alla fruizione pubblica di percorsi interni alle aree agricole e alla prestazione di servizi di ristoro e di vendita dei prodotti agricoli, orticoli. Ai fini della semplificazione della normativa, conseguendo allo stesso tempo un incremento delle potenzialità operative degli ambiti di tutela ambientale, anche le masserie storiche e le case rurali saranno maggiormente valorizzate escludendo, ai fini della determinazione delle nuove volumetrie realizzabili con l'applicazione dell'indice di fabbricabilità territoriale di 0,03 mc/mq nelle sottozone Fa1 (*aree agricole*), le volumetrie degli edifici di architettura rurale storica (preesistenti al 1943). Infatti, per questi immobili nella maggior parte dei casi la volumetria esistente è superiore a quella derivante dall'applicazione dell'indice di fabbricabilità territoriale; circostanza che non consentirebbe pertanto di realizzare ulteriori volumi, vanificando l'obiettivo primario della valorizzazione e del potenziamento della loro tradizionale funzione produttiva. Le nuove volumetrie così determinate potranno essere utilizzate per la realizzazione di pertinenze rurali (magazzini, depositi, stalle...) per usi accessori funzionali all'attività agricola, e per la prestazione di servizi di ristoro e di vendita dei prodotti agricoli, orticoli. Ulteriore azione di intervento diretto nelle more dei Piani attuativi è la realizzazione di attrezzature di uso pubblico nelle cave comprese nelle Unità morfologiche. Si tratta di estendere a tutte le Unità morfologiche la disciplina già prevista per l'ambito n. 33 della Selva di Chiaiano, nel quale è disposto che nelle more del Pua è consentita l'utilizzazione delle ex cave di tufo per le quali può essere predisposto un apposito progetto, che, oltre alla dismissione delle attività estrattive e la messa in sicurezza delle cave, preveda il loro utilizzo come attrezzature di scala urbana per lo spettacolo e attrezzature sportive di scala urbana con interventi di restauro dell'ambiente naturale.

Una proposta di modifica normativa che attiene solamente all'ambito n. 36 dello Scudillo è quella relativa ai circa 113 ettari per attrezzature di quartiere (spazio pubblico), che non sono perimetrate nella tav. 8-Specificazioni del Prg e da localizzare con i Pua, ai sensi della relazione del PRG, allegato 3.5 (immobili individuati per le attrezzature pubbliche nei singoli quartieri). Al fine del mantenimento e dello sviluppo delle attività agricole e della fruizione pubblica delle aree verdi si propone di inserire un comma nella normativa dell'ambito n. 36 con la prescrizione che i 113 ettari per attrezzature di quartiere devono essere finalizzati alla realizzazione di orti urbani, parchi agricoli, aree di soste per il ristoro, aree per esposizioni e manifestazioni connesse alla promozione agricola, dotati di una limitata volumetria, da utilizzare nel rispetto di una percentuale massima complessiva di impermeabilizzazione dell'area di intervento, comprensiva anche delle infrastrutture per l'accessibilità e la fruizione



dell'area.

5.1.2.a Interventi diretti alternativi alla pianificazione attuativa

Come anticipato nel precedente paragrafo, la disciplina della Variante generale prevede che per alcuni ambiti e al verificarsi di alcune circostanze (ad esempio estensione minima del lotto di intervento) sia ammissibile l'intervento diretto in alternativa al PUA nel rispetto delle finalità e del dimensionamento della ristrutturazione urbanistica dell'ambito interessato. In tal caso il permesso di costruire deve prevedere anche la convenzione per la cessione delle aree e la realizzazione delle urbanizzazioni primarie e secondarie ovvero la loro monetizzazione. Tale possibilità risulta ad esempio praticata nell'ambito 13 ex raffinerie per lotti di intervento ricadenti in sottozona Db con una superficie minima di 5.000 mq.

Inoltre, dall'analisi dello stato di attuazione delle previsioni dettate dallo strumento urbanistico del 2004 risulta, in alcuni casi, che gli obiettivi fissati siano stati raggiunti attraverso la pianificazione attuativa di stralci più o meno ampi degli ambiti individuati così come previsto dall'art. 2 delle norme, lasciando dunque non espresse le capacità trasformatrici di alcune aree che, sebbene ricadenti in zone d'ambito, non sono state incluse nei perimetri dei piani esecutivi proposti.

In tali aree, dunque, eventuali quote residuali degli obiettivi strategici fissati dalle normative d'ambito potrebbero trovare attuazione attraverso *interventi diretti convenzionati*, nel rispetto delle previsioni delle zone e sotto-zone in cui sono classificati gli immobili esistenti. Tale facoltà potrebbe essere applicata su iniziativa di soggetti attuatori pubblici o privati portatori di considerevoli interessi pubblici.

L'utilizzo del permesso di costruire convenzionato in alternativa al piano attuativo, largamente promosso dalla recente modifica della Legge urbanistica regionale, può essere implementato laddove, nel rispetto delle finalità e del dimensionamento di ambito sussistano delle dimensioni del lotto di intervento tali da non configurare una vera e propria ristrutturazione urbanistica.

D'altronde appare opportuno per omogeneità di trattamento dei proponenti applicare, in sede di redazione del nuovo strumento, tale possibilità anche agli interventi, fuori ambito, di ristrutturazione urbanistica nelle sottozone Bb, di cui all'art. 33 commi 5 e 6. Dalla analisi dei procedimenti istruiti, infatti, si è potuto rilevare che le proposte di PUA superano di poco il limite dei 5.000 mq previsto dalla normativa e propongono la monetizzazione, a fronte di interventi di nuova edificazione e a soddisfacimento del nuovo fabbisogno di attrezzature, facendo pertanto assumere all'intervento un carattere "edilizio" piuttosto che "urbanistico". In Variante occidentale risulta opportuno operare con maggiore radicalità, eliminando le poche aree che il piano aveva individuato come assoggettate a piano di recupero. Tali aree di dimensioni limitate e ricadenti, per la quasi totalità, in sottozona nB "agglomerati urbani di recente formazione" sono disciplinate dall'art. 8 comma 3 delle norme che infatti prevede: "Sono definite distintamente, nella disciplina degli ambiti, le parti del territorio per le quali è prevista la modificazione del tessuto urbano mediante interventi di ristrutturazione urbanistica. Dette parti sono contestualmente individuate quali zone di recupero ai sensi del titolo IV art. 27 della L.457/78 e sottoposte a piano di recupero ai sensi dell'art. 28 della medesima. Nelle parti così definite gli interventi di ristrutturazione urbanistica di cui alla lettera e) dell'art. 31 della predetta legge si attuano nei limiti massimi previsti dalla disciplina dei singoli ambiti".

Le aree sottoposte a tale disciplina ricadono:

- nell'ambito n. 2 Cavalleggeri, per una sup. totale di 0,9 ettari;
- nell'ambito n. 4 Diocleziano, per una superficie di 2,5 ettari (comma 3 art. 26 - area n.2 tav. W12);
- nell'ambito n. 5 Bagnoli, per una superficie di 4,6 ettari (comma 10 art.27 - aree 3 e 4 tav W12) in un'area ad est del vecchio tessuto residenziale in prossimità della linea metropolitana.

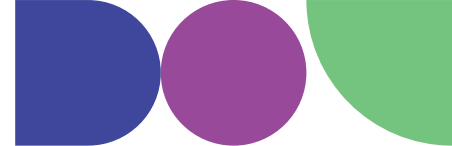
L'art. 28 della L. 457/78 prevede che per le aree i cui interventi siano subordinati a piani di recupero, l'approvazione del PdR da parte dei Comuni intervenga entro tre anni dall'individuazione delle delimitazioni stesse, termine al di là del quale la individuazione è soggetta a decadenza. Viceversa, l'art. 30 della L. 457/78 (piani di recupero ad iniziativa privata) prevede che il privato possa comunque proporre un piano di recupero, sempreché sia intervenuta la dichiarazione di "zona di recupero" ai sensi dell'art.27 della stessa L. 457/78 (dichiarazione non soggetta a decadenza).

Nei casi appena citati, ferma restando l'eventuale iniziativa privata in quanto permanente la dichiarazione di "zona di recupero", non sembra riproporsi la necessità di delimitare nuovamente i PdR e di ipotizzarne l'obbligo, piuttosto appare invece opportuno aggiornare tali previsioni. La ricognizione sullo stato attuale ha inoltre evidenziato che in alcune delle aree citate sono comunque intervenute parziali iniziative (es. nell'area di Cavalleggeri) o realizzazioni molto significative, come quella della nuova sede del Politecnico, con l'antistante piazza e con il parco annesso. Pertanto, si procederà anche alla eliminazione delle aree di recupero non più significative.

Fa eccezione il PdR, il cui perimetro si estende negli ambiti Agnano (9) e Pisciarelli (10), in quanto tale piano è prescritto dal Piano paesistico (zona AI di cui all'art. 13 comma 3 delle NTA).

5.1.2.b L'attuazione del piano negli interventi per l'edilizia residenziale pubblica

La necessità di intervenire sui quartieri di edilizia residenziale pubblica è evidente. Tali quartieri risultano caratterizzati spesso da condizioni di degrado fisico, sociale e ambientale tale da necessitare interventi radicali spesso caratterizzati da demolizione e ricostruzione. Gli interventi sviluppati recentemente per le Vele di Scampia, Taverna del Ferro, Bipiani di Ponticelli hanno reso evidente tale necessità. Dal rapporto edito dall'Osservatorio Economia e Società della città di Napoli, che si basa sull'analisi dello stato di avanzamento e sulla ricaduta sul territorio della città dei progetti di investimento strategici sostenuti da finanziamenti nazionali ed europei, tra cui risorse significative provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), volti a promuovere lo sviluppo urbano, sociale ed economico della città attraverso, tra le altre, la riqualificazione urbana, si evince che una delle aree maggiormente interessate da investimenti, con dotazione finanziaria superiore ai 100 milioni di euro è l'edilizia sociale, in cui rientrano le opere di riqualificazione e rigenerazione urbana di alcuni complessi di edilizia residenziale pubblica: Taverna del Ferro, complesso di via della Bontà a Marianella e di via Toscanella a Chiaiano, che assorbono circa il 15,2% dei finanziamenti PNRR gestiti dal Comune. Se da un lato l'intervento su tali insediamenti è caratterizzato dall'iniziativa pubblica (Comune o ACER) che affida al progetto la risoluzione di tali problematiche, di contro la norma in molti casi prevede l'intervento mediante pianificazione urbanistica attuativa sia nel caso che tali insediamenti ricadano in ambiti di



cui alla parte III della variante generale, sia nel caso che tali interventi occupino superfici maggiori di 5.000 mq in sottozona Bb. Tuttavia, per l'attore pubblico la redazione del piano attuativo risulta un aggravio della procedura di approvazione degli interventi che mal si coniuga con la necessità di rispetto dei tempi di finanziamento. Appare opportuno quindi, a fronte delle evidenti necessità di intervento su tali insediamenti e della urgenza di portare a buon fine l'impiego di risorse pubbliche, semplificare le modalità di intervento prevedendo in tali casi la possibilità di intervento diretto nel rispetto delle quantità di standard generate dall'intervento che il progetto pubblico dovrà in ogni caso dimensionare e localizzare.

5.1.2.c Intervento indiretto parziale in aree perimetrate con numeri e lettere

L'art.2 delle norme di attuazione della Variante generale relativo all'attuazione del piano prevede la possibilità di proporre piani urbanistici attuativi nel rispetto "dei confini degli interventi eventualmente perimetrati in ciascun ambito, contrassegnati con numero o lettera progressivi per i quali sia prevista progettazione unitaria". Tale possibilità, come emerge dall'analisi dello stato di attuazione delle previsioni di piano, non è stata pienamente utilizzata per varie motivazioni, in primis la progettazione unitaria è mancata, tra l'altro, per l'eccessiva frammentazione proprietaria delle aree interessate e certamente anche per la complessità socioeconomica di alcuni contesti. Negli anni dunque sono mancati progetti unitari sia di iniziativa pubblica che privata e oggi, per poter favorire la piena attuazione degli obiettivi strategici, sarebbe auspicabile consentire la formazione di strumenti urbanistici attuativi anche in quote parti delle aree d'ambito contrassegnati con numero o lettera, laddove l'attuazione parziale non comprometta il raggiungimento degli obiettivi d'ambito. Tale ipotesi consentirebbe all'Amministrazione di ottenere quota parte delle attrezzature pubbliche previste attraverso l'intervento di soggetti privati che potrebbero così sfruttare le capacità di trasformazione dei propri immobili e al contempo migliorare la qualità del tessuto urbano nel quale interviene. La previsione in alcuni casi di una pianificazione attuativa su aree di minore estensione ampliherebbe le possibilità di intervento, escludendo in pratica piccole quote di ambiti per le quali spesso non risulta necessario alcun intervento.

5.1.2.d Intervento indiretto in aree Bb di minore estensione e ricadenti in ambito

La previsione di una pianificazione attuativa su aree di minore estensione potrebbe riguardare anche quelle aree ricadenti in ambito e classificate come Bb "espansione recente" per le quali, ai sensi del combinato disposto tra la normativa dell'ambito di interesse e l'art. 33 (Sottozona Bb – Espansione recente) delle NTA, è necessario il PUA come modalità attuativa e una superficie minima di intervento pari a 5.000 mq al netto delle aree reperite per attrezzature di cui all'art.56 delle NTA. In determinati ambiti, dunque, al fine di favorire l'attuazione degli obiettivi strategici volti al potenziamento delle attrezzature pubbliche e del miglioramento della qualità urbana attraverso anche l'iniziativa privata, potrebbe prevedersi la possibilità di attuare interventi indiretti anche su aree Bb aventi una superficie minima inferiore ai 5.000 mq previsti, ammettendo una riduzione di tale soglia fermo restando il rispetto della normativa d'ambito e della sottozona interessata.

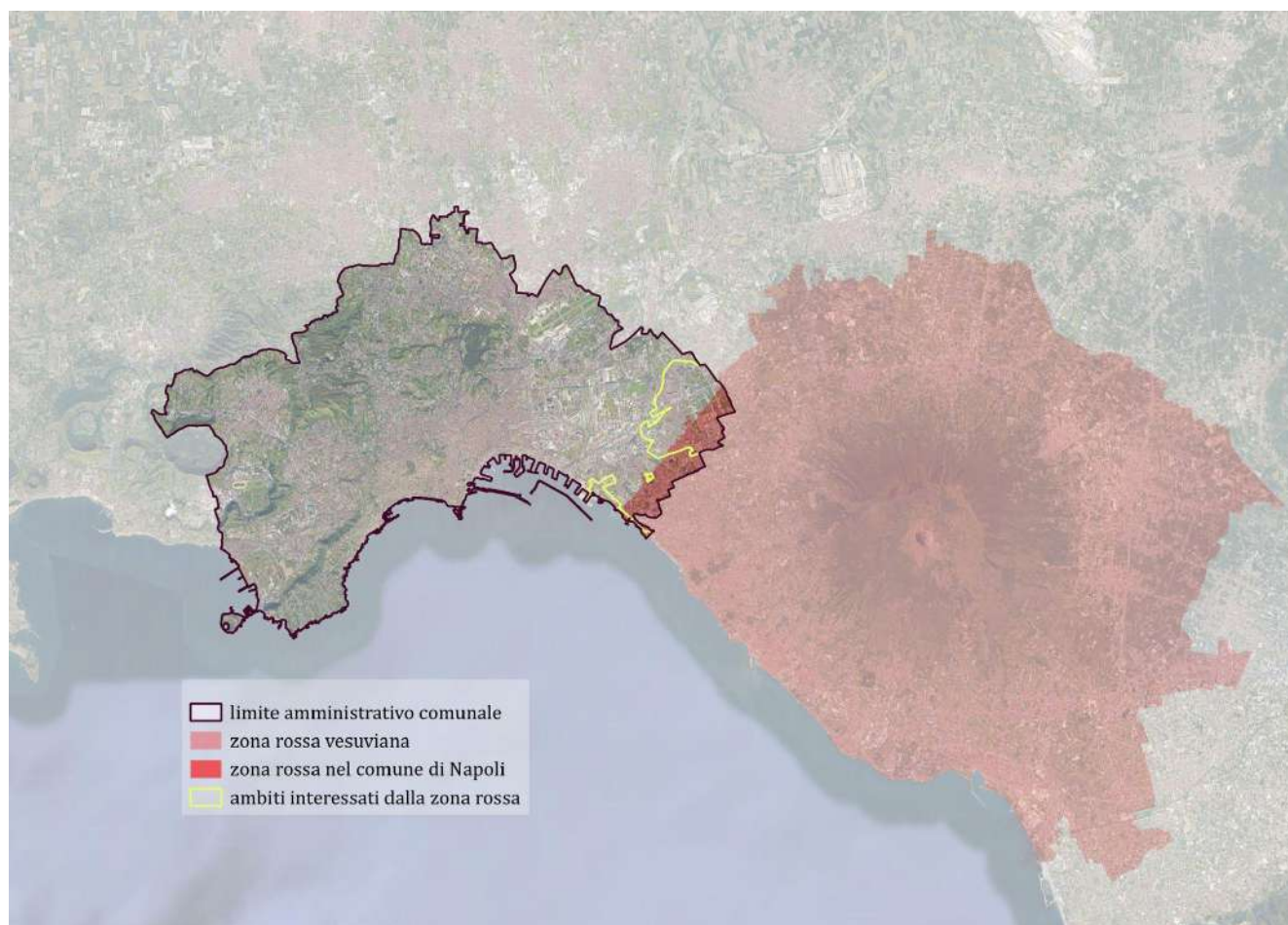
5.1.2.e Flessibilità nel dimensionamento degli interventi indiretti

Come noto, il dimensionamento dei piani urbanistici attuativi previsti dagli ambiti di trasformazione di cui alla parte III della Variante generale è governato, nella maggioranza dei casi, attraverso delle tabelle che esprimono la ripartizione tra aree pubbliche e fondiarie e definiscono, per queste ultime, le quantità di SLP realizzabili, articolando tali superfici in residenze e produzione di beni e servizi. Nei casi in cui la tabella di ambito preveda una percentuale residuale da destinare alle residenze, le proposte private di PUA sono spesso orientate alla realizzazione di insediamenti per la produzione di beni e servizi, non trovando rilevante la bassa quota da destinare a residenze e rinunciando a esse. Questo dipende dalla ripartizione percentuale delle SLP ammissibili, per cui ogni PUA dovrà prevedere quote irrisorie di residenze che tra l'altro saranno distribuite in maniera frammentata sul territorio dell'ambito. Il rischio è che le quote residenziali non vengano realizzate negli ambiti che ne prevedono una SLP bassa, comportando di fatto per il territorio una "perdita" di nuove residenze. In tal caso, si evidenzia la rigidità della tabella che non ammette possibilità di poter assorbire nella categoria della produzione di beni e servizi anche la quota di residenze, seppure di modesta dimensione. Sembra utile innovare tale impostazione ammettendo, oltre alla possibilità o di una realizzazione parziale nella quale i PUA possano realizzare la sola quota di produzione di beni o servizi di competenza, la possibilità di realizzazione di quote di superfici di produzione di beni e servizi, alternative alle residenze ma a parità di superficie di standard necessaria.

5.2 Adeguamento delle previsioni del PRG alle normative sopravvenute

5.2.a trasferimento delle quote residenziali provenienti dalla zona rossa vesuviana

La necessità di aggiornare la strumentazione urbanistica negli ambiti dell'area orientale deriva dalla delimitazione della Zona Rossa Vesuviana (d'ora in avanti zona rossa), di cui alla delibera del Consiglio Regionale n. 250 del 26/7/2013 *"Delimitazione della zona rossa 1 e zona rossa 2 del piano di emergenza dell'area vesuviana - Presa d'atto delle proposte comunali"*, con il conseguente adeguamento normativo previsto dalla legge regionale n. 21 del 10/12/2003. La nuova delimitazione di tale vincolo ha infatti congelato sia le quantità residenziali che la Variante generale prevede negli ambiti ricadenti in zona rossa che quelle attribuite potenzialmente alle aree comprese nelle sottozone Bb-espansione recente, le quali, ai sensi dell'art. 33 commi 5 e 6 delle Nta del Prg, possono essere interessate da interventi di ristrutturazione urbanistica attuati mediante strumenti urbanistici attuativi con unità minime di intervento non inferiori a 5.000 mq di territorio comunale. Nella sostanza, si può ipotizzare una rimodulazione di alcuni ambiti di trasformazione al fine di recuperare le quantità residenziali previste dal Prg 2004 e non più realizzabili a causa della nuova delimitazione della zona rossa.



La zona rossa vesuviana

La normativa vigente nella zona rossa vesuviana

Appare opportuno richiamare brevemente l'iter che ha portato alla perimetrazione attuale della zona rossa.

Con l'aggiornamento del Piano di Emergenza per il Vesuvio, nel 2012 è stato prodotto dal Dipartimento della Protezione Civile il documento "Scenari eruttivi e livelli di allerta", in cui si evidenzia la necessità di considerare l'estensione dell'area probabilmente esposta ai flussi piroclastici, rimarcando l'opportunità che i limiti della nuova zona rossa venissero ampliati rispetto al Piano di Emergenza vigente.

Venivano individuate due tipologie di *zona rossa*:

- zona rossa 1: area ad elevato rischio vulcanico, ossia l'area ad alta probabilità di invasione dai flussi piroclastici.
- zona rossa 2: area ad elevata probabilità di crolli delle coperture degli edifici, ossia l'area in cui è probabile che importanti accumuli di depositi di cenere da caduta determinino il collasso delle coperture più vulnerabili.

Con la delibera di Consiglio Comunale n. 25 del 26 giugno 2013 si è definita la delimitazione della nuova zona rossa 1, sulla base della linea Gurioli 2010, apportando alcune modifiche del perimetro per tener conto soprattutto delle sezioni censuarie incluse ed intersecanti con la linea di perimetro Gurioli.

Con la delibera del Consiglio Regionale n. 250 del 26/7/2013 "Delimitazione della zona rossa 1 e zona rossa 2 del piano di emergenza dell'area vesuviana. Presa d'atto delle proposte comunali" è stata effettuata la presa d'atto delle perimetrazioni proposte dai Comuni. Nel

territorio comunale di Napoli è presente solamente la zona rossa 1.

Successivamente, è stata approvato il Dpcm contenente *“Disposizioni per l’aggiornamento della pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico del Vesuvio, 14 febbraio 2014”*.

A seguito dell’ampliamento della zona rossa la parte di territorio rientrante in tale area risulta sottoposta alla legge regionale n. 21 del 10/12/2003, riguardante le norme urbanistiche per i comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell’area vesuviana, pertanto si estende l’art. 1 della legge anche alle aree del Comune di Napoli rientranti nella zona rossa 1.

Detto articolo prevede: *“La presente legge si applica ai comuni rientranti nella zona rossa ad alto rischio vulcanico della pianificazione nazionale d’emergenza dell’area vesuviana del dipartimento della protezione civile – prefettura di Napoli – osservatorio vesuviano. 2. La pianificazione di cui al comma 1 e le variazioni successive sono parte integrante della presente legge”*.

L’art. 2 della legge dispone: *“1. Gli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei comuni di cui all’articolo 1 non possono contenere disposizioni che consentono l’incremento dell’edificazione a scopo residenziale, mediante l’aumento dei volumi abitabili e dei carichi urbanistici derivanti dai pesi insediativi nei rispettivi territori.*

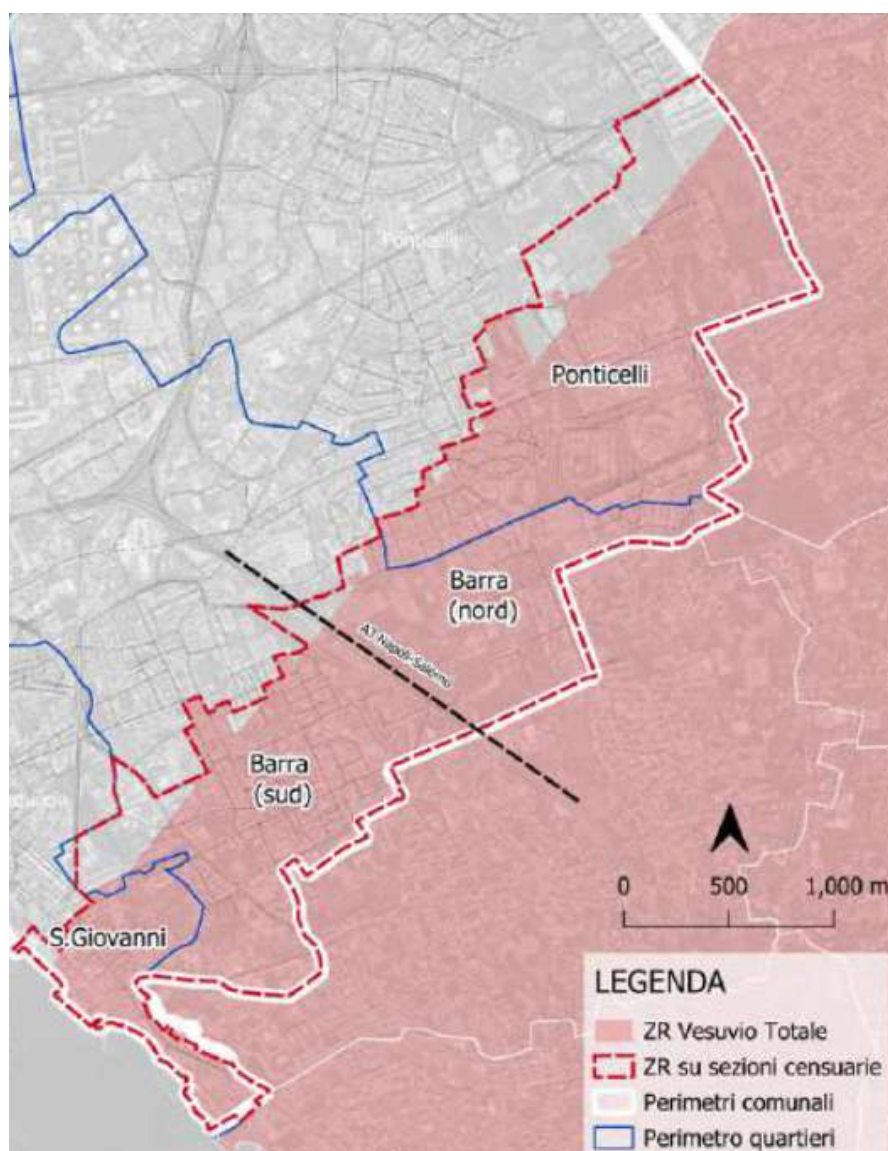
2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato alle amministrazioni competenti assumere provvedimenti di approvazione o di esecutività, previsti da disposizioni di legge vigenti in materia, degli strumenti attuativi dei piani regolatori generali dei comuni individuati all’articolo 1, comportanti incrementi delle edificazioni a scopo residenziale (...)”.

Il successivo articolo 4 dispone: *“1. Entro due anni dall’entrata in vigore della presente legge, i comuni di cui all’articolo 1 sono tenuti ad adeguare al divieto previsto dall’articolo 2, mediante apposite varianti, gli strumenti urbanistici generali ed attuativi vigenti. 2. Le varianti di cui al comma 1, al fine di implementare le vie di fuga, dispongono la demolizione dei volumi incongrui. 3. Decorso il suddetto termine, vi provvede il Presidente dell’amministrazione provinciale, a mezzo di commissari ad acta”*.

Recentemente con deliberazione di Consiglio Comunale n. 4 del 14 gennaio 2025 è stata approvata la deliberazione di Giunta Comunale n. 603 del 20 dicembre 2024, di proposta al Consiglio, avente ad oggetto: *“Approvazione del Piano di allontanamento comunale della zona rossa Vesuvio”*. Il Piano Comunale di Allontanamento della Zona Rossa del Vesuvio ha l’obiettivo principale di tradurre a livello comunale le disposizioni normative e pianificatorie previste a livello nazionale e regionale. Come detto, a seguito dell’ampliamento della zona rossa, parte del territorio comunale ad est di Napoli è interessata, dunque, dall’applicazione dell’art. 4. Al fine di ripristinare le volumetrie residenziali che non possono essere attuate poiché nelle previsioni del vigente Prg ricadevano nel suddetto territorio in zona rossa, risulta pertanto oggi necessario rimodulare la normativa degli ambiti di trasformazione, sia quelli compresi nella zona rossa che quelli esterni, nei quali può avvenire il trasferimento delle quote residenziali perse per la nuova delimitazione di tale vincolo.

Il contesto territoriale

La zona rossa di Napoli rappresenta il limite orientale del territorio comunale, coinvolgendo i 3 quartieri della Municipalità 6: Ponticelli, Barra e San Giovanni a Teduccio. L’area è attraversata in zona baricentrica dalla A3 Napoli-Salerno che divide trasversalmente il quartiere di Barra generando due parti distinte del territorio: quella a nord e quella a sud della A3.



Quartieri del comune di Napoli compresi nella zona rossa

La zona rossa e la disciplina urbanistica vigente

In relazione allo specifico interesse relativo alle aree ricadenti nella zona rossa nelle quali in adempimento alle prescrizioni della legge regionale n. 21 del 10/12/2003 è vietato l'incremento dell'edificazione a scopo residenziale, occorre distinguere tra quelle ricadenti in sottozona Bb, le quali possono essere potenzialmente interessate da interventi di ristrutturazione urbanistica attuati mediante strumenti urbanistici attuativi e quelle comprese negli ambiti di cui alla parte III delle norme di attuazione della Variante generale.

Interventi di ristrutturazione urbanistica in sottozona Bb

Le sottozone Bb possono essere interessate da interventi di ristrutturazione urbanistica attuati mediante strumenti urbanistici esecutivi.

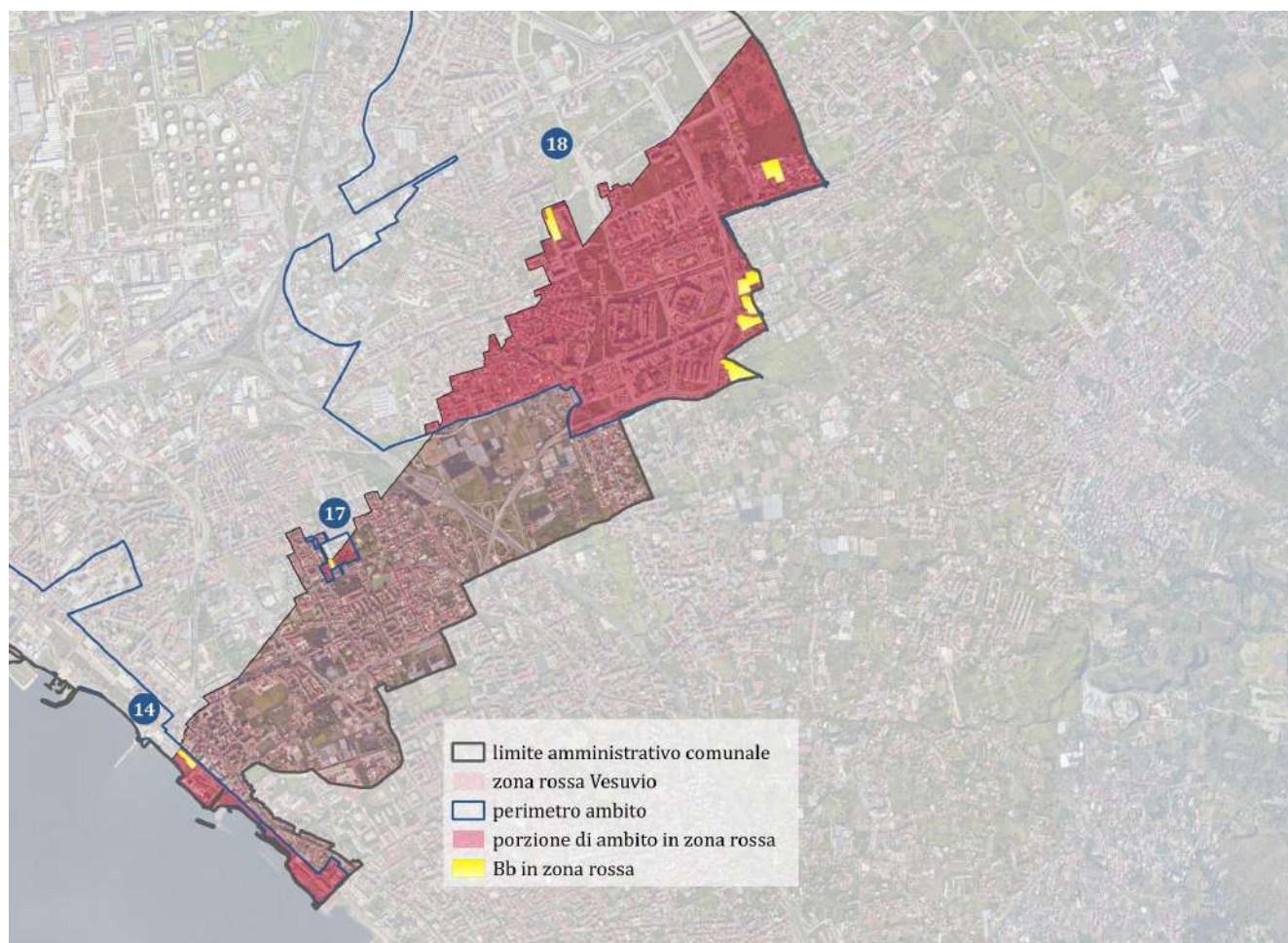
La delimitazione della zona rossa vieta la previsione di nuovi insediamenti residenziali, lasciando però inalterata la possibilità di edificazione - che risiede nelle potenzialità offerte

dal Prg - relativa ad altre destinazioni d'uso che non prevedano l'insediamento di nuova popolazione.

Vanno pertanto considerate le volumetrie potenzialmente realizzabili in aree libere in sottozona Bb, come previsto dalle norme di attuazione del Prg 2004.

La cartografia riportata di seguito evidenzia la ricognizione sulle aree Bb in zona rossa libere con superficie continua superiore a mq 5.000 al netto delle attrezzature della tav. 8 del Prg (potenziali piani attuativi), comprese interamente nell'ambito 18 di Ponticelli. Ciò permette di valutare la volumetria potenziale realizzabile, corrispondente all'applicazione dell'indice di fabbricabilità territoriale massimo pari a 2,00 mc/mq previsto dall'art. 33 delle norme di attuazione del Prg, nell'ipotesi di realizzazione esclusiva di volumi residenziali e la corrispondente superficie lorda di pavimento (Slp) residenziale.

Pertanto, ipotizzando la presentazione esclusivamente di Pua con destinazioni d'uso residenziale, sulla base della ricognizione effettuata le slp residenziali che non possono essere più attuate poiché ricadenti nella zona rossa vesuviana sono pari a circa mq 31.000.



Pianificazione attuativa potenziale in Bb



La zona rossa e gli ambiti di cui alla parte III del NTA

Gli ambiti del Prg che devono confrontarsi con l'introduzione della perimetrazione della zona rossa sono i seguenti:

- ambito n. 14 – Cirio – Corradini, art. 144;
- ambito n. 17 – ex campo alloggi bipiano di Barra, art. 148;
- ambito n. 18 – Ponticelli, art. 149.

Di seguito sono stati riportati, per ciascun ambito, gli obiettivi in contrasto con la legge regionale n. 21/2003 e l'eventuale quantità di destinazione residenziale da trasferire all'esterno della zona rossa.

Ambito n. 14, art. 144 – Cirio – Corradini

L'ambito 14 risulta solo parzialmente interessato dalla perimetrazione della zona rossa. In particolare, risultano ricadere in Zona Rossa le aree 5, 6 e parzialmente le nn. 3, 9 e 10:
“(…)

c) *gli impianti per la mobilità costituiti dalla linea costiera Fs, con la relativa stazione di S. Giovanni e gli spazi annessi, e il deposito dell'Anm, area indicata con il n.3;*

(…);

e) *il depuratore di Napoli S. Giovanni, area indicata con il n.5;*

f) *il complesso di Pietrarsa, costituito dal museo ferroviario immobili ad esso annessi e connessi, area indicata con il n.6;*

(…);

i) *agglomerati urbani di recente formazione, area indicata con il n.9;*

l) *la spiaggia di S. Giovanni, area indicata con il n.10.”*



Ambito n. 17 art. 148 – ex campo alloggi bipiano di Barra

62



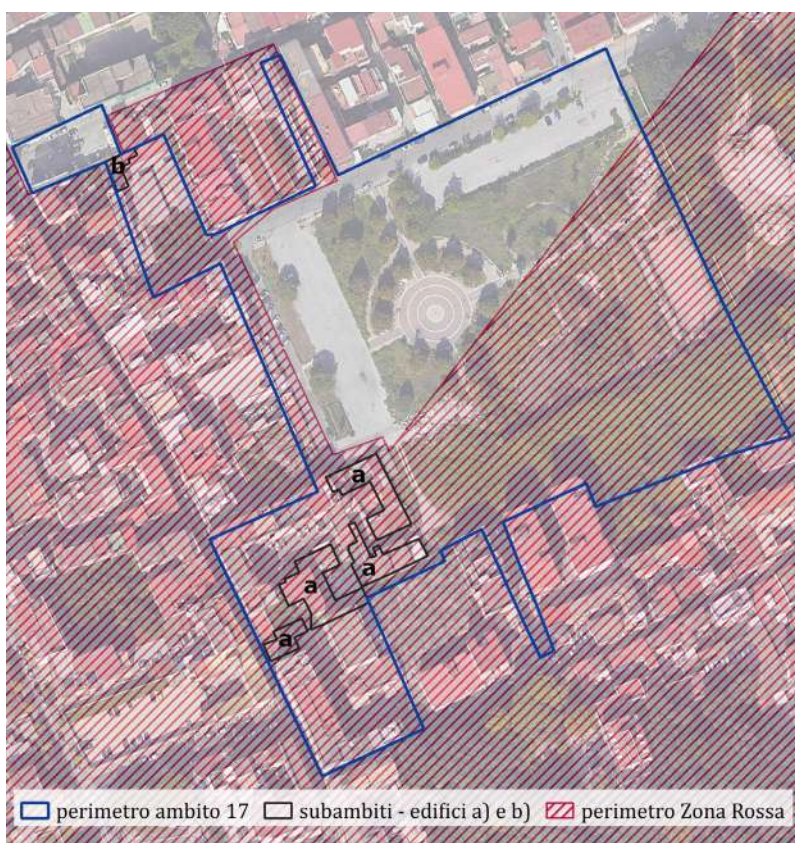
Barra.

Il Piano (...) si attua mediante strumento urbanistico esecutivo, nel rispetto della disciplina della sottozona Bb e della disciplina tipologica, che dovrà prevedere, tra l'altro:

"3 (...)

c) la realizzazione di un accesso pedonale alla piazza da corso Sirena e il recupero dell'antico percorso che, dalla corte di fronte via Spinelli, portava alla campagna retrostante, prevedendo la sistemazione di un percorso pedonale alberato che porta al parco di villa Letizia. Per la formazione di tale accesso alla piazza è consentita la demolizione delle recenti costruzioni, indicate con la lettera a, classificate come unità edilizie di recente formazione nella disciplina tipologica. È inoltre da prevedersi la realizzazione di un accesso pedonale alla piazza dallo spazio urbano antistante piazza Parrocchia, al fine di connettere quest'ultima con la nuova piazza. Per la formazione di tale accesso è consentita la demolizione della costruzione indicata con la lettera b nella scheda allegata, classificata come unità edilizia di recente formazione. (...); d) (...)"

Inoltre, ai sensi del comma 4, "per il reinsediamento di attività e abitanti, è consentita la ricostruzione degli immobili demoliti, a parità di volume, in coerenza con l'impianto storico e con la sistemazione del nuovo spazio urbano, eventualmente prevedendo una costruzione che, unitamente alla scuola, definisca i margini del nuovo spazio pubblico".



Ambito 17 e zona rossa vesuviana

Come si evince dalla sovrapposizione tra il perimetro dell'ambito e quello della zona rossa, l'area dell'ambito n. 17 è solo parzialmente interessata dal vincolo della legge regionale.

Gli obiettivi riportati nell'articolo 148 delle norme tecniche di attuazione in contrasto con la normativa sono quelli al punto n. 3 lettera "c" e al punto 4. Infatti, le demolizioni degli edifici

contrassegnati con le lettere a e b risultano attualmente in zona rossa. La loro ricostruzione dovrà avvenire nella parte di ambito non ricadente in zona rossa ma poiché all'esterno della zona rossa non ci sono aree disponibili comprese nell'ambito, tali volumetrie a destinazione residenziale dovranno essere trasferite in uno o più degli ambiti di trasformazione.

Da un calcolo sommario, la slp dei fabbricati contrassegnati con la lettera a) e con la lettera b) corrisponde a una slp residenziale complessiva di circa mq 1.900 da trasferire all'esterno della zona rossa.

Ambito n. 18, art. 149 – Ponticelli

Di seguito vengono riportate le parti della normativa d'ambito oggetto di riflessione con riferimento alla zona rossa vesuviana.

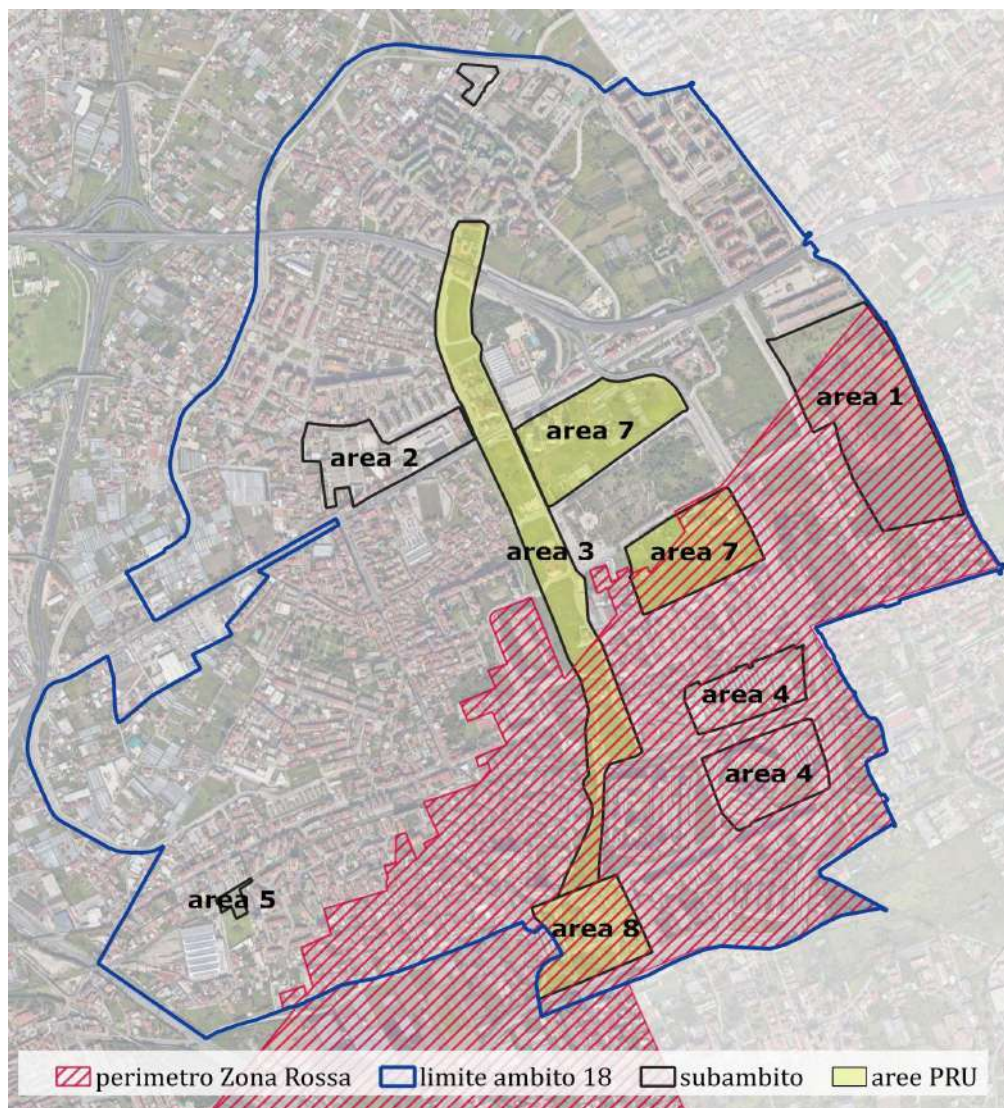
L'art. 149 stabilisce al comma 3 che gli obiettivi della normativa d'ambito sono perseguiti attraverso:

"(...);

d) il completamento della spina del Cis che contiene attività produttive, attrezzature e servizi pubblici (...);

g) la realizzazione di insediamenti urbani integrati a completamento dei sub comprensori 4 e 6 del vecchio piano di zona, contrassegnati con il n. 7, con un intervento di edilizia residenziale, attrezzature terziarie di base, attrezzature pubbliche;

h) la ristrutturazione del campo Evangelico, contrassegnato con il n.8, e del campo di alloggi bipiano di via Volpicella mediante interventi di edilizia residenziale (pubblica, convenzionata e speciale), attrezzature terziarie di base, attrezzature pubbliche;



Ambito 18 e zona rossa vesuviana

k) la ristrutturazione urbanistica del rione De Gasperi, conservando l'organizzazione dell'impianto e la sua originaria permeabilità al fine di meglio risolvere la sua connessione con il rione Ina-casa, la spina del Cis, il rione Vesuvio.

5. Parte delle aree comprese nel presente ambito sono assoggettate al PRU di Ponticelli (Pru), giusta delibera di giunta comunale n. 5057 del 6 novembre 1997 (...).

5 bis) Fermo restando il dimensionamento delle attrezzature di quartiere, come riportato al punto d) del precedente comma 5, il P.R.U. potrà modificarne la localizzazione in funzione di una organica configurazione urbanistica (...)"

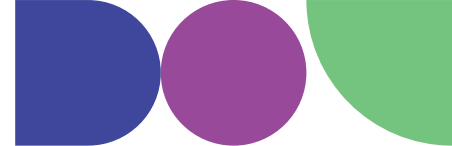
Da quanto sopra emergono le seguenti criticità in relazione alla zona rossa:

- realizzazione di insediamenti urbani integrati al completamento dei sub comprensori 4 e 6 del vecchio piano di zona, contrassegnati con il n. 7, con un intervento di edilizia residenziale, attrezzature terziarie di base, attrezzature pubbliche;
- la ristrutturazione del campo Evangelico, contrassegnato con il n. 8, e del campo di alloggi bipiano di via Volpicella mediante interventi di edilizia residenziale (pubblica, convenzionata e

speciale), attrezzature terziarie di base, attrezzature pubbliche.

Occorre a tal proposito precisare che il servizio edilizia pubblica sta elaborando una proposta di variante del Pru compatibile con la zona rossa vesuviana attraverso lo scambio tra volumetrie a scopo residenziale previste nell'area 8 e in parte dell'area 7 e volumetrie a carattere produttivo previste nella parte dell'area 3 per la parte esterna alla zona rossa".

In adempimento quindi della necessità di aggiornare la strumentazione urbanistica negli ambiti dell'area orientale alle prescrizioni derivanti dalla delimitazione della Zona Rossa Vesuviana di cui alla delibera del Consiglio Regionale n. 250 del 26/7/2013, la proposta di variante opera il trasferimento delle quote residenziali previste dal Prg nella zona rossa vesuviana negli ambiti o potenzialmente scaturenti dai Piani urbanistici attuativi nelle sottozone Bb libere dall'edificazione e avente superficie maggiore di mq 5.000. La quantità complessiva di superficie lorda di pavimento residenziale da delocalizzare all'esterno della zona rossa vesuviana è di circa mq. 35.000. Nella sostanza, si può ipotizzare una rimodulazione di alcuni ambiti di trasformazione al fine di reperire tali quantità residenziali perse a causa della nuova delimitazione della zona rossa, come ampiamente sviluppato nel cap. **5.3.a**



5.2.b Adeguamento alla L. n. 105/24 (cd. Salva casa)

L'introduzione di nuove norme legislative nazionali contenenti disposizioni di semplificazione procedurale in campo urbanistico e edilizio, per le ricadute che possono produrre, comporta la necessità di affrontare aspetti importanti e urgenti che non possono essere rinviati all'approvazione del redigendo PUC, richiedendo bensì risposte rapide contenute nella presente variante normativa.

Importanti disposizioni in materia di cambio di destinazione d'uso sono state introdotte dalla Legge 105/2024 (di seguito, Salva Casa).

Il Decreto ha modificato l'articolo 23 ter del Testo Unico DPR 380/2001 introducendo, come chiarito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ("Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)", "misure di semplificazione della materia" con le quali "si è inteso agevolare i mutamenti di destinazione d'uso".

In particolare, con le innovazioni introdotte dal Salva casa, viene così modificato l'art. 23 ter – (Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante) del Dpr 380/2001:

"1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sottoelencate:

- a) residenziale;*
- a-bis) turistico-ricettiva;*
- b) produttiva e direzionale;*
- c) commerciale;*
- d) rurale.*

1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-ter. Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile [...]. Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge

regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. 1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:

- a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) nei restanti casi, il titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall'esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-bis, si procede ai sensi della lettera a)."

2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione.

Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies. La destinazione d'uso "produttiva" e quella "direzionale", come si legge, rientrano nella stessa categoria funzionale. In base alla normativa, "Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito", in tal modo permettendo sempre il passaggio dalla produzione di beni al direzionale; tale mutamento (cd cambio di destinazione d'uso orizzontale), se non accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, è soggetto esclusivamente ad una segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; Inoltre, con il comma 1 ter tale possibilità viene estesa anche ai mutamenti di destinazione d'uso "verticali" anche se con delle restrizioni. Più precisamente, per gli "immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444", è sempre ammesso il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare (con esclusione delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra e seminterrate) tra diverse categorie funzionali (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rimanendo esclusa la sola categoria rurale). Di particolare rilevanza per la pianificazione attuativa è il comma 1-quater che, pur in presenza di un mutamento di destinazione d'uso "verticale", esclude tale intervento dall'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal D.L. 1444/1968 oltre che dal vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 1150/1942. Come si legge nel testo del novellato articolo, resta tuttavia possibile anche per i cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti che gli strumenti urbanistici comunali fissino specifiche condizioni che però, come chiarito dalla Circolare ministeriale già menzionata, "non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti (...) ma dovranno essere sorrette da adeguata motivazione". In tale quadro normativo, acquisisce rilevanza il tema



della logistica e la questione della qualificazione della destinazione d'uso di tali insediamenti e la problematica relativa all'eventuale incompatibilità urbanistica di tali impianti con la zona urbanistica di riferimento, essendo evidente il rilevante carico urbanistico determinato dall'attività di logistica che può comportare *“un’alterazione degli equilibri tra edifici e opere a servizio della collettività dei fruitori degli stessi che l’Amministrazione dovrebbe aver perseguito nell’adozione delle proprie scelte urbanistiche”* (Cons. Stato, sez. II, sent. n. 5297/2022). Il più elevato impatto urbanistico di tali attività rispetto a quelle produttive o industriali trova conferma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha posto in evidenza la differenza, a tali fini, tra *«trasporto per lo stoccaggio della distribuzione»* e situazioni che implicano un *«afflusso di pubblico indistinto»*, con le conseguenze *«che ne derivano inevitabilmente e principalmente sulla quantità necessaria di infrastrutture stradali e di parcheggio»* (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 263/2016; id., sent. 583/2001). Quanto sopra illustrato determina la necessità di introdurre con urgenza con la presente variante limitazioni ai mutamenti di destinazione d'uso, sia orizzontali che verticali, altrimenti indiscriminatamente consentiti dalla normativa richiamata, integrando l'art. 21 (destinazioni d'uso degli immobili) delle norme di attuazione della Variante al Prg di Napoli per il centro storico, la zona orientale e la zona nord-occidentale con alcune sottocategorie funzionali, volte a prevedere misure che consentano di circoscrivere la possibilità di mutamento di destinazione d'uso, al fine di una distribuzione equilibrata dei carichi insediativi.

5.3 Miglioramento delle prestazioni negli ambiti di trasformazione urbanistica

5.3.a Quote residenziali aggiuntive da destinare a ERS/residenze ordinarie e in zona rossa attraverso l'incremento della SLP o la rimodulazione del mix funzionale a parità di SLP

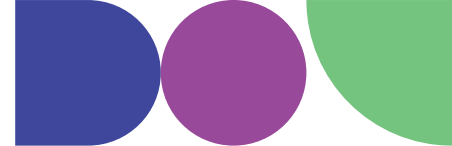
In questo capitolo si affronteranno alcuni temi strategici della manovra urbanistica di variante:

1. la definizione di azioni prioritarie da mettere in atto finalizzate all'incremento dell'offerta edilizia residenziale sociale (Ers), a favore di *"individui e nuclei familiari svantaggiati"* e quindi accessibile da parte delle fasce sociali che non riescono a trovare idonee unità abitative;
2. la dislocazione negli ambiti dell'area orientale delle quantità residenziali precedentemente quantificate in relazione alla delimitazione della Zona Rossa Vesuviana;
3. la definizione di azioni prioritarie da mettere in atto finalizzate all'incremento dell'offerta edilizia residenziale ordinaria con riferimento a standard abitativi più favorevoli e in relazione alle modifiche della struttura demografica cittadina

Con riferimento ai suddetti punti 1), 2) e 3) in sintesi la proposta di variante agisce con l'individuazione di *quote residenziali aggiuntive* in determinati ambiti di trasformazione, da destinare a ERS/residenze trasferite dalla zona rossa vesuviana/residenze ordinarie, pervenendo così ad una rimodulazione del mix funzionale a favore delle quote residenziali, a parità di superficie lorda di pavimento (Slp) o con incremento della Slp, come verrà ampiamente sviluppato nelle parti che seguono.

1. Azioni prioritarie finalizzate all'incremento dell'offerta edilizia residenziale sociale (ERS)

Sul tema occorre premettere che dall'approvazione nel 2004 del Prg si riscontra un generale aggravamento delle condizioni di disagio abitativo il quale ha modificato configurazione, contagiando sia chi vive in affitto (quote di popolazione, prevalentemente a basso reddito, composta da giovani coppie, persone sole, migranti, famiglie numerose e/o monoreddito, studenti fuori sede), sia molti nuovi proprietari alle prese con mutui dalle rate crescenti, a fronte della quantità insufficiente del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Si tratta di un insieme di fattori che a livello nazionale hanno determinato una nuova emergenza abitativa e che nella nostra città assume caratteri più drammatici, sia per ragioni economiche, legate alla crescita dei prezzi di compravendita e di locazione, sia per ragioni sociali: la criticità del contesto socio-economico, un più basso livello dei redditi familiari, una quota di famiglie in affitto più ampia di quanto avvenga a livello nazionale. Di grande rilievo è, l'ampia e crescente area degli esclusi dall'accesso al bene casa; ci si riferisce sia alla domanda dei ceti medi respinti dal mercato libero, a causa della costante crescita dei prezzi di vendita e locazione, sia alla domanda insoddisfatta espressa dalla popolazione povera. Si tratta di quote di disagio generate dalla tradizionale carenza e rigidità dell'offerta di abitazioni, sia private che pubbliche, in un contesto di arretramento della condizione socio-economica della popolazione. L'implementazione dell'edilizia residenziale sociale rappresenta pertanto una opportunità per fornire con la variante una risposta efficace al problema della casa



e migliorare, contemporaneamente, la fattibilità degli ambiti di trasformazione. L'edilizia residenziale sociale (ERS), sia pubblica che privata convenzionata, può dare una risposta adeguata e soddisfacente all'evoluzione del fabbisogno abitativo derivante dalle nuove dinamiche sociali anche sotto il profilo dei rapporti personali e di vicinato, allo scopo di garantire il diritto all'abitazione, in proprietà o in locazione, a costi convenzionati, a individui e nuclei familiari il cui reddito non consente di accedere ai prezzi di mercato. Obiettivo della manovra urbanistica è quindi di garantire soluzioni abitative in proprietà o in locazione a costi convenzionati, a individui e nuclei familiari con basso reddito che non consente loro di avere accesso ai prezzi di mercato, ma allo stesso tempo non è sufficientemente basso da essere idoneo per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). Per quanto riguarda l'ERS privata convenzionata, le convenzioni dovranno garantire, per gli alloggi, livelli di qualità in linea con le più recenti esigenze dell'abitare sostenibile, la realizzazione delle opere di urbanizzazione, determinare i canoni di locazione, i prezzi di assegnazione o vendita degli alloggi sociali, secondo i valori fissati dalla Regione, a soggetti aventi i requisiti di reddito stabiliti sempre dalla Regione. Sul profilo giuridico, a norma del DM 22 aprile 2008 *"per alloggio sociale si intende l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, anche con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche, quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione o all'acquisto di alloggi alle condizioni di mercato"*. Sul tema sono intervenute varie norme della regione Campania e, recentemente, con la Legge regionale n. 13 del 10 agosto 2022 *"Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente"* si prevede che la Regione favorisca la promozione ed il sostegno finanziario all'ERS, incentivando programmi di Edilizia Residenziale Sociale. Successivamente, con Delibera di Giunta regionale n. 87 del 22 febbraio 2024 (BURC n. 21 del 4 marzo 2024) sono state approvate le Linee Guida per l'Edilizia Residenziale Sociale. Il documento aggiorna le precedenti disposizioni approvate nel 2014 per dare una risposta adeguata all'evoluzione del fabbisogno abitativo adeguandole alle più recenti esigenze dell'abitare sostenibile, definendo gli obiettivi e i requisiti dell'ERS, le sue specifiche caratteristiche tecnico-costruttive, gli obiettivi ambientali, i requisiti di accesso all'alloggio sociale. In sintesi, l'edilizia residenziale sociale che immaginiamo nella proposta di variante, è fortemente orientata alla cura degli aspetti sociali e di comunità e si deve caratterizzare per gli aspetti innovativi della proposta, il cui obiettivo generale, non può essere limitato al solo contenimento dei costi di accesso alla casa, ma deve ricomprendere anche l'offerta di servizi abitativi e spazi collettivi tesi alla formazione attiva di comunità di abitanti, con specifici ritorni in termini di beneficio collettivo. Inoltre, come si legge nelle Linee guida regionali, appare evidente che l'ERS richiede un'attenzione particolare alla progettazione dello spazio abitativo, per far sì che le prestazioni dell'alloggio risultino adeguate, mantenendo per l'operatore economico privato il necessario bilanciamento tra costi di costruzione e valori calmierati dei canoni di locazione e dei prezzi di vendita. La progettazione, quindi, deve essere orientata verso soluzioni abitative adeguate alle diverse tipologie di utenza che è possibile prevedere – giovani, anziani, studenti, lavoratori temporanei, single o in coppia, famiglie nucleari, nuclei monoparentali, famiglie allargate, etc.

2. Aggiornamento della strumentazione urbanistica per le destinazioni d'uso residenziali derivante dalla delimitazione della Zona Rossa Vesuviana

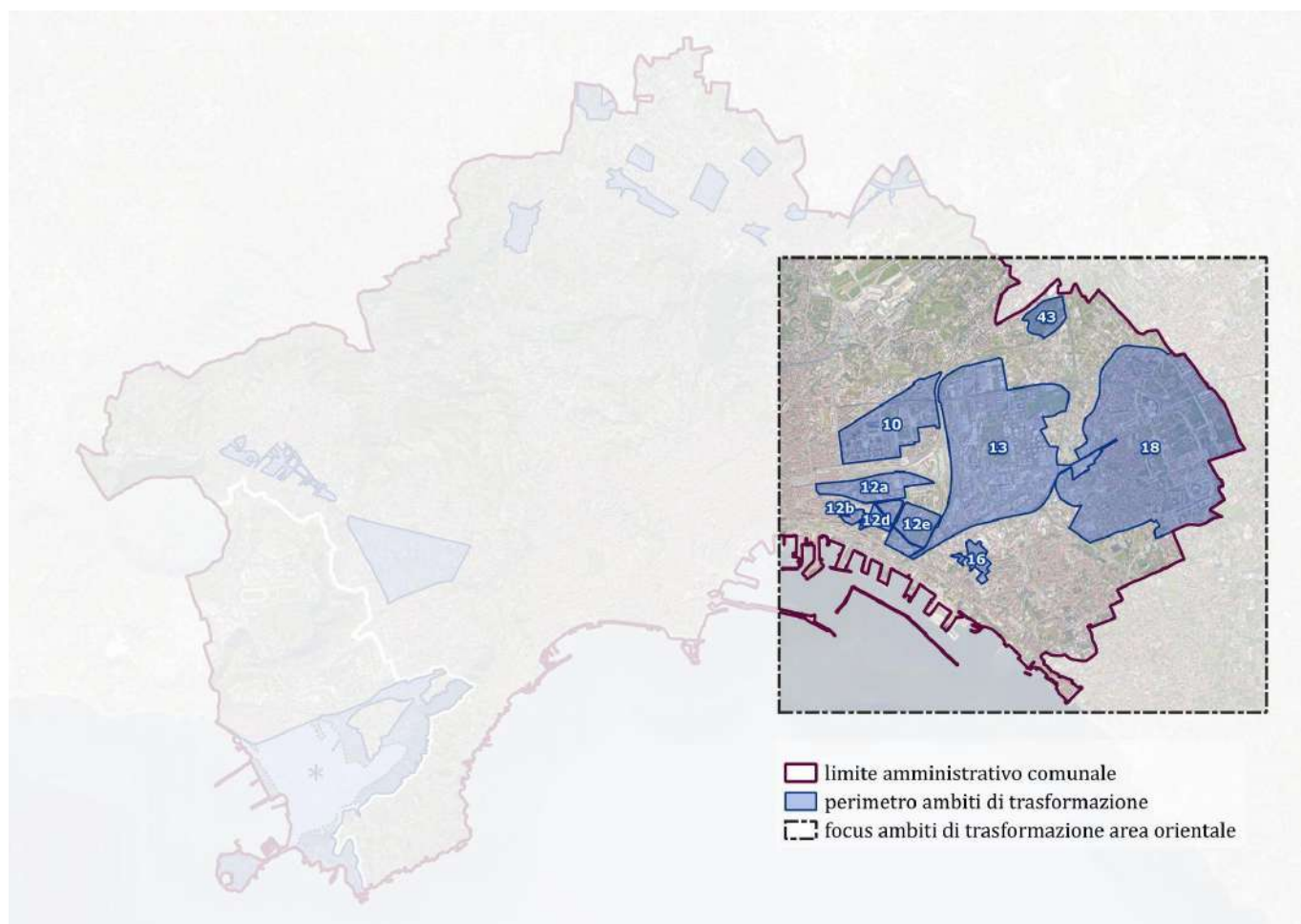
Relativamente alla necessità di aggiornare la strumentazione urbanistica negli ambiti dell'area orientale alle prescrizioni derivanti dalla delimitazione della Zona Rossa Vesuviana di cui alla delibera del Consiglio Regionale n. 250 del 26/7/2013, si rinvia al Cap. 2 (Adeguamento delle previsioni del PRG alle normative sopravvenute), punto a, in cui il tema è ampiamente trattato dal punto di vista dell'evoluzione normativa e degli obblighi scaturenti per gli strumenti di pianificazione comunali. In sintesi, la proposta di variante opera il trasferimento delle quote residenziali previste dal Prg nella zona rossa vesuviana negli ambiti o potenzialmente scaturenti dai Piani urbanistici attuativi nelle sottozone Bb libere dall'edificazione e avente superficie maggiore di mq 5.000. La quantità complessiva di superficie lorda di pavimento residenziale da delocalizzare all'esterno della zona rossa vesuviana è di circa mq. 35.000. Nella sostanza, la variante opera una rimodulazione di alcuni ambiti di trasformazione dell'area orientale al fine di reperire tali quantità residenziali "perse" a causa della nuova delimitazione della zona rossa.

3. Incremento dell'offerta edilizia residenziale ordinaria

L'incremento dell'offerta edilizia residenziale ordinaria, che insieme al trasferimento delle quote residenziali previste dal Prg nella zona rossa vesuviana costituisce edilizia residenziale sul libero mercato, è finalizzato all'incremento dell'offerta edilizia residenziale ordinaria per conseguire standard abitativi più favorevoli allineati a quelli registrati a livello nazionale e nelle altre grandi città con adeguamento dei parametri qualitativi e quantitativi, relativi all'affollamento delle famiglie e degli abitanti nelle abitazioni. Occorre anche considerare le modifiche della struttura demografica cittadina che, a fronte di un decremento continuo generalizzato dei residenti nei decenni 2001-2011 e 2011-2021 - confermato nell'ultimo triennio dai dati anagrafici comunali - registra un incremento del numero dei nuclei familiari. Allo stesso tempo l'incremento proposto consente di attrarre capitali ed investimenti privati che possano contribuire al processo di sviluppo territoriale prospettato dalla pianificazione, garantendo la fattibilità degli investimenti previsti con una diversificazione dell'offerta residenziale ma anche il raggiungimento di obiettivi di interesse comune come la dotazione di servizi e infrastrutture innovativi, promuovendo la qualità urbana con azioni finalizzate a rimuovere le situazioni di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate.

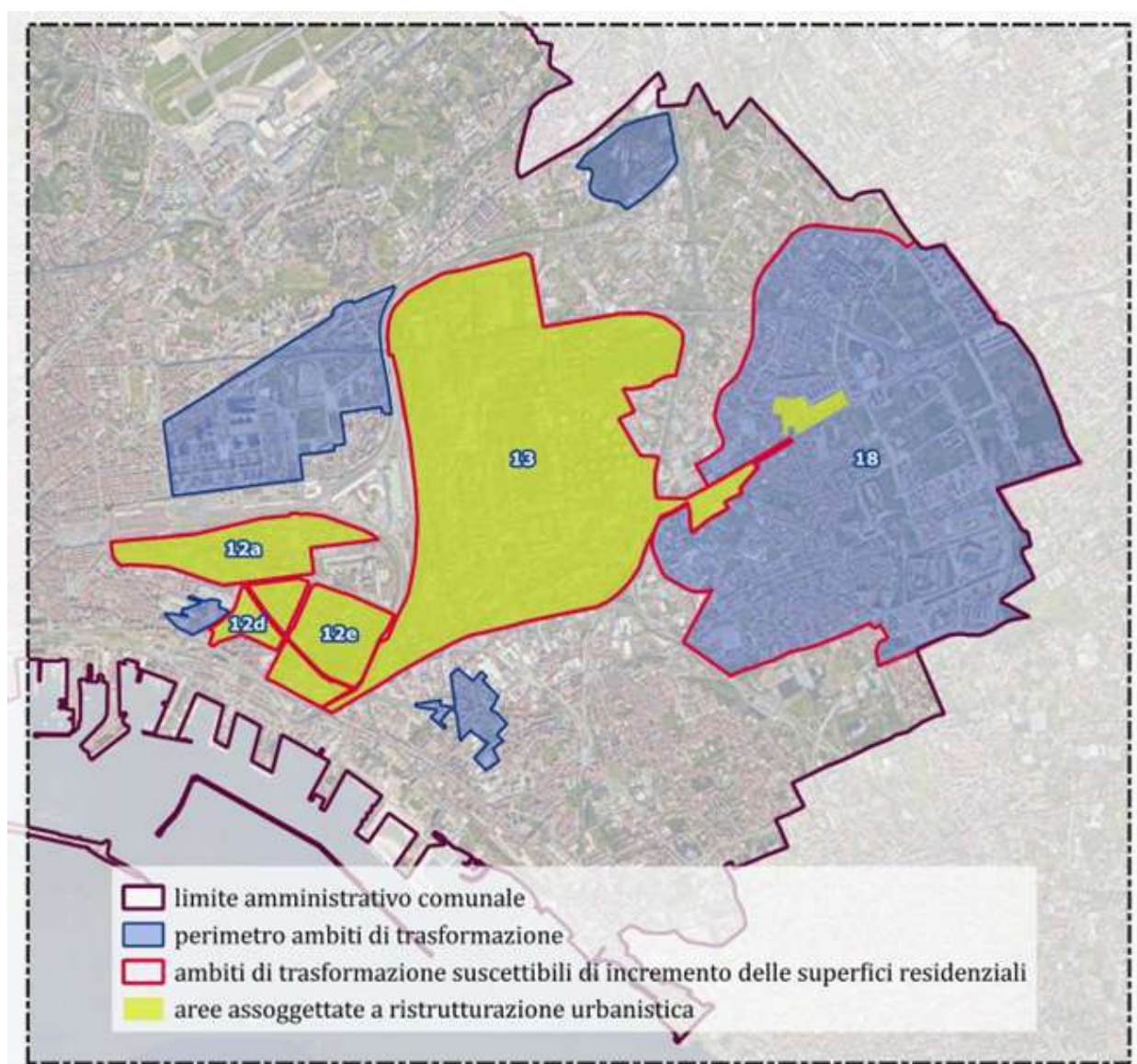
4. Gli ambiti di trasformazione oggetto della manovra urbanistica

Gli ambiti di trasformazione previsti dal Prg e individuati nella presente proposta per la localizzazione delle quote residenziali aggiuntive sono collocati in gran parte nell'area orientale, nella quale il Prg vigente dispone la riconversione delle aree industriali dismesse, per formare nuovi insediamenti per la produzione di beni e servizi, integrati con le residenze, anche pubbliche, e per ottenere un'ampia dotazione di verde, a scala urbana e territoriale.



Planimetria con inquadramento degli ambiti di trasformazione dell'area orientale

Essi comprendono prevalentemente aree ricadenti in zona D (*insediamenti per la produzione di beni e servizi*) e in zona G (*insediamenti urbani integrati*), con l'eccezione dell'ambito n.18-Ponticelli in cui l'area ricadente in tabella è compresa interamente in sottozona Bb, secondo la classificazione prevista all'art. 25 della variante al Prg. Nell'ampia platea degli ambiti di trasformazione vengono selezionati alcuni ambiti o sub-ambiti dell'area orientale la cui normativa prevede una tabella, con il dimensionamento del fondiario, delle destinazioni d'uso, delle attrezzature di quartiere e della viabilità, ossia: n. 12a (Gianturco Fs); n. 12d (Mecfond); n. 12e (Feltrinelli); n. 13 (ex raffinerie); n. 18 (Ponticelli)



Planimetria di dettaglio con inquadramento degli ambiti di trasformazione dell'area orientale suscettibili di incremento delle superfici residenziali

Si ritiene che un limitato addensamento nelle superfici già destinate all'edificazione possa accelerare e rafforzare la trasformazione questi ambiti di grandi dimensioni il cui sviluppo urbanistico ad oggi non si è innescato o non ha raggiunto risultati soddisfacenti, consentendo allo stesso tempo di incrementare l'offerta abitativa finalizzata all'edilizia residenziale sociale (ERS), al trasferimento dell'edilizia residenziale prevista originariamente in zona rossa vesuviana, e all'incremento dell'offerta edilizia residenziale ordinaria, consentendo contestualmente la realizzazione di servizi e attrezzature per le fasce sociali fragili, attraverso una politica di nuovo welfare urbano.

Ciò consentirebbe di pervenire ad una mixité sociale combinando diverse tipologie abitative all'interno dello stesso tessuto urbano (edilizia sul mercato libero e edilizia residenziale sociale - ERS), evitando la polarizzazione sociale dei quartieri. Questo modello può favorire la convivenza di persone con differenti retroterra socioeconomici, promuovendo l'inclusione e rafforzando le reti comunitarie. Inoltre, la presenza di un mix di residenti contribuisce a creare



un mercato immobiliare stabile, capace di attrarre investimenti. Così come un tessuto urbano diversificato incoraggia l'uso condiviso degli spazi pubblici, aumentando la qualità della vita e prevenendo il degrado.

Tali incrementi delle funzioni residenziali possono ottenersi negli ambiti di trasformazione selezionati con due modalità di seguito illustrate che contribuiscono anche a migliorare l'equilibrio economico degli interventi, accelerandone l'attuazione e, quindi, la realizzazione delle attrezzature di quartiere previste nelle tabelle di ambito:

- facendo leva sul riequilibrio della funzione residenziale rispetto a quelle terziaria e produttiva, a parità di superficie lorda di pavimento complessiva prevista nelle tabelle d'ambito, in linea con la condizione urbana che il piano già si proponeva di conseguire con gli insediamenti urbani integrati previsti nelle suddette zone di trasformazione. Come già precedentemente riportato, l'incremento, che può ottenersi quindi facendo leva sul riequilibrio della funzione residenziale rispetto a quella terziaria e produttiva, dovrà essere destinato in parte all'edilizia residenziale sociale (il 20% della funzione residenziale complessiva prevista dalla tabella così come modificata dalla variante), sia di iniziativa pubblica che di iniziativa privata, e per la parte rimanente all'opportunità di incremento dell'offerta edilizia residenziale ordinaria;
- utilizzando parte del surplus di attrezzature di quartiere determinato negli ambiti di trasformazione selezionati, in eccedenza rispetto al reale fabbisogno in relazione alle destinazioni d'uso e alle quantità di superficie lorda di pavimento previste nelle tabelle d'ambito. L'utilizzo di parte di tale surplus, a parità delle superfici previste per attrezzature di quartiere e per la viabilità, determina, attraverso l'incremento dell'indice medio di utilizzazione fondiaria (IUF) da 0,8 mq/mq previsti nelle norme d'ambito vigenti fino a 1,00 mq/mq, un incremento delle slp che dovrà essere destinato, per una parte, all'edilizia residenziale sociale (il 20% della funzione residenziale complessiva prevista dalla tabella così come modificata dalla variante), sia di iniziativa pubblica che di iniziativa privata, e che, per la parte rimanente, deve rispondere alla necessità di redistribuire l'edificazione a scopo residenziale prevista dal Prg e ricadente nella zona rossa vesuviana, oltre alla necessità di incrementare l'offerta edilizia residenziale ordinaria.

L'applicazione di tali modalità (separatamente o congiuntamente) può essere consentita soltanto nelle zone ove la disciplina urbanistica già prevede la formazione di insediamenti di edilizia residenziale, il cui eventuale incremento è compatibile con i caratteri che il Prg assegna a tale zona, nel rispetto delle destinazioni prevalenti fissati dal Prg per le zone e le sottozone di riferimento (Db, G, Bb).

La zona D-Insedimenti per la produzione di beni e servizi, disciplinata all'art. 35 del Prg, *"identifica le parti del territorio dove è prevista una riconversione territoriale finalizzata alla formazione di un moderno insediamento per la produzione di beni e servizi, integrato con gli agglomerati residenziali connessi o in esso compresi". Il comma 4 dello stesso articolo specifica il carattere dell'insediamento, stabilendo che "le strutture residenziali e i relativi servizi non devono risultare prevalenti rispetto alle altre utilizzazioni"*.

La zona G-Insedimenti urbani integrati, disciplinata all'art. 54 del Prg, *"identifica le parti del territorio delle quali è prevista la trasformazione con insediamenti prevalentemente di nuovo impianto", risultanti dalla dismissione di precedenti insediamenti, per i quali "sono compatibili utilizzazioni residenziali terziarie e produttive, nonché i relativi servizi"*.

La sottozona Bb- Espansione recente, disciplinata dall'art. 33 del Prg, *"identifica l'espansione edilizia a partire dal secondo dopoguerra (...)". Il comma 4 dello stesso articolo specifica che*

“Le utilizzazioni compatibili sono quelle di cui alle lettere a), c), e d) dell’articolo 21”. Ancora, al comma 5 “nella zona Bb sono altresì consentiti strumenti urbanistici esecutivi le cui unità minime di intervento non siano inferiori a 5.000 mq di territorio comunale”.

L’adozione delle suddette misure finalizzate all’incremento delle funzioni residenziali deve avvenire nel rispetto di due fondamentali condizioni. La *prima condizione* concerne il principio che la rimodulazione delle funzioni o l’utilizzo di parte del surplus di attrezzature di quartiere non deve snaturare il carattere della zona di piano entro la quale si opera: cosicché in zone di Prg destinate alla produzione di beni e servizi va comunque salvaguardata la prevalenza di quest’ultima su quella residenziale. Relativamente alle zone D-Insedimenti per la produzione di beni e servizi il rispetto della suddetta condizione è già fissato dalla normativa tecnica, che consente la funzione residenziale ma stabilisce che essa non debba essere prevalente rispetto alle altre funzioni (cfr. Prg-NtA art. 35 comma 4). Ciò che la norma si propone è, in poche parole, la formazione di insediamenti integrati, non monofunzionali, con il carattere di quartieri urbani, di veri e propri pezzi di città moderna. Per quanto riguarda invece la zona G-Insedimenti urbani integrati - che il piano identifica come una zona mista, come si deduce dalla stessa nomenclatura - la norma non stabilisce un limite alla funzione residenziale, come invece per la zona D. Comunque, si ritiene opportuno, ai fini dell’applicazione della suddetta misura e al fine di preservare il carattere di multifunzionalità previsto dal piano per la zona G, estendere anche a quest’ultima zona il limite che la norma prevede per la zona D. Infine per la sottozona Bb- Espansione recente la norma non stabilisce un limite alla funzione residenziale. La *seconda condizione* risponde al principio che l’incremento della quota residenziale, in conseguenza della rimodulazione o dell’utilizzo del surplus di attrezzature di quartiere, sia in equilibrio con il dimensionamento degli standard già previsti dal Prg vigente. Si consideri, inoltre, a questo proposito che il dimensionamento delle attrezzature nei singoli ambiti al servizio dell’edilizia da realizzare è stato calcolato in sede del Prg 2004, per la quota di “produzione di beni e servizi”, nell’ipotesi puramente teorica di sola produzione di servizi, ossia la funzione terziaria, che esprime la massima domanda di aree per urbanizzazioni in termini dimensionali. Pertanto, la riconversione di una quota di edilizia terziaria in edilizia residenziale determina in base alla normativa vigente un fabbisogno inferiore di aree per attrezzature di quartiere. Come già precisato, restano ferme le quantità delle attrezzature di quartiere e viabilità come fissate nelle tabelle degli ambiti di trasformazione sui quali viene applicata la manovra urbanistica. Per quanto riguarda invece le quote che nelle tabelle d’ambito sono relative alla produzione di beni e servizi, dovranno essere favoriti i processi produttivi che consentano un ridotto impatto nelle modalità di utilizzo delle risorse e della gestione dei processi e dove l’attenzione al verde, al sistema delle acque, alla diminuzione dell’intensità energetica e alla produzione di energia alternativa diventino elementi costitutivi del progetto. Si tratta di sfruttare industrialmente le cosiddette *tecnologie abilitanti*, come già definite dalla comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo COM/2012/0341, per contribuire in modo decisivo alla competitività e alla crescita sostenibili delle industrie. La Commissione definisce le tecnologie abilitanti come tecnologie *“ad alta intensità di conoscenza e associate ad elevata intensità di R & S (n.d.r. ricerca e sviluppo), a cicli d’innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati”*, con una riduzione dell’industria “pesante” a favore di una nuova forma di produzione sostenibile maggiormente compatibile con le residenze (mixité). Ancora la Commissione europea *“Sulla base delle attuali ricerche, delle analisi economiche delle tendenze del mercato e del loro contributo alla soluzione delle questioni sociali, la micro/*



nanoelettronica, la nanotecnologia, la fotonica, i materiali avanzati, la biotecnologia industriali e le tecnologie di produzione avanzate (considerate tecnologie "orizzontali") sono state identificate come le tecnologie abilitanti dell'UE".

Determinazione dell'incremento residenziale

Nella tabella che segue vengono analizzati gli ambiti di trasformazione selezionati, con le destinazioni d'uso e le quantità di superficie lorda di pavimento previste nelle tabelle d'ambito, e le superfici lorde di pavimento (slp) aggiuntive da destinare a funzioni residenziali utilizzando parte del *surplus* di attrezzature di quartiere, determinato in relazione alle destinazioni d'uso e alle quantità di superficie lorda di pavimento previste nelle tabelle d'ambito, nel rispetto delle modalità e delle condizioni definite nelle parti che precedono.

AMBITI DI TRASFORMAZIONE CON TABELLA - UTILIZZAZIONE DEL SURPLUS DI STANDARD PER ERS/RESIDENZE ZONA ROSSA/RESIDENZE INCENTIVATE									
	DA TABELLE VARIANTE 2004								
AMBITO/SUB AMBITO	SLP		SLP TOTALE	SLP CON INCREMENTO INDICE MAX 1,00 MQ/MQ	SLP AGGIUNTIVA (ERS/RESIDENZE ZONA ROSSA/ RESIDENZE INCENTIVATE) - MQ	SLP RESIDENZE COMPLESSIVA (TABELLA + AGGIUNTIVA) - MQ	SLP ERS (20% DELLA SLP RESIDENZE COMPLESSIVA RESIDENZE - MQ	SLP RESIDENZE MERCATO LIBERO TOTALE (DA TABELLA PRG VIGENTE + ZONA ROSSA + INCENTIVATE) - MQ	RAPPORTO ERS/RESIDENZA COMPLESSIVA
	BENI E SERVIZI	RESIDENZA							
n.12a: Gianturco Fs (modificata a seguito dell'AdP Porta est)	111.837	28.548	140.385	175.481	35.096	63.644	12.729	50.915	20,00%
n.12d Mecfond	42.000	15.000	57.000	71.000	14.000	29.000	5.800	23.200	20,00%
n.12e: Feltrinelli	134.160	13.840	148.000	185.000	37.000	50.840	10.168	40.672	20,00%
n.18: Ponticelli (area 2 - sottozona Bb)	12.450	18.305	30.755	44.000	13.245	31.550	6.310	25.240	20,00%
TOTALI	300.447	75.693	376.140	475.481	99.341	175.034	35.007	140.027	20,00%

Si precisa che la superficie lorda di pavimento residenziale *aggiuntiva sul libero mercato*, quindi, al netto di quella prevista per edilizia residenziale sociale, è pari a mq 64.334 e rappresenta la quantità finalizzata non solo a intercettare il fabbisogno di quote residenziali non esprimibili in altri ambiti (come detto nei capitoli precedenti) ma anche a migliorare l'equilibrio economico degli interventi e accelerando pertanto l'attuazione degli ambiti e la compiuta realizzazione degli obiettivi previsti dalla normativa d'ambito.

Per quanto riguarda l'ERS, sia pubblica che privata convenzionata, la manovra di variante consente di pervenire ad una superficie lorda di pavimento residenziale di 35.000 mq, nella misura come detto pari al 20% dell'intera SLP residenziale prevista al lordo dell'incremento, corrispondenti a circa 1.750 vani, quantità che serve per rispondere in maniera adeguata all'evoluzione del fabbisogno abitativo derivante dalle nuove dinamiche sociali e per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati.

Considerato che, come segnalato nel capitolo 4 (Aspetti demografici), a fronte di un decremento della popolazione si è registrato nel periodo 2001-2021 un incremento del numero di famiglie e, in particolare, del numero di famiglie unipersonali, con un numero attuale medio di componenti per famiglia pari a 2,5, appare necessario realizzare alloggi ERS

adeguati al nuovo profilo di utenza. In tal senso le citate linee Guida regionali per l'Edilizia Residenziale Sociale considerando adeguato l'alloggio ERS, "composto da un numero di vani, escluso gli accessori, pari a quello dei componenti del nucleo familiare", conducono ad individuare alloggi di piccola e media dimensione, ossia tra 3 e 4 vani, consentendo pertanto con la variante proposta di ipotizzare la realizzazione di un numero di alloggi di dimensioni sia medie che piccole variabile da 430 a 580.

L'ambito 13

Si passa adesso a valutare la possibilità di incremento delle quote residenziali nell'ambito 13 in funzione della tabella di cui al comma 2 dell'art. 143.

L'ambito 13, a differenza degli altri sopra analizzati, riporta in tabella la voce "Parco + attrezzature di quartiere" pari a 1.477.156 mq comprensiva quindi sia del Parco territoriale che delle attrezzature di quartiere soddisfacenti il fabbisogno delle nuove costruzioni. Queste ultime vengono dimensionate in complessivi 307.000 mq, di cui 200.000 spazi pubblici, 60.000 istruzione, 27.000 interesse comune e 20.000 di parcheggi.

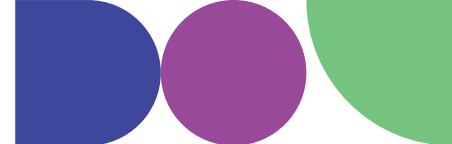
La disciplina della sottozona Fc-Parco di nuovo impianto (con estensione di circa 1.496.000 mq) contempla la possibilità di ospitare anche attrezzature di quartiere (di margine al parco) "finalizzate al soddisfacimento dei fabbisogni pregressi delle aree circostanti". Dalla verifica della compatibilità delle attrezzature da standard rispetto alla sottozona Fc, si è determinata la quota delle attrezzature ricadenti in Fc e, di conseguenza, quelle che nelle sottozone G+D. Nel rispetto del limite di impermeabilità del 3% fissato per la sottozona Fc, si è concluso che, tra gli standard, solo gli "spazi pubblici a verde" (escludendo quindi gli impianti sportivi pur ricadenti nella tipologia di spazi pubblici) possono ricadere in Fc, ossia, ai sensi sia dell'art. 3 che dell'art. 5 del DM/1444, il 50% del fabbisogno complessivo di standard. Può rientrare in Fc anche una piccola quota di parcheggi pubblici a raso, a margine della viabilità, sempre che sia garantita la permeabilità e la sostenibilità ambientale.

Si ricava pertanto che nella sottozona Fc rientrino il Parco a scala territoriale (di circa 900.000 mq), gli spazi pubblici a verde da standard (481.000 mq) e il viale urbano (120.000mq).

Nella tabella successiva vengono indicate le sottozone nelle quali le diverse funzioni ricadono:

funzioni	superficie mq	sottozona
Insedimenti prod. beni e servizi	1.492.844	Da-Db-G
Residenza	300.000	Da-Db-G
Parco+attrezzature di quartiere	1.477.156	1.375.540 in Fc 101.616 in Db-G
Attrezzature non previste in tabella	379.381	Db-G
Viale urbano	120.000	Fc
Verde e viabilità	200.000	Ed-Ff
Viabilità e parcheggi	350.000	strade
Impianti tecnologici	260.000	Fh

Si può notare quindi, che nel rispetto del fabbisogno del DM1444/68 e delle dotazioni previste dall'art. 146, parte delle attrezzature (101.616 mq) devono necessariamente essere reperite in sottozona Db e in zona G. Tale circostanza comporta una erosione della superficie



fondiarie risultante, con un piccolo incremento dell'indice (a valle della trasformazione da 0,70 a 0,74).

Si determina pertanto che nell'ambito n. 13, diversamente dagli ambiti orientali "con tabella" sopra analizzati, non si rileva surplus di attrezzature da tabella e quindi non si verifica la condizione per un incremento dell'indice di utilizzazione fondiaria.

Tuttavia l'obiettivo dell'incremento delle quote residenziali può essere raggiunto attraverso la rimodulazione delle funzioni a parità di SLP complessiva (1.254.991), ossia incrementando le quote destinate a residenze dal 16,7% al 35% (pari all'incidenza media della residenza risultante negli ambiti orientali oggetto di incremento delle residenze e di cui sopra), si avrebbe un aumento di SLP residenziale pari a 229.247 mq come riportato nella tabella seguente.

Funzioni	Superficie mq	su totale	% su nuova costruz.	SLP mq	Incremento mq
Insedimenti prod. Beni e servizi	1.165.349	35,6	65,0	815.744	-229.247
Residenza	627.495	7,1	35,0	439.247	+229.247
TOTALE nuova edificazione	1.792.844	42,7	100,0	1.254.991	
Parco + attrezzature di quartiere	1.477.156	35,2			
Viale urbano	120.000	2,9			
Verde viabilità	200.000	4,7	11,2		
Viabilità e parcheggi	350.000	8,3	19,5		
Impianti tecnologici	260.000	6,2			
TOTALE Servizi Pubblici	2.407.156	57,3			
TOTALE generale	4.200.000	100,0		1.254.991	

La rimodulazione comporta un nuovo mix funzionale pari a quello che si determinerebbe negli altri ambiti limitrofi sopra analizzati, con incremento della SLP destinata a residenze, ma, a differenza che negli altri ambiti, anche una forte riduzione della SLP destinata alla produzione di beni e servizi (da 83,3% a 65%) .

Rispetto agli standard, la rimodulazione comporta un minor fabbisogno complessivo di attrezzature (da 961.993 mq a 916.143 mq), come riportato nella seguente tabella:

	SF	SLP	Fabbisogno	Spazi pubblici	parcheggi	Int.comune	Istruzione
produz B/S	1.165.349	815.744	652.595	326.297,5	326.297,5		
residenze	627.495	439.247	263.548	131.774	32.943,5	32.943,5	65.887
TOTALE	1.792.844	1.254.991	916.143	458.071,5	359.241	32.943,5	65.887

Pertanto, si conclude che nell'ambito 13 la quota residenziale può essere aumentata di quasi 230.000 mq (equivalenti 6.900 abitanti insediabili) a parità di SLP (riducendo la SLP per la prod.beni e servizi), attestando il rapporto percentuale del mix funzionale produzione/residenze a 65/35, ossia al valore medio ricavato per gli altri ambiti con tabella già esaminati e più idoneo in prossimità del Parco "a scala territoriale" e per un insediamento produttivo integrato.

In analogia con la previsione negli altri ambiti con previsione di housing sociale, l'incidenza al 20% dell'ERS sulla residenza complessiva, comporta una SLP da destinare a nuova edilizia residenziale sociale pari a 87.849 mq (SLP), corrispondenti a 4.392 vani. Considerando, come sopra riportato, alloggi di piccola e media dimensione (3 e 4 vani) si individua un numero di alloggi variabile, rispetto alla dimensioni, da un minimo di 1.100 a un massimo di 1.450 alloggi.

Dalle analisi riportate si deduce, negli ambiti con trasformazione con tabella nella zona orientale, una potenzialità *complessiva* di realizzazione di ERS (privata convenzionata o pubblica) da un minimo di 1.530 a un massimo di 2.030 alloggi di taglio medio-piccolo.

5.4 Aggiornamento e revisione delle previsioni non più attuali della strumentazione urbanistica vigente

Con questa modifica normativa si intende eliminare alcune specifiche previsioni contenute nella vigente strumentazione urbanistica che risultano oggi superate o non più attuali.

5.4.a Area 1 dell'ambito 10 "Centro direzionale"

Un caso molto particolare è costituito dall'area 1 dell'ambito 10 centro direzionale di cui all'art. 135 delle NTA. In tale ambito l'area 1 coincide con la parte esistente del Centro direzionale, come "definito nelle varianti al Prg, approvate con Dpr n.1312 del 7 dicembre 1971 e con Dpap n.4 del 12 luglio 1985, con esclusione dei quartieri Luzzatti e Ascarelli". Tale area non è assoggettata a piano urbanistico attuativo. Tuttavia, nonostante l'area indicata con il n.1, ricada nella sottozona Bb-Espansione recente, la normativa di ambito, sovraordinata alla disciplina di zona, prevede per tale area, in quanto già trasformata in virtù del piano approvato nel 1985, l'obiettivo della conservazione, legandola strettamente alle previsioni sugli usi del progetto originario (terziario). Infatti, il comma 3 dell'art. 135 prevede che "(...) Nell'area contrassegnata con il n.1 sono consentiti gli interventi necessari per il completamento delle opere, nel rispetto dei piani e progetti approvati in conformità a quanto previsto dal Dpr n.1312 del 13 febbraio 1971. Per i manufatti esistenti sono consentiti interventi diretti, fino alla ristrutturazione edilizia, con esclusione del cambio di destinazione d'uso e di ogni incremento di superfici e volumi come definiti dal decreto di cui al comma 1". La volontà del vigente strumento è stata, dunque ed espressamente, quella di non modificare, al fine di non aumentare il carico urbanistico, non solo quanto approvato in termini di volumi e superfici, ma anche la vocazione originale del Centro Direzionale, in termini di destinazioni d'uso.

Oggi il Centro Direzionale, pensato negli anni '80, ha mostrato gravi problemi di sostenibilità e risulta sottoutilizzato non essendo riuscito, nel corso del tempo, a resistere alle leggi del mercato immobiliare e all'inarrestabile svuotamento di funzioni dovute all'abbandono delle insediatesi società più rilevanti (crisi del terziario) da un lato ma anche dell'eccessivo costo



in relazione ai servizi offerti (scarsa residenzialità con conseguente desertificazione degli ampi spazi pubblici e di uso pubblico).

Dieci anni dopo la sua realizzazione, la Variante del 2004, confermando, come detto, l'insediamento nel suo insieme di volumi e destinazioni, ha puntato sul suo rilancio soprattutto tramite la trasformazione dell'area adiacente non realizzata (area n.2, cosiddetta area di completamento del Centro Direzionale) dovendosi in essa prevedere la realizzazione della quasi totalità delle urbanizzazioni previste, in bilanciamento del fabbisogno delle volumetrie già realizzate nel 1995.

Pertanto, anche in relazione al rallentamento del processo di trasformazione dell'area di completamento, è auspicabile che il Centro Direzionale possa diventare, per i motivi sopra indicati, oggetto di una rigenerazione dell'insediamento e luogo della transizione ecologica (anticipando i principi del PUC), attraverso la promozione di funzioni che attraggano giovani e nuove opportunità di lavoro e localizzative.

Tale rigenerazione del Centro direzionale deve poter contare quindi su una flessibilità funzionale, pur salvaguardando la quantità di urbanizzazioni necessarie. Risulta allora possibile ammettere cambi delle originarie destinazioni d'uso in nuove destinazioni che non aumentino il fabbisogno di standard ai sensi dell'art. 5 del DM 1444/1968. In tal modo gli spazi terziari potranno trovare nuove forme di utilizzo sempre nell'ambito della categoria della produzione di servizi (art. 21 comma 1 lettera c).

5.4.b Ambito n.7 "ex Centrale del Latte Scampia"

Un altro caso di necessità di *Aggiornamento e revisione delle previsioni* è rappresentato dall'ambito n.7 "ex Centrale del Latte Scampia", disciplinato dall'art.132 delle NTA, ricade nel quartiere Scampia della Municipalità 8, al confine con i comuni di Mugnano e Melito. La Variante Generale persegue, in tale ambito, l'obiettivo della riqualificazione del tessuto urbano della periferia settentrionale, attraverso la formazione di un insediamento di attività per la produzione di beni e servizi nell'area in corrispondenza dell'immobile dismesso originariamente destinato a centrale del latte, al fine di contribuire al processo di rivitalizzazione socio-economica dell'intera periferia nord e degli insediamenti urbani dei comuni limitrofi. Gli interventi si attuano mediante strumento urbanistico attuativo, con obbligo della progettazione unitaria, redatto nel rispetto della disciplina della sottozona Db (Insediamenti per la produzione di beni e servizi) di cui all'art.37 delle NTA, sottozona in cui ricade l'intera area d'ambito, assumendo un indice massimo di utilizzazione fondiaria di 0,7 mq/mq e nel rispetto delle funzioni e dei limiti dimensionali di cui alla tabella riportata al comma 2 dell'art. 132 delle norme. Il piano urbanistico esecutivo deve quindi prevedere la realizzazione di immobili destinati in piccola parte alla residenza e per la maggior parte ad attività produttive, tra le quali sono da privilegiare quelle artigianali e della piccola industria con particolare riferimento al settore della produzione ecologica e del risparmio energetico, deve inoltre prevedere alcune attrezzature pubbliche di quartiere e opere di urbanizzazione tali da garantire adeguati collegamenti con i territori limitrofi. Un dato significativo è certamente il fatto che l'intero ambito ricada in sottozona Db nonostante esso sia caratterizzato da un'altissima percentuale di permeabilità dei suoli e dall'uso quasi ancora del tutto agricolo della superficie territoriale interessata, ad eccezione del lotto della ex centrale del latte comprendente tuttavia anch'esso una buona parte di area permeabile. Ad oggi, comunque, le previsioni d'ambito risultano totalmente inattese e varie sono le criticità riscontrate che potrebbero configurarsi come possibili cause della mancata attuazione e tra queste certamente figurano:

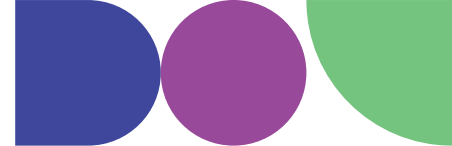
- criticità ambientali, costituite dalla presenza di vincoli autostradali e del metanodotto che limitano gli interventi alla sola manutenzione delle volumetrie esistenti, vietando nuove costruzioni permanenti, e dal rischio idraulico molto elevato (R4) in alcune aree;
- inadeguatezza del mix funzionale, in quanto si prevede la destinazione residenziale nel limite massimo di poco più di 6.000 mq, pari al 7,8% della SLP massima complessiva, che sostanzialmente corrisponde all'edilizia già esistente per la quale è consentita l'esclusione dal PUA;
- limitate possibilità di interventi diretti nelle more del PUA, essendo consentiti, per le residenze, interventi di sola manutenzione e, per gli insediamenti produttivi, il cambio di destinazione d'uso oneroso nella stessa categoria (da produzione di beni a produzione di servizi) ;
- eccessiva estensione della superficie d'ambito, caratterizzata da considerevole frammentazione catastale e quasi totalmente di proprietà privata, associata all'obbligo di pianificazione unitaria;
- eventuale interesse culturale, artistico e storico, particolarmente importante, di cui all'art.10 del D.Lgs 42/2004, dell'immobile denominato "ex centrale del latte" progettato dall'ing. Luigi Cosenza a metà del '900, che renderebbe complesse se non addirittura inattuabili eventuali modifiche all'impianto originale;
- la presenza, su una superficie di circa 21.000 mq, dell'isola ecologica del quartiere Scampia di ASIA Napoli S.p.A. con relativo autoparco.

L'insieme delle criticità sopra individuate o la combinazione anche solo di alcune di esse, unitamente alla mancata pianificazione esecutiva unitaria di iniziativa pubblica, ha determinato, dal 2004 ad oggi, la mancata attuazione delle previsioni dell'ambito e, di conseguenza, delle attrezzature di quartiere computate in 98.000 mq previste nella tabella riportata al comma 2 dell'art. 132 delle NTA e meglio specificate nel comma 8, in particolare 78.000 mq di spazi pubblici, e 20.000 mq di parcheggi.

Al fine di risolvere la mancata trasformazione prevista, limitatamente all'attuazione delle previsioni relative alle attrezzature pubbliche, considerato che le aree di interesse sono quasi tutte di proprietà privata, la variante potrebbe operare una modifica alla normativa d'ambito, individuando un'area, attualmente permeabile, da destinare ad attrezzature di uso pubblico, di cui all'art.56 (Attrezzature di quartiere) delle NTA, inserendone la perimetrazione nella Tav.8 (Specificazioni) della Variante Generale, come "spazi pubblici". L'area così individuata consentirebbe la realizzazione della attrezzatura di 78.000 mq prevista, come suddetto, dalla normativa di ambito, con la ulteriore specificazione, nella fattispecie, di parco agricolo, di uso pubblico, con orti urbani ad uso degli abitanti del quartiere. Così come in altre aree già reperite per attrezzature e riportate nella succitata tav.8, l'apposizione del vincolo conformativo di attrezzatura di quartiere, consentirebbe al privato, con un intervento diretto convenzionato, di dare attuazione alle previsioni d'ambito, nelle more dello strumento urbanistico attuativo che resterebbe ancora la modalità ordinaria di attuazione dell'ambito.

5.4.c Ambito n.9 "Mercato dei fiori – San Pietro a Patierno"

Un ultimo esempio concreto che meglio illustra il criterio da adottare nelle misure di *Aggiornamento e revisione delle previsioni del PRG vigente* è quello specifico dell'ambito n. 9 "Mercato dei fiori - San Pietro a Patierno", disciplinato dall'art.134 delle norme della Variante generale, ricade nel quartiere San Pietro a Patierno della Municipalità 7, al confine con i comuni di Casoria e Casavatore. La normativa d'ambito suddivide l'intera superficie in 5 aree contrassegnate con numeri, assegnando a ognuna di essa funzioni precise:



area 1, mercato all'ingrosso di fiori;
area 2, mercato all'ingrosso di calzature e parco con attrezzature sportive;
area 3, percorso verde ciclopedonale;
area 4, mercato di quartiere e parcheggio;
area 5, piantumazioni.

È prevista in particolare la realizzazione di due infrastrutture strategiche ovvero un *mercato all'ingrosso di fiori* (area 1), su una superficie massima di 40.000 mq, da collegare alla prevista area produttiva florovivaistica di Napoli est (lettera a, comma 1, art. 134 NTA) e un *mercato all'ingrosso di calzature* (area 2), su una superficie massima di 10.000 mq (lettera b, comma 1, art.134 NTA) che darebbe risposta alle esigenze vocazionali dell'intero quartiere. Nell'area 4 invece è prevista la realizzazione di un *mercato di quartiere* con annesso parcheggio su una superficie di circa 4000 mq (lettera e, comma 3, art.134 NTA). La valorizzazione delle risorse naturali è perseguita invece con il recupero e la rifunzionalizzazione delle aree verdi esistenti attraverso la realizzazione di un *parco attrezzato* (area 2), di un percorso verde ciclopedonale (area 3) e la piantumazione di essenze arboree nella fascia di rispetto della Circumvallazione provinciale di Napoli (area 5). La sistemazione del parco pubblico attrezzato (lettera b, comma 2, art.134 NTA) è localizzata nella stessa area 2 del mercato delle calzature, in adiacenza al mercato dei fiori. La superficie prevista, di circa 40.000 mq, oltre al verde deve ospitare attrezzature sportive, anche coperte, di tipologia differente rispetto a quelle già presenti nelle aree limitrofe del quartiere e dei comuni adiacenti. Il percorso verde ciclopedonale, lungo circa 900 m e largo circa 12 è previsto nell'area 5, su un tracciato esistente sovrapposto ad un impianto idrico dell'ABC (lettera d, comma 3, art.134 NTA), un tracciato che attraversando il territorio comunale di Napoli, continua negli altri comuni tanto da assumere carattere territoriale. La disciplina d'ambito contiene dunque particolari specificazioni che vanno a integrarsi con quanto stabilito dalle norme di piano in riferimento alle sottozone presenti nell'ambito ovvero Bb, espansione recente (art.33 NTA) e Db, nuovi insediamenti per la produzione di beni e servizi (art.37 NTA). Nella fattispecie per il mercato all'ingrosso di calzature, previsto nell'area 2, classificata come zona Bb, l'Indice di Utilizzazione Fondiaria non deve essere superiore a 0.7 mq/mq, mentre l'Indice di Fabbricabilità Territoriale previsto non può essere superiore a 2 mc/mq. Tutte queste funzioni saranno localizzate e individuate attraverso l'elaborazione di un piano esecutivo. Nelle more dello strumento urbanistico esecutivo è consentita la realizzazione del mercato dei fiori.

L'ambito, ad oggi, risulta completamente inattuato. Relativamente al mercato all'ingrosso di calzature di 10.000 mq da insediare nell'area n.2, è necessario considerare che la vocazione calzaturiera del quartiere San Pietro a Patierno ha probabilmente risentito dei cambiamenti di carattere socioeconomico avvenuti negli ultimi venti anni e pertanto, in mancanza di investimenti privati, dal 2004 ad oggi non è mai stata proposta alcuna iniziativa commerciale nell'area interessata. Considerato quanto detto quindi, la normativa d'ambito potrebbe rendere meno dettagliata e restrittiva la destinazione commerciale prevista (ingrosso di calzature), senza specificare né la tipologia di vendita (se al dettaglio, all'ingrosso, media o grande distribuzione) né la categoria merceologica.

Relativamente invece al parco pubblico previsto di 40.000 mq, considerando che le aree interessate risultano essere totalmente private, in mancanza di una pianificazione attuativa di iniziativa pubblica e di fonti di finanziamento adeguate, esso risulta di fatto inattuabile. Come nell'esempio del capitolo precedente, al fine di risolvere la mancata trasformazione

prevista, la variante potrebbe operare una modifica alla normativa d'ambito, per cui almeno l'area da destinare a parco pubblico, potrebbe essere reperita per attrezzature di cui all'art.56 (Attrezzature di quartiere) delle NTA, perimetrandola nella Tav.8 (Specificazioni) della Variante Generale. Tale modifica, apponendo un vincolo conformativo all'area di interesse, consentirebbe ai privati proprietari di realizzare, attraverso un intervento diretto convenzionato, ai sensi del comma 3 del succitato art.56, un parco con attrezzatura sportiva, anche coperta, di uso pubblico, nelle more dello strumento urbanistico esecutivo che resterebbe ancora la modalità ordinaria di attuazione dell'ambito.

5.5 Adeguamenti e correttivi delle norme di attuazione della strumentazione urbanistica vigente

Questa ultima azione di variante riassume l'esigenza di adeguamento del PRG vigente riguardante, in via generale, le seguenti problematiche emerse dopo l'approvazione del vigente strumento urbanistico:

- la correzione degli errori materiali riportati nella normativa tecnica, o anche nella trasposizione grafica o di campitura dei limiti di sottozona urbanistica;
- il recepimento di sentenze in materia urbanistica passate in giudicato e/o varianti urbanistiche approvate da altri Settori dell'Ente o ancora di quanto necessario al fine del corretto adeguamento del contenuto degli elaborati grafici di PRG.

Tali modifiche dovranno avere il tenore di rettifica e non dovranno comportare alterazioni dei principi originari fondanti né impatti significativi sull'ambiente e sui procedimenti.

Tra gli *errori materiali* vanno annoverati le evidenti incongruenze numeriche e/o testuali riportate nelle tabelle dimensionali degli ambiti, come anche, sul testo stesso della normativa, l'eliminazione dei refusi nonché la risoluzione delle ambiguità interpretative causate da errori di punteggiatura, a condizione di garantire l'interpretazione autentica, ossia di modificare atti ed elaborati al solo fine di desumerne la reale volontà dell'amministrazione.

Nel novero degli adeguamenti, escludendo quelli conseguenti a previsioni non più attuali di cui al precedente capitolo 5.4, ricadono quelli, eventuali, derivanti dalla necessità di aggiornare allegati planimetrici o indicazioni riportate nella normativa tecnica, a seguito di intervenute modifiche relative alla realizzazione di nuove infrastrutture, spazi e opere destinate a servizi pubblici o di interesse generale, non espressamente definite nelle azioni di variante di cui ai capitoli precedenti e, pertanto, di limitata entità e non incidenti sul fabbisogno di spazi pubblici dovuti, a garanzia della dotazione minima comunale degli standard urbanistici.

Una attenzione particolare va posta anche alle modifiche da apportare a seguito di rilevazioni cartografiche aggiornate riportanti in particolare nuovi assetti infrastrutturali o le modifiche generate da interventi, che indichino l'effettiva situazione fisica e morfologica dei luoghi o le modificazioni necessarie a conseguire la realizzabilità delle previsioni urbanistiche mediante rettifiche delle delimitazioni delle zone omogenee, nonché la rettifica delle superfici territoriali riportate nelle tabelle con i conseguenti adeguamenti dei dati da esse desunte.



Capitolo 6

Le attività di consultazione

La redazione del PUC e delle Varianti normative al PRG prevedono un articolato processo di consultazione con esperti e *stakeholders* del settore, una vera e propria progettazione partecipata intesa come un processo articolato di sperimentazione e di dialogo con la città che cambia.

Il percorso di consultazione e confronto con gli attori locali sulle strategie da seguire per il piano urbanistico di Napoli è stato affidato dal Comune di Napoli ad Ascolto Attivo s.r.l., società che si occupa di facilitazione e progettazione partecipata.

Tra giugno e settembre 2024 si sono svolti 7 tavoli di lavoro coinvolgendo gli *stakeholders* di specifici settori raggruppati per tematiche, corrispondenti ognuna a un tavolo:

1. Università, terza missione e student housing;
2. Città e beni pubblici;
3. Fare pubblico, terzo settore e attivismo locale;
4. *Filiere imprenditoriali* e sociali della rigenerazione urbana;
5. Nuove energie: ruralità e comunità energetiche;
6. Tavolo delle associazioni e professioni;
7. Mondo della produzione e del lavoro.

Sono stati prodotti **sette report**, arricchiti da contributi volontari degli stessi *stakeholders*, che previa discussione in Commissione Urbanistica del Consiglio Comunale, sono stati raccolti nel Dossier finale della consultazione, redatto da Ascolto Attivo srl e Assessorato all'Urbanistica, articolato su 7 macrotemi, trasversali ai contenuti dei diversi tavoli:

1. Principi guida dell'approccio alla redazione del Piano.
2. Rapporti tra gli attori del Piano. Principi per una buona governance.
3. Aspetti della *rigenerazione urbana*.
4. Centro Storico: tra valorizzazione e diritto all'abitare.
5. Servizi e attrezzature pubbliche.
6. Trasporti. Infrastruttura strategica per una città policentrica.
7. Da città sul mare a città di mare.

La presente variante affronta prevalentemente il macrotema della *rigenerazione urbana* di cui si è ampiamente discusso nel tavolo *Filiere imprenditoriali* e sociali della rigenerazione urbana nel quale il dibattito si è incentrato sulle seguenti 3 domande:

1. ragioni dell'inefficacia del piano
2. esigenza di spazio pubblico, rigenerazione urbana e creazione di lavoro che non sia solo turismo
3. transizione energetica e comunità energetiche solidali.

1. Il quadro degli interventi diretti e indiretti realizzati e in corso di realizzazione (in particolare gli 'Ambiti' ex parte III delle NdA, le Attrezzature private di uso pubblico ex art. 56 e i 'Ruderi' ex art. 125) evidenzia una percentuale ben al di sotto delle aspettative e delle necessità di rigenerazione urbana, recupero edilizio e nuove dotazioni urbane e locali. Si osserva una

sorta di *immobilismo* sia per quanto attiene alle procedure sia per quanto riguarda il mercato immobiliare.

Rispetto dunque alla richiesta di quali potessero essere le ragioni dell'inefficacia del piano i partecipanti al tavolo hanno sollevato i seguenti punti critici:

- la metodologia di redazione del piano, visto come emanazione dell'amministrazione ed elaborato totalmente all'interno degli organi tecnici comunali, che esprimeva *diffidenza al confronto esterno e intolleranza verso i rilievi critici delle associazioni* di categoria imprenditoriali e professionali;
- il *ruolo preminente dell'intervento pubblico* che avrebbe dovuto funzionare da volano per l'iniziativa privata e la *mancaanza di realismo di previsioni* che avrebbero potuto affidarsi solo al soccorso dell'intervento pubblico;
- la *scarsità di risorse pubbliche*;
- la *mancaanza di coinvolgimento* dei vari attori della trasformazione urbanistica;
- la *mancaanza di flessibilità del piano* e le norme troppo rigide;
- la *mancaanza di tempi certi*, amministrativi e di realizzazione;
- il "T.I.R." (Tasso Interno di Rendimento) è insoddisfacente per l'avvio degli interventi, quando i costi sono uguali in un'area di pregio e in una depressa, mentre i ricavi sono molto diversi;

Tutte queste motivazioni non hanno permesso l'attivazione dei processi di trasformazione previsti e hanno di fatto *disincentivato l'iniziativa privata*, che *non ha trovato interesse e convenienza a investire nella rigenerazione urbana*. Queste sono le posizioni della Consulta delle costruzioni, dell'associazione NU.RI.GE, dell'Acen e della CDP Real Asset SGR.

Alla richiesta di una *maggiore flessibilità* si accompagna una forte richiesta di *rispetto delle regole* Filleea Cgil Napoli e della sicurezza Feneal Uil Napoli.

Proposte

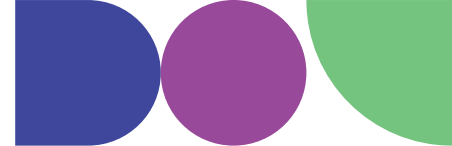
Semplificazione delle procedure, costi differenziati, riduzione dei tempi, introduzione di premialità, garanzie.

Sul tema della vasta zona SIN di Napoli est e nelle aree che necessitano di bonifica occorre trovare soluzioni che aiutino, attraverso premialità, i proprietari *non colpevoli* dell'inquinamento, prevedendo, a esempio, *oneri diversificati* di valore decrescente dalle zone di mercato di maggior pregio a quelle depresse (CDP Real Asset SGR) o dando la possibilità di abbattimento e ricostruzione con *cambio destinazione d'uso*, premialità edificatorie del 30 % (a compensazione degli evidenti costi aggiuntivi dovuti all'obbligo di bonifica). (Consulta delle costruzioni).

Per far partire processi innovativi l'amministrazione dovrebbe garantire *tempi amministrativi certi* e prevedere o riconoscere *premialità del 30%* nel caso in cui l'immobile è destinato ad *housing sociale* (il cui ricavato è ridotto di circa il 20% rispetto al valore di mercato di cessione o locazione) riconoscendo la *remuneratività sociale*, vale a dire che dia un *peso economico* all'impatto sociale generato: poiché l'intervento edilizio si porta dietro una rigenerazione sociale, occorre introdurre degli strumenti per valutare gli effetti sociali degli interventi realizzati, occorre ragionare della remunerabilità sociale dell'intervento. (Acen)

2. L'aggravarsi delle condizioni di povertà e fragilità sociale, a cui si associano

l'impovertimento del ceto medio e le difficoltà di segmenti rilevanti di city users (tra cui gli studenti universitari fuori sede), richiede una particolare attenzione alla capacità di coniugare *fattibilità economico-finanziaria* e *mixité sociale* con un'offerta abitativa e di servizi accessibile a tutti, anche per contrastare dinamiche di spopolamento e gentrification.



Dalla consultazione si è rilevato che le condizioni e le misure necessarie per il raggiungimento di questo obiettivo sono le seguenti :

Acen: La remuneratività per l'imprenditore privato deve combinarsi con l'impatto sociale dell'investimento *Ritorno Sociale sull'Investimento* (SROI) e l'amministrazione deve sostenere il ruolo propulsivo prevedendo *maggiori premialità* per fare partire processi innovativi. D'altra parte, le giovani famiglie che lasciano la città oggi non sono in cerca di lavoro, ma di un lavoro di qualità. Bisogna *intervenire sul tema del lavoro* per invertire questa tendenza.

Cassa Edile: nelle periferie *mancano i servizi*, per l'imprenditore privato è *fondamentale avere un ritorno economico*; c'è bisogno di una accelerazione.

Confedilizia Napoli: bisogna che si faccia una riflessione sulla problematica dell'uso improprio di immobili, su come intervenire con un processo di rigenerazione urbana sugli immobili abusivi, oggetto di domanda di condono edilizio, ricadenti in aree vincolate (pratica ancora sospesa).

Feneal Uil Napoli: bisogna preventivamente conoscere approfonditamente il territorio per non incorrere in progetti fallimentari (pista ciclabile collinare)

LegaCoop Abitanti Campania: la scomparsa del ceto medio, che negli anni è sempre stato il target per la maggior parte interventi, impedisce l'attivazione dei processi per mancanza di risorse finanziari. Una delle possibili soluzioni potrebbe essere l'utilizzo delle aree e degli *immobili di proprietà del Comune* dove è possibile realizzare degli interventi a prezzi *calmierati*. Bisogna inoltre evitare che gli interventi a *carattere sociale* diventino strumento di speculazione di associazioni come NU.RI.GE. (Nuove Rigenerazioni) e pertanto bisogna prevedere l'introduzione di strumenti analoghi ai Fondi Gescal; promuovere destinazioni come *studentati* e *residenze speciali* in quanto fetta importante dell'economia e coinvolgere anche la Chiesa attraverso le sue missioni sociali e immobiliari (sinergia virtuosa tra pubblico, privato e comunità ecclesiali al fine di rafforzare il tessuto sociale ed educativo del territorio).

Proposte

Bisogna introdurre l'accessibilità a strumenti analoghi ai Fondi Gescal; favorire la partecipazione al bando della Regione Campania per la rigenerazione urbana che prevede finanziamenti fino a 40 milioni di euro; passare dall'approccio cronologico all'approccio morfologico per gli interventi di rigenerazione urbana su edifici con abusi edilizi in aree vincolate.

3. L'investimento nelle reti energetiche e nella produzione di energia da Fonti di Energia

Rinnovabile può svolgere un ruolo rilevante per migliorare la performance economico-finanziaria degli interventi diretti e indiretti. Allo stesso tempo, questi investimenti possono rivelarsi driver importanti per la rigenerazione urbana di ambiti più estesi, caratterizzati da condizioni di criticità sociale e ambientale.

Su tale tema i riscontri del dibattito sulle misure che l'amministrazione pubblica dovrebbe implementare per innescare questo circolo virtuoso di convenienze per una larga platea di attori e fruitori sono risultati i seguenti.

Secondo Acen la transizione ecologica e le CER (Comunità Energetiche Rinnovabili) sono *facilitatori di investimenti* in quanto portano effetti benefici sugli investimenti. Mettere a sistema le CERS costituirebbe un *plus* per tutti.

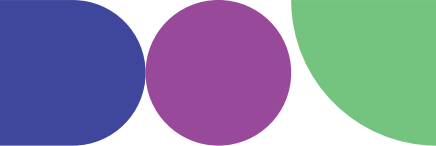
Per l'associazione *NU.RI.GE.* nell'acronimo CERS (Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali) l'accento va posto sulla parola "comunità", a cui si aggiunge il concetto di "sfida energetica".

Per raggiungere l'obiettivo della *neutralità climatica al 2050*, secondo *Fillea Cgil Napoli*, richiede un intervento massivo; intervenire con lavori di *efficientamento energetico sull'80% del patrimonio di edilizia pubblica* potrebbe consentire di raggiungere tale obiettivo. In base alla propria esperienza diretta, la *LegaCoop Abitanti Campania* rileva che la procedura per l'attivazione di una CERS è totalmente da ridiscutere, sussistendo una grande difficoltà nel reperire le risorse per realizzare impianti fotovoltaici, per la quale, di fatto, le comunità energetiche non sono realmente incentivate. Tra le anomalie nella vigente normativa troviamo, ad esempio, il paradosso che i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono usufruire di finanziamenti a fondo perduto pari al 40% dell'investimento, quelli con popolazione > 5.000, che sono in definitiva quelli con maggiore impatto per immissione di CO2 in atmosfera, non hanno invece accesso ad alcun finanziamento.



Elaborati grafici allegati al preliminare di variante urbanistica

- Tavola 1 - Ambiti previsti dalla strumentazione urbanistica vigente
- Tavola 2 - Individuazione degli ambiti ricadenti in zona rossa vesuviana e delle aree di redistribuzione delle quote residenziali previste dal PRG vigente
- Tavola 3 - Vincoli paesaggistici e ambientali
- Tavola 4 - Vincoli geomorfologici (PRG) e idrogeologici (PSAI)
- Tavola 5 - Sistema dei trasporti e della mobilità
- Tavola 6 - Stato di attuazione degli ambiti





Documento Strategico

Variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata
alla **revisione delle regole e modalità di attuazione**
della **pianificazione urbanistica attuativa**

